

Numéro 27 année 1993

المجلة
المغربية
للشؤون
والسياسة
والاقتصاد

**REVUE JURIDIQUE POLITIQUE
ET ECONOMIQUE DU MAROC**

Revue éditée par la Faculté des Sciences Juridiques
Economiques et Sociales de Rabat

**Les opinions exprimées dans cette revue
sont strictement personnelles à leurs auteurs.**

ISSN N° 0251 - 4761

Numéro du dépôt légal à la Bibliothèque Générale et Archives : 776

Composition : Société **BABIL**, Résidence Essâada - Entrée 5 - Avenue Hassan II Rabat

Tél : 351 - 37

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par

La Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat

Directeur : Abdelaziz BENJELLOUN

Comité Scientifique : Moulay Driss ALAOUÏ, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNAÏ, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI,
Mohamed JALLAL ESSAÏD, Amal JELLAL,
Fathallah OUALAÏOU.

Comité de Rédaction : Omar ABOUTAÏB, Abdellah Alaoui AMINI,
Mohamed BOUTATA, Mohamed DASSER,
El Habib EDDAQQAQ, Mohamed Ali
EL HASSANI, Mohamed EL IBRAHIMI,
Larbi HANANE, Ahmed LAABOUDI,
Omar MOUDDANI, Abdellah SAAF.

ADMINISTRATION

B.P. 721, Boulevard des Nations - Unies - Rabat - Agdal

Abonnement annuel
(2 numéros.)

Maroc	40 DH
Etranger	60 DH
Tarif Etudiant.....	24 DH

Modes de paiement : Virement postal ou virement bancaire C.C.P. RABAT : 74 56 34

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
B. P. 721, Rabat - Agdal



Au nom de Dieu le Miséricordieux, louange à Dieu Seul

La Faculté a perdu en la personne du Pr. Abderrahmane KADIRI l'un de ses grands professeurs. Le défunt était connu auprès de tous (professeurs, étudiants et personnel administratif) par sa ponctualité, sa bonne conduite, sa sincérité et sa franchise).

Le défunt était un professeur exemplaire ; il était d'ailleurs très respecté. Tout au long de sa vie, il croyait toujours en l'honneur de la profession et dans la noblesse de la mission dont il était chargé. Il était sérieux et ponctuel dans l'exercice de ses responsabilités pédagogiques et universitaires. Ses conférences, ses contributions à côté de ses collègues que ce soit au niveau de l'encadrement des jeunes ou bien au niveau de la recherche scientifique avaient comme but principal d'expliquer en vue de faire établir convenablement les règles du Droit Public et la pratique constitutionnelle dans notre pays à l'instar des autres Etats démocratiques.

Le Professeur Abderrahman EL KADIRI, accordait une importance particulière à la liaison entre la théorie et la pratique. Il enseignait le Droit Constitutionnel et les Sciences Politiques et les principes de la démocratie. Il cherchait tout au long de l'année, en s'appuyant sur les institutions politiques nationales ainsi que celles des Etats étrangers, à généraliser la compréhension des idées générales sans négliger les ressources musulmanes fondamentales.

Parallèlement, il soutenait et défendait ses opinions en dehors de l'Université avec franchise et parfois avec insistance et persévérance ce qui lui valait l'admiration de tous y compris ceux qui n'étaient pas de son avis.

Les circonstances ont fait que le combat mené par le défunt en faveur de la démocratie a été couronné par son élection comme membre du parlement. Et, il a voulu poursuivre son action par son rattachement à la Faculté comme un champ théorique des droits de la démocratie et au Parlement comme plateforme de concrétisation des bons concepts.

Le défunt a rendu des services énormes à la Faculté et à ses étudiants pendant une période de plus de 30 années. Il était un symbole de disponibilité et de fidélité...

Puisse Dieu le Très Haut agréer le regretté défunt en Sa Sainte Miséricorde et nous aider à suivre la bonne voie.

LE DOYEN ABDELAZIZ BENJELLOUN



Au nom de Dieu le Miséricordieux, louange à Dieu Seul

La famille de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales (enseignants, étudiants et personnel administratif) a perdu l'un de ses grands professeurs Tahar MESMOUDI.

Il est décédé à un moment où notre établissement avait un grand besoin de ses contributions intellectuelles aussi bien au niveau de l'encadrement des étudiants qu'au niveau de la recherche scientifique.

L'Université a perdu en la personne du regretté Tahar MESMOUDI le maître généreux, le frère intime et l'homme sérieux du fait que le défunt - que Dieu l'ai en sa Sainte Miséricorde - était connu par tous (enseignants, étudiants et personnel administratif) par sa sincérité sa loyauté et sa bonne conduite. De même le défunt croyait tout au long de sa vie en l'honneur et dans la noblesse de la profession ...

Après de brillantes études, il avait commencé ses activités dans le secteur semi-public. Il a poursuivi ses recherches scientifiques jusqu'au moment où il a demandé son rattachement à la Faculté dans le but de poursuivre son travail dans une spécialité considérée parmi les options les plus compliquées dans le domaine des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales : les Finances Publiques.

Le Professeur était très actif ; il acceptait toutes les charges qui lui étaient proposées. Il avait continué à œuvrer dans la sincérité et la ponctualité malgré les lourdes fonctions qui pesaient sur lui, que ce soit lorsqu'il a été désigné par Sa Majesté le Roi Hassan II comme Ministre du Commerce et de l'Industrie, ou enfin lorsqu'il présidait la commission des finances au Parlement.

Ses fonctions ont plutôt consolidé son rattachement à la Faculté et à la recherche scientifique ; il cumulait - que Dieu l'ait en sa Saint Miséricorde - la théorie et la pratique et était considéré comme l'un des rares spécialistes ayant assumé ses responsabilités après le départ des professeurs étrangers. Le défunt a enseigné la matière des Finances Publiques en arabe et en français et cela pendant plus de vingt ans.

Que Dieu ait son âme et nous aide à suivre la bonne voie.

LE DOYEN ABDELAZIZ BENJELLOUN



SOMMAIRE

En langue française :

I - ETUDE ET DOCTRINE

	Pages
Paulo FERREIRA DU CUNHA : Pensée juridique et politique dans la poésie luso-arabe.....	9
Md Larbi BENOETHMANE : La loi formation-insertion ou l'anti-chambre du droit.....	25
Amine BENABDALLAH : Justice administrative et dualité de juridictions.....	33
Boutros Boutros - GHALI : La diplomatie préventive et le maintien de la paix : le cas des conflits ethniques	54
Sami A.Aldeeb ABU-SAHLIEH : Les Pays Arabes et l'ONU changer l'ONU ou l'abandonner.....	65
Ahmed SENDAGUE BELHADJ : Essai sur les droits de l'homme et le droit au développement.....	76
Juan MONTABES PEREIRA : Le modèle d'organisation territoriale de l'Etat dans le système politique espagnol : analyse du processus andalous de constitution en communautés autonomes.....	82
A. -H. MESNARD : Politique du patrimoine et décentralisation : quelle juste place pour les acteurs locaux ?.....	97
Abdallah ASSIME : La population inactive au Maroc ! une étude générale des ressources humaines inutilisées.....	111
M'hamed SAGOU : Orientations économiques de la loi de Finances 1993.....	126
Abdelkader BERRADA : La loi de finances pour l'année 1993 : la sortie du Maroc du marasme économique et social n'est pas pour demain.	137
Farid LAKHDAR : L'analyse conjoncturelle dans le cas marocain : aspects sociaux, économiques et financiers.....	166
Mohamed EL KADMIRI : La nouvelle réforme fiscale du Maroc à travers l'exemple de la T.V.A : la T.V.A. entre les impératifs d'une réforme fiscale subie et les exigences d'une mise en œuvre adéquate.....	187

II. BIBLIOGRAPHIE

- Liste des travaux soutenus à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Rabat Durant les années 1990/91/92. 221

En langue arabe

I - ETUDE ET DOCTRINE

- Mohamed Jalal ESSAID** : Les entreprises des jeunes diplômés entre la loi de l'encouragement des investissements et la loi de la privatisation..... 9
- EL Habib EDDAQQAQ** : Le parrainage, Droit et pratique : pour une meilleure gestion, du mouvement sportif au Maroc..... 16
- Malika ESSAROUKH** : Comment assurer la cohérence entre la décentralisation et la déconcentration..... 49

II. BIBLIOGRAPHIE

- Liste des travaux soutenus à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Rabat Durant les années 1990/91/92. 61

1. Etude et Doctrine



PENSÉE JURIDIQUE ET POLITIQUE DANS LA POÉSIE LUSO-ARABE

*Traten otros del gobierno del
mundo y sus monarquias*

Luis de Cóngora

Paulo FERREIRA DA CUNHA^(*)

I. Cosmvision et thématique de la poésie luso-arabe⁽¹⁾

Bien que la relation entre le droit et la poésie ait été soulignée à jamais par Jean Giraudoux, il est, pour le moins, peu usuel de trouver de la poésie dans le droit et du droit dans la poésie. Sans nous pencher maintenant sur le premier terme de la relation -comment dénicher de la poésie parmi les prêtres, partages, prisons, procurations et paperames-, la vérité est que rare est la poésie dédiée expressément à des questions juridiques spécifiques, On découvre le célèbre poème de Ronsard, *Hymne à la Justice*, descriptif de la déesse du même nom, et pratiquement rien d'autre, Bien sûr, il existe une thématique importante touchant à des sujets juridiques, Thématique morale, philosophique, par exemple, le crime. Mais ceci n'est pas spécifiquement juridique, et il n'est pas facile du tout de trouver une thématique proprement juridique, un poème au papier timbré, au marteau du juge ou aux écritures publiques.

Il n'est donc pas étonnant, que la poésie luso-arabe n'ait pas, à première vue, une thématique spécialement juridique, comme quelque autre poésie que ce soit.

(*) Chercheur Portugais. Professeur à l'Université de Porto. Directeur de la Revue : "FIDES".

(1) Nous avons utilisé des traductions des textes arabes, notamment les versions portugaises, de Garcia Domingues, Borges Coelho et Adalberto Alves, dont les ouvrages ont un très grand intérêt pour l'étude spécifique de la poésie luso-arabe, Notre propos ici n'est qu'illustrer une philosophie juridique et politique, avec des poèmes comme topiques.

Mais à nos yeux, il semble exister dans la cosmovision luso-arabe, manifeste dans sa poésie, une réflexion suffisamment cohérente à propos du droit.

Cette réflexion n'est en aucune manière isolée. Au contraire, elle s'intègre dans un tout, et découle de ce tout.

Pour parvenir à comprendre parfaitement la place de la réflexion juridique dans la poésie luso-arabe, nous ne pouvons pas séparer le droit du pouvoir, la question juridique de la question politique. Et nous ne pourrions pas ignorer l'attitude vis-à-vis du droit et du pouvoir dans une "philosophie de vie" des poètes (prêchée par les poètes) dans laquelle précisément apparaît une alternative au normatif et au politique. Une alternative multiple, et complexe en elle-même, mais toujours une alternative.

Pour le profane, la thématique fondamentale de la poésie luso-arabe et amoureuse, La majorité des compositions (du moins des plus divulguées) est de l'expression des sentiments d'amour. Poésie profane, très belle, très captivante, enivrante comme les philtres d'Orient, charmeuse comme la musique des serpents, Parfois sensuelle, d'autres fois chargée de lyrisme, parfois platonique, d'autres fois doctrinale, prêchant un nouvel épéurisme ou hédonisme, associant parfois l'amour à d'autres plaisirs des sens.

Une autre thématique importante est la laudative, la poésie élogieuse, qui chante la vertu ou les hauts faits des grands, Poésie "de mécénat" qui, peut-être pour sembler être toujours mercenaire, obtient rarement les grâces des lecteurs modernes, pour lesquels le poète doit sacrifier à d'autres dieux.

Puis viennent d'autres thèmes : les terres, les paysages, la nostalgie d'un côté, les exploits guerriers d'un autre, la poésie morale et philosophique et religieuse, louanges à la Divinité, à l'étude, à la sagesse à la vertu... ou des satires.

Et qu'en est-il de la thématique juridique ? Souvent, elle est associée avant tout à la thématique politique, mais aussi à la satirique et à la guerrière, Il est difficile de trouver des poèmes de thématique juridique autonome. mais pour cette raison justement, nous considérons pouvoir ainsi mieux capter - sans toutes ces réserves ou ces poses - la pensée luso-arabe sur ce sujet. Elle apparaît dans une lecture d'ensemble de sa poésie choisie.

II. Interlude sur le problème du droit musulman

Pour pouvoir saisir correctement la question fondamentale de la cosmovision luso-arabe dans laquelle s'intègre et de laquelle découle la pensée juridique respective, nous devons avoir présente à l'esprit la vision non-musulmane du problème du droit musulman. C'est la seule façon de faire assimiler ces nouvelles données par nos structures mentales, difficilement franchissables. Il est en effet préférable de savoir précisément quelles sont les couleurs des lentilles, avec lesquelles nous colorons la tonalité du réel, que de

prétendre le voir à l'œil nu, quand nous ne nous libérons pas de nos schémas mentaux.

Ceci dit, un occidental en arrivera à conclure à propos du droit musulman, que ceci n'est pas droit dans le sens greco-romain (ou aristotélico-romanisto-thomiste) du terme, dans le sens d'une coupure épistémologique fondatrice d'une discipline normative prescriptive relativement autonome par rapport à la morale et la religion. Et pas non plus dans un sens positiviste. Le droit, dans l'Islam, est intimement imprégné de religiosité et de moralité découlant de la foi. C'est pourquoi un classique occidental en la matière put épater le bourgeois, en affirmant dans un de ses livres sur le sujet : "Le droit musulman n'existe pas." (Georges Bousquet)

Ce que l'on peut dire du droit musulman classique, c'est qu'il s'intègre dans un système normatif différent de l'occidental. Tandis qu'en occident on commença par l'autonomisation du droit comme forme de défense de la vie, la liberté, l'honneur et la propriété des personnes contre l'arbitraire du pouvoir, à travers l'établissement d'un minimum de valeurs de la vie commune (dont l'axiologie détermine l'usage et l'acculturation promut le consensus) et ensuite, au terme d'une évolution complexe, le droit finit par constituer le dernier refuge de la normativité, à une époque où l'homme occidental cesse de croire en Dieu, rit de la morale et des bonnes coutumes, et auquel nul, ni le foyer ni l'école, n'enseigne les bonnes manières, l'Islam n'a pas connu cette évolution.

Sans aucun doute, la législation (ou réglementation, comme on préfère l'appeler dans certains cas) est arrivée à modifier la configuration concrète de tel ou tel ordre juridique, dans le monde musulman. mais ce qui importe, ce sont les principes.

Et ces principes, eux, se maintiennent. L'idée qui s'impose du système normatif islamique est qu'il est polarisé par la religion, de laquelle dérive et à l'ombre de laquelle vivent les autres ordres normatifs. Bien que les instances juridiques (spécialement de contrôle, prévention...) puissent être diverses, le fait est que l'on a l'impression d'être dans le domaine d'un grand syncrétisme normatif, sous l'orientation de la religion.

Le syncrétisme normatif est caractéristique des époques et lieux où la sécularisation et la laïcisation ne sont pas parvenues, ou dans lesquelles elles ne sont transformées en de nouvelles religions, totalitaires. Il s'agit, ainsi, d'une société sans droit au sens rigoureux. Curieusement, la société musulmane est une société sans droit dans la même mesure que la société occidentale. Mais tandis que le musulman se guide, dans le syncrétisme, à l'aide d'une normativité supérieure et plus exigeante (un "maximum éthique", pourrait-on dire), l'occidental se contente d'une foi mythique en l'omnipotence du rituel d'une démocratie technique, c'est-à-dire dénuée de préoccupations éthiques. Et dans laquelle on ne fait que rarement appel, et pour provoquer des troubles ou servir des idéologies, au nécessaire contenu

moral des normes juridiques, qui ne peuvent se contenter des "petits tours" du suffrage.

A faire tellement confiance au droit, l'occidental a perdu le sens de la spécificité du droit. Il est devenu un moule pour tous les contenus, et les juristes de simples bureaucrates de la coercivité.

Mais n'oublions pas, entre temps, que le droit musulman n'a jamais connu l'ipséité de l'occidental (surtout à l'âge d'or de l'époque romaine classique et lors de sa réhabilitation théorique, au XIIIe siècle, par St. Thomas d'Aquin). Il serait donc faux - et ceci est très important par la suite de notre étude - de juger la vision musulmane (et implicitement la luso-arabe) du droit, en ne nous attachant ni aux références extérieurement juridiques ou même spécifiquement juridiques. Il faut établir des rapports théoriques entre le droit, la normativité et la force, la religion, la morale, les relations sociales et la politique. Mieux : s'il nous est permis, en tant qu'occidentaux, de regarder une réalité différente, ayant un équilibre interne différent, et d'en extraire théoriquement une partie pour comparer avec une autre, la notre, appelée droit, nous ne pouvons la surestimer, et nous devons comprendre que la comparaison que nous faisons part d'un artifice élémentaire.

Cependant, un doute surgit. Puisque, au sommet de l'évolution occidentale, nous tombons dans un éclectisme du juridique, et dans sa dissolution, à travers l'élargissement formel et la volonté matérielle (de contenu), on peut se poser la question : peut-on affirmer que le droit occidental en soi a échoué, et qu'il est nécessaire d'évoluer vers une formule du type du droit musulman ? Ou faut-il retrouver le bon vieux droit occidental ? Et le monde islamique a-t-il quelque chose à gagner, non pas avec le droit cosmopolite et moderne, dit occidental, mais avec le véritable droit des romains ?

Mais il ne s'agit pas de questions auxquelles on doive ou puisse répondre ici,

III. Société politique et société civile, public et privé dans la poésie luso-arabe

1. La philosophie morale : des prescriptions en cercle vicieux

Contrairement à ce que l'on pourrait penser, la tolérance arabe et son organisation politique décentralisée, ainsi que, croyons-nous, les idées ancestrales d'individualité et honneur des vieux nomades du désert - dont l'archétype tout au moins dû être mythiquement toujours vivant, à travers une riche littérature écrite ou orale - ont permis historiquement que des sociétés imprégnées de religiosité ne soient des sociétés totalitaires. Une zone de liberté personnelle et de privacité semble avoir été réservée aux individus. Le sacré n'a pas envahi le profane, le public n'a pas détruit le privé.

C'est dans le cadre de cette supposition, qu'est possible la poésie luso-arabe que nous connaissons.

La poésie peut-être un exercice public. Un des exemples en est la poésie laudatif, l'éloge des grands.

Mais la poésie est fondamentalement le refuge de la privacité, et le refus du public, Le refus existentiel du pouvoir, l'opposition au pouvoir, alternative au pouvoir, Au pouvoir institué, à un certain pouvoir, mais aussi à toute la logique du pouvoir, Et, par là-même, également à toute la logique du droit. Tout au moins dans la dimension étatique et politique du droit, pas encore dans la dimension étatique et politique du droit, pas encore dans sa dimension normative, qui le rapproche de la morale, de la religion et dans laquelle il apparaît sous la forme syncrétique de "justice".

Il est possible d'élaborer un discours théorique de la poésie luso-arabe en défense d'un idéal de vie essentiellement opposé au droit coercitif, au droit-pouvoir, au droit morale/religion.

Ceci nous fait penser au mariage occidental du droit avec le pouvoir sous la renaissance puissante des lumières et du positivisme, malgré que sa genèse théorique provient des *Ethiques* grecques, et que son origine institutionnelle découle des prêtres romains. Et cela nous rappelle que la construction mentale et formelle d'une science ou d'une discipline est un jeu humain, que les sciences appellent leur objet propre. Nous obligeant à nous demander s'il serait possible de trouver (ou d'avoir trouvé) un peu de cette suggestion dans les textes luso-arabes, imaginant un droit-morale et non pas un droit-force.

Mais passons aux textes :

Le poème qui nous semble donner le ton à l'appréciation de l'existence humaine, incertaine, pécheresse, éloignée des hautes valeurs, mais vivant sous leurs yeux, est du poète (et également commentateur juridique) Ibn As-Sid :

“(Tu désobéis) en sachant que tu n'est pas indispensable...
Comment agirais-tu si tu savais que tu es nécessaire ?

Espères-tu, quand tu mourras trouver un endroit
où tu pourras éviter l'Eden ou le feu, ou quelqu'un qui te libère de
Dieu ?”

Voici les grandes questions. L'homme se conduit en dépit des prescriptions de la loi, mais dans l'Au-delà, il sera récompensé ou puni. Il ne peut leur échapper.

Il existe un certain pessimisme ou fatalisme dans le jugement le plus

lointain sur la vie et l'homme (presque inconscient, par'fois). Le Destin précise à tout, et il ne semble pas être souriant, à en croire Ibn ' Abdun :

“Tôt nous punit le Destin...
Et les traces restent en arrière
Je t'en conjure ! Laisse-moi te dire ;
Ne pleure pas pour des ombres, toutes illusion [...]

Plus loin, on affirme ;

“Que la vie ne te trompe et ne t'endorme déjà”

La vie, en plus d'illusoire, est une chose fugace, comme le dit Al-Baji ;

“Ô, moi je le sais, et de façon sûre,
Toute ma vie n'est rien d'autre qu'un instant [...]”

L'homme, comme le signale al-Marwani, n'est qu'un jouet de la chance.

“l'homme est le fils de rien
et la proie de l'abandon
sans cœur une feuille sèche
battue par les vents,”

On arrive même à un certain nihilisme, tout au moins rhétorique, devant l'inconstance des choses qui leur retire signification. Comme dans cet extra de Al-Qastali :

“La vie de tout ce qui vit
du Rien est la garantie
le monde qui unit maintenant
est celui qui séparera demain.
La vie nous donne le Présent pour nous rapprocher
et l'Eternité pour la séparation [...]”

A partir de cette base, le problème de l'action humaine est de vivre avec le destin, et d'essayer d'adoucir les peines de la roue de la fortune. Mais il semble que l'Homme, inconscient, croit que le monde et ses apparences peuvent lui apporter joie et paix...

Ibn Sara se lamente :

“Ils honorent, par ignorance, ce monde
les hommes, en cette vie misérable
pour lui se battent, comme des chiens qui pleins de rage
se jettent sur le gibier blessé.”

C'est donc l'illusion de l'importance du monde ou de l'action humaine sur le monde qui favorise la lutte, la guerre, la division entre amis et ennemis qui est, en fin de comptes, la caractéristique propre de la politique. Mais même le pouvoir ne l'est pas vraiment. C'est lui aussi un mirage.

Al Qastali poursuit le poème que nous avons cité plus haut, dans un passage significatif :

“Le roi possède-t-il par hasard le secret de la mort ?”

Et cela revient à poser le problème initial : c'est dans la mort et dans l'au-Delà que se trouve la vraie question.

La même idée est soulignée par le malheureux Al-Mu'Tamid, qui connut la gloire de la royauté, la prison et le bagne :

“[...]Etre roi n'est pas un statut éternel
Seule la mort représente la durée”

Evidemment, Al-Mu'Tamid parle au sens littéral, mais ces vers pourraient tout aussi bien être lus dans une perspective plus universelle, celle de l'homme prisonnier de la vie et du monde :

“Cet homme me souhaite longue vie
A quoi sert une longue vie au prisonnier ?
La mort n'est elle pas meilleure pour celui qui souffre
et sent toujours la torture de la vie ?”

Pour conclure : même la royauté, titre et exercice maximal du pouvoir en ce monde est incertaine, car la vie, changeant, “du Rien est la garantie” (Al-Qastali).

Bien sûr, il y a de bons rois et de mauvais rois, mais tous sont soumis aux lois de la vie. Ibn 'Ammar simultanément incite à la rébellion contre Abdalaziz et chante les louanges de Al-Mu'Tamid :

Dans le premier cas, nous avons l'impression qu'un certain volontarisme luso-arabe serait possible, que l'Homme détient une portion de son destin entre ses mains, et qu'il doit lutter pour lui. Plus encore : la souveraineté semble populaire, ou que l'on appelle à une sorte de tyranicide, et à l'élection d'un roi, qui est le soit parce qu'il défend le peuple, Du côté chrétien on dira : rex eris si recta facies si non facies non eris...

“Valenciens, révoltez-vous
Contre les Beni-Abdalaziz

Proclamez vos justes plaintes
et élisez un autre roi,
un qui sache vous défendre
de vos ennemis [...]“

Déjà l'hymne de louange au monarque, fort long et de grande poésie, bien qu'il ne puisse échapper à un certain conventionnalisme propre à ce genre, contient des allusions à la magnanimité et pouvoir du roi, à ses hauts faits guerriers... Sa fin, cependant, est quelque peu insultée.

Néanmoins, les voies de la révolte et de la louange, suivant le type du pouvoir - et par conséquent, l'existence ou la non-existence de droit, véritablement droit, juste -, pour secouer le joug, on rendu hommage (on obtenu une faveur, ou la subsistance 'rien de plus laid' - comme le signale le poète et sage Soufi Al-Marwani) ne sont pas les seules, et elles ne nous apparaissent pas être les plus significatives.

Elles nous font saisir la variété de positions et attitudes que l'on remarque toujours entre les membres de toutes les civilisations et qui favorisent tellement de fausses généralisations, rendant ainsi les véritables si ardues.

Ces attitudes volontaristes, affirmatives, de révolte ou louange, sont le côté actif d'une vision du monde et d'une manière d'être dans le monde. A celles-ci se joint, non plus sur le plan politique ou personnel, mais sur le plan social, l'exercice de la solidarité, de la charité, prescrit par le Coran.

Cependant, même l'attention pour le prochain est une lutte perdue. Ibn Sara nous prêche une espèce d'ataraxie stoïque, après la désillusion solidaire :

“Je jure de consacrer toujours
les forces que Dieu m'a données
à provoquer le contentement
de celui qui est mon semblable.
Vaine tâche ! puisque je vois
que désirer le minimum est le trésor le plus rare
si la bonté l'entoure“

Ni donner le poisson, ni enseigner à pêcher. Ne pas avoir besoin de manger est la meilleure solution.

Ni louange des grands, ni révolte contre eux - au fond, les rois peuvent bien peu et donc valent bien peu. Même pas l'aide au prochain, qui est inutile, la solution est l'absence de désirs.

Ce climat a du contribué à un dépassement de l'action publique et à la concentration sur l'espace privé.

Dorénavant, la poésie sera le témoin de l'intimité des réflexions, des sentiments et des passions.

Il existe un poème, qui est une incitation à d'autres démarches, ni politique, ni sociales, et qui a l'air d'une ouverture, d'un cantique en louange au bonheur possible - de l'échec du volontarisme, du solidarisme et du stoïcisme naît l'hédonisme. Écoutons Ibn Bassam :

“Viens, laisse cette torpeur
Ce qui compte et a de la valeur
C'est l'aimée, belle comme la lune
et que ta tasse soit toujours pleine.”

L'auteur ne dissimule pas les ombres qui entourent cette nouvelle proposition, mais il répond tout de suite aux objections, conseillant un nouveau volontarisme. Même la pure jouissance ne semble pas être toute de satisfaction... Jusque dans le plaisir on impose des devoirs :

“Que le brouillard ne t'embarrasse
qui plane sur le jardin et le vin.
Être présent est le premier devoir
et alors le jardin se laissera voir.”

Malgré tout, la proposition est acceptée. Il y a d'innombrables et magnifiques poèmes d'amour, qui aucune brume ne cache, ou si elle les cache c'est à cause de l'absence de l'être cher, ou de sa mort, ou d'un autre obstacle de ce genre. Disons que l'univers de l'attention du poète est descendu des cieux et de l'au-delà pour tomber la chose publique, puis que de celle-ci il s'est replié sur les affaires particulières.

Et l'amour règne. Avec des variantes et des exceptions, évidemment, comme on peut le voir dans un poème d'amour platonique d'Ibn Sara :

“Le vin enivrait mon âme
et aussi les pupilles de mes yeux
mais je demeurais pur.
Homme maître de sa force,
n'a de vraie vertu
que celui qui se vaine dans l'élan.”

Et nous voilà à nouveau dans un parcours de rejet partiel de la solution de Ibn Bassam.

Il semble qu'aucune des propositions existentielles n'arrive à

convaincre et à plaire. Pensons au Mythe de Sisyphé d'Albert Camus ; "Il faut imaginer Sisyphé heureux". Il n'y est donc cet opium qui puisse être solution?

Ce qui ne semble résulter en aucune façon, c'est, d'une manière ou d'une autre, vouloir appliquer à l'amour les jeux du pouvoir. Ainsi parle Ibn'Ammar :

"Il est bon que vous n'oubliez pas
que ce qui donne à l'amour une rare qualité
c'est sa timidité pudique
Adonnez-vous à l'amertume douce des délices
qui sont les filles de ses tourments.
mais ne cherchez pas de pouvoir en l'amour...
Car seul qui se sent esclave de sa loi
peut se sentir réellement libre."

Dans ce va-et-vient d'exemples, de termes didactiques et maximes morales, si l'hédonisme a déjà été attaqué sous la forme de l'amour 'udri', non érotique, il va être proposé maintenant la substitution de la forme privée du bonheur sensuel en tous les sens, pour l'intellectuel. Ibn As-Sis fait l'éloge du sage :

"Que vivre pour toujours l'homme de savoir
même lorsque, après sa mort,
dans la terre, son corps devienne poussière...
Le stulte, lui, est toujours un mort
Qui, même s'il marche
et donne une impression de vie
N'est rien qu'un corps qui végète."

Chez Al-Kutayyir, les livres et la plume ne sont pas seulement plaisir, ni immortalité, mais arme. Et nous retombons dans le domaine du public (ou, tout du moins, de la défense publique du privé) :

"Ce qui me donne du plaisir n'est pas le vin, non !
Ni la musique, ni le chant.
Seuls les livres ont mon délice
et la plume, l'épée que j'ai toujours en main."

Cependant, l'érudit ennuyeux ne sera pas non plus élevé au rang d'exemple de vie. Voilà le témoignage d'Ibn Taïfur :

“Cet homme est un livre monotone
Dont les paroles appartiennent à d'autres
Ne cherches pas en lui le savoir subtil
Son intelligence n'est pas convaincante.”

L'anéantissement de la sagesse comme alternative d'idéal de vie est faite par le propre Al-MuTamid, détrompé jusque de son baume de prison. Ce n'est pas le sage, mais le vigoureux, le guerrier, qui ne rejette pas, pourtant, d'autres plaisirs. Le vitalisme est maintenant mot d'ordre. Et bien sûr la politique. L'Auteur n'oublie pas que la vie est brève. C'est pour cela qu'elle doit être vécue, avec allégresse :

“[...] la vie est une proie, prends-là !”

Spécialement sur la sagesse, en relation à d'autres valeurs :

“Que ne te possèdent les soucis
si la coupe est épée brillante en ta main.
delà sagesse tu ne cueilleras que le traulle
enraciné au plus profond de ton être.

Et que, de tous le plus sage
est celui, qui ne se souci de savoir.”

Une sagesse de la vie s'oppose à une sagesse de la connaissance.

Mais le cycle se ferme. De la défense de l'action à l'exaltation de la jouissance, de la substitution de la jouissance par la modération et par l'étude, et ensuite, par le refus de celle-ci et de la sagesse comme voie pour attendre le bonheur, afin de réhabiliter l'action... tout est passé et nous revoilà au point de départ.

2. Examen de quelques textes de thématique juridique

Et quand le cycle se complète, nous avons la sensation que la poésie luso-arabe entre dans la phase de la politique et du droit.

Cela signifie : elle a abandonné les hymnes de louanges à la Divinité, les poèmes laudatifs aux grands, la poésie martiale. Puis, elle a fini par dévaloriser l'amour et les sens. Elle n'a pas épargné l'étude et la sagesse.

Qui lui reste-t-il ? Le désespoir ?

Non. Politique et droit. Un droit politisé, bien sûr.

Pas de nihilisme, conseille le gouverneur d'Alcácer do Sal 'Abd Allah IbnWazir, contemporain de la fin du pouvoir Aalmoade sur les terres du Garb :

“Ne désespères pas, tu seras calife
Ibn Amr n'a-t-il pas obtenu
le poste de chef des douanes ?
O, quelle époque ignoble et incertaine
En laquelle les emplois élevés sont donnés
à ceux qui n'ont jamais été plus qu'éboueurs !”

C'est l'ascension, le devenir nouveau-riche, en tant que solution individuelle et la mobilité sociale comme credo collectif. C'est la décadence, que tout le juridisme et légalisme dénonce comme baromètre infaillible. Manque l'esprit, demeure l'écrit. Manque la valeur, demeure la richesse. Il semblerait que l'on entre dans une préfiguration des temps actuels syncrétiques, où le droit (et la politique) épuisent la normativité, le manque de convictions et de valeurs.

Ibn Sara affirme :

“L'ignorance attire la richesse, comme l'aimant attire le fer.”

Et, déjà au XIe siècle, Abu Bakr Ibn Ruhain regrettait :

“une époque qui abaisse les hommes d'idées élevées et élève les hommes d'âme vile et de condition inférieure.”

C'est donc au moment de la déchéance qu'apparaît cette satire politico-sociale. Bien sûr, des hommes scrupuleux et sages, comme le mystique soufi Al-Mirtuli, avaient déjà remarqué la corruption des institutions juridiques. Mais il semble que le problème n'était pas uniquement luso-arabe. En ce qui concerne les institutions spécifiquement juridiques, c'est-à-dire les Cadi, bien que les premiers soient nimbés d'une aura mythique de droiture, il semble que

“depuis que les Cadis existent, l'Islam n'a cessé de se plaindre de leur ignorance ou de leur malhonnêteté et prononce que la grande majorité d'entre eux est vouée à l'Enfer.” (Georges Bousquet)

Peut-être qu'au-delà de l'Enfer dans l'Au Delà, il y a l'enfer sur la terre de la calomnie et de l'envie, qui poursuivent les magistrats, tous les juristes, en fait. Al-Mirtuli rappelle les bons conseils donnés, afin que quelqu'un ne choisisse ces carrières :

“Je te l'ai dit, et voulu
ne sois ni notaire,

ni iman, ni même juge.
Rien du tout cela ! Et alors
Ainsi tu éviterais
d'être accusé
de parjure,
et aussi tu ne serais
jamais envié
Et personne jamais ne t'appellerait
malhonnête.“

Ceci signifie : la poésie, dans sa pureté, n'a pas le courage de défendre le style de vie légaliste, formaliste, hypocrite, judiciaire, ni le royaume des parvenus, des arrivistes. Elle satirise. Et sa satire, sa critique, nous révélant une société dans laquelle, sens Dieu, ni gloire militaire, ni roi en qui croire, sans morale à qui nous accrocher, sans amour qui nous enivre, nous console ou nous exalte, études qui nous occupent, ou sagesse qui élargisse notre vue, on ne croit que dans la force des postes, des honneurs, de l'appareil contraignant du droit ou de la politique.

Il semble que, cependant, la conquête se consume, que l'Islam recule.

Dans l'adversité, quelques cris d'alerte rappellent que le droit ne se borne aux places, magistratures, formules. Mais que le droit possède une racine morale. Il est toujours touchant d'écouter la plainte d'Al-Mu'Tamid, et par elle de comprendre la dureté de quelque peine que ce soit quand elle prive de la liberté, surtout quand elle est infligée à un innocent :

“Je pleurais en voyant passer
devant moi une bande de catás
ils étaient libres et ne connaissaient
ni prison ni menottes [...]
Ils ne passent pas comme moi la nuit,
dans de terribles angoisses
lorsque j'entends guircer la porte de ma cellule
leurs serrures ou leurs clefs.
ah ! que Dieu garde leurs enfants
les miens manquent de l'eau et d'ombre“

Devant l'injustice de la situation de ce poète, nous nous mettons à méditer sur la difficulté et la transcendance de la fonction de juger. Comment les époques irréfléchies, contentes d'elles-mêmes, jugent et condamnent sans penser. Et... qui juge ?

Contrairement à la justice occidentale, entièrement conçue pour les

punitions (Jonahan Swift le faisait déjà remarquer dans *Les Voyages de Gulliver*) ce problème est posé, dans la poésie luso-arabe, à travers un binôme (plus moral ou religieux) punition-récompense. Ainsi l'équationne Ibn Abdum, dans ce poème sur le destin (que nous avons déjà cité *supra*) qui a pour thème proche un événement politique : la chute des Aftacides :

“Qui peut attribuer une récompense ou punir ?”

Cette interrogation est métaphysique, mais aussi morale et juridique. Et elle est d'autant plus juridique que (bien que l'on puisse lui attribuer à nouveau une dimension transcendante) c'est le poète torturé lui même qui(s')interroge, devant une situation, qui a rendu vaines la générosité et la valeur, et à une époque sans loi :

“O vaine générosité, ô vaine valeur !
Qui me défendra de l'opresseur
(Calamité d'une nuit sans aurore)
Qui ? S'il n'y a plus de règle à respecter
Et qu'il ne reste plus qu'un silence imposé ?”

Il n'y a pas de règle à respecter et pourtant le silence est imposé. N'y-a-t-il pas ici une contradiction ? Bien sûr que non. C'est la règle la règle juste, qu'il n'y a pas. La règle du silence est une règle injuste, ce n'est donc pas une règle, du moins, elle n'est pas juridique.

La poésie luso-arabe, soit elle ne parle pas du droit, ou elle le fait subtilement, presque sans bruit ; elle s'attache avant tout à d'autres thèmes. Mais elle nous montre le déficit juridique de la justice des temps de déchéance.

Al-Judami, qui bien qu'originaire de Sagarosse, fut gouverneur de Lisbonne, où, a'après lui, il ne s'enrichit que d'éloges, accuse :

“Comme vous êtes loin du droit !
avez-vous perdu tout sens de justice ?[...]”

Oubli des lois divines, la désobéissance dont parlait Ibn-As-Sîd, et qui est également oubli de la moralité du droit, implique que toutes les solutions de génération, même les plus généreuses, se corrompent et deviennent vaines, en une éternelle dialectique dans laquelle aucune valeur n'est soide.

C'est pourquoi nous ne pouvons oublier que Al Mu'Tamid lui même semble être l'auteur d'un poème qui symbolise ce cercle vicieux, qui commence dans l'oubli de Dieu. Il commence par le refus de la politique (“laisse ces vaines personnes/Avec leurs promesses et intrigues”), et

l'affirmation de l'aspect vénial de la joie provoquée par le vin :

“Je ne veux entendre parler
que de chansons et de vin
n'aies crainte, Dieu pardonne les excès.”

Pour, ensuite, ne pas résister à la solution politique, et pour elle et avec elle résoudre le problème du Droit, de la justice. Un roi sera justice. Le droit sera l'œuvre d'un monarque :

“C'est un roi qui toujours tempère
tristesses et amertume
la justice est son but.”

Mais rien semble se résoudre et out se retrouve et s'élève en une plainte de désespoir :

“Ainsi je ne suis pas bien
et je désespère
Que faire ? Viens ma mère,
je ne cesse de pleurer.”

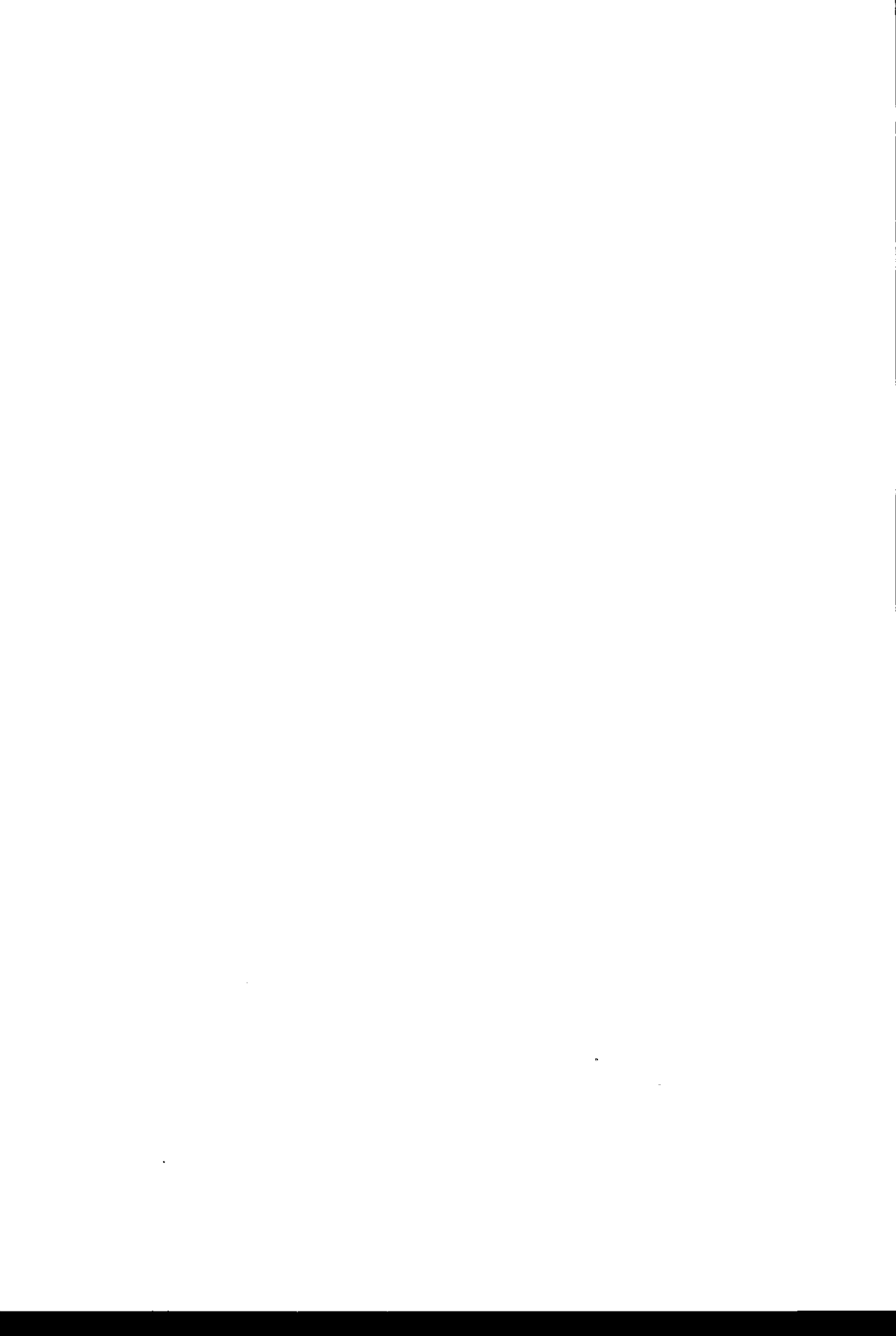
Que faire ? C'est la grande question politique.

Dans ce “viens ma mère” nous voyons de loin la promesse de retour de D. Sébastien, un des trois rois morts à Alkacer Kibir, précisément au Maroc. Je pense qu'il existe aussi une vague ressemblance avec l'iman de la resurrection qui se cache au mont Riduan.

Tous deux reviendront, dans notre messianisme commun. Alors la poésie, le droit et la politique seront certainement réconciliées.

Mais, en attendant que ceci arrive, les portugais, héritiers des luso-arabes, continuent à n'accorder aucune confiance à la justice et au pouvoir. Ils ne sont point ennemis du droit. Ils n'ont pas cette *Rechtsfeindschaft* que les Allemands, bien rangés et amis de la loi, ont inventé pour caractériser les peuples du sud, plus amis du soleil.

Et lorsque une patrouille de police s'approche, les automobilistes, en toute solidarité extra-juridique et extra-politique, font, au Portugal, des appels de phares pour se prévenir. Il s'agit de la protection du privé contre le public qui existe déjà dans la poésie que nous venons de traiter rapidement ici.



LA LOI FORMATION-INSERTION : OU L'ANTI-CHAMBRE DU DROIT

Mohamed Larbi BENOITHMANE^(*)

Une loi nouvelle n°93-16 fixant "des mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion"⁽¹⁾, vient de s'ajouter à la diversité des textes qui constituent le corpus de la législation nationale du travail.

A l'examen, cette loi s'avère susceptible de diverses lectures dans la mesure où elle interpelle à la fois plusieurs disciplines dont l'économique, le social, la sociologie du travail, la formation, le juridique et le fiscal. A leur intersection, ces différentes disciplines ne peuvent poser qu'une problématique large, dense et peut être même à géométrie variable.

Si cette loi avait été assortie d'un exposé des motifs, il est certain que l'un des éléments importants qui en aurait constitué la trame, aurait été axé sur l'évolution et le fonctionnement du marché du travail au Maroc, comportant d'une part, son analyse et ses perspectives et d'autre part, l'explication des distorsions qui existent entre l'offre et la demande d'emploi.

En effet, d'après des données récentes, le taux de chômage au niveau national est relativement très élevé et apparaît plutôt comme un phénomène urbain : près de 17,6% avec les taux les plus forts chez les actifs ayant un niveau secondaire (23,8%) ou supérieur (18%). La question centrale que posent ces chiffres est de savoir comment et pourquoi dans un pays comme le Maroc, les personnes qui ont reçu une formation de plus de dix années enregistrent le taux de chômage le plus élevé du pays parmi les demandeurs d'emploi ? Quelque part, les filières de formation sont donc gravement inadaptées d'autant plus que les offres d'emploi demeurent en grand nombre non satisfaites⁽²⁾.

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) B.O. n°4197 du 7 avril 1993

(2) Voir notamment les travaux du CNJA, particulièrement ceux de la 1ère et 2° session.

I/ Des origines multiples et un contenu controversé

La genèse de la loi trouve certainement son point de départ dans ce constat. Mais est-ce le seul ? Certes pas. Depuis longtemps, les organisations patronales estiment que la relation de travail telle qu'elle est actuellement réglementée et mise en œuvre est "pénalisante pour l'entreprise"⁽³⁾.

Elles estiment sans détour que le marché du travail doit se plier encore plus aux exigences de l'appareil productif et que "la législation actuelle du travail constitue un frein important à la nécessaire flexibilité" que requièrent les mutations du tissu économique. Des changements de cette législation sont donc réclamés. Il s'agit avant tout de "supprimer les autorisations préalables tant pour l'embauche que pour les licenciements", tout en révisant le système des indemnités en cas de rupture du contrat de travail". Pour ce qui est des indemnités mentionnées, ces organisations lamentent "le comportement systématique en faveur des salariés quels que soient les motifs du licenciement", en ajoutant que "tant que les employeurs seront systématiquement condamnés, il y aura un frein à l'embauche". C'est on ne peut plus clair.

Cette position a été confirmée tout récemment lors du déclenchement du dialogue entre les partenaires sociaux au sujet de la "réforme" du Code de travail. Parmi les préalables essentiels formulés par la CGEM figure en bonne place : "l'adaptation de la législation du travail à l'évolution économique et sociale qui aurait pour fin le principe de la flexibilité du marché de l'emploi"⁽⁴⁾.

Ainsi, il peut être valablement énoncé que deux constats sont à l'origine du texte de loi formation-insertion, objet de cette étude. Un constat réel ayant trait à la montée du chômage et notamment des jeunes diplômés et un constat revendicatif formulé par une grande majorité des employeurs.

Par voie de conséquence, et compte tenu de ces éléments, lorsque le Conseil national de la Jeunesse et de l'Avenir a été créé en février 1991 et que sa première session a été consacrée à "l'insertion des jeunes diplômés", il s'avéra nécessaire, parmi les mesures à prendre d'urgence, de proposer un projet de loi qui s'insère dans un cadre de solidarité, de promotion du processus de production et de répartition équitable et équilibrée des richesses nationales. La mesure préconisée par le Conseil se voulait un acte parmi d'autres d'impulsion du programme global d'insertion des demandeurs d'emploi par le secteur privé et un instrument nouveau d'intégration socio-professionnelle.

(3) Mémoire de la C.G.E.M. présenté au gouvernement le 20 février 1987.

(4) Réponse de la C.G.E.M. au projet du Code de Travail

Mais, considérant plusieurs facteurs objectifs dont les nécessités du dialogue social et les impératifs d'une large concertation avec l'ensemble des partenaires publics et socio-professionnels, il en est résulté" le texte de loi en question.

Il ne s'agit pas, loin s'en faut, d'un texte indifférent. Son contenu et ses innovations en témoignent largement.

Ces innovations peuvent à la fois être appréhendées à travers son champ d'application, les encouragements, les avantages et obligations qu'il instaure aussi bien au profit des entreprises que des stagiaires.

Ainsi, toutes les entreprises sont concernées qu'il s'agisse d'entreprise individuelles ou de personnes morales de droit privé, à caractère artisanal, agricole, commercial, industriel, de service ou de promotion immobilière.

Les bénéficiaires, également, sont tous les titulaires d'un diplôme d'enseignement supérieur, du baccalauréat ou d'un diplôme équivalent et les inscrits comme demandeurs d'un premier emploi auprès des services provinciaux ou préfectoraux relevant du Ministère de l'Emploi.

Les encouragements portent sur les exonérations du paiement des cotisations patronales et salariales dues à la Caisse nationale de Sécurité Sociale et de la taxe de formation professionnelle, au titre des indemnités versées aux stagiaires. Ces exonérations cessent cependant d'être appliquées en cas de recrutement définitif pendant ou à l'issue du stage.

De même, les stagiaires sont exonérés de l'impôt général sur le revenu au titre de l'indemnité de stage.

S'agissant de sa durée, le stage porte sur dix-huit mois non renouvelables : les stagiaires ne pouvant durant cette période changer d'employeur qu'une seule fois, dans un intervalle de trois mois à compter de la date de rupture de la convention de stage avec le premier employeur.

Durant cette période, des indemnités mensuels sont prévus pour un montant qui ne peut être inférieur à 1.600 DH.

La perte du bénéfice de ces exonérations n'intervient que lorsque le montant de l'indemnité de stage est supérieur à 2.600 DH.

Pour formaliser la convention entre l'entreprise et le stagiaire, il est établi un contrat de stage-type, dit "convention de stage formation-insertion

professionnelle⁽⁵⁾ visé par les services du Département ministériel chargé de l'Emploi. Dans ce contrat-type doivent être mentionnés :

- l'affectation du stagiaire,
- les obligations particulières du stage, les congés annuels, la rémunération et les cas dans lesquels il peut être mis fin au contrat de stage.

Une attestation, enfin, est délivrée par l'employeur à l'issue de la période de stage ou en cas de recrutement définitif, avant l'expiration de cette période. Cette attestation précise la nature des services ou travaux exécutés par le stagiaire.

En somme, beaucoup d'innovations par rapport au droit du travail applicable et autant de points d'intersection avec des domaines et des secteurs qui rendent nécessaire cette lecture à plusieurs niveaux dont il a été question précédemment. De sorte que, plusieurs approches peuvent être envisagées pour appréhender cette loi.

II/ Des objectifs obscurs et une mise en œuvre au rabais

L'approche économique la place au centre des préoccupations actuelles puisque la doctrine et les analyses économiques sont aujourd'hui dominées par les deux questions fondamentales que sont la récession et la montée du chômage comme phénomènes incontournables tant au plan local qu'au plan mondial.

La démarche qui privilégie le politique ne peut en faire l'impasse, tant le chômage et l'emploi sont facteurs et agents de la stabilité et de la cohésion sociales. Pour celui-ci, l'emploi, comme la démocratie ou la sécurité, a un coût auquel il est vital de faire face d'une façon ou d'une autre, au risque d'avoir à gérer des situations, sociales difficiles sinon imprévues.

L'approche sociale ainsi que celle qui se rattacherait à la sociologie du travail ne peut que situer la question de l'emploi au plus haut de la hiérarchie des droits de l'homme économiques et sociaux. En effet, s'il est un droit véritablement déterminant dans la sphère des droits économiques et sociaux, c'est bien le droit au travail car, que voudront dire droit à l'éducation et à la formation, s'ils ne permettent d'accéder à la dignité par le bénéfice des fruits de son propre travail ? Comment accéder au droit au logement lorsque l'emploi fait défaut ? A qui s'adresse le droit à la couverture et à la sécurité sociale sinon aux titulaires d'un contrat de travail ?

(5) B O : op. cit.

Reste l'approche juridique. La loi 93.16 implique sous cet angle plusieurs interrogations. Certes, elle constitue désormais un outil parmi d'autres de l'articulation qui doit exister entre l'éducation, la formation et l'emploi. En ce sens, elle contribue à faire de l'entreprise un lieu de formation et peut-être même d'émergence d'une nouvelle culture par le biais de l'amélioration de son encadrement. Elle constitue aussi un texte, par certains aspects, novateur dans la mesure où il introduit notamment pour la première fois en droit marocain du travail la notion d'insertion professionnelle. mais, peut-on pour autant passer outre ses silences et les lacunes qui ne manqueront pas d'apparaître lors de sa mise en œuvre?

Tout d'abord concernant la formation, objet même de la loi. Quel en est le contenu ? par qui peut-elle être dispensée ? en principe, au regard du droit comparé, le contenu comme les personnes appelées à dispenser cette formation sont définis légalement. Mieux, les entreprises concernées sont au préalable habilitées par un acte administratif. Ces précautions sont généralement prises dans le but d'éviter tout abus ou dérapage au détriment du stagiaire. Rien de tout cela dans la nouvelle loi.

Par ailleurs, la loi a certes prévu un contrôle pour son application. mais, elle est restée muette sur ce qui, en l'occurrence, constitue le plus important, c'est-à-dire le contrôle de la formation dispensée. Or, il est pratiquement très aisé de transformer la période de formation en une simple période de travail, exempte des cotisations et taxes prévues au profit de l'entreprise.

La loi passe également sous silence la qualification de la convention passée entre l'employeur et le stagiaire. Est-ce un contrat de travail ou d'apprentissage sui-generis ? auquel cas et suite à un litige éventuel et envisageable, quel serait la juridiction compétente : la juridiction de droit commun ou la section sociale compétente en matière de relation de travail ?

En droit comparé, il existe bien (en Espagne, en Allemagne et en France, par exemple) des conventions dites "stages d'initiation à la vie professionnelle" ou "contrats d'adaptation" qui sont considérées comme des contrats de travail de type particulier.

Cette précaution législative prise dans ces pays évite la difficulté fondamentale que peut poser la question de la qualification d'une relation juridique entre le bénéficiaire et le fournisseur d'une prestation, et surtout celle des conséquences qui en découlent.

D'autres questions ne peuvent parallèlement être exclues.

notamment, comment évoluera le nombre des contrats de travail sur le marché de l'emploi suite à la promulgation de cette loi ? Les conventions de formation-insertion vont-elles se substituer, pour un grand nombre du moins, au contrat de travail traditionnel ? Le phénomène a été observé dans plusieurs expériences étrangères. Ce serait une autre innovation de cette loi, mais il s'agirait d'une innovation de type plutôt pervers.

D'autres encore peuvent-être posées à propos de cette nouvelle loi. Le visa exigée de la part des Services de l'Emploi ne risque-t-il pas d'introduire un formalisme contraignant lors de la conclusion de la convention, alors que le consensualisme est de rigueur en matière de contrat de travail ? Surtout, qu'est-ce qui a été prévu et mis en place sur le plan concret pour rendre cette loi réellement effective ?

Certes, une campagne médiatique a suivi sa promulgation. Mieux, une déclaration officielle de la C.G.E.M. a publiquement proclamé la mobilisation des entreprises, associations et fédérations qui lui sont affiliées, "pour concrétiser et offrir le maximum de stages de formation insertion " dans le cadre de cette loi. Mais quel en est l'impact, quelques mois après, sachant qu'elle a fait l'objet d'une revendication soutenue de la part des organisations patronales qui alléguaient que sans cette loi, l'embauche des jeunes et particulièrement des jeunes diplômés ne pourrait être revue à la hausse.

En ce sens, on peut noter aussi qu'une opération administrative initiée par les Services de l'Emploi a essayé en modernisant en partie les prestations des actuels bureaux de placements par la création des Centres d'Information et d'Orientation pour l'Emploi (CIOPE), de mener une action de sensibilisation en faveur de l'insertion. Plus, il est prévu d'installer d'autres progressivement dans la plupart des grandes villes. Certains ont même, d'ores et déjà, commencé à fonctionner en ayant pour mission première de se consacrer au placement des jeunes diplômés.

Or, ni les buts fixés à ces CIOPE, ni les moyens mis à leurs dispositions et encore moins les traditions héritées des bureaux de placements qui continuent parallèlement d'exister, ne permettent en toute objectivité d'être les promoteurs de la loi en question, ne serait-ce que potentiellement. On peut en vouloir pour preuve les résultats en matière d'insertion obtenus jusqu'ici en application de celle-ci⁽⁶⁾. Les conventions visées par les Services administratifs concernés demeurent très modestes et en tout cas très en deçà de ce qui a été escompté, compte tenu de la revendication des organisations patronales de

(6) Le nombre de conventions visées jusqu'au mois d'octobre 1993 ne dépasserait pas quelques dizaines.

départ et des avantages fiscaux que la loi accorde aux entreprises bénéficiaires.

Ces faibles résultats ne sont cependant pas étonnants. Ils s'inscrivent en partie peut-être dans la morosité qui caractérise de façon générale l'économie nationale mais découle surtout de la nature et des méthodes de travail des CIOPE, auxquels il revenait de garantir la promotion de cette loi.

Cette promotion, en effet, dépend principalement de la mise en place d'une véritable action d'intermédiation, capable de rompre avec les habitudes du passé et de créer une nouvelle dynamique fondée sur la rationalisation et une meilleure maîtrise du marché du travail.

Seule une structure spécialisée, qui peut prendre la forme d'une Agence Nationale pour la promotion de l'Emploi, est en mesure de mieux réaliser toutes les actions actuellement confiées aux CIOPE tout en allant au-delà. En effet, en plus des opérations d'accueil, d'enregistrement et parfois d'orientation des demandeurs d'emploi dont s'occupent actuellement CIOPE, l'Agence peut mener à bien des actions de prospection de l'offre directement auprès des entreprises et l'organisation d'actions de "formation-adaptation" au profit des demandeurs d'emplois. Elle mènerait ainsi des actions en aval et en amont de l'insertion recherchée. De la même façon, elle peut s'ériger en observatoire efficace des données et de l'évolution du marché du travail, aux différents niveaux local, régional et national. Or, assurer de telles fonctions est à la fois urgent et nécessaire pour connaître le marché du travail national et anticiper ses besoins mais surtout pour agir en connaissance de cause pour définir et poser les jalons d'une politique efficace de l'emploi susceptible d'influer sur les taux de chômage.

Pour y parvenir, cette Agence devrait être conçue pour agir, en toute autonomie et libérée des méthodes de travail et des procédures administratives contraignantes. De sorte que, à titre comparatif, les buts assignés aux CIOPE actuels demeurent très timides et sans ambition par rapport aux objectifs qui pourraient être tracés à l'Agence, conçue comme une entité dotée des moyens pour faire face aux exigences d'un marché de travail qui requiert rationalisation, maîtrise et régulation.

En tout cas, une telle Agence serait par sa capacité de pénétration du Marché, le meilleur instrument à la fois d'un réel service public de placement et d'une politique de prospection des emplois en étroite collaboration avec les partenaires sociaux.

Toutes choses qui sont absolument nécessaires pour une meilleure et efficace mise en œuvre de la loi Formation-Insertion en question. Incontestablement, si telle Agence réclamée depuis longtemps, existait, le bilan réel et effectif de cette loi aurait été sans commune mesure avec celui enregistré par les services actuels de simple placement.



JUSTICE ADMINISTRATIVE ET DUALITE DE JURIDICTIONS

Amine BENABDALLAH^(*)

" Tous les hommes qui, dans l'histoire, ont eu une action réelle sur l'avenir, avaient les yeux fixés sur le passé "

G.K. CHESTERTON.

1 - Plus que toute autre institution, c'est sur le terrain de la pratique que la justice peut être valablement appréciée. Même en atteignant son point culminant de perfection, elle doit continuellement subir des retouches, si ce ne sont des réformes profondes, tendant à l'améliorer, à réduire autant que possible ses lacunes ; plus précisément, ce qui est susceptible de constituer une entrave entre l'opprimé et le juge. Ce n'est pas sans raison, ni un hasard, si dans la sagesse arabe, on inculquait avec insistance que la justice est la base du pouvoir. Cet axiome, fort ancien, mais valable pour toute époque, trouve une application remarquable et pleinement illustrée non seulement lorsqu'il s'agit de justice tout court, régissant les relations entre particuliers, mais encore, et avec ~~notamment~~ notamment plus de rigueur, lorsqu'il s'agit de justice administrative.

Dès le recouvrement de l'indépendance, le Maroc, conscient de la nécessité d'instaurer les bases d'une justice administrative, sans laquelle toute entreprise démocratique s'effondrerait, compléta le système édifié sous le protectorat⁽¹⁾, par la création d'une Cour Suprême⁽²⁾ compétente pour statuer en dernier ressort sur tous les litiges qui, naguère, ressortissaient à ce niveau à la Cour de cassation française⁽³⁾, et en premier et dernier ressort, sur les recours en annulation pour excès de pouvoir.

Depuis lors jusqu'à aujourd'hui, toutes les évaluations faites à

(*) Professeur à l'Ecole Nationale d'Administration, Rabat.

(1) Dahir du 12 août 1913, relatif à l'organisation judiciaire.

(2) Dahir du 27 septembre 1957, instituant la Cour Suprême.

(3) A. MICHEL, *Traité du contentieux administratif au Maroc*, P.U.F. 1932 ; R. MONIER, *Traité du contentieux administratif au Maroc*, Sirey 1935 ; O. RENARD-PAYEN, *L'expérience marocaine d'unité de juridiction et de séparation des contentieux*, L.G.D.J. 1964.

propos de cette justice ont mis l'accent sur le faible nombre de recours et, de ce fait, sur la protection très précaire de l'usager de l'administration⁽⁴⁾. Après donc plus de trente ans d'expérience, le système gagne à être réformé ; et c'est justement dans cette optique qu'une loi votée le 12 juillet 1991 a créé les tribunaux administratifs⁽⁵⁾. Pièce maîtresse de la réforme, ces tribunaux inspirent quelques réflexions.

2 - En soi, l'institution de tribunaux administratifs est une initiative si louable, si sécurisante que tout juriste de quelque formation qu'il soit ne peut que saluer avec révérence et confiance sans chercher le moins du monde à la remettre en cause de crainte que l'on se méprenne sur ses réserves.

Néanmoins, on ne doit pas se dissimuler que parfois une innovation juridique a pour effet d'entraîner un certain nombre de conséquences qui avec le temps peuvent s'avérer très fâcheuses au point de constituer une zone d'ombre qui amoindrit tout l'éclat des résultats positifs produits par l'innovation elle-même. En somme, en procédant au bilan prospectif, coût-avantage, on se rend compte que les résultats escomptés peuvent se révéler très peu satisfaisants au regard des effets secondaires qui les accompagneront⁽⁶⁾. Comment cela ?

Ce projet de loi instituant les tribunaux administratifs entend faire ressortir à la compétence de ces derniers, outre une catégorie de recours pour excès de pouvoir, ce qui est un rapprochement de la justice des administrés, mais également tout le domaine de la responsabilité contractuelle et extracontractuelle de l'administration⁽⁷⁾. Or, ce faisant, on ne manquera pas de voir l'activité administrative relever par le jeu du critère matériel⁽⁸⁾, tantôt du juge administratif, tantôt du juge ordinaire. Ce qui acheminera inévitablement vers un système de dualité de juridictions. Est-on alors condamné, pour garantir une véritable justice administrative, à n'opter que pour un tel système ? Nous ne le pensons pas, car ce système, œuvre pleinement réussie grâce à une abondante jurisprudence et une ingénieuse doctrine, est le produit

(4) La cour suprême ne rend qu'une quarantaine d'arrêts par an en matière de recours pour excès de pouvoir.

(5) B.O. du 3 novembre 1993 n° 4227.

(6) A. BENABDALLAH, *Les tribunaux administratifs : A propos d'une loi en gestation*, Administration et Société, 1991, n° 3, p. 25.

(7) En application du Code de Procédure civile de 1974, cette responsabilité est actuellement du ressort des tribunaux de première instance.

(8) M. ROUSSET, D. BASRI, A. BELHAJ et J. GARAGNON, *Droit administratif marocain*, Rabat, 1984, p. 8 et s et 521 et s.

d'une conception purement française du principe de la séparation des pouvoirs.

3 - En effet, parmi les pays de la Communauté économique européenne, la France est le seul Etat à avoir un système tout à fait particulier, *sui generis*, de contentieux administratif. C'est un système de double ordres de juridiction dont un seul est compétent pour connaître, sauf exception légale, de l'ensemble des litiges administratifs. En dehors de la Grèce qui depuis les Constitutions de 1952 et 1975, s'en est étroitement rapprochée⁽⁹⁾, tous les autres Etats, avec des variantes parfois importantes que justifient des facteurs historiques, ont adopté un système où le contentieux objectif appartient à un juge spécial - administratif - et le plein contentieux relève de la compétence du juge ordinaire⁽¹⁰⁾. A ce propos, un survol très rapide de différentes organisations judiciaires de quelques pays permet d'observer que chaque système a une origine qui plonge ses racines dans l'Histoire lointaine tout en aspirant à s'adapter à des besoins nouveaux, mais sans que cela n'entraîne sa complète métamorphose.

Ainsi, si l'on prend l'exemple de la République Fédérale d'Allemagne, on se rend compte que le système en place est le résultat d'un processus bien antérieur à l'unification de l'Empire par Bismark, puisque, déjà à la fin du XVIIème siècle, il existait, en matière administrative, des juridictions spéciales dont les plus importantes étaient les "chambres de justice", (*Justizkammern*) compétentes pour apprécier les mesures de police⁽¹¹⁾. N'empêche cependant que le plus gros des affaires administratives relevait des tribunaux ordinaires. L'établissement de l'équivalent d'une juridiction administrative eut lieu dans les Etats de l'Allemagne du Sud, sans doute influencés par les idées de la Révolution française, et, surtout, la création du Conseil d'Etat par Napoléon, puisque généralement l'examen des recours des administrés était confié à un organisme gouvernemental portant le nom de Conseil secret (*Geheimer Rat*) qui jouissait pratiquement des mêmes atouts que le Conseil d'Etat français. Les Etats du Nord, quant à eux, tout en réaffirmant au début du XIXème siècle, la compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative, adoptèrent, plus tard, des lois tendant à leur retirer une grande partie du contentieux administratif qui devint de la

(9) E. SPILIOPOULOS, *La dualité de juridiction en Grèce*, R.F.D.A. 1990, n° 5, p. 877.

(10) R. DRAGO, *Actualité du principe de séparation en France et dans les Etats de la C.E.E.*, A.J.D.A. 1990, n° 9, p. 582.

(11) A ce propos, pour une étude détaillée, O. MAYER, *Le droit administratif allemand*, Paris 1903 ; FLEINER, *Les principes généraux du droit administratif allemand*, Delagrave, Paris 1933, traduction, Ch. EISENMANN ; M. MARTIN, *Les juridictions administratives en Allemagne*, E.D.C.E. 1952, p. 166.

compétence de l'Administration elle-même. Cet état de fait demeura jusqu'à sa condamnation formelle par le paragraphe 148 du projet de Constitution impériale de 1848, proclamant la cessation de l'exercice de la justice par l'administration elle-même. Cette proclamation, considérée comme le point de départ d'un mouvement tendant à créer dans toute l'Allemagne des juridictions administratives, eut pour conséquence l'édiction dans le Duché de Bade, une loi du 5 octobre 1863, instituant une Cour de justice administrative (*Verwaltungsgerichtshof*) exemple qui fut suivi par les autres Etats après la fondation du IIème Reich⁽¹²⁾. Actuellement, il existe en Allemagne cinq ordres de juridiction - six, si l'on compte la juridiction constitutionnelle - dont deux connaissent des affaires administratives. La juridiction administrative chargée des recours en annulation, et la juridiction ordinaire compétente en matière de responsabilité⁽¹³⁾.

On retrouve cette dichotomie du contentieux administratif dans tous les autres pays de la C.E.E. à quelques variantes près, liées à des raisons historiques, en Belgique, en Italie, au Luxembourg et aux Pays Bas⁽¹⁴⁾. Seule la Grande Bretagne, loin des influences continentales, et certainement favorisée par sa situation insulaire, se particularise par un système bien original.

Il consiste dans l'existence de soixante dix tribunaux administratifs regroupés selon leur vocation en cinq grandes catégories⁽¹⁵⁾. Ces tribunaux, tirant leur origine lointaine du développement de l'Etat-Providence qui s'accompagna à la fin du XIXème siècle de la mise en place de structures destinées à statuer sur les réclamations des administrés, ont été créés en

(12) J.M. AUBY et M. FROMONT, *Les recours contre les actes administratifs dans les pays de la C.E.E.*, Dalloz, 1971, p. 13.

(13) A. FISCHER, *Le contrôle juridictionnel de la légalité de l'action administrative en R.F.A., R.F.A.P.* avril - juin 1984, n° 31, p. 8 L'auteur nous apprend que le contrôle de l'administration appartient aux tribunaux ordinaires comme étant une compétence de droit commun - article 19 alinéa 4 de la loi fondamentale. Cf, également, C. AUFEXIER, *La dualité du droit applicable à l'administration et la pluralité de juridictions en matière administrative en Allemagne*, R.F.D.A. 1990, n° 5, p. 863.

(14) J.M. AUBY et M. FROMONT *op. cit.* respectivement, p. 139, 285, 341 et 371.

(15) Les tribunaux économiques ; les tribunaux fiscaux ; les tribunaux sociaux, les tribunaux statuant sur certaines questions relatives aux libertés et les tribunaux immobiliers. Pour détails, cf, P. GERARD, *Les tribunaux administratifs britanniques*, A.J.D.A. 1991, p. 3 et s; J. BELL, *Unité ou dualité de juridictions en matière administrative au Royaume-Uni*, R.F.D.A. 1990 n° 5 p. 892.

1958⁽¹⁶⁾. Toutefois, il est important de signaler qu'ils ne forment pas un ordre juridictionnel indépendant, pas plus d'ailleurs qu'ils ne constituent des juridictions *stricto sensu* en ce sens "qu'ils s'intègrent dans le système ministériel au titre d'une justice retenue et voient leur action coordonnée par le *Concil on Tribunals*"⁽¹⁷⁾. Spécialisés néanmoins en matière de litiges opposant les particuliers à l'administration, ils demeurent fidèles à la tradition britannique de la *Common-law* qui se distingue sur de nombreux points de la justice administrative dans un pays de dualité de juridictions⁽¹⁸⁾.

4 - Ce bref survol permet de constater que l'existence d'une justice administrative n'est pas subordonnée à celle de la dualité de juridictions. Non point que cette dernière soit une inutilité juridique, ou ne soit pas justifiée au plan historique. Tant s'en faut ! Car là réside en réalité le nœud gordien de la question à laquelle on se propose de réfléchir. Pourquoi, dans certains pays, existe-t-il des systèmes identiques qui se différencient du système de dualité de juridictions dont le berceau se trouve en France⁽¹⁹⁾ ? La réponse à cette interrogation ne peut résulter que d'une lecture attentive de l'Histoire de ce système, des raisons qui ont été à sa base et qui ont finalement conduit à la création de tribunaux administratifs. Par ailleurs, puisque l'on projette actuellement au Maroc de créer des tribunaux administratifs à l'image de ce qui existe en France, il ne serait pas inconvenant de procéder avec le respect que l'on doit à tout système de quelque pays qu'il soit, à une évaluation critique inspirée précisément par des travaux d'auteurs du pays même qui abrite la dualité de juridictions.

I - LES RAISONS DU SYSTÈME DE DUALITÉ DE JURIDICTIONS

5 - Se pencher sur les raisons de la création - ou, comme on le remarquera, de l'éclosion - du système de juridictions, c'est faire état de son histoire et des étapes successives de son institutionnalisation. A cet égard, on peut relever qu'il ne s'agit pas d'un système choisi, créé *ex nihilo* ; il n'est pas le produit d'une réflexion d'un législateur soucieux de doter son pays d'une institution originale sans égal dans le vieux continent. La dualité de juridictions, c'est au contraire l'aboutissement d'un long processus historique dont l'orientation a été balisée par l'histoire de France, principalement la

(16) P. GERARD, *loc. cit.* p. 3

(17) R. DRAGO, *loc. cit.* p. 583.

(18) P. GERARD, *loc. cit.* p. 12.

(19) Dans son article précité, le professeur DRAGO remarque, p. 581 qu'"il apparaît qu'il (le système français résultant de la loi de 1790) s'insère mal dans le cadre communautaire car le système français est pratiquement seul de son espèce, de sorte qu'il est possible que l'échéance de 1993 le mette dans une situation difficile".

conception française de la justice à l'égard de l'administration, et dont les contours ont été définis, fixés par une nécessité impérieuse : protéger l'administré contre les abus des autorités administratives et les préjudices résultant de l'activité de l'administration.

§ 1 : LA CONCEPTION FRANÇAISE DE LA JUSTICE À L'ÉGARD DE L'ADMINISTRATION

6 - A l'origine est le principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires selon lequel, il est interdit aux tribunaux judiciaires de connaître des litiges administratifs⁽²⁰⁾. Toutefois, bien que ce principe ne date que de la période révolutionnaire, et soit rattaché à une conception française de la séparation des pouvoirs⁽²¹⁾, théorie qui, comme le sait, fut systématisée dans "l'Esprit des lois" de Montesquieu, paru en 1748, force est de relever avec nombre d'auteurs⁽²²⁾ que, depuis que la fonction administrative s'est dissociée de la fonction juridictionnelle, on a de tout temps interdit à celle-ci de connaître des activités de celle-là⁽²³⁾. C'est alors sous l'Ancien Régime que furent semées les graines qui plus tard, récoltées par les hommes de la Révolution, sont devenues des "principes fondamentaux reconnus par les lois de la République"⁽²⁴⁾.

A - La tradition française de séparation des fonctions administratives et juridictionnelles.

7 - Plusieurs auteurs avancent, preuves à l'appui, que l'interdiction aux tribunaux de connaître des actes d'administration est une des règles les

(20) G. VEDEL et P. DELVOLVÉ, *Droit administratif*, Thémis 1990, p. 115 et s. ; J. MOREAU, *Droit administratif*, P.U.F. 1989, p. 27.

(21) C.C. n° 86. 224 D.C. du 23 janvier 1987, R.D.P. 1987, p. 1341, note Y. GAUDEMIEU, D. 1988, 117 note F. LUCHAIRE ; C.C. n° 89. 281 D.C. du 28 juillet 1989, A.J.D.A. 1989, p. 619, note J. CHEVALLIER.

(22) C. GOYARD, *La compétence des tribunaux judiciaires en matière administrative*, Ed. Montchrestien 1962, p. 65 ; T. CATHALA, *Le contrôle de la légalité administrative par les tribunaux judiciaires*, L.G.D.J. 1966, p. 7 ; F.P. BENOIT, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1968, p. 278.

(23) On ne cachera pas qu'il s'agit ici d'une vieille querelle doctrinale tout à fait dépassée par son inutilité. Si nous en faisons état c'est uniquement parce que dans une très large mesure, elle conforte l'idée que la dualité de juridictions a une histoire très lointaine qui d'après certains auteurs remonte à la période anté-révolutionnaire.

(24) C.C. du 23 janvier 1987, précité, note 21.

plus anciennes du droit public français⁽²⁵⁾. Dans un précieux article, le professeur F.P. BENOIT⁽²⁶⁾, s'érigeant en percutant défenseur de la dualité de juridictions en France, fonde une grande partie de son analyse sur l'idée que sous l'Ancien Régime fut édicté par Louis XIII, en février 1641, l'Edit de Saint Germain interdisant à la "Cour de parlement de Paris et toutes nos autres cours de prendre, à l'avenir, connaissance d'aucune affaire concernant l'Etat administration et gouvernement"⁽²⁷⁾. Il poursuit que si, en France, il y a une dualité de juridictions, c'est que celle-ci est le prolongement naturel d'une tradition antérieure à la période révolutionnaire.

Sans trop insister sur ce point, qui n'est pas l'objet de notre propos, et vieille querelle doctrinale⁽²⁸⁾, disons, pour faire bref, que de tout temps, en France, il y a eu une interdiction faite aux parlements, qui s'opposaient aux réformes royales par le pouvoir d'enregistrement⁽²⁹⁾, de connaître des affaires de l'Administration. La juridiction administrative ne fut créée que bien plus tard pour combler une lacune engendrée par la proclamation du célèbre principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires. C'est dire alors qu'il existe une tradition française plongeant ses racines dans les fins fonds de l'Ancien Régime, traduisant la volonté très ferme de soustraire "les requêtes portant sur un objet administratif ou fiscal" à la compétence des officiers de justice, pour les faire relever d'une formation spéciale qui apparaît comme l'ancêtre du Conseil d'Etat français actuel⁽³⁰⁾.

Là est le premier facteur historique qui explique l'existence de la dualité de juridictions en France. Il existe, cependant, un second, bien plus connu, ce que Achille Mestre considérait comme l'acte de baptême du droit administratif, le Pater Noster de la matière, l'article 13 de la loi des 16-24 août 1790.

(25) E. LAFERRIERE, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, Ed. 1887, T.I, L.G.D.J. p. 10. Le célèbre auteur écrit, p. 109 : "Aussi haut que l'on remonte dans notre histoire, depuis que des juridictions régulières ont été instituées on ne trouve pas d'époque où les corps judiciaires chargés d'appliquer les lois civiles et criminelles aient été en même temps appelées à statuer sur les difficultés en matière d'administration publique". De son côté, T. CATHALA, *op. cit.* avance, p. 7 : "Avant et après 1789, les mêmes principes furent mis en jeu, avant et après 1789, les mêmes esprits soutinrent la cause de l'Exécutif, qu'il soit monarchique ou républicain".

(26) F.P. BENOIT, *Juridiction judiciaire et juridiction administrative*, J.C.P. 1964 - I - 1838.

(27) F.P. BENOIT, *Les fondements de la justice administrative*, Mel. WALINE, 1974, T. II. p. 285.

(28) G. VEDEL et P. DELVOLVE, *op. cit.* p. 98.

(29) E. LAFERRIERE, *op.cit.* p. 149.

(30) F.P. BENOIT, *op.cit.* J.C.P. 1964 - I - 1838, §. 5

B - La loi des 16-24 août 1790.

8 - Si, sous l'ancien Régime, la nécessité gouvernementale d'assurer l'indépendance des administrations publiques à l'égard des corps judiciaires, d'empêcher qu'on ne puisse, comme disait Loysel, "mettre la couronne au greffe", était en quelque sorte instinctive, après 1789, elle est devenue raisonnée ; l'assemblée constituante l'a rattachée au principe constitutionnel de la séparation des pouvoirs⁽³¹⁾. Ce n'est pas sans raison que l'on parle aujourd'hui de la conception française de la séparation des pouvoirs⁽³²⁾.

En effet, au lendemain de la Révolution⁽³³⁾, on résolut de barrer la route à toute immixtion de la justice dans les affaires de l'Administration ; on considérait, selon la formule de Portalis que "juger l'administration c'est aussi (encore) administrer"⁽³⁴⁾. Cette volonté s'exprima en termes on ne peut plus clairs dans deux articles⁽³⁵⁾ qui expliquent toute l'évolution et la spécificité du droit administratif français. Elles ont entraîné, tel que l'enseignait le doyen Hauriou⁽³⁶⁾ d'une part la séparation des fonctions administratives et judiciaires, et, d'autre part, la séparation des contentieux. Cette attitude fut inspirée par le souvenir des parlements - corps exerçant la justice - de l'ancien Régime qui, jaloux de leurs privilèges, s'opposaient aux réformes susceptibles de les désavantager. Ainsi, voyaient-ils une perte financière dans l'attribution de certains procès par le Roi à ses Intendants, car ils étaient rémunérés, non par un traitement fixe, mais par le "procédé des épices". Leurs revenus professionnels restaient tributaires du nombre et de l'importance des affaires qu'ils avaient à juger⁽³⁷⁾. C'est alors la méfiance envers ce corps judiciaire qui explique la proclamation de la loi des 16-24 août 1790.

C'est donc à travers la tradition française que l'on peut voir les raisons lointaines de l'existence de la juridiction administrative. Lointaines, parce que, au moment de l'interdiction à l'autorité judiciaire de connaître des

(31) E. LAFFERRIÈRE, *op.cit.* p. 11.

(32) C.C. 28 juillet 1989, *précité*.

(33) D'après M.C. TANUCCI, *La métamorphose de la démocratie*, éd. Odile Jacob, 1989, p. 66, le système de la dualité a permis aux hommes de la Révolution de "conférer une respectabilité nouvelle à la doctrine déjà séculaire de la séparation des autorités administratives et judiciaires, régulièrement invoquée par la Monarchie pour protéger l'Etat naissant des Parlements".

(34) A l'Assemblée constituante de 1790, Thouret s'exprimait en ces termes : "En général l'esprit des grandes corporations judiciaires est un esprit ennemi de la régénération".

(35) Loi des 16-24 août 1790 et décret du 16 Fructidor An III.

(36) M. HAURIOU, *Précis de droit administratif et de droit public*, 1933, p. 335.

(37) M. WALINE, *Traité élémentaire de droit administratif*, Sirey 1952, p. 24-25.

litiges administratifs, on ne songea guère à instituer dans l'immédiat, un corps, une juridiction nouvelle chargée de ces litiges. Celle-ci apparut au fil des années, au fur et à mesure que fut admise l'impérieuse nécessité de protéger l'administré contre l'administration.

§ 2 : LA NÉCESSITÉ DE PROTÉGER L'ADMINISTRÉ CONTRE L'ADMINISTRATION

9 - Interdire aux tribunaux de connaître des litiges administratifs fut une option irrévocable ; mais pouvait-on laisser l'administration sans juge ? Précisément, c'est ce souci qui amena plus tard à la création d'une juridiction administrative, car c'est en réaction à l'interdiction que naquit la juridiction chargée de juger l'administration. Ce qui lui octroya un privilège de juridiction⁽³⁸⁾. Mais avant d'en arriver là, la justice administrative traversa des étapes qui s'échelonnèrent sur presque un siècle au cours duquel on optait pour un système que l'on voulait définitif sans dessein de le réformer, mais qui ne s'avérait par la suite qu'une étape transitoire vers la création d'une juridiction administrative et la dualité de juridictions⁽³⁹⁾. Ainsi, de la théorie de l'administration-juge, on aboutit à la justice déléguée, instituée par la loi du 24 mai 1872.

A - La théorie de l'Administration-juge

10 - Les juges ne pouvant "à peine de forfaiture troubler de quelque manière que ce soit les opérations des corps administratifs...", et les textes révolutionnaires n'ayant laissé subsister aucune des juridictions qui, dans l'ancien régime, connaissaient des affaires administratives, de finances et de comptabilité publique⁽⁴⁰⁾, l'administration devint pratiquement sans juge, de ce fait, il s'ensuivit que la solution à tout litige opposant le particulier à l'administration devint du ressort de l'administration elle-même.

(38) G. VEDEL, *Droit administratif*, Thémis 1973, p. 72 et 73. "Il faut partir de l'idée que l'action administrative bénéficie de la règle de séparation. Nous disons "bénéficie" car il s'agit d'un privilège accordé à l'administration dans l'intérêt général sans doute, mais d'un privilège".

(39) M. GJIDARA, *La fonction administrative contentieuse*, L.G.D.J., 1972. L'auteur explique, p. 31, ... "Née d'une interprétation abusive du principe de la séparation des pouvoirs interdisant aux tribunaux ordinaires de connaître des actes administratifs, et après avoir créé au sein même de l'administration des organismes compétents pour apprécier les droits des particuliers, la justice administrative s'est développée à mesure qu'était admise et étendue, l'idée que l'individu pourrait avoir des droits à l'encontre de l'Etat et qu'il leur fallait la sanction d'un juge".

(40) Traitant de l'esprit général de la nouvelle législation de l'époque, E. LAFERRIERE, *op.cit.* numéro, p. 148, toutes les juridictions supprimées au lendemain de la révolution.

Ainsi, le citoyen ayant subi un préjudice provoqué par l'action administrative, ou se plaignant de l'illégalité d'un acte de la puissance publique, ne pouvait formuler sa réclamation que devant les supérieurs hiérarchiques de l'organe avec lequel il était en litige⁽⁴¹⁾. Les régimes politiques ayant varié, l'organe détenteur du pouvoir exécutif fut le Roi, assisté de ses ministres, puis le Conseil exécutif sous la Convention, et enfin le Directoire et les ministres sous le régime directorial⁽⁴²⁾. C'était là, la seule possibilité de recours. Selon la formule consacrée, un recours à l'administration mieux informée⁽⁴³⁾. En fait, une administration juge et partie.

En l'an VIII, fut créé le Conseil d'Etat qui se vit attribuer un rôle purement consultatif consistant à proposer au Chef de l'Etat, les solutions aux litiges mettant en cause l'administration. C'est la période de la justice retenue, car c'est au Chef de l'Etat qu'il revenait d'adopter ou de rejeter l'avis de son Conseil ; mais ne se croyant pas meilleur juriste que ses conseillers, il "s'en remettait à eux et apposait sa signature sans changer pratiquement quoi que ce fût à l'avis"⁽⁴⁴⁾.

Ainsi, commençaient à se dessiner en filigrane, la nouvelle attribution du Conseil d'Etat et des Conseils de préfectures et en même temps la naissance d'une juridiction administrative et, par là, de la dualité de juridictions. Le nouvel ordre de juridiction exerça la justice déléguée dans un premier temps, de 1848 à 1852, sous la II^{ème} République⁽⁴⁵⁾, puis à titre définitif avec la promulgation de la loi, toujours en vigueur, du 24 mai 1872.

B - La Justice déléguée.

11 - C'est avec la justice déléguée que naquit une juridiction administrative statuant souverainement sur les recours en matière contentieuse administrative et sur les demandes d'annulation pour excès de pouvoir formées contre les actes des diverses autorités administratives. Cette juridiction vint corriger les erreurs du passé. Soustraire l'administration au contrôle judiciaire n'était pas une option de nature à régler les litiges l'opposant aux particuliers. On constitua une juridiction spéciale pour tempérer les conséquences de l'immunité juridictionnelle que l'on a

(41) On retrouve ici les origines de la notion de recours administratif préalable.

(42) E. LAFERRIERE, *op.cit.* p. 153 et s.

(43) "Je demande un juge afin qu'il soit constaté que la loi reconnaît en moi un droit violé par l'administration, on me donne pour juge mon adversaire ; je me plains et l'on me répond qu'ainsi le veut la division des pouvoirs" LEJEUNE. Cf. M. GJIDARA, *op.cit.* p. 27.

(44) M. WALINE, *op.cit.* p. 24.

(45) E. LAFERRIERE, *op.cit.* p. 212 et s.

transformées en privilège de juridiction. On a doté l'administration d'un juge recruté en son sein, conscient des impératifs de son action⁽⁴⁶⁾. C'est dans cet esprit qu'est née la juridiction administrative. Mais cette naissance devant inmanquablement entraîner des conflits de compétences avec la juridiction civile déjà existante, on décida d'instituer par la même loi du 24 mai 1872, un Tribunal des conflits. A ce tribunal, consécration éclatante de la dualité de juridictions, on confia la tâche de dire qui des deux ordres de juridictions est compétent pour statuer sur une affaire concernant l'administration.

C'est à partir de cette date que commença à se développer une véritable jurisprudence administrative, où le juge s'est révélé le créateur de normes juridiques, de principes et de règles qui, plus tard, furent adoptés par le législateur. Ici, curieusement, par comparaison aux autres domaines du droit, où la législation était abondante, c'est le juge qui a précédé dans nombre de cas le législateur dans l'élaboration de la norme juridique. Cette possibilité lui a été offerte, ou le devoir imposé, du fait que la juridiction administrative se trouvant devant un vide juridique n'était pas obligée de puiser dans le droit commun, mais plutôt devait régler les litiges en tenant compte de la nécessité de protéger le citoyen et de l'impératif de respecter l'intérêt général.

La juridiction administrative a fait l'objet de plusieurs réformes tendant à la rapprocher du justiciable. L'encombrement du Conseil d'Etat a conduit, en 1953, à la création de tribunaux administratifs, puis, en 1987, à la création de cours administratives d'appel⁽⁴⁷⁾. Ces réformes, intervenues plus pour perfectionner que pour corriger, dénotent la réussite d'un système qui demeure en parfaite concordance avec son origine historique.



12 - La dualité de juridictions n'est pas un choix délibéré ; c'est une conséquence d'un processus historique dont le déclenchement remonte pour la majorité des auteurs à la période révolutionnaire, et pour certains - ce qui, du reste, lui donne plus de racines et de force - à l'époque de l'Ancien Régime. S'il n'existe pas ailleurs dans les pays proches voisins de son pays natal, c'est que, précisément, non seulement on ne lui a pas trouvé de raisons historiques permettant la réussite de sa greffe, mais que - et c'est le plus important - à travers son évaluation critique, il ne présente pas que des avantages.

(46) R. G. SCHWARTZENBERG, *L'autorité de chose décidée*, L.G.D.J. 1969, p. 147 ; J. CHEVALLIER, *L'élaboration historique du principe de séparation de la juridiction administrative et de l'administration active*, L.G.D.J. 1970, p. 12.

(47) G. BRAIBANT, *Le droit administratif français*, Dalloz, coll. Amphithéâtre, 1988, p. 484.

II - EVALUATION CRITIQUE DU SYSTÈME DE DUALITÉ DE JURIDICTIONS

13 - Tel qu'il existe dans son pays natal, le système de dualité de juridictions est une belle réussite pour que l'on puisse valablement lui trouver des défauts ; ceux-ci étant grandement compensés par nombres d'avantages et de qualités qui font l'admiration de tous les juristes⁽⁴⁸⁾. Mais on ne doit pas perdre de vue qu'il est certaines institutions - et la dualité, pensons-nous, en est une - dont la réussite est assujettie à un ensemble de facteurs historiques, socio-culturels qui, conjugués, forment un tout sans lequel toute l'institution, bien que satisfaisante à courte échéance, peut s'avérer un échec à long terme. A ce sujet, nous pensons qu'il est périlleux de transplanter un système de deux siècles d'âge dans un quelconque pays sans que les difficultés ou les complications dont il est porteur, et qui ont pu y être aplanies avec le temps, pour n'être que des embûches sans grande importance, ne constituent des obstacles de taille difficilement maîtrisables dans le pays receveur.

Dans cette optique, on peut observer avec une doctrine quasi unanime⁽⁴⁹⁾ que le dualisme juridictionnel recèle des difficultés tenant, entre autres⁽⁵⁰⁾ à la détermination de compétence et à la contrariété des jugements.

§ 1 : LA DÉTERMINATION DE L'ORDRE JURIDICTIONNEL COMPÉTENT

14 - Si le dualisme juridictionnel pouvait se réaliser sans poser le redoutable problème du critère de compétence, à coup sûr, il serait un système parfait. Sans doute, retrouve-t-on le problème du critère même dans les système d'unité de juridiction adoptant une dualité de droit, tel le Maroc, mais le fait est que, ici, son impact demeure interne à la juridiction sans avoir d'incidences substantielles sur les justiciables. Dans le système de dualité, le domaine d'application du droit administratif se révèle parfois un lit de

(48) Parmi les qualités qui suscitent l'admiration, il y a précisément la grande part de subtilité que l'on retrouve dans différents arrêts, révélatrice justement des complexités et des nuances accumulées au long de plusieurs décades depuis la création de la juridiction administrative. Cependant, on voudrait mentionner que tant que ces complexités et ces nuances font partie - si l'on ose dire - du destin d'un pays, de son patrimoine, on ne peut que s'incliner, mais quand elles doivent être le résultat, la conséquence d'un choix délibéré, on a du mal à dissimuler l'hésitation, car le choix ne se fait que d'une main tremblante.

(49) R. CHAPUS, *Droit administratif général*, Ed. MONCHRESTIEN, p. 508 ; J. MOREAU, *op. cit.* p. 497 ; J. C. GROSHENS, *Réflexions sur la dualité de juridiction*, A.J.D.A. 1963, p. 537.

(50) Le problème des questions préjudicielles, a ce propos, Y. GAUDEMET, *Les questions préjudicielles devant les deux ordres de juridictions*, R.F.D.A. 1990, n° 5, p. 764.

Procuste très variable, devant lequel les juges des deux juridictions doivent, chacun de sa hachette, tailler, selon ses vues, la matière qu'il considère comme sienne. Ce n'est donc pas sans raison que, depuis sa création avec l'institution de la justice déléguée, le Tribunal des conflits s'est vu attribuer la fonction traditionnelle, complétée par des textes ultérieurs, d'arbitre suprême des deux ordres de juridiction.

Les conflits de frontières, tout en étant l'occasion de savoureuses et instructives joutes doctrinales⁽⁵¹⁾, posent malheureusement pour le justiciable le cruel problème de la recherche de son juge.

A - *Les conflits de frontières entre les deux ordres de juridiction.*

15 - Même les plus fervents défenseurs⁽⁵²⁾ de la dualité de juridictions reconnaissent qu'elle n'est pas sans engendrer des difficultés de répartitions des compétences, et que tout partage en ce domaine entraîne nécessairement des conflits de frontières. L'image de frontière ou de ligne de démarcation, si évocatrice soit-elle, ne reflète pas tout à fait les réalités du droit positif car, parfois, elle doit s'effacer au profit de "celle d'une province commune à deux Etats limitrophes, d'une "zone" de compétences concurrentes"⁽⁵³⁾. C'est évidemment tout le problème du domaine d'application du droit administratif dû à une absence compréhensible de définition légale ou même jurisprudentielle de la matière administrative⁽⁵⁴⁾.

Depuis deux siècles en effet, tous les critères qui se sont succédé ont eu un succès bien éphémère pour que l'on pût les considérer comme rendant fidèlement et durablement compte de la réalité du droit positif.

(51) Sauf erreur, c'est sans doute le chapitre de droit administratif qui, surtout dans les années 50 et 60, fut le plus débattu. Sans être exhaustif, on citera, au gré de la plume, les études célèbres de : G. VEDEL, E.D.C.E. 1954, p. 21 ; J. RIVERO, R.D.P. 1953, p. 279 ; R. LATOURNERIE, E.D.C.E. 1960, p. 61, M. WALINE, R.D.P. 1961, p. 708 ; A. DE LAUBADERE ; A.J.D.A. 1961, p. 591 ; R. CHAPUS, R.D.P. 1968, p. 235 ; P. AMSELEK, A.J.D.A. 1968, p. 492 ; C. EISENMANN, R.D.P. 1972, p. 1345... etc..

(52) F.P. BENOIT, *op.cit.* J.C.P. 1964 - i - 1838, §. 47.

(53) J. MOREAU, *op.cit.* p. 423, §. 327

(54) Au reste, cette absence de définition n'est pas propre à la notion de matière administrative, elle est commune à la majorité des notions gravitant dans l'univers du droit administratif. Nombreuses sont, en jurisprudence, les "définitions stables à contenu variable" (P.WEIL, *Le droit administratif*, P.U.F., que sais-je ? 1152, p. 19.) Même lorsque la définition est posée en termes apparemment précis, son contenu concret doit être défini dans chaque cas d'espèce.

La notion d'administration partie au litige, première colonne de répartition des compétences ne fit pas long feu. La distinction des actes d'autorité et des actes de gestion, prônée par Laferrière, était beaucoup plus une vue d'auteur qu'une description précise de l'état de la jurisprudence⁽⁵⁵⁾. Le critère de gestion publique adopté par les tribunaux judiciaires plus que par la juridiction administrative fut relégué en arrière-plan avant de resurgir plus tard dans l'arrêt Blanco⁽⁵⁶⁾ au profit du service public défendu des années après par l'Ecole de Duguit contre les attaques mesurées du maître de Toulouse lui préférant le critère de puissance publique.

Et de nos jours, peut-on valablement soutenir, sans trahir la réalité de la jurisprudence, que le problème est résolu ? L'affirmative serait douteuse car il n'existe pas un critère qui n'ait pas vécu sa crise. C'est sûrement la rançon, légitime d'un dualisme séculaire, créateur, il est vrai, d'une matière dont le rayonnement fait la fierté d'un prétoire fidèle à la tradition de son pays - le principe de la séparation - et soucieux de la protection des partenaires de la puissance publique.

En tout cas, quelle que soit l'acuité des conflits de frontières, elle ne serait rien si elle n'engendrait pas une justice au ralenti⁽⁵⁷⁾, si elle ne posait pas au justiciable le problème de la recherche du juge compétent.

5 - La recherche du juge compétent

16 - Sans doute, existe-t-il des litiges qui ne posent aucune difficulté pour la détermination du juge compétent ; toutefois, il n'en reste pas moins que certains peuvent constituer une véritable pomme de discorde entre les deux ordres de juridiction. Dans cette optique, la jurisprudence du tribunal de conflits se révèle un prisme au travers duquel s'articule toute la complexité des procédures et, par voie de conséquence, les inévitables retards qui s'accumulent entre l'introduction de la requête par le justiciable et le prononcé du jugement définitif. A ce propos, deux situations juridiques sont envisageables :

Dans la procédure de conflit positif, instituée pour protéger l'administration contre les empiétements des tribunaux judiciaires⁽⁵⁸⁾, c'est le préfet qui, après avoir vainement adressé un déclinatoire de compétence au juge ordinaire, peut élever l'affaire devant le Tribunal des conflits qui doit

(55) J. MORJAV, *op.cit.* p. 137 & 134.

(56) Cass. 8 juillet 1873, *Bloch*, G.A.J.V. 1890, p. 18.

(57) F. LEFÈVRE-VIAUX, *La justice administrative au XXI^e siècle*, D. 1998, et p. 137.

(58) J. BEMBAULT, *op.cit.* p. 336 ; J. MORJAV, *op.cit.* p. 457 & 380.

dans les trois mois - pas toujours respectés⁽⁵⁹⁾ - se prononcer sur la juridiction compétente. Il s'agit d'une procédure qui, si elle est exercée dans des délais raisonnables, ne risque pas de ralentir outre mesure le cours de la justice et ce qui n'est pas le cas de la seconde.

- En effet, dans le conflit négatif, le justiciable, pas forcément un habitué des prétoires, est livré, pour ainsi dire, à lui-même. La première juridiction se déclarant incompétente, il s'adresse à la deuxième qui peut faire de même. Il aura la possibilité - s'il se sent le courage de continuer - de s'adresser au Tribunal des conflits qui annulera l'un des deux jugements d'incompétence. Sans doute, la procédure est simple, mais elle excelle en lourdeur. C'est d'ailleurs pour empêcher cela qu'est intervenu le décret du 25 juillet 1960, instituant la procédure de renvoi obligatoire devant le Tribunal des conflits par la juridiction qui s'estime incompétente après que l'affaire ait déjà fait l'objet d'un jugement d'incompétence rendu par un tribunal de l'ordre juridictionnel.

En tout état de cause, si toutes ces procédures ont une raison d'être, s'exercent pour garantir l'application du principe de la séparation des autorités administratives et judiciaires, ou pour atténuer sa rigueur sur le plan pratique, il est difficile de ne pas prêter attention aux nombreuses années qui s'écoulent entre l'introduction du premier recours et la décision du Tribunal des conflits déterminant le juge compétent. Dans une affaire assez récente, il a fallu 18 mois⁽⁶⁰⁾. Ce qui n'est pas négligeable dans la vie d'un justiciable.

Tel semble être le premier inconvénient du dualisme juridictionnel, en existe un second, non moins important, mais différent.

§ 2 : LES CONTRARIÉTÉS DE JUGEMENTS

17 - L'existence d'une juridiction administrative ne soustrait pas l'administration à la compétence de la juridiction ordinaire. Dans certains cas, l'appréciation de la légalité ou cas de responsabilité - l'autorité administrative est justiciable du même juge que les particuliers. Cette situation est susceptible d'engendrer deux jurisprudences parallèles, aussi souveraine l'une que l'autre et, de ce fait, donnant naissance, au mépris de toute rationalité juridique, à une monstrueuse à deux têtes. En somme, deux vérités coexistent.

(59) G. BRAJEU, *op. cit.* p. 457.

(60) T.C. 19 février 1970, *Hervé*, R.J.D.A. p. 256 - voir MOULIÉ, *op. cit.* p. 254 - *Ann. I.C.J.* D. 1961 - sur - 582 concl. CHARDEAU, la requête est introduite le 12/11/60, le Tribunal désigne le juge compétent huit mois après.

Il est vrai que la rareté de cette situation⁽⁶¹⁾ ne permet pas de généraliser au point de condamner l'ensemble du système. Mais il n'en demeure pas moins que, même rare, elle présente un risque pour un pays qui desirerait réformer sa justice administrative en créant une dualité de juridictions.

Les contrariétés de jugements peuvent être décelées à partir des risques de divergence et d'inconciliabilité des jurisprudences des deux ordres juridictionnels.

A - Les risques de divergence de jurisprudence

18 - Les actes de l'administration sont passibles de deux voies de recours. Le recours en annulation pour excès de pouvoir, ouvert dans un délai limité, et l'exception d'illégalité, ouverte, quant à elle, devant les juridictions ordinaires et administratives à l'occasion de toute affaire que celles-ci ou celles-là viendraient à trancher en ayant à apprécier auparavant la légalité d'un acte administratif. Or, à cet égard, les auteurs remarquent des contradictions qui même mineures et sans gravité, ne sont pas sans jeter une ombre fâcheuse sur la cohérence du droit⁽⁶²⁾.

Pendant quinze années, le Conseil d'Etat et la Cour de cassation, ont eu des positions contraires sur les rapports hiérarchiques entre le traité et la loi. Dans un arrêt fort remarqué, la Cour de cassation s'est reconnue compétente pour appliquer le droit communautaire au lieu et place de la loi postérieure à l'introduction en droit interne de la norme internationale⁽⁶³⁾. Cette position, contraire à celle du Conseil d'Etat⁽⁶⁴⁾ ne fut adoptée par celui-ci que récemment⁽⁶⁵⁾.

De plus, la même observation peut être formulée à propos de l'application d'un texte. Dans son article, ci-dessous cité, M. Lagèze nous apprend que s'agissant de la convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme, la juridiction administrative refuse d'appliquer à une instance

(61) F. CHAPUS, *op.cit.* p. 508.

(62) L. FOUGERE, 1790-1990 - *Deux siècles de dualisme juridictionnel*, A.J.D.A. 1990, p. 580 ; P. A. LAGEZE, *Le juge judiciaire et le juge administratif - des solidarités nouvelles à créer*, La nouvelle puissance judiciaire n° 3-7, déc. 1990, p. 30.

(63) Cass. Ch. mixte, 24 mai 1975, *Sté des cafés jacques Vabre*, D. 1975, p. 497, concl. TOUFFEROT ; A.J.D.A. 1975, p. 567 note BOULOUÏ.

(64) CE 1 mars 1968, *synd. conféd. des fabricants de Semoules de France*, A.J.D.A. 1968, p. 235.

(65) C.E. 29 octobre 1989, *Nicola*, A.J.D.A. 1989, p. 788 note SIMON, et R.F.D.A. 1989, n°5, p. 813 concl. FRYDMAN p. 824 note GENEVOIS.

disciplinaire, le droit à la publicité des débats⁽⁶⁶⁾, alors que la Cour de cassation considère qu'une telle publicité doit être assurée dès lors qu'elle est demandée⁽⁶⁷⁾.

Quelquefois, la divergence est d'autant flagrante qu'elle concerne deux attitudes contraires à propos de la même affaire. Ainsi, un décret d'amnistie est-il jugé légal le 14 novembre 1963 par la Cour de cassation⁽⁶⁸⁾, puis, une semaine plus tard⁽⁶⁹⁾, le 22, il est annulé par le Conseil d'Etat.

Dans une autre affaire, la Cour de cassation juge illégal un décret créant un marché d'intérêt national⁽⁷⁰⁾, six mois plus tard, le même décret est déclaré légal par le Conseil d'Etat⁽⁷¹⁾.

Récemment, dans une affaire, le juge pénal conclut à l'illégalité d'un arrêté d'expulsion⁽⁷²⁾, une semaine s'écoule, le Conseil d'Etat⁽⁷³⁾ en admet la légalité.

Ces exemples, accidents tout à fait exceptionnels⁽⁷⁴⁾, certes, constituent néanmoins des risques de la dualité de juridictions mais font partie intégrante - bien qu'insignifiante au plan quantitatif - d'un système ancré dans l'Histoire, expression d'une conception nationale de la séparation des pouvoirs.

Une seconde série de risques reste à relever, elle a trait à l'inconciliabilité de jurisprudences.

B - Les risques d'inconciliabilité de jurisprudences

19 - L'inconciliabilité des jugements résulte du fait que deux tribunaux de deux ordres différents se considérant, l'un et l'autre, compétent

(66) CE 11 juillet 1984, *Subrini*, A.J.D.A., 1984, p. 556.

(67) Cass. civil 10 janvier 1984, J.C.P. 1984 - II - 20210.

(68) Cass. crim. 14 novembre 1963, *Pommery et Dalmas de Polignac*, D. 1964, p. 263 note Ch.D.

(69) CE 22 novembre 1963, *Dalmas de Polignac*, D. 161 note DEBBASCH

(70) Cass. crim. 4 juin 1964, D. 1964, 555, rapp. J.L. COSTA.

(71) CE 4 Décembre 1964, *Synd.gen.du commerce en fruits et légumes du marché des capucins de Bordeaux*, A.J.D.A. 1165, p. 222, note MOREAU.

(72) Cass. crim. 7 février 1989, *Bouchareb*, Bull. crim. n° 50.

(73) CE 15 février 1939, *Bouchareb*, G.A.J.A. 1990 p. 470.

(74) R. CHAPUS, *op.cit.* p. 509.

rendent des décisions qui, quant au fond, s'avèrent tout à fait contraires. Une telle situation entraîne un déni de justice. Deux affaires illustrent cette inconciliabilité, résolue par la promulgation de la loi du 20 avril 1932 habilitant du Tribunal des conflits, juge de fond⁽⁷⁶⁾.

Pendant la guerre de crimée, en 1854, un navire français fait naufrage en Mer Noire. Jeté à la côte, il y est brûlé par l'ennemi. L'armateur se pourvoit contre l'Etat, qui assurait le navire contre les risques de guerre. La juridiction administrative rejette la requête au motif que le sinistre résultait d'un risque de mer⁽⁷⁷⁾. L'armateur s'en remet à la juridiction civile contre la compagnie d'assurance le garantissant des risques de mer, mais il est débouté à nouveau au motif que la perte du navire était imputable à un risque de guerre⁽⁷⁸⁾.

Plus retentissante est la seconde illustration, puisque elle donna lieu à la création d'une nouvelle attribution pour le Tribunal des conflits : l'arrêt Rosay.

Passagère d'un véhicule privé, une personne est blessée du fait d'une collision avec un véhicule militaire. Elle se pourvoit devant les tribunaux judiciaires contre le propriétaire de la voiture. Ils rejettent sa requête considérant que la faute incombait à la voiture militaire. Le Conseil d'Etat en fait de même en soutenant que la collision était due à une faute du conducteur du véhicule privé⁽⁷⁹⁾.

Ces situations beaucoup plus rares que celles qui résultent des divergences de jurisprudences, ne sont pas sans mettre en porte-à-faux le dualité de juridictions. Elles ont nécessité l'édition d'une loi habilitant le Tribunal des conflits à se prononcer sur le fond, comme le ferait un tribunal des deux ordres de juridiction, sur toute affaire donnant lieu à un "résultat juridique nécessitant l'édition d'une loi habilitant le Tribunal des conflits à se prononcer sur le fond, comme le ferait un tribunal des deux ordres de juridiction, sur toute affaire donnant lieu à un "résultat juridique non injustifiable" : un déni de justice.



(75) J. MOREAU, *op.cit.*, p. 110.

(76) E. LANGAVANT, *Le Tribunal des conflits et le conflit de jurisprudence*, A.I.D., 1951, p. 13; D. BARDONNET, *Le tribunal des conflits, juge de fond*, I. G.D.L., 1959.

(77) CE 23 juillet 1857, *houllebrèque*, Lebon, p. 570.

(78) Cass. civ. 11 août 1858, D. 1858 - 1 - 566.

(79) T.C. 8 mai 1933, *Rosay*, S. 1933 - 3 - 117.

20 - Aucun système judiciaire n'est parfait. Le dualisme juridictionnel tout en présentant des avantages absolument incontestables, n'échappe pas à la critique. Les lacunes que l'on s'est employé à mettre en relief lui sont inhérentes. On ne saurait imaginer une dualité de juridictions exempte de difficultés de détermination du juge compétent, et sans risque de contradiction de jugements, de questions préjudicielles... La tentation est même grande de dire que sans ces lacunes, toute une partie du droit administratif, plus précisément, celle relative au contentieux n'aurait jamais été ce qu'elle est. Mais, au fond, la question déterminante est la suivante : La dualité qui est une conséquence logique de l'existence de tribunaux administratifs, est-elle une condition incontournable d'une justice administrative ?

CONCLUSION

21 - Contrairement à ce que l'on peut penser en première approximation, la création des tribunaux administratifs en France entraînant une dualité de juridictions n'est pas un choix délibéré, elle est l'aboutissement d'un processus historique déclenché sans intention préalable de doter l'administration d'un privilège de juridiction. Le système, alors en place, tout en présentant d'innombrables avantages, quant à la protection contre l'arbitraire administratif, n'est pas sans receler des inconvénients qui, en définitive, ne doivent être considérés que comme les conséquences devenues tout à fait habituelles d'une conception française de la séparation des pouvoirs. Aussi bien, semble-t-il difficile de lier l'existence de tribunaux administratifs, tels qu'ils existent en France, à un principe autre que celui de la séparation des autorités administratives et judiciaires qui, tel qu'on l'a vu, interdit formellement aux tribunaux judiciaires de connaître des affaires administratives. La création d'un ordre juridictionnel administratif a été donc une réplique à ce principe, car, naturellement, on ne pouvait pas laisser l'administration sans juge.

22 - En instituant des tribunaux administratifs au Maroc, à l'image du type français, on commettrait alors une double erreur. Historiquement, aucune raison ne le justifie. Techniquement, à n'en point douter, on rapprocherait le juge du justiciable pour ce qui est du recours pour excès de pouvoir, mais on l'en éloignerait pour ce qui est du recours en indemnités tant au plan géographique que procédural⁽⁸⁰⁾. Qui plus est, on adopterait, au terme d'une tentation déraisonnable, des mécanismes de répartition des compétences qui dans leur pays ont une origine purement historique. Mais, dira-t-on, la justice administrative au Maroc nécessite une réforme ; et on ne détruit que ce que

80 - A. BENABDALLAH, *Les tribunaux administratifs - A propos d'une loi de gestation*, Administration et Société, 1991, n° 3, 27.

l'on remplace !

S'il est vraiment nécessaire de créer des tribunaux administratifs, il conviendrait de ne les doter que de compétences en matière de recours pour excès de pouvoir dans le but de rapprocher cette institution de commun des justiciables. De plus, rien n'empêcherait de faire relever de leurs compétences tous les litiges relatifs à l'application de la législation des pensions, de la législation fiscale, de la législation électorale et du droit d'expropriation pour cause d'utilité publique. Ce sont des domaines qui, pensons-nous, ne posent pas de difficultés quant au droit applicable. Cependant, nous serions d'avis de garder tel quel le système du recours en indemnités, notamment en matière de responsabilité contractuelle et extracontractuelle de l'administration. De la sorte, on ferait plus d'une économie. Cela éviterait au justiciable la recherche de son juge, et à l'ensemble du système une complication qu'on a la liberté de lui épargner. Ainsi, sans s'acheminer vers la dualité de juridictions, on adopterait ses avantages sans subir la totalité de ses inconvénients. Ceux-ci, nés à l'Histoire, ne sont rien par rapport à ceux-là qui sont nés de la pratique. Or, c'est sur ce terrain, et rien d'autre, que la justice peut être valablement appréciée.

LA DIPLOMATIE PRÉVENTIVE ET LE MAINTIEN DE LA PAIX : LE CAS DES CONFLITS ETHNIQUES

Boutros Boutros - Ghali^(*)

La diplomatie préventive est un élément clef dans la prévention des conflits, une condition essentielle dans la circonscription et la limitation des foyers de tension. Dans mon rapport à la 48^{ème} session de l'assemblée générale, j'attirais l'attention des états membres sur l'évolution de la notion de maintien de la paix, dictée elle-même par l'évolution et le changement dans la nature des conflits.

De même que la diplomatie préventive et le règlement des conflits, qui constituent un domaine familier de l'ONU, ont acquis de nouvelles dimensions durant ces dernières années, le champ de maintien de la paix s'étend maintenant à une gamme d'activités et de responsabilités des Nations Unies qui n'était pas imaginable jusqu'alors.

Le maintien de la paix a été inventé par l'ONU. Il ne s'agit pas d'un concept statique, mais bien d'un mécanisme en constante transformation ; pour être efficace et pour tenir compte de l'évolution des besoins de la communauté des nations, le maintien de la paix doit être repensé quotidiennement. A chaque fois que l'Organisation envoie du personnel chargé du maintien de la paix, elle doit faire appel à son expérience, à son imagination et à ses compétences professionnelles. Sans crainte d'exagérer, on peut dire qu'il existe actuellement autant de types d'opération de maintien de la paix que de types de conflit.

Comme le rétablissement de la paix, le maintien de la paix est soumis à une contrainte essentielle : son succès exige que les parties à un conflit fassent preuve de la volonté politique nécessaire. Le maintien de la paix demande, plus encore que le rétablissement de la paix, que les parties adverses adhèrent au principe du règlement pacifique des conflits, en d'autres termes à la Charte elle-même.

(*) Secrétaire général de l'Organisation des Nations Unies.

Les événements récents dans le cadre de certaines opérations de maintien de la paix ont remis en question toutes les hypothèses traditionnelles concernant le respect des accords, le consentement et la coopération des parties et l'emploi minimal de la force. L'Organisation des Nations Unies envoyé du personnel chargé de maintenir la paix là où les accords sont absents, où le gouvernement, s'il existe encore, n'est guère maître de la situation et où il est impossible de compter sur le consentement et la coopération des parties. Bien trop souvent, l'action de ce personnel est entravée par des groupes d'irréguliers et des chefs de guerre bien armés qui défient les autorités nationales, s'il en existe, de même que la communauté internationale.

Environ 80.000 civils et militaires participent actuellement à 17 opérations de maintien de la paix des Nations Unies dans l'ensemble du monde. Si, comme il est envisagé, de nouvelles opérations sont lancées et les effectifs renforcés, le nombre de personnes en activité pourrait fort bien atteindre 100 000 d'ici à la fin de l'année. A l'heure actuelle, outre sa mission essentielle qui est de séparer les belligérants, le personnel chargé du maintien de la paix se voit également confier tout un ensemble de tâches complexes consistant notamment à protéger les convois d'aide humanitaire, à appuyer la supervision d'élections et à vérifier le respect des droits de l'homme. Le Maintien de la paix ne constitue donc qu'une étape du processus de règlement des conflits, avec lequel il ne faut pas le confondre. Arrêter des hostilités armées ne veut pas dire régler un conflit. Il s'agit d'une trêve, d'un répit temporaire tandis que la solution est négociée aux niveaux politique, humanitaire, économique et social.

Un des aspects essentiels de la nouvelle génération d'opérations de maintien de la paix des Nations Unies est le rôle que joue l'information en les faisant connaître au public et en mobilisant son appui aux échelons tant national qu'international. Cet appui ne peut être obtenu que si le public comprend bien les raisons pour lesquelles telle mission a été envoyée dans telle région et les moyens par lesquels elle se propose d'atteindre ses objectifs. Dans le climat de tension aiguë qui règne sur les zones de conflit, les activités d'information ont un rôle capital à jouer : faciliter le travail de la mission en diffusant en temps voulu des informations objectives et contrecarrer la propagande et la désinformation. Un effort d'information efficace peut aussi contribuer à gagner le soutien de la communauté internationale et à le conserver afin d'assurer le succès de la mission. En l'absence d'information diffusée par l'ONU, le mandat de l'Organisation risque d'être mal compris et son action peut faire l'objet de critiques injustifiées.

On dit souvent que nous vivons à l'ère de la guerre. Qu'il y a eu plus

de guerres dans notre siècle qu'au XVIIIe et au XIXe siècle pris ensemble. Dans les 40 années qui ont précédé la seconde guerre mondiale, on a enregistré 88 guerres. Mais il y en a eu 127 depuis la fin du conflit. La plupart d'entre elles comportaient un différend ethnique. La plupart d'entre elles ont amené à une intervention qui, sous une forme ou sous une autre, relevait de la guerre froide.

Pourquoi y a-t-il eu tant de conflits ?

Fondamentalement, parce que le système étatique international ne fonctionne pas comme il le devrait sur trois plans déterminants : l'équité, la légitimité et l'identité.

L'écart entre les régions riches et les régions pauvres du monde ne s'est pas réellement comblé. D'où que les populations émigrent, pour fuir la misère et l'oppression. Quand des groupes qui ne se connaissent pas se trouvent tout à coup face à face, le temps manque pour que la confiance s'instaure. Des tensions naissent, qui souvent amènent la violence.

Quand un Etat ne satisfait pas les besoins de légitimité politique et de respect des droits fondamentaux d'un groupe ethnique, la violence apparaît souvent comme la seule issue.

Face à la mondialisation et à l'aliénation, les gens se réfugient dans leur univers ethnique familier. Ils y trouvent une identité et un soutien psychologique. Mais ils peuvent aussi concevoir à l'égard du reste du monde, si impersonnel, si complexe, du ressentiment ou le désir de résister et de se rebeller.

La guerre froide tenait sous le boisseau ces soulèvements ethniques potentiels. Chaque superpuissance faisait sentir son poids pour empêcher que ne se déchaîne la violence des populations soumises à son influence. Et chacune faisait bien comprendre à l'autre que tout changement du statu quo pourrait dégénérer en affrontement nucléaire.

La guerre froide est terminée. Le panorama que nous avons sous les yeux n'est plus le même. Les conflits ethniques engendrent maintenant des violences aux formes inédites et perverses. On a vu des exemples terribles de barbarie et de cruauté, de violations des droits de l'homme et de crimes de guerre.

Qu'est-ce qu'un conflit ethnique ?

Pourquoi y en a-t-il de plus en plus ?

Que pouvons-nous faire pour les empêcher de déborder ?

Nous désignons les groupes ethniques de divers termes : clans et sous-clans, tribus, groupes linguistiques, culturels ou religieux. Certains sont appelés "nationalités", d'autres simplement "minorités". Tous ces termes peuvent servir à exprimer l'ethnicité. Ces groupes peuvent avoir une assiette territoriale, mais ce n'est pas toujours le cas. Souvent ils sont à cheval sur les frontières de plusieurs pays. Certains sont éparpillés dans beaucoup de régions ou d'Etats différents, ou même sur toute la planète.

Chaque groupe ethnique a ses anciens, ses responsables et ses négociateurs.

Chaque groupe a aussi ses zéloteurs de la violence. La dernière partie de notre siècle nous a donné à voir leurs résultats dans des lieux aussi éloignés que la Yougoslavie, la Somalie, le Burundi, la Georgie.

Les groupes ethniques sont en général étudiés à titre de minorités opprimées. On y voit de plus en plus la source de la désintégration sociale, de la violence et de la terreur.

La vague actuelle de conflits est la conséquence de l'écroulement des structures de sécurité de la guerre froide. Le monde n'était pas prêt.

Que doit faire l'Organisation des Nations Unies ? Lorsqu'elle a été fondée, le monde a accepté le principe de la non-ingérence dans les "guerres civiles", et tout conflit circonscrit dans les frontières d'un Etat pouvait être considéré comme une "guerre civile".

Le système de sécurité internationale instauré à San Francisco en 1945 était fondé sur le postulat de l'ONU ne pouvait intervenir que lorsque la paix et la sécurité internationales étaient mises en péril :

- parce qu'un Etat en attaquait un autre ;
- Parce qu'une guerre civile s'envenimait en guerre internationale ;
- Parce que des populations entières étaient marquées pour le génocide.

Nous devons répondre aujourd'hui à une question nouvelle : le conflit ethnique menace-t-il la paix et la sécurité internationales ?

Pour cela, nous devons comprendre le système étatique international qui, d'une manière ou d'une autre, s'efforce depuis au moins 200 ans de maintenir la stabilité.

C'était le cas des "nations unies", pour reprendre le terme de Lord Byron, ligüées contre Napoléon.

C'était le cas du " concert des nations" créé au Congrès de Vienne, qui, après 1815, garda l'Europe et le monde en équilibre pendant près d'un siècle.

C'était le cas de la Société des Nations, qui se soumit et échoua entre les deux guerres à l'épreuve de la sécurité collective.

C'était le cas des "Etats épris de paix" qui signèrent il y a une cinquantaine d'années la Charte des Nations Unies.

La guerre froide était une lutte entre superpuissances d'Etats. Sur le plan idéologique, une partie enseignait à l'autre que l'Etat dépérirait jusqu'à disparaître. Mais en réalité, ce qui était en concurrence, c'était deux visions différentes du système étatique international de l'avenir.

Au cours des dernières décennies, on a annoncé le déclin du nationalisme. On a constaté la fin du règne de la souveraineté absolue.

Mais on avait beau déclarer que la notion d'Etat était surannée, le système étatique lui-même était toujours confirmé.

Dans les années 50 et 60, l'écroulement du colonialisme a donné naissance à beaucoup de nouveaux Etats. Une grande partie de l'humanité, jusque-là exclue des assemblées mondiales, s'est jointe à l'Organisation.

Avec les amples changements survenus en 1989, une nouvelle vague de peuples est entrée dans le système étatique mondial. Ils ont pris leur place à l'Organisation des Nations Unies : celle-ci avait 159 Etats Membres en 1987. Elle en compte aujourd'hui 184.

Et lorsque le Conseil de sécurité a tenu le 31 janvier 1992 sa première session au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement, il a réaffirmé que les Nations Unies étaient l'association mondiale des Etats souverains. C'était une confirmation sans précédent des objectifs et des principes de la Charte.

Pour la première fois depuis sa fondation, l'Organisation mondiale semblait prête à accomplir sa vocation d'origine. Les plans que l'on avait tirés

pour la coopération internationale paraissaient de fait réalisables. Près de 50 années après son adoption, on a reconnu le potentiel qu'offrait la Charte non plus seulement comme un moyen de paix et de sécurité internationales, mais aussi comme un instrument au service des droits de l'homme, du droit international, de la justice sociale et du développement.

Parvenus à cette ligne de partage de l'histoire, l'Organisation des Nations Unies et ses Etats Membres font face à de graves contradictions :

- La pierre angulaire de la sécurité internationale est l'Etat. Le respect de sa souveraineté et de son intégrité détermine le progrès de tous. Pourtant, lorsque les Etats sont en proie aux conflits ethniques ou à d'autres troubles internes, comment des étrangers peuvent-ils intervenir sans léser la souveraineté de l'Etat qu'ils espèrent secourir ?

- Maintenant que la joute idéologique mondiale est terminée, quel intérêt les Etats puissants trouvent-ils dans les guerres que se font les faibles ? Les Etats orientent leur choix selon leurs intérêts nationaux. Comment les dirigeants peuvent-ils, en l'absence de menace étrangère directe, convaincre leurs peuples qu'il leur faut agir ?

- Enfin, le renouveau de l'Organisation nous oblige à faire face à un facteur dont on n'avait que confusément conscience auparavant, à savoir que l'Etat lui-même peut avoir le sentiment que le multilatéralisme marche sur ses brisées. Au lendemain d'une époque où les Etats puissants agissaient souvent comme bon leur semblait, le fait même d'avoir coopéré peut leur paraître une entrave à leur liberté d'action.

Ces contradictions surgissent alors que les problèmes du monde appellent une solution à l'échelle mondiale. L'ancien clivage entre affaires intérieures et affaires étrangères s'estompe. Aujourd'hui, tant l'économie que les communications sont mondiales. Ni la maladie ni les catastrophes, les personnes déplacées, la sécheresse ou la famine ne peuvent être endiguées à l'intérieur de frontières.

Tout conflit ethnique est déplorable. Mais ces conflits ne menacent pas tous la paix mondiale. L'ONU ne peut pas tenter de résoudre tous les problèmes de cet ordre, et il ne lui appartient pas de le faire.

Cependant, un conflit ethnique peut vouer un corps politique à l'échec, voire provoquer l'effondrement d'un Etat.

Lorsqu'un conflit ethnique éclate, l'Organisation mondiale devrait-elle se sentir concernée ?

Que devrait faire l'ONU ? Je pense qu'elle devrait agir sur quatre plans : ceux de l'éducation, de l'économie, des droits de l'homme et sur le plan militaire.

Pour ce qui est de l'éducation, l'ONU peut aider les Etats à comprendre qu'ils doivent reconnaître la diversité des cultures. Cela implique une volonté de négocier avec différents groupes. Les négociations prennent du temps. Elles nécessitent aussi une vision de l'avenir à longue échéance. Mais voilà : à l'âge des médias, les différends sont grossis hors de proportion et l'on exige des résultats immédiats. Par l'éducation, l'information et la diplomatie, l'ONU peut encourager la simple vertu de la patience.

Grâce à la Décennie des Nations Unies pour le développement culturel mondial (1988-1997), il sera possible de mieux faire comprendre les nombreuses et diverses cultures qui donnent aux hommes un sens à leur existence.

Par ailleurs, l'ONU appuie les organisations non gouvernementales, qui sont l'expression de la diversité des groupes dans le monde. Il y avait 200 ONG à l'orée du siècle. Elles sont aujourd'hui plus de 18 000. Elles jettent un pont entre les gouvernements et les groupes, ... d'un peuple à l'autre dans le monde entier. Elles sont une nouvelle force, puissante, en faveur de l'éducation, de la coopération et de la prévention des conflits.

L'Organisation des Nations Unies joue aussi un rôle économique déterminant. Peut-être la question la plus pressante à notre ordre du jour est-elle celle du développement sous tous ses aspects. La dimension humaine du développement est cruciale. Nous ne devons jamais la négliger, mais nous devons aussi admettre que le développement ne peut être réalisé qu'au moyen d'une pratique économique rationnelle. Faute de le reconnaître, le développement pourrait ne devenir qu'une nouvelle forme de dépendance parmi d'autres.

En cette époque de renaissance des ethnies, nous devons veiller à ce que les populations marginales ne soient pas négligées dans les progrès d'un Etat vers le développement. L'ONU doit être du côté de l'opprimé. Organisation intergouvernementale, elle ne peut imposer ses vues aux Etats Membres mais doit user de persuasion, rechercher le consensus et recourir à l'action collective. Pour être durable et efficace, une telle action doit être globale. L'ONU est exceptionnellement bien placée pour servir les nombreux peuples du monde à cet égard.

Après un conflit, c'est à l'Organisation des Nations Unies qu'échoit

la tâche de rétablir la paix. Elle peut déterminer et appuyer les mesures propres à accroître la confiance et à dégager l'intérêt commun des parties au conflit. L'éducation et les échanges culturels, de même que des projets économiques partagés, peuvent y contribuer pour beaucoup.

L'éducation et les mesures économiques s'inscrivent dans une perspective à long terme. L'Organisation peut aussi prendre des mesures plus immédiates pour s'attaquer aux conflits ethniques.

Les droits de l'homme sont essentiels.

Avant même que le conflit n'éclate, un environnement permettant de protéger efficacement les droits de l'homme, avec l'appui de la communauté internationale, peut apaiser les tensions et prévenir la violence.

Une fois que le conflit a éclaté, toute action globale de stabilisation doit comprendre des mesures d'urgence visant à garantir le respect des droits individuels des populations opprimées. Quand enfin le conflit est arrêté, des mesures énergiques sont nécessaires pour amener tous ceux qui ont systématiquement nié les droits de l'homme d'autrui à répondre de leurs actes. Une telle démarche est déterminante si l'on veut instaurer la paix sur des bases solides pour l'avenir.

Enfin, l'Organisation des Nations Unies, en vertu de la Charte, ne peut échapper à son rôle militaire. Pour relever le nouveau défi des conflits ethniques, elle devra employer la totalité des techniques mises à sa disposition, à savoir :

- Celle du maintien de la paix - telle qu'elle a été créée dans les dernières décennies - lorsqu'un cessez-le-feu a été accepté et que les parties à un conflit souhaitent une présence de l'ONU ;

- Le déploiement préventif, non seulement pour décourager les hostilités transfrontières, mais aussi dans des situations de crise à l'intérieur d'un pays. Une telle mesure est susceptible d'atténuer les souffrances, de maintenir la sécurité et de créer des conditions propices à la tenue de négociations ;

- L'envoi d'observateurs dans le but de dissuader tout recours à la violence, d'accroître la confiance et de surveiller l'application des accords conclus entre les différents groupes ;

- Enfin, les opérations coercitives d'instauration de la paix. Si les tentatives pacifiques échouent, le concept de sécurité collective énoncé dans la

Charte autorise le recours à l'action militaire pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. Une telle action ne doit être entreprise qu'après une très sérieuse délibération et selon un mandat clairement défini. Cependant, lorsque de telles actions sont entreprises, les Etats Membres doivent être conscients des risques qu'elles comportent. Et ils devraient être préparés à en subir les conséquences sans dévier de la ligne fixée.

Au cours de la guerre froide, alors que l'avenir du monde entier semblait en jeu, tout événement, survenant dans quelque région du monde que ce soit, était considéré comme digne de l'intervention des superpuissances. Le public était prêt - ou pouvait y être amené par la persuasion - à payer le prix, financier et militaire, de la sécurité mondiale.

Avec la fin de la guerre froide, tant les peuples que leurs dirigeants s'y montrent beaucoup moins enclins.

Les conflits ethniques constituent une aussi grande menace à la sécurité mondiale et collective que ne l'était la guerre froide.

La nature du défi et les délais en jeu ne sont pas les mêmes mais la menace pour la sécurité n'en est pas moins réelle.

Aujourd'hui, aucun pays, et notamment les pays multi-ethniques, ne peut se permettre de faire comme si les conflits ethniques n'existaient pas. Frontières et océans ne peuvent plus isoler les peuples des conséquences de violences perpétrées hors de leur territoire. Le problème des "réfugiés de la mer" peut devenir demain un problème mondial.

De même qu'une maladie biologique envahit tout le corps, et de même qu'une épidémie se répand géographiquement, de même une maladie politique peut s'étendre au monde entier. Lorsqu'un Etat est menacé par un conflit ethnique, les autres le sont tout autant.

L'Etat, en dépit de ses défauts et de ses excès, est la pierre angulaire de l'ordre international. L'Organisation des Nations Unies est la création et l'instrument de ses Etats Membres. Si ceux qui se posent en dirigeants des affaires mondiales ne se soucient pas des Etats en difficulté, alors, au bout d'un certain temps, c'est toute la trame de la société internationale qui pourrait s'effilochoir. Aucun acte isolé ne suffira à la déchirer. Mais au fil du temps, les fondements mêmes de la seule structure mondiale dont nous disposons pourraient s'endommager au point de devenir irréparables.

Les événements de ces derniers mois nous obligent à un nouveau

réalisme. L'ampleur des problèmes est aussi vaste que le monde lui. Cela signifie que nous connaissons des échecs aussi bien que des succès.

Nous ne devons pas être découragés par les échecs. Mais nous ne devrions pas non plus les considérer comme irréversibles. Le plus important pour l'avenir est que nous devons comprendre ce que nous sommes. Nous devons comprendre les valeurs, les idéaux et les institutions que nous avons reçus en héritage et que nous devons préserver.

Le monde sort d'une période sombre et dangereuse. Aujourd'hui, les dangers peuvent être différents mais, avec le temps, ils n'en nécessiteront pas moins que nous fassions preuve d'une vigilance aiguë.

Les conflits ethniques sont une nouvelle réalité, une nouvelle forme de menace pour la communauté mondiale. Ils ne constituent qu'un problème parmi de nombreux autres, d'échelle mondiale, que nous ne pouvons pas nous permettre de passer sous silence.

L'Organisation des Nations Unies est un mécanisme indispensable pour l'édification d'un monde plus stable, plus sûr et plus prospère. Si nous en faisons bon usage, l'humanité en tirera profit. Je suis convaincu que nous pouvons œuvrer ensemble à faire de cette promesse une réalité, et que c'est ce que nous ferons.

LES PAYS ARABES ET L'ONU

Changer l'ONU ou l'abandonner

par Sami A. Aldeeb Abu-Sahlieh⁽¹⁾

Le monde actuel est caractérisé par la multiplicité des organisations supra-nationales. La plus importante de ces organisations est l'Organisation des Nations Unies.

Le préambule de la Charte des Nations Unies nomme parmi les objectifs de cette organisation :

- à préserver les générations futures du fléau de la guerre ...
- à proclamer à nouveau notre foi dans les droits fondamentaux de l'homme ...
- à créer les conditions nécessaires au maintien de la justice ...
- à favoriser le progrès social et instaurer de meilleures conditions de vie dans une liberté plus grande ...
- à unir nos forces pour maintenir la paix et la sécurité internationales...
- à recourir aux institutions internationales pour favoriser le progrès économique et social de tous les peuples.

Ces quelques lignes citées de la Charte démontrent que le respect des droits de l'homme est un des objectifs primordiaux de l'ONU. Bien plus, cette organisation est actuellement la principale fabrique de normes en rapport avec ces droits. On peut donc en conclure que l'adhésion du plus grand nombre d'Etats à l'ONU élargit le consensus autour des droits de l'homme et renforce leur mise en œuvre. Sur le plan des faits, on constate que chaque nouvel Etat se presse à adhérer à cette organisation et que seuls quelques petits Etats échappent à cette règle. En ce qui concerne les pays arabes, tous sont membres des Nations Unies.

L'adhésion aux Nations Unies, comme l'adhésion à toute association, nécessite des préalables pour qu'elle ne soit pas en violation des droits de l'homme. Ces préalables concernent les modalités de l'adhésion, l'objectif de l'organisation et sa structure

(1) Docteur en droit ; diplômé en sciences politiques ; collaborateur scientifique responsable du droit arabe et musulman à l'Institut suisse de droit comparé, Lausanne ; chargé de cours à l'Institut de droit canonique de l'Université de sciences humaines, Strasbourg.

1. Modalité de l'adhésion : L'adhésion doit se faire d'une manière libre, sur décision du peuple ou de ses représentants légitimes. Il faut aussi pouvoir quitter cette organisation librement.

2. Structure de l'organisation : La structure d'une organisation peut être contraire aux droits de l'homme ou mener à une violation de ces droits.

3. Activité de l'organisation : L'organisation en question ne doit pas avoir pour objectif ou conséquence la violation des droits de l'homme.

Voyons dans quelle mesure ces trois principes sont réalisés en rapport avec la présence actuelle des pays arabes à l'ONU.

I. RESPECT DE CES PRINCIPES

1. Modalité d'adhésion à l'ONU

L'adhésion des pays arabo-musulmans à l'ONU s'est faite sans consultation de leurs peuples, par des dirigeants qui ne sont pas librement choisis par ces peuples. C'est une violation du principe coranique de la consultation ainsi que de l'article 21 alinéa 1er de la Déclaration universelle des droits de l'homme qui donne à toute personne "le droit de prendre part à la direction des affaires publiques de son pays soit directement soit par l'intermédiaire de représentant librement choisis". Rappelons aussi que la Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée le 11 déc. 1969 parle à son article 15, b, d'adoption "de mesures visant à accroître la participation populaire à la vie économique, sociale, culturelle et politique de chaque pays" comme moyen pour atteindre le progrès et le développement recherchés.

Relevons à cet égard que la charte de l'ONU ne fait aucune mention de la possibilité de retrait des membres des Nations unies. Le Foreign Office britannique se déclara hostile à l'inclusion d'un article permettant la sortie des membres. Le seul cas connu de retrait des Nations unies est celui de l'Indonésie en 1965 pour une période d'un an pour protester contre la désignation de la Malaisie comme membre non permanent du Conseil de sécurité.

2. Structure de l'ONU

L'ONU dispose principalement de deux organismes :

- L'Assemblée générale ; c'est un haut lieu du bavardage stérile, sans compétence réelle. Y sont représentés tous les Etats membres de l'ONU sur

une base d'égalité.

- Le Conseil de sécurité ; c'est l'organisme qui domine l'ONU et la gère à sa guise, d'une manière arbitraire ; il est chargé du maintien de la paix dans le monde. Y siègent cinq membres permanents (par leur propre décision !), et dix non-permanents qui servent de décor. Les cinq membres permanents bénéficient de deux privilèges : la permanence et le droit de veto. Pour toute action effective, il faut leur accord unanime (ou leur abstention). Or, pour mémoire, ces cinq membres permanents sont les principaux exportateurs d'armes⁽²⁾ ! ainsi les gardiens de la paix sont ses propres fossoyeurs !

Les cinq membres permanents sont les cinq vainqueurs de la 2ème guerre mondiale. C'est donc la force qui est la seule base de leurs privilèges dans l'ONU. Sur le plan du droit, par contre, ils n'ont aucune légitimation puisqu'ils ne représentent qu'une petite fraction des Etats et des populations du monde. Sans parler des Musulmans de l'Inde (environ 80 millions) et de l'ex-Union soviétique (environ 50 millions), les 46 pays membres de l'Organisation de la conférence islamique (environ 850 millions) ont dans leur ensemble moins de pouvoir qu'un pays comme la France ou la Grande Bretagne qui ne comptent pas plus que 55 millions d'habitants. Les pays musulmans sont ainsi à la merci de décisions auxquelles ils ne peuvent pas participer et contre lesquelles ils ne peuvent rien objecter.

A l'heure où nous écrivons ces lignes, l'Allemagne (80 millions d'habitants) et le Japon (124 millions d'habitants) se préparent pour entrer au Conseil de sécurité comme membres permanents. Le Conseil de sécurité ainsi se transforme d'un club des vainqueurs de la deuxième guerre mondiale en un club des riches. Sinon, comment expliquer que l'Inde (844 millions d'habitants), l'Indonésie (180 millions d'habitants), le Brésil (156 millions) et le Pakistan (106 millions d'habitants) soient privés de sièges permanents ?

De toute évidence, cette structure de l'ONU n'est pas démocratique et viole les droits de l'homme dans la mesure où elle accorde des compétences et des avantages injustifiés juridiquement ou moralement. C'est ce qu'on appelle une société léonine, par référence à la fable d'Esopé. Un lion, voulant profiter de l'agilité de l'onagre, choisit de chasser avec lui. après la chasse le lion partage les proies en trois tas et dit : "Le premier me revient en tant que roi ; le

(2) Les 90% des armes vendues au Proche-Orient au cours des dix dernières années (un marché de 200 milliards de dollars) provenaient des cinq membres permanents du Conseil de sécurité (AIP, cité par 24 Heures, 30.5.1991). Entre 1987 et 1990, les Etats-Unis ont vendu des armes pour 30 milliards de dollars (24 Heures, 15.8.1991).

deuxième me revient en tant qu'associé à droits égaux ; quant au troisième, il te portera disgrâce si tu ne te décides pas à t'esquiver". Et Esope de conclure : "Il convient de mesurer nos actes à nos forces et de ne pas nous mêler ou nous associer avec des plus puissants que nous "⁽³⁾.

3. Activité de l'ONU

Nous avons vu plus haut les objectifs que cherche à atteindre l'ONU. Ces objectifs sont en lien direct avec les droits de l'homme dont les normes sont principalement élaborées au sein de l'ONU.

Principale source des droits de l'homme, l'ONU n'est pas moins principale source des violations de ces droits en raison des conflits qu'elle génère, conflits qui donnent lieu à des millions de morts et de blessés et à des destructions massives des richesses économiques et culturelles. Aussi elle se voit montrée d'un doigt accusateur par les intellectuels arabo-musulmans. Ceux-ci se posent des questions sur son véritable rôle dans le monde et sur les motivations qui animent ses prises de position ...

- L'ONU a décidé de la création d'Israël en violation des droits nationaux des Palestiniens. Depuis 1967, Israël occupe la Cis-Jordanie, Gaza et les hauteurs du Golan et viole quotidiennement les droits de l'homme sans que l'ONU ne puisse intervenir pour l'amener à se retirer des Territoires occupés ou à respecter les droits de l'homme en raison de la position des Etats-Unis favorable à Israël. Ainsi des centaines et des centaines de résolutions et de recommandations prises par l'ONU sont restées sans effet aucun. Cette inefficacité contraste avec la rapidité avec laquelle cette même organisation a réagi à l'égard de l'Irak après l'occupation du Koweït.

- La guerre Irak/Iran a duré huit ans. L'ONU est restée les bras croisés devant cette tragédie alors qu'elle avait les moyens de l'arrêter. Cette attitude de l'ONU, selon John P. Conrad, peut être expliquée comme suit : " Pour certaines nations cette guerre d'extermination mutuelle pouvait leur convenir politiquement. Pour d'autres il y avait les bonnes affaires de la vente d'armes aux deux parties. pour d'autres enfin il s'agit d'indifférence "⁽⁴⁾.

(3) Esope : Favole, trad. E. C. Valla, Rizzoli, Milano, 4ème édition, 1982, p. 206.

(4) The U.N. in or out ? A debate between Ernest van den Haag and John Conrad, New-York & London, Plenum Press, 1987, p. 229.

- Après l'occupation du Kuwait par l'Irak, l'ONU a privilégié le recours à la guerre au lieu d'autres moyens pacifiques comme l'exige sa charte. Le rôle des Etats-Unis était prépondérant dans cette option. En déclarant la guerre avec les conséquences dramatiques qu'on connaît, l'ONU a violé son devoir de veiller au respect des droits de l'homme, notamment le droit à la vie et à l'intégrité physique.

Ces quelques exemples, qu'on peut multiplier par dix ou plus, démontrent que l'ONU aujourd'hui ressemble aux scribes et aux pharisiens qui vivaient du temps du Christ et qui étaient en charge de la loi. Ils disaient au peuple ce qu'il devait faire, mais eux-mêmes n'observaient pas ces normes. Ce qui provoqua la colère du Christ :

Malheur à vous, scribes et pharisiens hypocrites, qui ressemblez à des sépulcres blanchis : au-dehors ils ont belle apparence, mais au-dedans ils sont pleins d'ossements de morts et de toute pourriture ; vous de même, au-dehors vous offrez aux yeux des hommes l'apparence de justes, mais au-dedans vous êtes pleins d'hypocrisie et d'iniquité⁽⁵⁾

II. PERSPECTIVES D'AVENIR

Il ne fait pas de doute qu'à la lumière de ce qui vient d'être dit, l'adhésion des pays arabes constitue une violation des droits de l'homme. Pour remédier à cette violation, nous proposons les mesures suivantes :

1. Soumettre l'adhésion à l'ONU à un vote populaire

Nous avons dit plus haut, que les pays arabes n'ont pas consulté leurs peuples avant d'adhérer à l'ONU. Il incombe donc de le faire maintenant pour savoir si ces peuples veulent toujours y rester ou non, et à quelle condition. Ceci est une exigence du Coran et de la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Pour qu'un tel vote populaire ait un sens, il faudrait que les Etats arabes permettent la libre expression aux opposants et aux adeptes de l'adhésion. De cette manière la décision sera prise en conformité avec la volonté populaire. Dans tous les cas, l'adhésion à l'ONU ne doit jamais être considérée comme définitive ; tout Etat doit pouvoir en tout temps décider l'abandon de l'ONU si la majorité de son peuple le demande. Il en va du respect des droits de l'homme.

(5) Matthieu 23:24.

2. Exiger le changement de la structure de l'ONU ou l'abandonner

Une des conditions pour le maintien au sein de l'ONU doit être le changement de la structure de l'ONU. Si cette condition n'est pas satisfaite, il faut abandonner l'ONU.

Comme nous l'avons vu plus haut, la structure actuelle de l'ONU fait d'elle un instrument pour maintenir l'hégémonie des grandes puissances au détriment du respect des droits de l'homme. Ce qui nécessite le changement de cette structure dans le sens d'une augmentation du nombre des membres permanents du Conseil de sécurité à répartir entre les différentes régions du monde sur la base du nombre de leurs habitants. En un mot, il faut démocratiser l'ONU.

Mais est-ce faisable ? Toutes les tentatives visant à modifier le Conseil de sécurité ont échoué en raison de l'article 108 de la charte qui exige l'accord de tous ses membres permanents pour cette modification. De même, ont échoué toutes les tentatives visant à un partage plus équilibré des pouvoirs entre le Conseil de sécurité et l'Assemblée générale⁽⁶⁾.

Dans un article paru dans le Monde du 30 mars 1991, Jean-Pierre Cot (ancien ministre et député au Parlement européen) et Alain Pellet (membre de la commission du droit international de l'ONU) écrivent que toucher aux privilèges (permanence et veto) des cinq membres permanents du Conseil de sécurité "c'est s'exposer à détruire, brutalement, tout l'édifice de l'ONU". Ils rejettent aussi la proposition de ceux qui voudraient accorder deux sièges permanents à l'Allemagne et au Japon restés discrets dans la guerre du golfe. Ils ajoutent : "Le moment est mal choisi pour proposer des réformes auxquelles, de toute façon, les cinq membres permanents du Conseil de sécurité ont juridiquement les moyens de s'opposer - et ils le feront".

Il est donc inconcevable que les souhaits des peuples arabes soient exaucés. L'unique possibilité qui leur reste est donc d'abandonner l'ONU.

3. Arguments en faveur de l'abandon de l'ONU

En plus de l'argument de l'impossibilité de modifier la structure actuelle du Conseil de sécurité, plusieurs autres motifs peuvent être invoqués en faveur de l'abandon de l'ONU :

(6) Alami, Abdelfettah : La restructuration du système des Nations-Unies et le nouvel ordre international, Rabat, Faculté des sciences juridiques, 1982, pp. 207-214.

A. L'ONU est inutile et nuisible

Chaque institution doit être étudiée sous l'angle de son efficacité. Or l'ONU n'est pas seulement une institution inefficace, mais aussi nuisible. Nous l'avons vu plus haut. Si vous vous adressez à un médecin et vous découvrez qu'il s'agit d'un boucher (pense à l'attitude de l'ONU pendant la guerre du golfe), vous avez le droit et le devoir de le quitter immédiatement pour éviter la catastrophe.

B. Coûts élevés pour du bavardage

L'unique rôle que jouent les pays arabo-musulmans à l'ONU se situe dans le cadre de l'Assemblée générale, laquelle cependant se limite à des bavardages stériles. Le prix consenti par les peuples arabes pour un tel bavardage est très élevé. Les seules contributions annuelles des 20 pays arabes au budget ordinaire de l'ONU pour 1993 s'élèvent à 23'471'760 US\$⁽⁷⁾. Si on y ajoute les autres contributions et les frais occasionnés par le personnel des missions arabes auprès de l'ONU (dont le montant annuel exact ne sera probablement jamais connu), on peut se demander si les peuples arabes sont d'accord de consentir autant de dépenses pour le seul avantage de pouvoir s'adonner au bavardage dans les salles de l'ONU. Pour le dire d'une manière sarcastique mais claire, les pays arabes profiteraient plus à envoyer ces fonctionnaires aux champs pour planter les oignons et les pommes de terre, qu'à les envoyer aux bavardages de l'Assemblée Générale de l'ONU. Il est donc indispensable de mettre fin à ce gaspillage. Rappelons ici que le Coran condamne le gaspillage inutile :

Donne à tes proches ce qui leur est dû, ainsi qu'au pauvre et au voyageur ; mais ne sois pas prodigue. Les prodigues sont les frères des démons, et le Démon est très ingrat envers son Seigneur (17:26-27)

Jugé sur son efficacité, l'ONU ressemble à un gouffre sans fond. Des milliards de dollars y sont engloutis sans utilité. Passée par perte et profit elle constitue probablement l'escroquerie la plus importante de l'histoire de l'humanité.

C. Mettre fin à un alibi

Chaque fois que le monde arabe est agressé, il s'adresse à l'ONU pour demander son appui à repousser l'agresseur tout en sachant que l'ONU

(7) Doc. de l'ONU ST/ADM/SER/B/408, Etat au 31 mars 1993, annexe II, pp. 4-7

est souvent la cause même de telles agressions. L'ONU est ainsi devenue une sorte de muir de lamentation et un lieu de défoulement pour des enragés. Or, on sait que le chien qui aboie ne mord pas. C'est un moyen pour calmer les foules et les faire dormir avec des promesses en sachant que les promesses rendent les fous joyeux. D'autre part, s'adresser à l'ONU est devenu pour les dirigeants arabes un alibi pour ne pas résoudre les problèmes auxquels sont confrontés leurs peuples. Le meilleur moyen pour mettre fin à cet alibi est de quitter l'ONU. Ainsi, ces dirigeants et leurs peuples apprennent à être adultes capables de compter sur eux-mêmes et non des assistés.

D. Couper l'herbe sous les pieds des dictateurs

L'ONU donne une plate-forme à des dirigeants arabes en quête de publicité pour fonder leur légitimité. Parfois mêmes, c'est l'ONU qui garantit le maintien de ces dirigeants dans leurs fonctions, comme ce fut le cas dans la guerre du Golfe. En abandonnant l'ONU, ces dirigeants seront obligés de rechercher leur légitimité à l'intérieur de leur pays, auprès de leurs peuples et non pas auprès des ennemis de ces peuples.

E. Résister à l'oppression des grands

Aujourd'hui, les grandes puissances se servent de la présence des petits pays au sein de l'ONU pour légitimer leurs politiques. Un roi a besoin de sujets, sans quoi il ne serait pas roi. L'abandon de l'ONU peut devenir ainsi une arme non-violente, une forme de résistance civile contre l'oppression des grandes puissances. En se retirant, on enlève aux grandes puissances la légitimité des interventions et des guerres menées au nom de l'ONU, dont le seul but est de soumettre des régions entières au service de leurs intérêts.

On remarquera à cet égard que les motivations derrière la nomination de Boutros Boutros Ghali comme secrétaire général de l'ONU restent énigmatiques. En nommant un ressortissant des pays arabes, les grandes puissances cherchaient probablement à se servir de ce personnage comme garant et légitimateur de leurs agissements contre les peuples arabes. Les anglais qui occupaient l'Egypte depuis 1882 s'étaient déjà servi de son grand-père, Boutros Ghali dans la fameuse affaire de Dirschwai. Des soldats anglais avaient organisé le 13 juin 1906 une partie de chasse aux pigeons dans ce village, provoquant des incendies dans le ble d'un paysan et blessant sa femme. Les paysans se révoltèrent contre les soldats. Un d'eux s'en est en tué sous l'effet du soleil, il en est mort. Lord Cromer ordonna alors d'arrêter 50 paysans et organisa un tribunal spectral au village même, présidé par Boutros Ghali afin de les juger. Le 27 juin 1906, ce tribunal prononça sans possibilité

d'appel, quatre condamnations à la pendaison au centre du village, et plusieurs condamnations aux travaux forcés, certaines à perpétuité, ainsi que plusieurs condamnations à 50 coups de fouets. Cette affaire, enseignée dans les écoles, reste dans la mémoire égyptienne comme symbole de l'oppression britannique. Elle coûta son poste à Lord Cromer. Quant à Boutros Ghali, il fut assassiné le 21 février 1910 par un jeune musulman qui voyait en lui un traître à la patrie⁽⁸⁾.

Quoiqu'il en soit, la nomination du chrétien Boutros Boutros Ghali, en tant que secrétaire général d'une organisation responsable de nombreux crimes contre les pays arabes à majorité musulmane, est en train d'accentuer les divisions communautaires à l'intérieur de l'Égypte, dressant les musulmans contre les chrétiens. Nombreuses sont les revues arabes qui traitent Boutros Boutros Ghali de "croisé" en raison de l'attitude cynique de son organisation à l'égard des musulmans de Yougoslavie.

4. Exemple de la Suisse

En Occident on trouve un bon nombre de travaux critiquant l'ONU et envisageant même son démantèlement. Les auteurs arabo-musulmans par contre semblent accepter l'ONU comme une fatalité. Malgré le malaise qu'ils ressentent face à cette organisation, ils courbent le dos devant elle sans rechigner. Il est à cet effet important de leur rappeler le cas de la Suisse qui n'est pas membre de l'ONU, même si le siège européen de cette organisation est sur son territoire. Son adhésion à l'ONU fut soumise au vote populaire du 16 mars 1986 et fut rejetée tant par tous les cantons que par la majorité des votants (1'591'150 voix contre, et 511'713 voix pour)⁽⁹⁾. Citons ici les arguments des opposants à l'entrée de la Suisse à l'ONU :

- L'obligation faite à un Etat membre de se plier aux décisions du Conseil de sécurité est manifestement incompatible avec l'article de la constitution fédérale selon lequel l'objectif primordial de la Confédération est d'assurer l'indépendance de la patrie contre l'étranger
- Il faut payer 20 à 30 millions de francs suisses et il faudrait engager 30 nouveaux fonctionnaires fédéraux.
- L'ONU compte 160 membres environ. Un rôle déterminant revient aux grandes puissances qui détiennent le droit de veto au Conseil de

(8) Sur l'affaire Dinshwai et l'assassinat de Boutros Ghali, voir 'Arussi Mahmud Kamil al-Ashbar qadaya al-ighiyalat al-siyassiyah, wath'iq ashbar qadaya Misy 1906-1982. Al-Zahra bil-Flam al-Arabi, Le Caire 1989, 19-151

(9) Feuille fédérale, 1986, vol. II, pp. 101-102

sécurité.

- L'ONU dont l'objectif est de servir la paix est devenue le centre mondial de la démagogie. Loin de servir la paix, elle empoisonne les relations internationales. La Suisse n'a rien à y chercher.

A cette dernière objection, le Conseil fédéral a répondu :

- Les conceptions politiques les plus diverses s'affrontent à l'ONU, mais les Etats membres n'en recherchent pas moins toujours des terrains d'entente. S'ils se battent, c'est avec des mots, on avec des armes.

Si un conflit éclate, l'ONU sert d'intermédiaire entre les parties et met par exemple à leur disposition des contingents spéciaux (casques bleus) chargés de surveiller l'application d'un cessez-le-feu. C'est grâce à son aide qu'à plusieurs reprises des conflits ont pu être désamorçés.

Le peuple suisse a raison et le Conseil fédéral a tort⁽¹⁰⁾. La guerre du Golfe et la guerre entre l'Iran et l'Irak sont là pour le prouver.

Il est certain que si la Suisse avait adhéré à l'ONU depuis sa création et qu'elle ait subi les humiliations que les pays arabes subissent de la part de cette organisation, les paysans suisses auraient depuis longtemps tenu leurs fourches. Si les peuples arabes réagissent autrement, c'est parce que la décision d'adhésion à l'ONU est prise sans les consulter. Ils n'ont pas le droit de la parole.

(10) Ces informations sont tirées de la feuille d'explications du Conseil fédéral remise au peuple suisse pour le référendum populaire du 16 mars 1986.

ESSAI SUR LES DROITS DE L'HOMME ET LE DROIT AU DEVELOPPEMENT

" Entre le riche et le pauvre, le fort et le faible, c'est la liberté qui opprime et la loi qui affranchit"

LACORDAIRE

Ahmed Sendague BELHADJ (*)

La question de la situation des droits de l'homme dans les pays du Tiers-Monde est sans doute l'une des plus discutées et discutables de notre temps. En effet si, comme le soulignait le prix Nobel de la paix René Cassin⁽¹⁾, aucun pays dans le monde ne peut se targuer et se vanter de satisfaire à toutes les obligations de la Déclaration Universelle du 10 Décembre 1948 et en général à toutes les normes internationales universellement admises et observées en matière de droits de l'homme, il n'en reste pas moins que quand il s'agit des pays d'Afrique, d'Asie et d'Amérique Latine bref, des pays communément appelés du Tiers-Monde, la réalité fait du respect des droit de l'homme une exception et de leur non-respect la règle générale.

En fait, ces pays qui sont tous qualifiés de pays en développement ou en voie de développement selon la terminologie courante aux nations-Unies, partagent un certain nombre de caractères communs quant à leurs conditions économiques et sociales, la faiblesse de leurs infrastructures industrielles, agricoles ... le bas niveau de vie de leurs citoyens, le caractère dérisoire de leur système sanitaire, éducatif, etc. en un mot leur sous-équipement et leur sous-développement paraît bien poser des problèmes, et non des moindres, devant la protection et la promotion des droits de l'homme en général. La question qui se pose alors d'elle-même, comment peut-on concilier deux concepts quasi-inconciliables : respect des droits de l'homme d'une part et

(*) Docteur d'Etat en Droit, Cadre Supérieur du Ministère des Affaires Etrangères.

(1) Le Français René CASSIN (Prix Nobel de la paix en 1968) et dont l'Institut International des Droits de l'Homme de Strasbourg porte le nom (Fondation René Cassin) fut, avec Mme Eleanor Roosevelt, l'un des artisans de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme du 10 Décembre 1948.

poursuite du processus de développement économique et social pour vaincre le "mal" du sous-développement de l'autre.

La liberté et le développement sont-ils vraiment deux notions inconciliables comme le sont l'huile et l'eau ? ou bien deux concepts qui peuvent être appréhendés harmonieusement selon les systèmes politiques et sociaux en présence ?

En réalité, le sous-développement en général comporte un certain nombre d'obstacles devant une protection saine et une promotion efficace des droits de l'homme. Ces obstacles et problèmes sont certes d'ordre physique et climatique mais aussi et essentiellement à caractère économique et social : analphabétisme, famine, manque d'hygiène, d'équipements, etc ...

Dans ces conditions parfois même révoltantes, que veut dire démocratie ou droits de l'homme tant qu'on meurt de faim, on est affamé, affaibli ou malade ? ne faut-il pas parler de droit au développement avant de parler des droits de l'homme ?

Cependant là, il faut faire attention et bien nuancer notre jugement car bien que le sous-développement apparaît comme une "circonstance exceptionnelle" apportant ainsi une dérogation à l'application universelle des droits de l'homme "internationalement" reconnus (Déclaration Universelle de 1948, pactes internationaux de 1966) à l'instar de ce qui se passe sur le plan du droit interne (droit commun / dérogation au droit commun, cf. article 16 de la Constitution française de 1958 par exemple), il ne faut pas aller jusqu'à la reconnaissance du sous-développement comme étant la seule et unique cause du sort imparté ou réservé aux droits de l'homme dans les pays en développement. Même s'il faut accorder certaines priorités dans des contextes particuliers aux droits économiques, sociaux et culturels au détriment d'autres droits afin de permettre l'installation de conditions nécessaires à la jouissance de tous les droits de l'homme et en particulier des droits civils et politiques, il faut déclarer haut, et avec force, que certains droits de l'homme au moins sont à respecter ici, là, partout, en tout temps et en tout lieu, parmi ces droits inhérents à la dignité humaine, on trouve par exemple la liberté d'opinion, l'abolition de l'esclavage, de la torture et des traitements inhumains et cruels et dégradants, etc.

Il reste que le sous-développement, ce terme qui choque certains ou qui déplaît à d'autres, est une réalité quotidienne vécue par plusieurs millions d'êtres humains, les trois quarts de l'humanité. Fléau économique et social ou problème du siècle, il demeure un grand défi devant l'intelligence de l'homme, de tout homme.

Les populations qui y sont victimes n'ont-elle pas d'abord droit au développement avant quoi que ce soit ?

Incontestablement suivant le juriste sénégalais Kéba Mbaye, "il n'y a pas de droits de l'homme sans droit au développement"⁽²⁾. C'est le premier des droits de l'homme parce qu'il conditionne et il transcende tous les autres. Un homme qui a faim, qui est rongé par les maladies, qui ne sait ni lire ni écrire ... n'a pas dans l'immédiat besoin de liberté d'information, d'expression, d'aller et de venir, etc ... parce qu'il ne peut pas les utiliser. Sa faim, ses maladies et son ignorance font de lui inexorablement un être affaibli, non-libre et à la merci des autres.

Donc le droit au développement a bel et bien sa place parmi les droits de l'homme. Cela a été reconnu progressivement au sein des Nations-Unies. En effet, si la Charte de l'Organisation des Nations-Unies elle-même et nombre de textes et déclarations en provenance essentiellement de l'Assemblée générale (Déclaration sur le progrès et le développement dans le domaine social adoptée par la résolution 2542 (XXIV) du 11 Décembre 1969, Déclaration concernant l'instauration d'un N.O.E.I adoptée par la résolution 3201(5-VI) du 1er mai 1974, Charte des droits et devoirs économiques des Etats adoptée par la résolution 3281 (XXIX) du 12 décembre 1974, etc...) se réfèrent indirectement au droit au développement et aux conditions économiques et sociales des pays en développement avec la nécessité de les améliorer au terme d'une coopération économique internationale juste et équitable, le droit au développement se trouve reconnu de manière explicite par la Commission des droits de l'homme des Nations-Unies dans sa résolution 4(XXXIII) du 21 Février 1977 qui souligne en outre, le devoir et la responsabilité de tous les membres de la Communauté Internationale de créer les conditions nécessaires pour la pleine réalisation des droits économiques, sociaux et culturels comme moyen essentiel d'assurer la "jouissance réelle" et "effective" de tous les droits de l'homme. Enfin la résolution 41/128 de l'Assemblée générale des Nations-Unies adoptée le 4 Décembre 1986 appelée "Déclaration sur le droit au développement" reconnaît, on ne peut plus clair, ce droit comme étant un droit de l'homme. Cependant le droit au développement droit de l'homme, droit des peuples et droit des Etats impose pour sa réalisation des conditions préalables. Ces conditions sont le respect du droit à la paix et à la sécurité internationales d'une part, le droit à l'autodétermination économique, politique et sociale d'autre part. Le respect et la promotion de ces droits à caractère individuel et collectif du reste comme le droit au développement, peuvent faciliter la mise en œuvre du droit au développement

(2) MBAYE (KEBA) le droit au développement comme un droit de l'homme. Revue des droits de l'homme, vol. 23, 1972 pp. 502-534.

dans de meilleures conditions.

Droit synthèse, droit multidimensionnel, droit individuel et collectif, droit de l'homme de la "troisième génération"⁽³⁾ le droit au développement est avant tout, quant à son contenu et à sa portée, un droit différent des droits de l'homme que nous avons l'habitude de connaître : droits civils et politiques, liberté d'expression, d'association, de réunion ; et des droits économiques, sociaux et culturels : droit au travail, droit à l'éducation, à la protection sanitaire, etc...

Se pose alors la question de son application et de sa mise en œuvre. Comment réalise-t-on un tel droit ? Quelles sont les méthodes et les stratégies qu'il faut emprunter pour le rendre effectif en venant notamment à bout des problèmes du sous développement tout en restant dans le droit fil de la philosophie et de la dynamique générales des droits de l'Homme ?

Autant de question certes, mais il faut signaler tout de même qu'il n'y a pas de solution miracle ou de baguette magique pour guérir la misère et la pauvreté du monde. Il reste que la mise en œuvre du droit au développement peut se concevoir à tous les niveaux de l'activité, internationale, régionale, inter-régionale, sous-régionale et locale. En d'autres termes, le droit au développement passe au niveau international par l'instauration d'un Nouvel Ordre Economique International plus juste et plus équitable. Cela ne saurait être un terme vague ou une logomachie, mais une réponse pratique qui se joint aux efforts de restructuration et de démocratisation des relations économiques, politiques et juridiques internationales. Les Etats développés ou industrialisés en particulier, ont à cet égard une mission historique à accomplir puisque ce sont eux les précurseurs et les détenteurs du pouvoir économique, politique et juridique international ; et c'est de leur contribution positive que dépendra en grande partie la mise en œuvre du droit au développement : aide publique, commerce international, etc...⁽⁴⁾.

Les pays en développement ont aussi une lourde charge et une tâche du même type à assurer puisque selon l'adage populaire " les nations ont le

(3) Cf Karel VASAK in courrier de l'UNESCO, Novembre 1977 p. 29, voir aussi à ce propos Jean-Marie Becet et Daniel COLARD, Les droits de l'homme. 1 dimensions nationales et internationales. Ed Economica Paris, 1982, pp. 19-34.

(4) Il est souhaitable de se référer ici aux ouvrages de Mohammed BENNOUNA : Droit international du développement. Paris. Ed Berger-Levrault. 1983. 331 p. ; de Mohamed BEDJAOUI : vers un ordre économique international. Paris, Ed. UNESCO, 1979. 295p. ; et de Majid BENCIHOU : Droit international du sous développement. Paris. Ed. Berger-Levrault. 1983. 331p.

sort qu'elles se font", et la responsabilité de réaliser le droit de l'homme, leur incombe au premier chef. Cela implique non seulement la prise de décision au niveau national et local allant dans le sens du respect des droits de l'homme et des libertés fondamentales comme dans celui de promouvoir de développement économique et social pour élever le niveau de vie, la qualité de l'existence et la dignité de tous, mais aussi s'associer et coopérer efficacement avec les pays voisins, limitrophes, dans le cadre d'un échange égal, fructueux et rentable pour toute les parties : "autonomie collective", coopération Sud-Sud, etc...

En guise de conclusion, assurément "le développement est le nouveau nom de la paix" comme l'avait affirmé le Pape Paul VI. Ne pas se poser cette question, ou la traiter par le mépris ou l'indifférence est une fausse et même dangereuse réponse. La paix et la sécurité internationales, le bonheur de notre génération et des générations futures, l'avenir même de notre société humaine en dépendent largement. Le combat pour la démocratie et le respect des droits de l'homme et des peuples ne peut pas s'arrêter devant les portes des frontières nationales de quelques pays ou groupe de pays. Il en va de même du combat pour le développement économique et social et pour un avenir meilleur de nos sociétés, car développer c'est mettre l'homme debout, sur ses "deux pieds" afin qu'il puisse jouir de sa qualité d'homme et de dignité humaine. Donc droits de l'homme oui, mais aussi droit au développement.⁽⁵⁾

" Toute personne a droit à ce que règne sur le plan social et sur le plan international, un ordre tel que les droits et libertés ... puissent y trouver plein effet ".

Article 28 de la Déclaration Universelle
des droits de l'homme du 10 Décembre 1948

(5) C.F. Thèse de Doctorat d'Etat en Droit public : AHMED SENDAGUE BELHADJ, Essai sur les droits de l'homme et le droit au développement. Université de Franche - Comté - Besançon. Faculté de droit et des Sciences Economiques et politiques. novembre 1984.



LE MODÈLE D'ORGANISATION TERRITORIALE DE L'ÉTAT DANS LE SYSTÈME POLITIQUE ESPAGNOL : ANALYSE DU PROCESSUS ANDALOUS DE CONSTITUTION EN COMMUNAUTÉS AUTONOMES^(*)

Juan MONTABES PEREIRA^(**)

Le modèle d'organisation territoriale de l'Etat qu'établit la Constitution espagnole de 1978 a été qualifié par des personnalités très diverses comme l'un des traits les plus innovateurs du nouveau système politique espagnol. A ce sujet, il est à noter que la question de la forme de l'Etat est une de celles qui se sont séculièrement posées à notre pays au cours de l'histoire moderne. Le fait que, dès 1977, quelques mois avant l'approbation de la Constitution, se mirent à fonctionner d'une façon ou d'une autre avec une certaine autonomie ou degré de décentralisation les dites Juntas Pré-autonomiques nous montre l'intensité des demandes qui se manifestaient en ce sens au cours de ces années en Espagne. Selon certaines positions, non-exclusivement nationalistes, il était pratiquement impossible d'imaginer, comme l'a signalé GONZALEZ CASANOVA, un processus de transition à la démocratie et de stabilité de celle-ci qui ne soit pas accompagné ab initio d'une certaine reconnaissance d'auto-gouvernement à certaines nationalités espagnoles⁽¹⁾.

C'est pour cela que la Constitution espagnole de 1978 reconnaît et garantit le droit de l'autonomie des nationalités et régions qui intègrent la Nation espagnole. Et c'est ainsi que l'article 2 du texte constitutionnel ouvre les portes à une nouvelle configuration de l'organisation territoriale de l'Etat⁽²⁾.

(*) Traducteurs : Anne-Sophie DE GASQUET et Etienne CHAPON. (Étudiants ERASMUS Institut de Sciences Politiques d'Aix en Provence-Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad de Granada).

(**) Professeur de Sciences Politiques Université de Grenade Espagne

(1) GONZALEZ CASANOVA, José A. : *Teoría del Estado y derecho Constitucional*. Vicens Universidad. 2^a Edición. Barcelona, 1982. Pág.447.

(2) Texte de l'article 2 de la Constitution espagnole de 1978 : La Constitution se fonde sur l'indissoluble unité de la Nation espagnole, patrie commune et indivisible de tous les Espagnols, reconnaît et garantit le droit à l'autonomie des nationalités et régions qui l'intègrent et la solidarité entre chacune d'elles.

La singulière déclaration contenue dans cet article, distinguant nationalités et régions, offre une des marques les plus particulières de la Constitution espagnole de 1978. Avec une telle déclaration va se constituer l'un des principes généraux de l'organisation territoriale de l'Etat espagnol, d'autant plus qu'à travers elle et le développement postérieur que contient le titre VIII du texte est reconnu "un traitement autonome immédiat" aux peuples qui possèdent un haut degré de conscience nationale⁽³⁾. Dans un jeu de présomptions, la Constitution reconnaît un haut degré de conscience nationale à ces territoires qui, dans le passé (II^e République), auraient plébiscité les projets de statut d'Autonomie⁽⁴⁾.

Ainsi, de fait, sont considérés comme nationalités historiques ou territoires historiques, la Catalogne, le Pays Basque et la Galice, laissant le reste des territoires/régions/nationalités immergés dans un processus autonome qui, s'il peut arriver à être similaire à celui des premiers dans un

(3) Deuxième Disposition Transitoire.

(4) Les dites Communautés historiques, dénommées ainsi de façon euphémistique pour les distinguer des autres, feraient référence à la Catalogne, au Pays Basque et à la Galice, et servirait à donner une forme juridique à ce qui n'était autre qu'un problème politique fondamentalement centré en Catalogne et au Pays Basque. Cependant, comme l'a signalé GONZALEZ CASANOVA, "les socialistes parviendraient-ils se réfère à la période comprise entre 1978 et 1982- à ce que se réalisent les prévisions constitutionnelles qui assimilaient la Galice aux dites Communautés historiques et à ce qu'elles s'appliquent aussi à l'Andalousie, sachant la volonté populaire d'exploiter telle possibilité, mais le blocage gouvernemental de la procédure de l'art. 151 dans d'autres cas (pays Valencien, Aragon et Canaries principalement) obligea le gouvernement de l'UCD à développer une politique de pacte avec le reste des forces politiques (Op. cit. pág.519). Cela ne signifie en aucun cas que le reste des Communautés n'aient pas de composantes autonomiques ou d'autogouvernement de caractère historique. Dans le cas concret de l'Andalousie, bien que n'ayant dans le passé plébiscité aucun texte statutaire, elle dispose cependant d'une histoire autonome ou fédérale dense. Pour ne signaler que les faits historiques les plus importants et concrets d'ordre contemporain, on peut noter les manifestations suivantes :

- Projet de Constitution andalouse de Antequera de 1883.

- Assemblée de Ronda de 1913.

- Création des Centres andalous par Blas Infante en 1913, desquels surgira son livre "Ideas andaluz".

- Nouvelle Assemblée de Ronda en 1917-18.

- Juntas libéralistes de la II République.

- Avant-projet de Bases pour le statut de l'Andalousie, approuvé par une Assemblée régionale andalouse, les 29, 30, 31 janvier 1933, dans lequel on affirme que les conseils (municipios) des provinces d'Almería, Cadix, Cordoue, Grenade, Huelva, Jaen, Malaga et Séville constituent la région autonome andalouse au sein de l'Etat espagnol. Seul le soulèvement militaire du 18 juillet 1936, qui provoqua la chute de la II République et l'accès au pouvoir du général Franco empêcha de très peu qu'en Andalousie ne fut plébiscité le statut projeté.

moment postérieur, reste adapté depuis ses débuts à un schéma d'ordre décentralisateur et beaucoup plus réduit que celui des premiers énoncés.

Cette distinction qui configure deux vitesses distinctes pour l'adoption de l'auto-gouvernement ou de l'autonomie politique des nationalités et/ou régions a son origine et son fondement dans les caractéristiques politiques spécifiques qui se révèlent dans l'Espagne des premières années de la transition et qui, beaucoup plus récemment, ont pris de l'importance au sein du nouveau climat international créé par l'indépendance des trois Républiques Baltes⁽⁵⁾.

Les prévisions constitutionnelles contenues dans l'art. 2 et le titre VIII de la Constitution voulaient donner une solution au problème régional espagnol, séculièrement mal résolu, ou même réduit au silence, voire même écrasé, et tout spécialement dans les territoires ou nations dans lesquels existaient de fortes revendications d'auto-gouvernement et qui conditionnaient (principalement) le procédé de transition politique initié après la mort du Général Franco. Cependant, à côté de cela, en accord avec le principe d'égalité des Espagnols, il était nécessaire d'articuler des mécanismes concrets qui permettent au reste des peuples et territoires, même s'ils ne possèdent pas les caractéristiques mentionnées de "communauté historique", d'accéder d'une manière ou d'une autre à une forme d'autogouvernement. Pour cela, fut articulé, avec grande précaution, un procédé lent, et quelque peu tortueux pour les quelques communautés qui décident de se conduire comme les dites communautés historiques.

A cause de telles distinctions, on commençait à parler de deux types de communautés autonomes en fonction de la forme d'accès à l'autonomie qu'elles adoptèrent ou qui leur fut imposée. Certains auteurs qualifient de telles communautés, selon leur voie d'accès à l'autonomie, de "pleines" ou "limitées", en fonction du "cadre de compétences qui peuvent être attribuées aux organes autonomes et du procédé prévu pour l'approbation et la rédaction du statut d'autonomie"⁽⁶⁾. Cette distinction devient même plus claire lorsqu'on en vient à distinguer les Communautés autonomes de deuxième

(5) Le débat, présent depuis quelques années dans notre pays, relatif aux fonctions du Sénat comme Chambre de Représentation territoriale est devenu un thème central du processus politique espagnol après les événements baltes. La preuve en est les débats initiés/impulsés par les partis nationalistes -Eusko Alkartasuna et Euskadiko Ezquerria au Pays Basque, Convergència i Unió et Ezquerria republicana de Catalunya en Catalogne fondamentalement- qui parfois avait provoqué une scission à l'intérieur du parti, comme dans le cas de Euskadiko Ezquerria entre la ligne nationaliste et le courant plus idéologique.

(6) SANCHEZ AGESTA, Luis "sistema político de la Constitución española de 1978. Editoria Nacional. Madrid, 1978 Op. Cit. pág.351

degré⁽⁷⁾. Enfin, renouvelant de telles distinctions, il a été également mentionné dans la littérature spécialisée une dénomination peut-être plus représentative de la culture politique espagnole. Selon celle-ci, s'établiraient deux types distincts de voie pour l'accès à l'autonomie :

a. - La voie lente (art. 143, 146 et 148 de la Constitution).

b. - La voie rapide (art. 151 et Disposition transitoire 2^o de la Constitution).

Le choix entre l'une et l'autre des voies "ne signifie pas seulement une différence de rythme, mais aussi éventuellement de forme d'élaboration et d'approbation des statuts, et de délimitation des organes autonomiques que possède la communauté autonome", qui ne pourra changer les cinq premières années de sa mise en place⁽⁸⁾.

Comme il peut être détaché de la lecture de ces classifications, indépendamment du critère de base suivi pour l'élaboration (degré de compétences assumables, vitesse rapide ou lente de sa constitution, organisation politico-constitutionnelle prévue, etc.), la référence à la généralité ou à l'exception apparaît dans chacune d'elles. En effet, la Constitution espagnole de 1978 se caractérise à ce sujet, non seulement par la différenciation des systèmes d'accès à l'autonomie, mais aussi par les conséquences politiques qui dérivent de l'un ou de l'autre.

En conséquence, n'est pas prévu un rythme uniforme pour chacune des Communautés qui prétendaient accéder à l'autogouvernement.

Il est clair que les différentes circonstances ayant abouti à la conformité de l'actuel Titre VIII de la Constitution espagnole sont le résultat des énoncés politiques relatifs à l'organisation territoriale de l'Etat entre les

(7) En relation avec le domaine territorial sur lequel agissent les Communautés autonomes, ALVAREZ CONDE signale d'un côté ce qu'il appelle "l'hypothèse générale", et de l'autre "les hypothèses particulières". A l'intérieur de l'hypothèse générale, dans de nombreux cas, les 3 hypothèses suivantes pourraient se regrouper :

- provinces limitrophes avec des caractéristiques historiques, culturelles et économiques communes.
- territoires insulaires
- Communautés autonomes uniprovinciales

Dans les hypothèses particulières, se grouperaient "les domaines particuliers potentiels" qui, même s'ils nécessitent l'autorisation de Cortes générales pour acquérir une telle condition, sont inférieures ou égales au territoire d'une province (hypothèse de l'art. 144 a et b et Disposition Transitoire 5^o de la Constitution). ALVAREZ CONDE, Enrique : las comunidades autónomas. Editora Nacional. Madrid. 1980. págs. 77 et s.

(8) DE ESTEBAN, JORGE Y Lopez guerra, Luis : El régimen constitucional español Vol.II. Editorial Labor. Barcelona, 1982. Págs. 355 et s.

références traditionnelles de la Droite héritière du Franquisme, la Gauche organisée et les partis nationalistes, basques et catalans essentiellement. Son élaboration et sa rédaction, ainsi que logiquement son application pratique et son développement ultérieur, ont été soumis à la prédominance de l'un ou l'autre modèle, originellement opposés, selon la communauté qui prétendait accéder à l'autonomie.

En ce sens, nous pourrions considérer le cas andalou comme paradigmatique pour différents motifs. En premier lieu, comme le démontre PORRAS NADALES quelques mois après le référendum andalou, parce que celui-ci serait venu "donner l'authentique preuve du processus politique espagnol dans le domaine de la nouvelle configuration territoriale de l'Etat, mettant en crise une conception, jusqu'alors dominante, qui limitait le champ d'action des Autonomies authentiques aux territoires nationaux historiques"⁽⁹⁾. On pourrait dire que jusqu'au 29 février 1980, quand se célèbre en Andalousie le référendum de ratification de l'initiative autonome, il paraît ne pas y avoir de doute entre les dirigeants politiques espagnols et les études sur le thème quant à la possibilité que une des régions non-considérées nationalités historiques puisse accéder à l'autonomie grâce à l'article 151 de la Constitution, plus ou moins rigide dans son énoncé, selon le cas sur un plan d'égalité avec les dites Communautés "privilégiées". En second lieu, l'importance du processus andalou eût également une valeur significative pour les autres Communautés non-historiques, dans la mesure où, bien qu'elle soit la seule à opter pour cette voie, elle revalorisa de telles situations, donnant la possibilité à d'autres régions ou nationalités de suivre ce chemin. A partir de ce moment, la totalité des statuts inclurent dans leur organisation politico-institutionnelle une construction similaire au reste des communautés.

L'établissement des deux voies décrites, indépendamment de leur domination, a pu supposer respectivement à l'égalité de traitement, comme l'a signalé TRUJILLO, quelques défaillances... puisqu'il est réellement choquant de voir la différence de traitement faite aux Communautés avec plébiscites historiques positifs par rapport aux autres, qui (pour quelque raison que ce soit) ne purent (en près d'un demi-siècle) réaliser une telle consultation⁽¹⁰⁾.

Ainsi, les dites Communautés non-historiques se voient soumises à toute une série de précautions qui configurent un modèle ayant peu de chance

(9) PORRAS NADALES, Antonio : "El referéndum de iniciativa económica del 28 de febrero en Andalucía" en Revista de Estudios Políticos (Nueva Epoca), n° 15, mayo-junio 1980. pág. 175.

(10) TRUJILLO, Gumersindo : constitución española comentada. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1979. Págs. 288-336.

d'être mis en pratique. Les difficultés/précautions qu'impose la Constitution au travers de l'art. 151 à ces Communautés qui n'étant pas historiques, désirent être considérées comme égales à celles-là quant à leur organisation politico-institutionnelle et leurs compétences, sont adoptées par le législateur, selon ALZAGA, "conscient du traumatisme que peut provoquer la transformation du jour au lendemain du vieil Etat unitaire espagnol amplement régionalisé"⁽¹¹⁾

C'est pour cela que dans les prévisions établies par l'art. 151 de la Constitution se met en place une série de difficultés qui auraient pu difficilement être prévues au moment de la création de la Constitution. Nous pourrions synthétiser les conditions requises par l'art. 151 en 4 points :

1° Accorder l'initiative autonome aux Diputaciones provinciales (Conseils généraux) ou aux territoires qui désirent l'indépendance.

2° accord des 3/4 des municipalités de chacune des provinces affectées, qui représentent au moins la majorité du cens électoral de chacune d'elles.

3° Un terme maximum de 6 mois pour accepter les 2 conditions antérieures, comptées à partir du premier accord adopté par une des corporations locales intéressées.

4° Ratification de l'initiative par un référendum convoqué par le gouvernement central, où la majorité absolue des électeurs de chaque province se porte vers ce choix, dans les termes établis par une Loi Organique⁽¹²⁾.

Comme on le déduit facilement à la lecture des exigences antérieures, la majeure difficulté se situait au quatrième point, lequel plaçait la barre à une hauteur même supérieure à celle établie pour l'approbation du propre texte constitutionnel. La loi à laquelle s'en remettait cet article rendit encore plus ardues les exigences constitutionnelles, rendant pratiquement inviable toute initiative en ce sens. La loi Organique 2/1980 du 18 janvier sur la régulation des Différentes Modalités du référendum ne se contenta pas de maintenir la limite des 6 mois pour pouvoir adopter de fait l'accord des corporations locales affectées, mais en plus, comme avançait GONZALEZ CASANOVA, "il pénalisait doublement les territoires dont la totalité des provinces n'atteindrait

(11) ALZAGA, Oscar : La Constitución española de 1978. Comentario sistemático. Ediciones del Foro. Madrid, 1978. Pág. 841 et s.

(12) Loi Organique 2/1980 du 18 janvier sur la régulation des différentes modalités de référendum.

pas au référendum la majorité absolue de OUI⁽¹³⁾.

Connaissant les difficultés établies par la Constitution, la dénommée Junte Pré-autonomique Andalouse⁽¹⁴⁾, présidée à cette époque par le socialiste Rafael Escudero approuva lors de sa réunion plénière de Grenade du 21 juin 1979 la voie de l'art. 151. Comme l'a saisi RUIZ ROBLEDO dans une étude monographique à ce sujet, " à la fin du mois d'août, plus de 95% des Ayuntamientos andalous (Conseils municipaux) et des Diputaciones provinciales (Conseils généraux) s'étaient joints à l'initiative autonome, remplissant ainsi la première condition de cet article (151). En outre, au cours de ce même mois d'août, une Commission formée de 9 représentants de tous les partis parlementaires andalous (PSOE, UCD, PCA et PSA) approuvent à Carmona (Séville) un premier avant-projet du statut⁽¹⁵⁾.

Jusqu'au moment politique décrit plus haut, la totalité des forces politiques andalouses ayant une représentation parlementaire (au Congrès des Députés ou au Sénat) s'accordait sur la nécessité de mettre en marche la dite "voie rapide" pour ainsi constituer une communauté de premier degré sur le même plan que les dénommées "nationalités historiques".

Néanmoins, des circonstances politiques de tout ordre conduiraient le parti politique au pouvoir à cette époque, l'Union du Centre Démocratique (UCD) à appeler à l'abstention au référendum qu'avait convoqué son propre gouvernement. De telles circonstances ne reposaient pas seulement sur des nécessités politiques à plus ou moins court terme, mais aussi sur l'analyse théorique des possibilités du titre 8, lesquelles étaient par ailleurs partagées par des auteurs largement étrangers à ces questions. Cela amènera le gouvernement du Président Adolfo Suárez à se trouver dans une position isolée face au reste des partis andalous, l'absence d'accord provoquant même

(13) GONZALEZ CASANOVA, José A. : Teoría del Estado y Derecho Constitucional. VicensUniversidad. 2^a Edición Revisada. Barcelona, 1982. Pág. 523.

(14) Le décret-loi royal 11/1978 du 17 avril fit de l'Andalousie un territoire pré-autonomique, institution de caractère strictement administratif et créant trois organes principaux : le Plénum, le Conseil Permanent et la Présidence. La Junte d'Andalousie se constituerait le 27 mai 1978, le Plénum élisant comme premier Président le Sénateur socialiste Plácido Fernández-Viagas. Après les élections générales et locales de mars et avril 1979, la Junte se formait de nouveau, conformément aux résultats de ces scrutins, le 2 juin 1979 à Cadix. En cette occasion, le Président élu fut le socialiste Rafael Escudero.

(15) RUIZ ROBLEDO, Agustín : Comunidad autónoma de Andalucía. Publicaciones del Parlamento de Andalucía. Sevilla, 1988. Pág. 39.

une crise au sein du gouvernement⁽¹⁶⁾. Ainsi, l'Andalousie dû surmonter les conditions établies par l'art. 151 de la Constitution et par la Loi Organique 2/1980 de Régulation des Différentes Modalités du référendum⁽¹⁷⁾, répondant à la question cryptique de son accès à l'autonomie par la voie de l'art. 151 et des articles correspondants de la Constitution⁽¹⁸⁾, sur un modèle différent des référendums d'approbation de statuts adoptés jusqu'alors, c'est-à-dire ceux de Catalogne et du pays Basque.

L'impartialité de la position maintenue par le gouvernement lors du référendum fut plus que douteuse, il interféra notamment dans le processus d'élaboration de la loi Organique 2/1980 qu'il faudrait adopter, et du décret de convocation, ce qui avait non seulement des conséquences sur la question cryptique mais aussi sur le déroulement de la campagne électorale en elle-

(16) La décision de l'UCD de ne pas appuyer la volonté originairement affirmée par ses représentants en Andalousie de mettre en marche la voie de l'art. 151 provoqua la démission de l'avocat sévillan Clavero Arévalo, alors Ministre de l'Administration territoriale. Le changement d'attitude du parti centriste, alors au gouvernement, se produisit formellement le 15 janvier 1980 au travers de la Commission Nationale de l'UCD qui prônait " la rationalisation des Autonomies". Selon cet accord, toutes les Communautés autonomes, sauf le Pays Basque, la Catalogne et la Galice, devaient se constituer par la voie de l'art. 143 de la Constitution.

(17) Selon l'article 8 de cette Loi :

"La ratificación por referéndum de la iniciativa autonómica prevista en el art. 151.1 de la Constitución se ajustará a los siguientes términos :

1. La iniciativa autonómica deberá acreditarse mediante elevación al gobierno de los acuerdos de las Diputaciones o de los órganos interinsulares correspondientes y de las tres cuartas partes de los municipios de cada una de las provincias afectadas que represente, al menos, la mayoría del censo electoral de cada una de ellas, adoptados con las formalidades previstas en la Ley del Régimen Local, dentro del plazo prevenido en el art. 143.2 de la Constitución y haciendo constar que se ejercita la facultad otorgada por el art. 151.1 de la misma.

2. El gobierno decidirá acreditar la iniciativa siempre que se hubieran cumplido los requisitos mencionados en el apartado anterior.

3. Una vez acreditada la iniciativa, el Gobierno procederá a la convocatoria del referéndum en el plazo de cinco meses, fijándose la fecha concreta de su celebración oído el órgano de Gobierno del Ente preautonómico respectivo.

4. Celebrado el referéndum si no llegase a obtenerse la ratificación por el voto afirmativo de la mayoría absoluta de los electores de cada provincia, no podrá reiterarse la iniciativa hasta transcurridos cinco años".

(18) Le Décret Royal 14581 du 26 janv. et. convoquant le référendum de ratification de l'initiative économique (inclut le texte de la question qu'on soumet à consultation : "Donnez-vous votre accord à la ratification de l'initiative prévue dans l'art. 151 de la Constitution et l'utilisation de la procédure établie par cet article ?").

même⁽¹⁹⁾. En effet, la façon dont la campagne électorale s'organise dans le décret de convocation contraste profondément avec ce qui fut mis en place pour les consultations de la Catalogne et du pays Basque. Pour ne citer qu'un exemple, alors qu'en andalousie la campagne s'étalait sur 15 jours, dans les référendums précédents la durée avait été de 21 jours. En définitive, comme RUIZ ROBLEDO l'a signalé, "tout indiquait que les conditions de réalisation du référendum étaient établies plus en pensant à favoriser l'abstention que l'affluence aux urnes⁽²⁰⁾". Dans le même sens, PORRAS NADALES fait allusion à toute une série d'irrégularités qui se seraient produites au moment de la consultation. Parmi elles, se distinguent les suivantes : soustractions de bulletins électoraux en faveur du OUI dans les collèges et conseils municipaux, modification du texte imprimé sur certains bulletins (se référant à l'art. 141), assignation des troupes avec refus du permis de vote, convocation précipitée de conscrits sous les drapeaux, surprenante augmentation du corps électoral dans la nuit du 29 dans les provinces de Jaen et Almeria, privation du droit de vote à des personnes pourvues de certificats valables pour faire partie du corps électoral et qui pourtant ne figuraient pas sur les listes, apparitions systématiques sur les listes électorales de décédés, mineurs et d'inscriptions doubles, etc⁽²¹⁾.

C'est dans ce contexte que la consultation du 28 février se déroule, au cours de laquelle la participation dépassa dans certaines provinces les taux atteints au référendum d'approbation du 6 décembre 1978 (tableau 1). Dans tous les cas, plus de la moitié des andalous avait ratifié le référendum (55,7%) alors que presque 3.000.000 d'entre eux, négligeant les consignes du gouvernement et de son parti l'U.C.D, exprimèrent leur position à ce sujet. Sans aucun doute, la mobilisation qui se produit lors de la consultation contrastait avec les taux de participation-mobilisation atteints aux référendums catalans, basques et galiciens approuvant leur statut respectif, tel qu'on peut l'observer au tableau 2.

Pourtant, le référendum de ratification ne satisfaisait pas les exigences prévues par l'article 151 de la Constitution et par l'art. 8, 4° de la

(19) en ce sens, RIFOLLES SERRANO, M^a Rosa : "Notas acerca de la Ley Orgánica de regulación de las distintas modalidades de referéndum " en Estudios sobre la Constitución española de 1978. Secretariado de Publicaciones de la Universidad de Valencia. Valencia, 1980. págs. 265-284.

(20) RUIZ ROBLEDO, Agustín : La Comunidad autónoma ... Op. cit. Pág 41. A tout cela, il faudrait ajouter ce que constituait le texte principal du slogan de la UCD, dont la campagne partisane se confondait avec l'institutionnelle, et qui périodiquement rappelait au travers des médias l' "andalousie, ce référendum n'est pas le tien".

(21) PORRAS NADALES, Antonio : "El referéndum de ratificación ..." : Op. cit. pag.187-188.

Loi Organique régulatrice des différentes modalités de référendum. En effet, ni la province de Jaen, ni celle d'Almeria ne remplissaient la condition de la majorité de OUI des inscrits. Après les contestations et la sentence consécutive de l'Audience territoriale de Grenade, 7 des 8 provinces andalouses se situeraient au-dessus du taux exigé, la province d'Almeria restant en-deçà. Dans ce cas, il manquait 22750 votes pour remplir les exigences juridiques requises au référendum. En conséquence, avec de tels résultats, le référendum n'aurait pas rempli du point de vue juridico-constitutionnel les conditions préétablies, et de ce fait, l'accès à l'autonomie était impossible, ainsi que le renouvellement du processus qui venait d'échouer dans un délai de 5 ans.

Etant données les circonstances, les demandes de réforme du précité art. 8, 4° de la Loi sur les différentes modalités de référendum, ou même de l'art. 151 de la Constitution se succèdent à partir de mars 1988. Les difficultés juridiques ne faisaient que surdimensionner le problème politique dérivé de la rigidité des thèses défendues par le gouvernement et par son groupe parlementaire lors de la discussion approbation de la Loi Organique 2/1980 des différentes modalités de référendum.

Diverses propositions furent présentées successivement aux Cortes pour rendre possible le déblocage de l'impasse dans laquelle on avait placé l'Andalousie, d'autant plus que la totalité des partis défenseurs du OUI choisirent de "légaliser le triomphe moral et politique", et en conséquence, de continuer à défendre la voie de l'art. 151. Jusqu'à 4 propositions furent réalisées entre le 20 mars et le 29 avril 1980, sans qu'aucune d'elles ne puisse obtenir les appuis nécessaires pour être adoptées⁽²²⁾.

Le refus permanent de la Junte d'Andalousie et de son Président,

(22) 1.- Proposition de Loi du Groupe Andalouiste, du 2 mars 1980, afin de réformer la Loi Organique 2/1980, de manière à ce que le processus puisse se poursuivre dans les provinces qui remplissaient les conditions, et qu'il soit possible de le renouveler dans un délai de 6 mois dans celles qui ne les rempliraient pas.

2.- Proposition de Loi du Député Clavero Arévalo, du 29 avril 1980, qui avait pour objectif, au moyen de la réforme de cette Loi, de rendre possible le renouvellement du référendum, dans la mesure où il n'aurait échoué que dans une seule province et où la majorité des votes de la région se serait portée vers le OUI.

3.- Proposition de Loi du Groupe socialiste du Congrès, du 29 avril 1980, afin de convoquer une nouvelle consultation suite à la réforme de la Loi organique et selon des conditions minimums bien précises.

4.- Proposition de Loi du Groupe communiste du 29 avril 1980, afin de rendre possible le renouvellement du référendum en cas d'accord de tous les parlementaires des provinces où il s'était déroulé.

Rafael Escudero, ainsi que de pratiquement la totalité des partis de gauche, parlementaires ou non, d'une solution qui ne passerait pas par une autonomie de l'andalousie avec un maximum de compétences et l'art. 151. amènerait le gouvernement à essayer de nouvelles stratégies.

En effet, les limitations d'ordre juridique auxquelles se heurtaient le gouvernement face aux prétentions insistantes et légitimes de plus de 2 millions d'Andalous et de ses représentants, favoriseraient l'ouverture d'un processus politique connu comme le "déblocage du processus autonome andalou". A tel point, que le problème andalou acaparerait une bonne part des débats de la question de confiance posée par le président du Gouvernement devant le Congrès des députés en septembre 1980. C'est précisément en raison de ces débats que se mirent en place le 16, 17 et 18 septembre une première solution de déblocage de la situation, grâce à un accord entre les représentants du Parti Socialiste Andalou et du propre Ministre de l'administration territoriale⁽²³⁾. Cette proposition prônait l'utilisation de l'art. 144 de la Constitution, en évitant ainsi la réforme constitutionnelle ou la réforme de la Loi organique régulatrice du référendum. On prétendait faire de l'art. 144 de la Constitution un instrument juridique apte à permettre la suite du processus autonome andalou malgré les accusations d'inconstitutionnalité dont elle fut l'objet⁽²⁴⁾.

Cependant, la solution finalement adoptée pour débloquer le processus de constitution d'une communauté autonome serait la modification de la Loi Organique régulatrice des différentes modalités de référendum. L'échec des tentatives de canalisation du processus de formation par d'autres voies que celles initialement prévues obligea les deux partis majoritaires, U.C.D et P.S.O.E et leurs leaders respectifs, Adolfo Suárez et Felipe González, à un accord. Cet accord se matérialisa en deux propositions de lois, adoptées en procédure d'urgence et présentées conjointement par les groupes parlementaires Centriste, Socialiste du Congrès, Communiste et Andaluciste-les 4 forces politiques andalouses ayant une représentation parlementaire- qui tentèrent de modifier le paragraphe 4° de l'art. 8 de la Loi Organique et

(23) Interventions de M. Rojas Marcos (Député du PSA-PA), et du Ministre de l'Administration territoriale, M. Martín Villa, ainsi que celles du Député andalouciste M. Arredonda aux sessions du Congrès des Députés à l'occasion de la Question de Confiance. Journal des sessions du Congrès des Députés des 16, 17, 18 septembre 1980, numéros 109, 110 et 111 (pages 7069 à 7215).

(24) En ce sens, les Portes-paroles du Groupe socialiste du Congrès, MM. Peces Barba et González Marquez insistèrent particulièrement. Journal des sessions du Congrès des Députés n°111 du 18 septembre 1980, pag. 7184-7185 et 7206-7207.

substituer l'initiative autonome dans la province d'Almeria⁽²⁵⁾.

Ces deux propositions de loi, après avoir subi la procédure parlementaire, devinrent les Lois Organiques 12 et 13 du 16 décembre 1988, grâce auxquelles on parvenait à débloquent effectivement le processus autonome andalou, par une solution certes particulière, mais pas aussi brillante que l'attitude du peuple andalou aurait mérité à cette occasion⁽²⁶⁾.

En effet, la volonté politique de tout un peuple avait su s'imposer en cette occasion aux difficultés légales pensées et mises en pratique afin d'instaurer un modèle territorial de l'Etat et des Autonomies en 2 grands blocs. Le référendum avait contribué à légitimiser des demandes qui s'intensifiaient parallèlement au référendum.

L'électorat andalou, par le biais du référendum et avec toutes les difficultés exposées antérieurement, jouerait le rôle de trouble-fête dans l'esprit des Constituants et de leurs partis politiques. En ce sens, PORRAS NADALES écrivait il y a quelques années que le comportement électoral andalou "avait servi de détonateur à la crise du propre contenu du projet d'organisation territoriale prévu par la Constitution"⁽²⁷⁾.

De cet ensemble d'éléments se détache la capacité de transformation dont peuvent faire preuve dans certains cas les référendums, d'autant plus que dans le cas andalou, il fut utilisé comme source d'une plus grande solidarité interne. Ses effets peuvent même atteindre une portée plus grande que celle mise en évidence par la simple analyse juridico-constitutionnelle. Ainsi, l'opinion traditionnelle qui attribue aux référendums des vertus uniquement juridiques, alors que les plébiscites seraient plus politiques, peut être dans ce cas atténuée, voir même remise en question.

(25) Bulletin officiel des Cortes generales, Congrès des Députés, I Législature, 24 octobre 1980, n° 108, I et n° 109, I.

(26) Suite à la première des modifications introduites dans l'art. 8, 4°, le texte complet devient : "Esto no obstante, la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 se entenderá ratificada en las provincias en las que se hubiese obtenido la mayoría de votos afirmativos previstos en el párrafo anterior, siempre y cuando los votos afirmativos hayan alcanzado la mayoría absoluta del censo de electores en el conjunto del ámbito territorial que pretenda acceder al autogobierno. Previa solicitud de los Diputados y Senadores de la provincia o provincias en las que no se hubiera obtenido la ratificación de la iniciativa, las Cortes Generales, mediante Ley Orgánica 13/1980), podrán sustituir la iniciativa autonómica prevista en el artículo 151 siempre que concurren los requisitos del párrafo anterior".
La Disposition transitoire de cette Loi établit l'application de cet article aux référendums célébrés antérieurement, ceux qui visait clairement et directement le résultat du référendum d'initiative autonome d'andalousie.

(27) PORRAS NADALES, Antonio : "El referéndum de iniciativa...". Op. Cit. Pág. 175.

TABLEAU I

PORCENTAJES DE PARTICIPACIÓN OBTENIDOS EN LOS REFERENDUMS CELEBRADOS EN ANDALUCIA 1976-1991

	REFORMA POLITICS 1976	CONSTITUC. 1978	AUTONOMIA 1980	ESTATUTO AUTONOMIA 1981	OTAN 1986
ALMERIA	80.9%	67.1%	50.6 %	43.6%	56.8%
CADIZ	81.0%	69.8%	61.4%	50.0%	59.5%
CORDOBA	82.7%	75.1%	69.6%	61.8%	67.3%
CRANADA	81.9%	69.3%	62.5%	51.2%	60.3%
HUELVA	81.9%	69.2%	60.6%	52.1%	58.9%
JAEN	81.4%	72.7%	63.2%	57.6%	64.4%
MALAGA	81.6%	67.5%	59.3%	52.1%	58.1%
SEVILLA	80.5%	72.3%	72.7%	54.9%	63.9%
ANDALUCIA	81,5%	70.7%	64.2%	53.5%	61.5%

FUENTE : Ministerio del Interior y Juntas Electorales Provinciales para el Referéndum de aprobación del Estatuto de 1981.

TABLEAU II

RESULTADOS EN PORCENTAJES DEL REFERENDUM DE RATIFICACION DE LA INICIATIVA AUTONOMICA DE 28 DE FEBRERO DE 1980.

	PARTC	SI . TUC.	NO	BLANCO	NULO
ALMERIA	51.1%	42.3%	3.4 %	3.4%	0.4%
CADIZ	61.4%	55.3%	2.0%	3.6%	0.7%
CORDOBA	65.6%	59.9%	3.9%	5.3%	0.4%
CRANADA	62.1%	52.9%	4.6%	5.4%	0.3%
HUELVA	60.6%	53.9%	2.2%	4.2%	0.3%
JAEN	63.2%	50.1%	6.3%	6.4%	0.5%
MALAGA	59.3%	52.4%	3.1%	3.3%	0.4%
SEVILLA	72.7%	64.9%	3.0%	4.3%	0.5%
ANDALUCIA	64.2%	64.9%	3.0%	4.3%	0.4%

FUENTE : Datos publicados en el Boletín Oficial del Estado de 13 de mayo de 1980. Los porcentajes están referidos al total del censo.

TABLEAU III

RESULTADOS ABSOLUTOS Y PORCENTUALES DE PARTICIPACION Y APOYO DE LOS REFERENDUMS DE APROBACION DE LOS ESTATUTOS VASCO, CATALAN, GALLEGO Y ANDALUZ Y DEL REFERENDUM DE RATIFICACION DE LA INICIATIVA AUTONOMICA EN ANDALUCIA.

	Nº VOTOS	% PARTIC	VOTOS SI	% SI VOT	% SI CEN
CATALUÑ	2639951	59.7%	2327038	88,1%	54.3%
VASCO	921436	58.8%	831839	90.3%	53.7%
GALLEGO	614218	28.3%	450556	73.3%	20.7%
AND.INI	2843808	64.2%	2472198	87.0%	55.8%
AND. EST.	2431642	53.5%	2150720	88.5%	47.3%

FUENTE : Para el Referéndum del Estatuto de Cataluña, BOE nº 269 de 9 de noviembre de 1979. Para el Vasco BOE nº 269 de 9 de noviembre de 1979. Para el Estatuto de Galicia, BOE nº 9 de 10 de enero de 1981. Para los dos Referéndums andaluces ver anteriores Fuentes.

POLITIQUE DU PATRIMOINE ET DÉCENTRALISATION^(*) : QUELLE JUSTE PLACE POUR LES ACTEURS LOCAUX ?

A. -H. MESNARD^(**)
(CRUARAP)

Il est bien agréable d'évoquer la place des acteurs locaux en matière de patrimoine culturel, ici à Fontevault : abbaye royale, Haut lieu de la politique et de la spiritualité dévoyé et fourvoyé par l'État lui - même au 19^e siècle dans des fonctions carcérales de basse police. Reprise par le Ministère des affaires culturelles en 1963, l'Abbaye accueille à présent le centre culturel de l'ouest, et constitue le joyau de la politique patrimoniale de la région des Pays de la Loire. Elle est au cœur du "jardin de la France" que constituent les rives de la Loire. Vignobles et troglodytes, châteaux de la Loire et maison de tuffaut, font de la région de du Bellay un magnifique écrin de nature cultivée.

Quelle juste place pour les acteurs locaux ?

Tout d'abord de quels acteurs locaux s'agit-il ?

Le rôle des associations étant déjà traité auparavant, pour partie, par le président de l'association des Vieilles maisons de France, nous parlerons surtout des acteurs publics dont l'action - d'ailleurs polymorphe - passe aussi par des associations.

Mais de quel patrimoine s'agit-il ? Peut-on y repérer plusieurs niveaux ?

Au sens où il y aurait un patrimoine national, un patrimoine régional, un patrimoine départemental et un patrimoine communal ? Non, bien évidemment, ce n'est pas plus possible que de découper en chaque homme un citoyen national, un citoyen régional ou un citoyen communal. Le citoyen est unique comme le territoire sur lequel il vit et comme le patrimoine culturel qui en est un élément.

(*) Conférence prononcée le 13 octobre 1993 au colloque sur "La ville et le patrimoine", organisée à Fontevrand, par la conférence des Bâtonniers de l'ouest.

(**) Professeur à la Faculté de Droit et des Sciences Politiques de Nantes.

Et l'on doit rappeler ici, le bel article L 110 de notre Code de l'urbanisme (article qui lui sert de préambule), et dans lequel on pourrait fort bien remplacer le mot "territoire" par le mot patrimoine, qui lui est d'ailleurs étroitement associé par le texte lui-même, comme un qualificatif essentiel.

Article L. 110 du Code de l'Urbanisme :

«Le territoire français est le patrimoine commun de la nation» (et non pas de l'État). «Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat... de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages... les collectivités publiques harmonisent dans le respect réciproque de leur autonomie leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace...».

Ainsi le territoire est unique, le patrimoine est commun à toutes les collectivités qui se superposent. Il y a déjà tout ou presque tout en germe dans ce premier article de notre Code de l'urbanisme, et ce n'est pas un hasard, puisqu'il vient de l'article 35 de la loi de décentralisation du 7 janvier 1983, loi initiale de décentralisation en matière d'urbanisme.

Mais quelle est l'étendue de ce patrimoine ? Quelle en est la substance ?

- Pour l'étendue, c'est clair, c'est tout le territoire qui est le patrimoine de la nation, géré par toutes les collectivités locales compétentes, et géré démocratiquement puisque les collectivités locales selon la constitution sont "administrées librement par des conseils élus" (art. 72, 2^e alinéa de la Constitution).

- Pour la "substance" du patrimoine, du concept de patrimoine, cela mérite que l'on s'y arrête un peu plus :

Selon la vision judéo-chrétienne, théologique de l'univers qui reste l'âme de notre culture, et qui en rend le mieux compte, l'univers a été confié à l'homme représentant de Dieu sur terre (cf. Genèse 1-1-31). L'homme a le pouvoir d'exploiter ce qu'il a reçu en héritage. Il a aussi le devoir de le protéger, de le conserver, de le transmettre, ne serait-ce que pour en permettre l'exploitation à l'avenir par ses descendants.

Certes le concept de "développement durable" a remplacé pour beaucoup le plan de Dieu sur la terre, mais les conséquences pratiques en sont

les mêmes.

Culture et nature ne s'opposent pas, la nature fait partie du patrimoine. Elle est très largement, dans nos contrées, le produit de la culture humaine. Du cadre de vie bâti, jusqu'à la nature vierge, lorsqu'il en reste, tout fait partie du patrimoine humain : tout en effet concerne l'homme et tous les hommes. Eux-mêmes doivent depuis toujours et partout protéger ce patrimoine. Ce souci de protection ne saurait être l'apanage exclusif de quelques spécialistes pourtant indispensables.

Il convient donc d'éduquer tous les hommes à respecter durablement le patrimoine naturel et culturel de l'humanité.

Et nous revenons à Tocqueville - et à beaucoup d'autres pour lesquels la décentralisation est ou devrait être à la politique ce que l'école primaire est à l'éducation : la meilleure protection du patrimoine est sans doute à chercher dans l'éducation des populations concernées et de leurs responsables, tous en ont le plus grand besoin. Après l'éducation doit venir le temps de la maturité et de la pleine reconnaissance des responsabilités. C'est cela - semble-t-il - la décentralisation : la reconnaissance non pas d'une indépendance des communautés locales, mais de leur co-responsabilité, de leur droit à la co-décision dans la gestion d'un patrimoine commun.

Quelle est donc la juste place des acteurs locaux et surtout des acteurs locaux publics dans la politique du patrimoine ?

Elle est importante indéniablement, beaucoup plus importante qu'une simple lecture juridique et institutionnelle des textes juridiques pourrait le laisser croire. Le bilan de l'action culturelle patrimoniale des collectivités locales (I) plaide largement en leur faveur sur le plan quantitatif et qualitatif. Mais l'État reste omniprésent et souvent indispensable (II). Le partage des responsabilités reste à définir.

I - Le bilan de l'action locale est favorable

Sur le plan quantitatif

Par exemple, l'étude de la propriété des monuments classés fait apparaître la responsabilité essentielle des communes, qui possédaient (au début des années 80) plus de 60 % des édifices classés (dont bien entendu, 96 % des églises classées, mais aussi plus de 60 % des édifices civils publics, et des édifices d'origine militaire). Ce patrimoine est riche et difficile à entretenir sans l'aide de l'État et des autres collectivités territoriales.

Aussi les dépenses culturelles des collectivités territoriales et locales - et particulièrement en matière patrimoniale - n'ont pas cessé de croître en même temps que celles de l'État : tout le monde sait que l'État a doublé la part de son budget culturel dans le budget général ces dix dernières années, mais on sait moins que les collectivités locales ont triplé leurs dépenses culturelles en francs constants depuis 1968. Ce qui fait que les communes - à elles seules - dépensent actuellement beaucoup plus que le Ministère de la culture dans ce domaine (près de la moitié du budget culturel public de la nation pour les communes, contre un peu plus d'un quart pour le Ministère de la culture en 1985).

Des chiffres plus récents et plus précis sur l'année 1990, publiés dans des numéros récents de la revue "Développement culturel" du service de la recherche du même Ministère) montrent par exemple que les grandes villes (> 150 000 habitants) consacrent plus de 14 % de leur budget à la culture dont un quart à la conservation et à la diffusion du patrimoine (architecture, musées - soit 400 à 500 francs par habitants - pour cette seule fonction, sur un budget culturel de 1 885 francs par habitant).

Les dépenses culturelles des départements (hors Paris e. FOM) avec 4 milliards de francs au total, représentent 2,5 % de leurs dépenses totales (75 F par habitant), elles ont quadruplé en francs constants entre 1979 et 1990. La part du patrimoine culturel est en première place (19,3 %) avant la musique, l'art lyrique et la danse, puis les archives et les bibliothèques etc... De plus depuis 1987, fait nouveau, les départements interviennent de plus en plus en gestion directe au lieu de se contenter de multiplier les subventions : ils affirment ainsi leurs politiques propres, avec leurs propres services et leur propre patrimoine dont ils font l'acquisition.

L'évolution des régions est un peu similaire, mais tout de même d'un moindre impact global en matière culturelle. Si, depuis 1980 les crédits régionaux à la culture ont presque quintuplé en 1990 (1,2 milliards en tout, 2,4 % de leurs dépenses générales et 20 F par habitant), on constate que la part relative des dépenses culturelles "stricto sensu" dans le budget régional a baissé de 3,1 % en 1984 à 2,4 en 1990, tout en progressant sensiblement en valeur absolue (on en connaît la raison, et tout particulièrement le poids croissant des dépenses éducatives, en investissements, qui viennent d'ailleurs enrichir considérablement - et souvent en beauté - le patrimoine éducatif national). Dans cette action culturelle régionale la politique du patrimoine stricto sensu, sans les musées, les bibliothèques, etc...) est de plus de 15 %. On le voit, désormais les crédits consacrés par les collectivités territoriales et locales à l'action culturelle patrimoniale sont considérables. Ce sont souvent les crédits croisés, de "actions indirectes", l'État, la région, le département et

les communes conjuguant leurs actions entre elles, et avec celles d'autres personnes morales et privées (Caisse Nationale des Monuments Historiques, fondations diverses, propriétaires privés et parfois associations, et ceci pour en rester sur le terrain du patrimoine construit, et sans aborder la question - conjointe - de la protection du patrimoine naturel, dont le littoral).

Sur un plan qualitatif, il y a beaucoup à dire également en faveur des collectivités locales.

Les collectivités locales, historiquement, ont eu l'initiative, bien avant les lois de décentralisation - celles de 1982-1983, mais même avant celles de la 3^e République. Il est même avant celles de la 3^e République. Il est même étonnant de voir à quel point, tant au 19^e siècle, que sous la 5^e République, la réalité de l'action locale en ce domaine a précédé la consécration législative de la décentralisation. Rien d'étonnant à cela finalement, car rien ne touche d'aussi près à la notion d'affaire locale que le patrimoine culturel indiscutablement inscrit dans l'environnement local.

La notion d'affaires locales conditionne depuis longtemps la reconnaissance de la légalité des initiatives locales par la jurisprudence du Conseil d'État s'appuyant - plus ou moins - sur la lecture des textes législatifs. Après les lois de décentralisation du 10 août 1871 (pour le département) et du 3 avril 1884 (pour la commune), et la loi de décentralisation du 2 mars 1982, la compétence de la commune est définie très largement par les affaires de la "commune" et "l'intérêt communal" (art. L. 421-26 du Code des communes ; "l'intérêt départemental" étant lui-même le chef de la compétence départementale (art. 46-28^e de la loi départementale du 10 août 1871), et la Région étant chargée - dans le respect des autres compétences - des "affaires régionales" (art. 3 à 6 de la loi du 5 juillet 1972, modifiée en 1982). Mais toutes ces attributions locales potentiellement fort larges n'ont qu'un statut législatif : les lois pouvant modifier le jeu des acteurs et l'État reprendre ce qu'il avait laissé faire aux collectivités territoriales. La seule nouveauté étant qu'il ne peut plus, depuis 1982 le reprendre aussi insidieusement qu'avant, puisque désormais les tutelles techniques doivent être autorisées de façon écrite et expresse et ne découler que d'une loi ou d'un décret pris en application d'une loi (art. 90.I de la loi de mars 1982) (un code de prescriptions et de procédures techniques particulières étant d'ailleurs prévu par la même loi, en particulier en matière culturelle).

Dans ce cadre législatif, mais aussi bien avant qu'il soit posé, les collectivités locales n'ont pas attendu pour prendre des initiatives et développer leurs activités.

Au niveau des réalisations concrètes, les collectivités locales, depuis très longtemps ont pu intervenir dans tous les domaines de la vie culturelle lorsqu'elles en ont eu les moyens et la volonté. L'État est souvent intervenu en second pour légiférer, réglementer, classer ou protéger ce qu'elles ont réalisé en premier... Il y a bien en ce domaine concurrence de compétences, et éventuellement désaccord entre l'État et les collectivités territoriales.

Prenons des exemples : en matière de monuments historiques l'État, on le sait a mis bien longtemps à intervenir, ses périodes de non intervention par libéralisme a priori ou pauvreté caractérisée correspondant largement aux périodes d'incuries municipales.

Mais tout au long du 19^è siècle les édiles locaux ont doté leurs cités de musées, d'écoles d'art, d'opéras, de théâtres et de bibliothèques bien avant que l'État ne pense, au 20^è siècle à doter ces institutions et ces bâtiments de statuts, et de régimes bien définis (par les textes et par les tribunaux administratifs) dans le cadre du droit public national. Ces institutions municipales consacrées à la conservation et à la diffusion du patrimoine culturel constituant l'image de marque de la ville, on a aménagé pour elles des palais importants, caractéristiques de l'architecture contemporaine, sous le second Empire et la 3^è République : ainsi pour les musées municipaux, à Lyon, à Amiens (1857), à Marseille (1869), à Rouen (1886), à Lille (1885 à 1892), à Nantes (1900), à Nîmes (1907) pour décorer ces palais on a fait appel à des artistes connus : Puvion de Chavanne à Amiens, Lyon, Marseille.

Ainsi, pour les arts plastiques et la construction d'édifices publics, la France du siècle passé se révèle peut-être plus décentralisée que la France actuelle des FRAM et des FRAC.

Certes, les musées des Beaux-Arts, à Nantes par exemple, sont dotés au début du 19^è siècle, à leur naissance, puis ensuite d'envois de l'État. Mais les municipalités pratiquent tout au long du siècle une politique d'achats et d'acquisitions diverses : à Nantes de 1808 à 1810 c'est la collection des frères Cacaault puis en 1814 la collection Fournier qui sont ainsi acquises. En 1834 la ville se dote d'une commission de surveillance des acquisitions dont se dégage une politique d'acquisition : entrent ainsi au musée des tableaux fort célèbres "Les criblées" de Courbet ou "Madame de Sennonnes" d'Ingrès.

À la même époque, avant la 3^è République, les villes financent des bourses pour envoyer les meilleurs élèves de leurs écoles d'art à Paris : les œuvres de ces jeunes artistes enrichissent les fonds municipaux et sont exposées en public. Ont été ainsi lancés - au plan local et pour la seule sculpture - Carpeaux (par Valenciennes), David (d'Angers), Simart (à Troyes), Despiau et Wlerick (à Mont de Marsan).

Cette vie locale, beaucoup plus active qu'on peut l'imaginer a priori évoluera beaucoup avec la 3^e République qui est parallèlement et paradoxalement marquée tout à la fois de libéralisme - peu favorable à l'interventionnisme public -, de centralisme culturel - peu favorable à la décentralisation -, et d'académisme également - écartant l'innovation des structures, circuits et institutions officielles.

L'arrêté du 29 mars 1882 donnait une définition très patrimoniale du rôle culturel des services étatiques des Beaux-Arts :

«garder et entretenir, classer, vulgariser par des moulages, copies et reproductions, enrichir, stimuler par des expositions, sauver, conserver, enrichir par la construction de monuments nouveaux, décorer, tenir école de tous arts sans parti pris ni despotisme, soutenir les artistes par des encouragements matériels et moraux...»

L'État veut donc à la fois conserver et diffuser le patrimoine culturel, développer et contrôler l'instruction artistique, mais plafonner ses efforts budgétaires (à peu de chose) sans s'engager autant que les régimes autoritaires précédents dans un mécénat d'État et dans la création. Il en résulte surtout un développement de la réglementation de protection de classement (des monuments, des sites, des services publics locaux et de leurs initiatives) en contrepartie de financements souvent décroissants (sous la 3^e République).

Les bibliothèques, les musées, les écoles d'arts sont désormais agréés, classés, réglementés comme les monuments historiques et les sites, en contrepartie de maigres subventions qui n'iront pas en s'accroissant. Musées, conservatoires, expositions et politiques publiques d'achats sont sous la surveillance d'une administration étatique qui se développe (inspecteurs, etc...) et de "conseils supérieurs", dans tous les domaines, celui des Beaux Arts (créé par le décret du 22 mai 1875) et le "conseil supérieur d'enseignement des Beaux Arts" (décret du 2 janvier 1906). Il en va de même pour les monuments historiques.

Il y aura ainsi sous les 3^e et 4^e République une nationalisation et une centralisation de la politique culturelle dans pratiquement tous les domaines. De timides essais de décentralisation (théâtrale essentiellement) ne se manifesteront qu'avec la 4^e République ; mais ils ne concerneront surtout pas les services du patrimoine culturel.

On a donc vu se mettre en place un système culturel centralisé.

II. Les arguments en faveur du maintien du rôle de l'État sont tout aussi fort

- Beaucoup d'arguments plaident et plaident encore en ce sens de l'accroissement du rôle de l'État, et continuent d'ailleurs d'être avancés, particulièrement en matière de politique du patrimoine culturel.

Seul le patrimoine d'une certaine importance mériterait protection et diffusion, pour cela il faut en juger d'un peu haut et d'un peu loin. Il faut des moyens importants, or ceux des collectivités locales sont insuffisants, autant les faire jouer dans le même sens que ceux de l'État, et en contrôler strictement l'usage, en ce qui concerne la protection du patrimoine construit de qualité ou ancien, ou d'intérêt architectural ou scientifique, comme en ce qui concerne le patrimoine naturel d'intérêt écologique.

Seuls des services publics nationaux ou éventuellement régionaux - mais surtout pas municipaux - pourraient résister aux pressions destructrices et iconoclastes des intérêts fonciers et économiques des propriétaires, des aménageurs et des autres agents économiques.

Enfin et surtout, l'expertise culturelle serait - aux dires de certains - la chose la moins bien répandue en France. Elle ne serait surtout pas décentralisée et serait devenue un quasi monopole de l'État à travers ses corps prestigieux de conservateurs du patrimoine, dans toutes leurs composantes (monuments historiques, musées, archives, bibliothèques, archéologie, inventaire, etc...). Il est vrai que l'argument est fort et que le système culturel français est très centralisé - c'est-à-dire hiérarchisé au profit de Paris - dans son administration, son esprit, et ses systèmes de formation.

C'est là - comme ailleurs dans l'administration de l'État - que la déconcentration, au niveau des DRAC par exemple, est déjà un progrès considérable, puisqu'elle permet de "délocaliser en province" (ce mot affreux disait Maltraux) les agents de l'État, de délocaliser l'État en quelque sorte, et de le mettre à la portée des élus et des acteurs culturels locaux, ce qui est déjà bien. Mais l'on sait que même la simple déconcentration est difficile à réaliser en matière culturelle, malgré des progrès importants ces dernières années.

Aussi de l'aveu de beaucoup la culture tend à être "l'oubliée de la décentralisation" (article de P. Baleynaud, RDP, 1990 pp. 150 et s.) Ce qui nous amène à faire le point sur l'évolution de ces dix dernières années.

Et pourtant, dans les années 80 "l'ambiance" générale, depuis les lois de 1982/1983 est indéniablement décentralisatrice et favorable aux initiatives

locales : allégement général de la tutelle étatique sur les collectivités locales (ce qui n'empêche pas les résurgences ponctuelles chaque fois que le législateur le souhaite), apparition d'un exécutif département propre, distinct du préfet et soucieux de son image. Transformation de la région en collectivité territoriale complète avec elle aussi son exécutif et son conseil, en font des lieux plus soucieux de leur identité propre. L'aménagement du territoire, la recherche exacerbée du développement local, la lutte contre le chômage, la marginalité et la diversification font du patrimoine culturel et naturel l'un des leviers du développement durable prôné de tous côtés, et l'un des éléments d'une nouvelle citoyenneté qui se cherche.

L'extension des compétences municipales, en matière d'urbanisme, le succès de la décentralisation dans ce domaine, ainsi que l'intérêt général porté aux questions d'environnement vont dans le même sens. Même si les défenseurs de l'environnement souvent aux politiques municipales d'urbanisme, il s'agit bien de deux aspects - complémentaires - d'un même problème (la gestion, la mise en valeur et la protection du cadre de vie) et de la concurrence de deux idéologies autour d'un même sujet.

Il ne paraît pas possible durablement de reconnaître de larges compétences locales dans la fixation et l'application du droit des sols, tout en niant le rôle des collectivités locales en matière de patrimoine culturel et naturel. Mais il n'est pas possible non plus de voir dans la myriade de communes françaises, majoritairement minuscules, les détentrices exclusives du patrimoine immobilier du territoire "patrimoine commun de la nation".

III - Comment s'est donc faite la conciliation entre toutes ces tendances- contradictoires - depuis 1982 ?

En matière culturelle, plus que décentralisation, il y a consécration et constat du rôle traditionnel des collectivités locales.

Les transferts sont limités.

Mais il y a quelques avancées significatives et des possibilités de relance de la décentralisation.

Nous ne développerons pas, ici, les deux premiers points, à présent fort bien mis en lumière ailleurs, avant par des rapports internationaux (le rapport de MM. Wangermée et B. Gournay sur "la politique culturelle de la France", 1988, pour le Conseil de l'Europe), que par des auteurs nationaux. Outre l'urbanisme, les transferts des années 1982 et 1983 concernent essentiellement les archives et les bibliothèques de prêts. Pour le reste

(musées, écoles d'art, etc...) il y a consécration de l'existant.

Mais quelques initiatives et institutions nouvelles en matière de patrimoine immobilier sont indiscutablement intéressantes, alors que d'autres pourraient l'être. Mais ces initiatives intéressent autant l'État (dont l'action se développe considérablement) que les collectivités locales.

Du côté de l'État, l'effort va dans le sens du développement de ses services extérieurs, les DRAC (Directions Régionales des Affaires Culturelles) et de la déconcentration.

Les DRAC se voient dotées, après 1981 de conseillers ou délégués chargés de suivre des secteurs particuliers (arts plastiques, bibliothèques, etc...) en plus des services traditionnellement chargés du patrimoine (conservations régionales des monuments historiques, service régional de l'inventaire, circonscription des antiquités préhistoriques et historiques). Leurs missions sont tardivement redéfinies par un décret du 14 mars 1986 qui fait du directeur régional des Affaires culturelles "sous l'autorité des commissaires de la République de région et de département, le chef de l'ensemble des services du Ministère de la culture dont le siège est situé dans son ressort territorial". C'est dire que le rôle des DRAC est global mais subordonné ; les commissaires de la République ont les compétences exclusives d'ordonnateurs des dépenses et sont les bénéficiaires uniques des mesures de déconcentration. Le préfet peut déléguer sa signature aux DRAC, mais cette délégation peut varier... En fait les crédits du Ministère ont mis longtemps à être effectivement déconcentrés aux préfets de région, et des efforts importants restent à faire sur ce plan.

On peut également signaler des mesures de déconcentration des pouvoirs de décision de l'État au profit des préfets de région, en matière d'inscription à l'inventaire supplémentaire des monuments historiques. Certes la concentration s'est accompagnée de la constitution d'une nouvelle instance consultative régionale, la "commission régionale de patrimoine historique, archéologique et ethnologique". Nommée par le préfet de région - ce qui limite les risques de dérapage vers un régionalisme excessif - cette commission est composée d'élus, de personnalités compétentes, de représentants des services de l'État et des associations concernées. Elle donne des avis au préfet pour l'exercice de ses compétences, fait le bilan des politiques suivies, élabore un schéma régional du patrimoine, on peut donc en attendre des résultats intéressants, surtout si elle était dotée de quelques services logistiques (secrétariat, budget, chargés d'étude) qui manquent en fait cruellement. De légères mesures de déconcentration ont également été prises en matière de protection des sites, pour les travaux n'entrant pas dans le champ du permis de construire, ou exemptés (décret 88-1124 du 15 décembre 1988).

Mais là n'est peut-être pas l'essentiel en matière de décentralisation de la politique patrimoniale. Les ZPPAU (Zones de Protection du Patrimoine Architectural et Urbain) - dont il sera question cet après-midi - et dont le Finistère détient le record national (avec plus de 35) semblent être une innovation d'une toute autre portée car elles changent la nature des rapports entre l'État et les communes concernées : imaginées le contexte de la loi de décentralisation, à la suite des attaques sénatoriales contre les pouvoirs des architectures des Bâtiments de France à l'intérieur des périmètres de protection des monuments historiques, elles aboutissent au rapprochement d'une police d'État (le pouvoir de contrôle de l'Architecte des Bâtiments de France) et du pouvoir d'urbanisme ordinaire du maire, en une véritable codécision. Elles illustrent parfaitement la gestion harmonieuse du territoire appelée par l'article L 110 du Code de l'urbanisme (art. 35 de la loi du 7 janvier 1983). Ces ZPPAU permettent donc l'édition et l'exécution concertées de règles locales de protection du patrimoine.

On s'aperçoit d'ailleurs que les départements où se multiplient les ZPPAU sont, sans aucun doute, ceux où se multiplient les initiatives des collectivités territoriales ou locales en faveur du patrimoine, et ce n'est pas un hasard : la Bretagne, là encore et tout spécialement le Finistère en sont la meilleure preuve mais probablement aussi d'autres régions et départements à l'identité bien affirmée (Alsace, Vendée, Corse...), sans même parler ici des territoires d'outre-mer dont l'identité, et les intérêts culturels propres, ont une reconnaissance constitutionnelle.

Dans toutes ces collectivités territoriales en effet on assiste de plus en plus à un foisonnement d'institutions et d'initiatives nouvelles. Sans aucun statut particulier ces régions et départements ont leurs pères naturels régionaux dotés de chartes, et souvent leurs conservatoires locaux du patrimoine (à l'instar du conservatoire régional des rives de la Loire et de ses affluents, pour la région des Pays de la Loire). D'autres conservatoires ont ainsi été créés à l'initiative des collectivités territoriales en Lorraine, en Corse, aux statuts les plus divers...

Les "labels" locaux se multiplient tout autant que les associations de mise en valeur et d'animation de tel ou tel "pays" : ainsi trouve-t-on en Bretagne les "petites cités de caractère" regroupant 18 communes de moins de 3 000 habitants, liées par une "charte de qualité" concernant un "ensemble licite de belle facture". Pour les "villes d'art et d'histoire", il s'agit de huit villes plus importantes et la barre est placée plus haut encore. Leur action est soutenue par la Caisse nationale des monuments historiques et l'expérience est en train de faire tâche d'huile sur le territoire national. Enfin, les "communes du patrimoine rural" fonctionnent sur le même modèle d'une

association liée par une charte). Il s'agit de préserver le bourg, le paysage rural avec le soutien des conseils généraux et régionaux.

Toutes ces communes sont souvent dotées de ZPPAU, parfois situées dans le parc régional d'Armorique, et sont concernées par d'autres politiques spécifiques, espaces naturels sensibles du département, chemins ruraux, plan départemental des itinéraires de promenade et de randonnée. Il y a ainsi dans le Finistère, là encore, une politique globale du patrimoine où chacun joue un rôle important.

Certes, les collectivités territoriales et locales n'ont pas l'exclusivité des initiatives institutionnelles en la matière et l'État ne manque pas, lui aussi, de créer des structures nouvelles aux statuts les plus variés et de plus en plus éloignées du droit public traditionnel. L'archéologie en est un bon exemple avec l'AFAN (Association des Fouilles Archéologiques Nationales) qui recueille et gère de la façon la plus souple les souscriptions exigées des aménageurs pour financer des fouilles de sauvetage sur les futurs chantiers de grands travaux. La Société d'Économie Mixte en est un autre exemple, utilisée pour les travaux archéologiques du Mont Beuvrey (décret du 20 juin 1990, JO du 11 juin, autorisant la participation de l'État). Ce sont actuellement (Décret du 18 novembre 1991, JO du 4 décembre 1991) des Groupements d'Intérêt Public que l'on peut constituer par convention entre l'État, des collectivités territoriales, des établissements publics, des associations et toutes autres personnes morales de droit privé, pour une activité culturelle ou pour la gestion de services ou d'équipements culturels d'intérêt commun.

On le voit le dynamisme ne manque pas des deux côtés, et même de tous côtés si l'on tient compte du mécénat, du mouvement associatif, et des propriétaires. Tout ceci converge et c'est une bonne chose.

Plus que la décentralisation, ce sont là des formes de la gestion qui se mettent en place, où le plus actif, le plus riche et le plus expert jouera le rôle le plus important, ainsi que le prouvent déjà en matière d'arts plastiques et de musées les FRAM et les FRAC.

Tout ceci prouve bien qu'il y a de la place pour tout le monde dans la politique du patrimoine, et qu'il n'y a pas à choisir entre l'État et les collectivités territoriales mais à organiser leurs interventions par des conventions, des contrats, des Fonds cogérés et cofinancés : FRAM, FRAC, etc... Il s'agit d'une cogestion du territoire national, l'État ayant la responsabilité très particulière de son bon aboutissement, en particulier en cas de carence possible des initiatives locales (selon une bonne application du principe de subsidiarité ?).

En conclusion de cette étude de la décentralisation culturelle en matière de patrimoine, on comprend que l'ensemble des pouvoirs publics s'interrogent et que le Ministère de l'espace ait demandé en 1989 un rapport officiel sur la décentralisation culturelle (M. R. Rizzardo, directeur de l'Observatoire des politiques culturelles) afin de l'éclairer "sur les définitions d'une stratégie de répartition des responsabilités". Les termes de la lettre de commande, comme le rapport lui-même, publiés en 1990 (à la Documentation Française), sont bien prudents et peut-être timorés : on rappelle que l'État entend continuer à jouer son rôle fondamental d'incitation et d'impulsion, de réduction des inégalités géographiques et sociales, et à assumer les grandes missions qui lui sont imparties, dont l'aide à la création et le patrimoine. C'est d'un aménagement du territoire culturel plus que d'une décentralisation politique qu'il s'agit, avec pour objectif de réaliser l'égalité culturelle et sociale et le développement général. Et l'on soutient le paradoxe de vouloir poursuivre "l'émergence d'une France culturellement multipolaire" en gardant "un rôle moteur du Ministère de la culture".

Tout ceci est-il aussi évident qu'il y paraît à première vue ? La volonté de l'État d'être présent partout où il se passe quelque chose (par déconcentration, contractualisation, réglementation, classement) ne peut-elle pas aussi être analysée comme une stratégie de saturation par l'État de l'action des collectivités locales dont les moyens sont comptés, en les sollicitant constamment.

Il ne faut pas dans ce contexte leur reprocher leur manque d'initiatives, elles ont déjà trop à faire dans le sens voulu par l'État. C'est peut-être aussi aux collectivités à vouloir développer elles-mêmes leurs propres actions, sans chercher systématiquement l'approbation et l'aide de l'État. C'est une question, là aussi, de volonté politique propre.



LA POPULATION INACTIVE AU MAROC ! UNE ETUDE GENERALE DES RESSOURCES HUMAINES INUTILISÉES

Abdallah ASSIME^(*)

" Le groupe de personnes ne faisant pas partie de la population active (population économiquement inactive) doit comprendre les personnes engagées dans des activités qui ne contribuent pas directement à la production de biens et de services économiques ; il comprend les ménagères et les étudiants, aussi bien que les invalides, les retraités et autres personnes inactives "⁽¹⁾.

Il est donc d'un intérêt extrême de voir ce que fait le reste de la population, c'est-à-dire ceux qui ne sont déclarés ni occupés ni chômeurs. Le recensement de 1960, nous fournit un tableau qui peut être utilisé dans ce sens, mais sans aucun détail important⁽²⁾.

1. LES RAISONS DE LA NON ACTIVITE

Les causes avancées pour la non activité, sont divisées en 8 catégories⁽³⁾. La population déclarée " inactive " (y compris les femmes d'agriculteurs) est répartie suivant ces catégories sans aucune indication précise sur l'âge⁽⁴⁾.

(*) Professeur à la Faculté de droit (économiste et écrivain marocain).

(1) - " Méthodes d'analyses des activités économiques de la population à partir des recensements ", Publication des Nations-Unies, p.3.

(2) Sur la population non active en 1951-52 : Recensement Général de la Population, Vol. 3, p.55 et suivantes, Vol. 2, p. 181-185. Vol. 4 p. 110.

(3) - Il s'agit uniquement de la population musulmane non active. Les autres populations (israélites marocains + étrangers) n'ont pas fait l'objet d'une estimation relative aux causes de leur inactivité.

(4) - " Résultats du Recensement de 1960 ", Vol. 2, 4^e Partie, Tableau 24, p. 286.

- Femmes au foyer	2.777.519	35,2
- Ecoliers, étudiants	908.191	11,5
- Enfants non scolarisés, de moins de 15 ans	3.951.418	50,0
- Malades	65.195	0,8
- Vieillards	81.225	1,0
- Prisonniers	9.435	0,2
- Aveugles	21.756	0,3
- autres	82.138	1,0
= TOTAL :	7.896.877	100,0
- " activité non déclarée "	99.962	

1.1. LES CLASSIFICATIONS DE CES RAISONS

Apparemment, la population déclarée " non-active ", bénéficie des justifications plus ou moins solides. Les motifs qui empêchent cette population de participer à l'activité économique sont de nature variée. D'une manière générale, cependant, on peut avancer 4 classifications différentes de ces motifs :

1.1.1. Cinq catégories

Une première classification doit démontrer la nature et l'origine de ces empêchements. Nous pouvons distinguer 5 sortes :

- Empêchements physiologiques : malades, invalides, aveugles ;
- Empêchements sociologiques : femmes au foyer, " autres " ;
- Empêchements démographiques : enfants, vieillards ;
- Empêchements politico-juridiques : prisonniers ;
- Empêchements particuliers : étudiants, écoliers.

Une analyse concrète de ces empêchements sera faite dans les pages suivantes.

1.1.2. Personnes " utilisées " et personnes " inutilisées "

En même temps, on peut distinguer, du point de vue du travail, deux grandes catégories :

- Ceux qui sont susceptibles d'effectuer un travail autre que la production économique et qui sont effectivement occupés par ce travail ;

Les femmes au foyer exerçant un travail domestique, les étudiants occupés à l'école.

- Ceux qui manifestement n'exercent aucun travail particulier soit parce qu'ils n'en sont pas capables (invalides, malades, personnes très âgées

ou trop jeunes), soit parce que d'autres raisons inconnues les empêchent de travailler (les personnes classées sous la rubrique : " autres ").

1.1.3 L'inactivité provisoire et l'inactivité définitive

Une autre classification peut se faire pour distinguer :

- Ceux qui sont provisoirement inactifs et qui, par conséquent, formeront la main-d'œuvre dans un délai plus ou moins court, dès qu'ils seront libérés : les étudiants, certains malades, certains prisonniers, enfants encore jeunes.

- Ceux qui sont définitivement maintenus dans l'inactivité : invalides, certains malades, certains prisonniers, vieillards.

- Ceux qui sont effectivement libérés, mais pour des raisons morales ou économiques sont hors de l'activité : les femmes dont le caractère actif peut être récupéré si une offre d'emploi plus dense se produit ou si une transformation sociale des traditions intervient... ainsi que les enfants capables de travailler, âgés de 12 à 15 ans, mais qui ne trouvent pas d'emploi.

1.1.4. Raisons valables et raisons réfutables

Enfin, une dernière distinction peut se faire entre : ceux qui justifient d'une motivation valable d'un point de vue objectif : malades..., étudiants, vieillards, trop jeunes, et ceux dont les motifs d'inactivité sont contestables ou peu fondés : les femmes au foyer, certains jeunes, " autres "...

Les questions soulevées par ces classifications doivent être étudiées dans une analyse détaillée et concrète des raisons de la non activité.

2. LE PROBLÈME DE LA "NON DECLARATION"

Il existe une dernière catégorie qui n'est classée nul part et pour laquelle on ne donne aucune précision. Elle est exclue simultanément de la population active et de la population non active, et mise à part sous la rubrique : "activité non déclarée". Cette catégorie regroupe toutes les personnes qui n'ont rien déclaré au sujet de leur caractère actif ou inactif. Ce refus pur et simple doit, cependant, cacher des particularités sociales indéterminées. Nombreuses sont, en effet, les personnes qui exercent une " activité " quelconque mais, pour des raisons morales, sociales ou personnelles, ne la déclarent pas.

Cent mille personnes donc (dont seulement 1.051 femmes) sont, statistiquement, exclues, à la fois de l'activité et de l'inactivité. Or, la majeure

partie d'entre elles, sont âgées de 15 à 30 ans, c'est-à-dire en pleine jeunesse. Il est donc possible que ces personnes exercent effectivement une certaine activité particulière ou que des raisons sociologiques, politiques ou personnelles les empêchent de se déterminer dans ce domaine.

3. UNE ANALYSE DÉTAILLÉE

Il est cependant nécessaire de préciser que malgré les classifications sommaires que l'on peut faire de cette population, il est souvent difficile de saisir la réalité exacte de chaque groupe. Les motifs avancés représentent l'état dans lequel se trouvait la population, au moment du recensement.

3.1. LES RAISONS PHYSIOLOGIQUES

Il s'agit des personnes dont l'état sanitaire et physique ne permet pas d'entreprendre un travail. Mais en réalité il n'y a pas que ceux-là. Dans la catégorie des malades, le recensement inclut également les personnes qui reçoivent une rente et qui sont en parfaite santé, mais pour cette raison économique, ils se voient satisfaits de se déclarer " inactifs ". On ne sait pas exactement s'ils refusent effectivement de travailler ou s'ils expriment simplement leur situation matérielle. Quoi qu'il en soit, leur nombre est inséré dans celui des malades et des invalides et on ne connaît pas leur dimension.

Ainsi dans cette catégorie il n'y a pas seulement des raisons physiologiques proprement dites, mais aussi des raisons économiques. Leur nombre se répartit de la manière suivante :

	<u>Hommes</u>	<u>Femmes</u>
- Aveugle	11.219	10.537
- Malades, invalides, rentiers	65.195	-

Il est curieux de constater que dans ce dernier groupe, aucune femme n'a été déclarée comme malade ou invalide, ce qui permet de dire que la plupart de ces personnes sont certainement des rentiers et que les femmes malades sont probablement incluses dans la catégorie des " femmes au foyer ".

3.2 LES RAISONS SOCIOLOGIQUES

On peut inclure dans cette catégorie deux groupes : les femmes dites " au foyer " et les personnes classées sous la rubrique : " autres ". Pour ces derniers, il s'agit probablement de deux cas :

- Les individus dont la position sociale se distingue par un refus pur et simple du travail : les " féodaux ", les notables traditionnels..., les religieux....

- Les personnes dont on n'a pas osé mentionner la fonction : mendiant, prostituées, vagabonds ...
- Cependant, on constate que la plupart d'entre eux sont également du sexe féminin :

	<u>Hommes</u>	<u>Femmes</u>
- Femmes au foyer	-	2.777.519
- Autres	14.692	67.446

Le problème des femmes a été largement étudié dans notre ouvrage consacré à ce sujet ⁽⁵⁾. On se rappelle que le recenseur marocain avait décidé de considérer une grande partie de ces femmes (1.231.550) comme "occupées" dans l'agriculture en tant qu'aides familiales avec leurs maris. Mais ici, à propos des causes de l'inactivité, il les intègre, à nouveau, dans la population non active.

Les femmes qui sont déclarées comme " occupées " au foyer ⁽⁶⁾, ne sont pas toutes inutilisables dans la lutte pour le développement. De nombreuses catégories sont disposées à travailler, même dans les conditions sociales actuelles, si des emplois occasionnels ou permanents s'offraient.

De ce point de vue on peut distinguer, au moins trois sortes :

- **Les femmes appartenant** à des foyers pauvres acceptent et sont plus ou moins disposées à entreprendre un emploi professionnel.
- **Celles qui** appartiennent à des foyers moyens, peuvent également, sous certaines conditions, s'engager dans la production dans un secteur autre que le secteur familial, en particulier dans les villes.
- **Celles, enfin,** qui appartiennent à des familles riches et pour les quelles le travail ne représente pas une nécessité matérielle, ne posent pas un problème économique. Elles posent un problème sociologique. Bien entendu la participation de la femme au processus de développement ne se fait pas sans transformation des habitudes, des conditions archaïques du mariage et de la mentalité. mais tout dépend de la stratégie politique optée et des plans d'action qui s'en dégagent.

(5) Voir : "L'utilisation des ressources humaines au Maroc : Tome I, II et III.

(6) Sur ce point : Les Publications des Nations-unies.

3.3 LES RAISONS DEMOGRAPHIQUES

Il s'agit de ceux qui sont, soit très avancés dans l'âge (on ne précise pas à partir de quel âge), soit encore très jeunes. Les enfants scolarisés ne sont pas inclus dans cette catégorie.

Il est possible de discuter longuement sur le caractère actif ou non actif des personnes âgées de 12 à 15 ans. Les lois en vigueur dans le pays fixent l'âge d'admission à l'emploi à 12 ans⁽⁷⁾. Dans les campagnes comme les villes, les enfants qui désirent travailler, ou plutôt qui ont besoin de travailler, constituent, seuls, une main-d'œuvre considérable.

On peut facilement refuser à donner un emploi à ces jeunes, soit d'un point de vue moral et humain (le travail des enfants est une plaie sociale, dit M. LAHBABI⁽⁸⁾), soit du point de vue professionnel (les enfants qui travaillent à un âge prématuré seront sans formation dans l'avenir).

Il est parfaitement évident de constater que le travail des personnes en âge inférieur à 14 ans, peut nuire, à beaucoup d'égard, à ces personnes. Il est aussi, d'un autre point de vue, et dans des conditions du travail souvent dures, incompatible avec une politique harmonieuse de développement : il faut assurer l'emploi d'abord aux autres ; à ceux qui sont capables de travailler et ne le trouvent pas.

Cependant, cinq observations s'imposent :

1- Ces enfants ne sont pas scolarisés et il n'y a pas une chance sûre qu'ils le seront dans les conditions actuelles de développement. On peut donc dire qu'il est également injuste que ces enfants restent abandonnés et délaissés ! Deux solutions peuvent alors être avancées : les mettre à l'école, même dans un enseignement d'alphabétisation de masse, moins coûteux, mais efficace, ou les mobiliser (ou du moins, mobiliser une partie d'entre eux : les plus âgés) pour des travaux communautaires conjointement avec leurs parents.

2- Puisque ces enfants ne sont pas à l'école, c'est qu'ils appartiennent sûrement à des familles pauvres : un enfant d'une famille riche trouve dans tous les cas une solution. Cela veut dire qu'ils nécessitent sur le plan économique un revenu et donc un emploi.

3- Les enfants qui n'ont pas un emploi professionnel et qui ne sont pas

(7) - Dahir du 2 Juillet 1947 modifié et complété par d'autres dahirs postérieurs.

(8) " Les Années 80 de notre Jeunesse ", Ed. Maghrébines, Casablanca, 1970

scolarisés, seront beaucoup plus menacés dans leur avenir s'il ne travaillent pas que s'ils travaillent. S'occuper d'une profession à un âge prématuré signifie aussi assurer un revenu et probablement une formation pratique.

4- Dans la pratique même, les enfants participent, dès l'âge de 8 ans à des travaux domestiques et agricoles. Ces travaux sont parfois plus lourds et plus dangereux qu'un emploi professionnel.

5- Le problème qui doit se poser n'est pas si les enfants doivent travailler ou non : dans les conditions de sous-développement il n'y a pas de choix, il n'y a pas plusieurs alternatives pour pouvoir choisir. Le problème est quoi faire ? ces enfants sont d'ordre de 3.951.400 dont 3.143.100 habitent les campagnes⁽⁹⁾.

3.4. RAISONS POLITICO-JURIDIQUES

Les détenus participent souvent à des travaux productifs : leur mise en œuvre est déterminée par les lois juridiques. Il n'est donc pas question de discuter s'ils travaillent ou non ou s'ils désirent travailler ou non. (Parfois le travail d'un prisonnier est beaucoup plus productif et plus utile que celui de son gardien. Mais les statistiques excluent les prisonniers de la population active et y incluent les gardiens et les fonctionnaires des prisons)⁽¹⁰⁾.

Une chose doit être signalée : remplacer les prisons par des entreprises productives, dans un pays ayant besoin de transformer toutes ses énergies en quelque chose d'utile, est une solution plus rentable, plus idéale, plus pratique et aussi plus utile. Cette solution apportera un effet éducatif et moral plus que les méthodes de détention classiques.

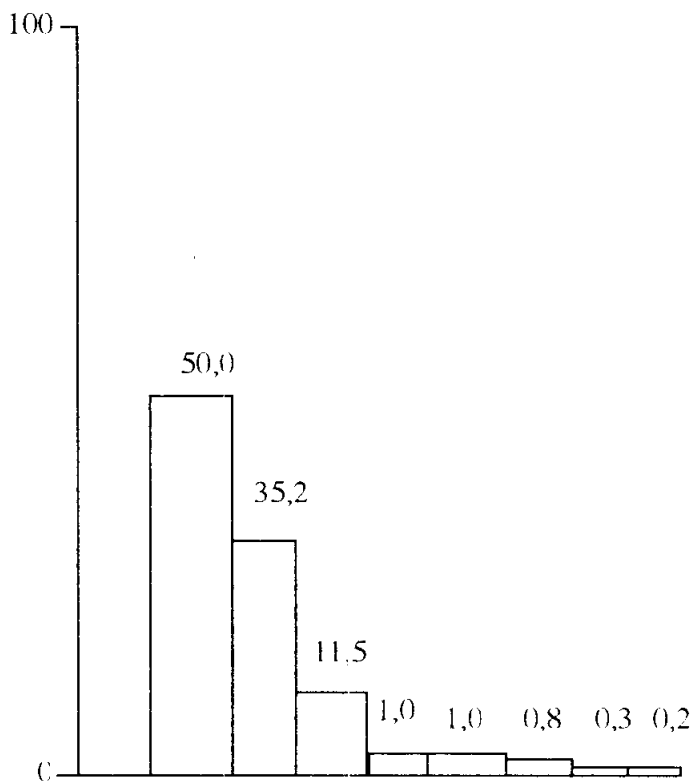
3.5. RAISONS DE FORMATION

Comme il a été souligné précédemment, l'augmentation des effectifs scolaires ne représente pas une privation de travail et de l'activité économique, mais plutôt une préparation et une occupation qui doit être renforcée et encouragée. En 1960, on ne comptait encore que 908.200 élèves et étudiants dont 234.200 filles et 674.000 garçons.

(9) Il est clair que nous étudions ici la situation en 1960. Mais le même problème se manifeste avec acuité en 1970-71 : les enfants scolarisés sont au nombre de 1.175.000 (enfants âgés de 7 à 14 ans). Ceux qui ne sont pas scolarisés sont de 3.056.000.

(10) Voir le chapitre réservé à l'étude de l'emploi dans le secteur tertiaire, de notre étude citée ci-dessus.

La répartition de la population inactive suivant les causes de l'inactivité



- 1 - Enfants non scolarisés âgés de moins de 15 ans.
- 2 - femmes au foyer.
- 3 - Ecoliers, étudiants.
- 4 - Vieillards
- 5 - " Autres "
- 6 - Malades, invalides, rentiers.
- 7 - Aveugles.
- 8 - Prisonniers.

4. LE RESULTAT : SOUS-ESTIMATION DE CERTAINES CATEGORIES SOCIALES

Le recensement de 1960, n'a pas réussi à donner une photocopie exacte et totale de toutes les catégories de l'activité et de l'inactivité dans la société marocaine. Nombreuses sont les " professions " ou les groupes sociaux pour lesquels aucune indication ou description n'a été donnée. Ces catégories ont été soit camouflées (classées sous des rubriques inexactes et sommaires), soit partiellement recensées ; soit totalement délaissées. Or, recenser une société donnée c'est décrire tous ses phénomènes objectifs tels qu'ils sont dans la réalité.

S'il y a de nombreux phénomènes qui ne nous plaisent pas ou qui peuvent être considérés, des points de vue différents, comme inutiles, immoraux ou insupportables ..., ce n'est pas en les dissimulant ou en les délaissant qu'on pourrait résoudre leur problème.

On peut citer au moins quatre catégories.

4.1 LA MENDICITE

En 1952, on avait recensé 5.618 mendiants⁽¹¹⁾ (dont 128 israélites) . En 1960, rien n'a été signalé à ce propos. Cela ne signifie pas que la mendicité a disparu : il suffit de se promener dans les différents quartiers des villes modernes et des bourgs ruraux pour se rendre compte de cette situation malheureuse qui frappe en particulier les enfants, les femmes veuves ou divorcées et même des personnes en âge et en état de travailler. Il faut dire que cette " fonction " prend parfois des formes différentes et variées au sein de la société. elle se manifeste parfois indirectement ; à travers une offre d'un **service dissimulé** : des soit disant " **tolbas** " ou " **chorfas** ", disposés à faire une prière ou à lire une " **salka** " du Coran en faveur du bienfaiteur, des " **artistes** " circulant d'une porte à l'autre pour jouer de la musique ou effectuer des danses avec un singe et un drapeau, des enfants cireurs de souliers et... des **femmes** prêtes à satisfaire un besoin... Ces phénomènes peuvent être constatés partout et ne nécessitent pas une opération statistique pour les recenser.

Les autorités ont essayé à maintes reprises d'évacuer ces mendiants des villes (lorsqu'il s'agit d'organiser une fête) et de les expédier aux campagnes, mais sans aucun résultat : au bout de quelques jours les " sans

(11) - aucun étranger n'a été mentionné. Leur répartition par sexe est presque identique : 3.055 hommes et 2.563 femmes.

familles " et les " sans-travail " reviennent en foule. La solution évidemment ne consiste pas dans un déplacement d'un lieu à l'autre, mais dans une transformation radicale de leurs conditions sociales et économiques.

4.2. LA PROSTITUTION

Il existe de nombreuses indications qui attestent d'une maladie sociale " scandaleuse ". Mais l'étude objective d'un phénomène social, se heurte à des difficultés variées : il n'est pas toujours bien vu de traiter tous les problèmes avec franchise, comme si le malheur n'existe pas dans la réalité elle-même, mais dans les paroles qui la décrivent.

La prostitution au Maroc n'est pas un phénomène nouveau : elle débute avec le protectorat. en 1953, Louis MASSIGEOM, Professeur au Collège de France, signalait au président de la Ligue des Droits de l'Homme, que " depuis la fermeture des maisons closes dans la métropole, les tenanciers avaient transférés le centre de leurs opérations au Maroc où ils opéraient un triage de femmes pour l'Amérique du Sud "⁽¹²⁾.

Dès le début du Protectorat " l'autorité militaire fit la fortune d'un nommé Prospère dont le patronyme, déformé par la prononciation musulmane devint, dit-on, "Bousbir" (les bousbirs sont des maisons d'abattage dans lesquelles étaient parquées des centaines de femmes indigènes travaillant à plein rendement.) "⁽¹³⁾.

En 1967, un hebdomadaire marocain, affirme qu'il y aurait dans la seule ville de Casablanca, 20.000 prostituées⁽¹⁴⁾ (sur un nombre d'habitants masculins d'un demi million environ à l'époque).

D'après J.G. MANCINI, vers les années 1951, " la prostitution prenait un essor inouï au Maroc où un grand seigneur musulman possédait de gros intérêts dans le quartier réservé de Marrakech ". Comme la mendicité et d'autres phénomènes analogues, il est difficile de faire état de cette situation à partir d'une enquête ouverte. Malgré les lois en vigueur, ce commerce prend des formes différentes et se multiplie.

(12) - D'après J.-G. MANCINI dans : " Prostitution et Proxénétisme", p. 51, Presse Universitaire de France, " Que sais-je", 1967

(13) - Ibid., p. 52.

(14) - " AL-MOU'KAFIR " dont malheureusement on ne dispose pas de la date dans laquelle parut l'article. à ce propos : notre poème «La ville débouchée» paru en langue arabe, Ed. Dar al Kitab, Beyrouth, :971.

D'après une enquête entreprise auprès d'un échantillon de prostituées ⁽¹⁵⁾ emprisonnées, 50% des femmes exerçant ce métier, travaillent comme domestiques chez des étrangers, 15 % ont quitté le foyer familial à l'âge de 10 à 12, 10 % travaillaient dans les boîtes de nuit et 15 % n'avaient de travail que " les visites à rendre aux amis ".

L'organisateur de l'enquête estime que " la prostitution s'est considérablement accrue au Maroc, entre les années 1957 et 1965 " à cause de son interdiction après l'indépendance.

Les autorités ont interdit la prostitution publique au lendemain de l'indépendance mais cela n'a pas empêché son accroissement. L'enquête en question signale que c'est justement à cause de cette " interdiction " que la prostitution a augmenté. Mais en même temps, l'auteur estime que le remède résiderait dans une " surveillance continue " des filles, dans " une éducation arabe et islamique " et dans " la généralisation du mariage contractuel " ⁽¹⁶⁾.

La prostitution est un phénomène engendré par la prolétarianisation des masses, la destruction des classes, de la morale et des mœurs traditionnels, par l'urbanisation croissante et incoordonnée, par la désarticulation et le conflit entre le système de valeurs traditionnel, et le système capitaliste.

Le chômage, la mendicité et la prostitution, ainsi que d'autres maladies ne peuvent disparaître sans une mobilisation effective des ressources humaines.

4.3. LE CHARLATANISME ET LA MAGIE

Les chiffres qui ont été avancés par le recensement de 1960, comme on l'a indiqué, ne couvrent pas toute la réalité : les phénomènes de la magie, de la nécromancie et du charlatanisme s'observent dans toutes les villes et les villages du pays à tel point qu'ils se confondent avec le folklore et " l'art ".

Certains estiment qu'il s'agit là des traditions typiques du pays, dont il faut s'en vanter, au lieu de les critiquer. Rien n'est plus monstrueux que

(15) - Madame MESDALI BENNANI : "Quelques considérations sur la prostitution au Maroc ", Revue Tunisienne de Sciences Sociales, p. 82, octobre 1966.

(16) - En 1954, Claude FARRIERE, membre de l'Académie Française, aurait, d'après J.-G. MANCINI, cité ci-dessus, rendu hommage au Maréchal LYAUTEY d'avoir créé le quartier réservé au Maroc " selon des vues politiques héritées de Saint Louis et de Napoléon ". Il aurait même proposé la légion d'honneur pour récompenser les exploitants des quartiers réservés marocains.

cette prétention. Les traditions du pays ne consistent pas dans le charlatanisme et la prestidigitation. La mendicité et le commerce religieux déforment totalement la réalité populaire et historique de la personnalité marocaine. Il ne s'agit pas d'une " comédie " ou d'une occupation à caractère distrayant, mais d'une véritable dépression de l'intelligence et des valeurs humaines. Le charlatant soigne toutes les maladies : physiologiques, psychologiques, spirituelles, intellectuelles et sexuelles. Il est " capable " de faire rencontrer deux absents, ou de séparer, à tout instant, deux amoureux, etc ...⁽¹⁷⁾.

Ce qui doit nous intéresser le plus, ce n'est pas le côté sociologique, mais l'aspect économique : les phénomènes du charlatanisme reflètent un chômage persistant, un sous-développement et une ignorance enracinés. L'absence d'un travail utile et productif d'une instruction et l'augmentation de la pauvreté engendrent toutes les maladies possibles de ce genre.

4.4. OCCUPATIONS PSEUDO-RELIGIEUSES

Parfois, la mendicité et la prestidigitation prennent des formes plus nobles et plus mystérieuses. Il faut d'abord préciser qu'il ne s'agit point d'une relation véritable avec le fond de la religion, mais d'une mystification que l'Islam lui-même combat énergiquement sur le plan théorique. Il est vrai que de nombreux changements se sont produits depuis un certain temps.

Mais malgré cela, de nombreux phénomènes de ce genre, subsistent. on assiste souvent à la vente et à l'achat des citations religieuses, de la bénédiction et de la prière au profit des morts et des vivants.

Ces phénomènes témoignent d'une diffusion des mythes, au lieu de la culture, de l'analphabétisme et de l'absence d'une mobilisation productive et fructueuse.

En résumé, les masses qui restent sans utilisation dans les conditions du développement actuelles, constituent 74,9 % de la population totale⁽¹⁸⁾. Si l'on soustrait de cette population les vieillards, les aveugles, les invalides, les malades, c'est-à-dire si l'on prend en considération seulement les personnes qui ont été définies comme " population active potentielle ", on constate que les ressources humaines capables de travailler et inutilisées, sont de 41 %.

La nomination qu'on peut donner à ces personnes, n'a pas une grande importance. Le problème est que dans la réalité elle-même, ces

(17) Notre pièce théâtrale : «Le prestidigitateur» (en langue arabe)

(18) Chapitre 9 de la 2ème partie de notre étude.

personnes sont en marge de la société et du processus de développement.

Ce fait résulte et témoigne en même temps du sous-développement économique et social.

5 . LA SITUATION ACTUELLE

Les données statistiques disponibles actuellement sur l'activité et l'inactivité, n'englobent pas malheureusement, la totalité du Maroc, mais elles se limitent au seul milieu urbain⁽¹⁹⁾.

Les données concernant à la fois, le milieu urbain et le milieu rural, remontent à 1986-87⁽²⁰⁾. D'après ces données, la population inactive est estimée à : 14.253.559 individus, divisée en 8 catégories. L'ordre décroissant de ces catégories peut être tracé de la manière suivante :

Jeunes enfants	5.459.729	38,4
élèves et étudiants	4.274.116	30,0
femmes au foyer	3.295.441	23,1
vicillards	519.709	3,6
malades et infirmes	399.222	2,8
retraités	120.385	0,8
rentiers	41.741	0,3
autres inactifs	143.216	1,0
<hr/> TOTAL	<hr/> 14.253.559	<hr/> 100,0

Il est nécessaire de signaler que de nombreux changements structurels se sont produits durant ces 28 ans. Les jeunes enfants ayant un âge inférieur à l'âge de scolarisation (moins de 7 ans) et ceux qui sont âgés de moins de 15 ans, mais qui ne sont pas scolarisés représentent la proportion la plus élevée de la population inactive : approximativement 2 personnes sur cinq.

La 2^o catégorie est constituée par : "élèves et étudiants" dont la proportion est de 30 % ; suivie par celle des "femmes au foyers" : 23,1 %.

Il en résulte que les mêmes raisons de la non activité se répètent ici :

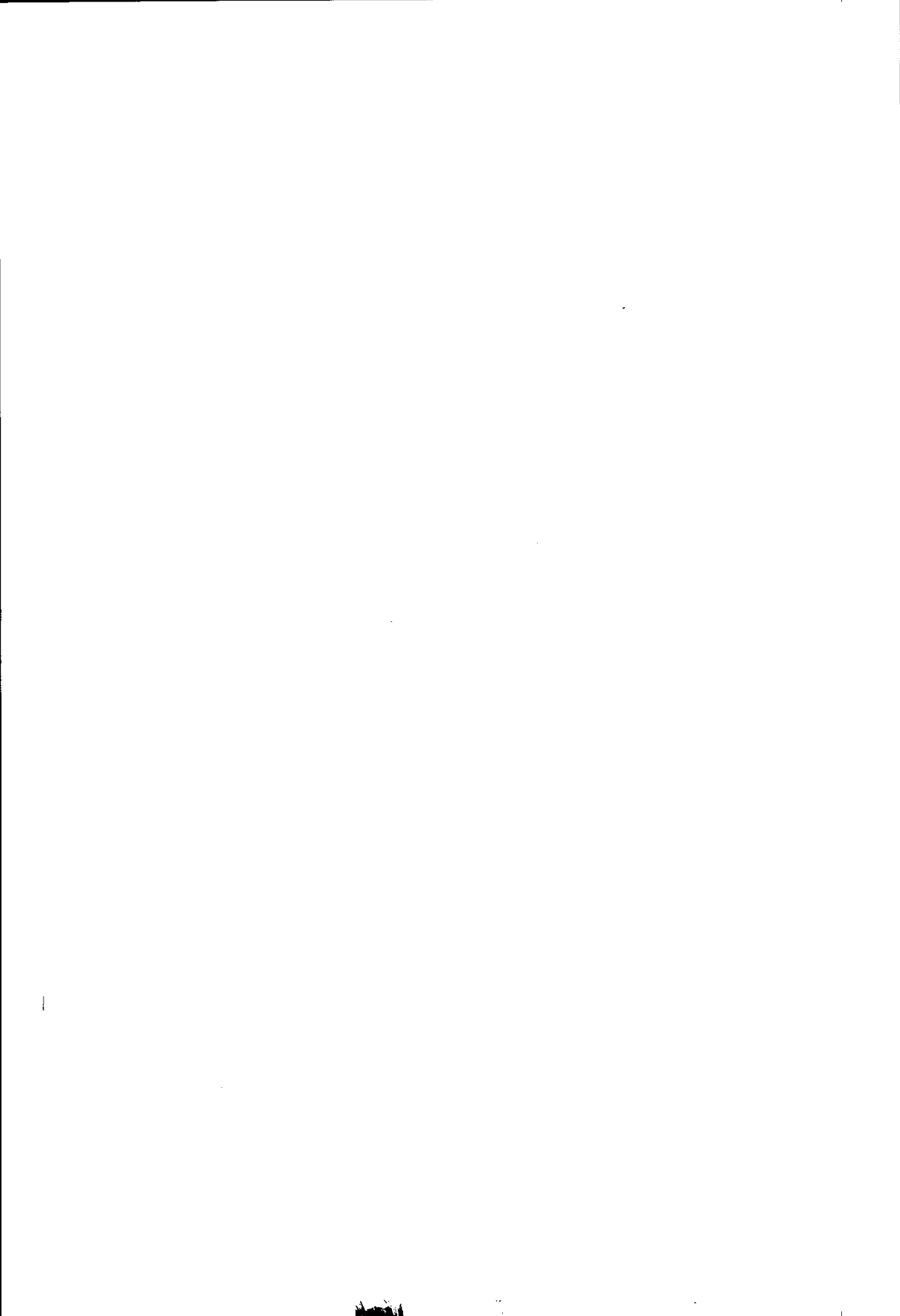
(19) Ces données affirment que le taux d'activité dans la société urbaine est de 49,7% ce qui signifie que l'inactivité est de : 50,3%.

(20) Enquêtes statistiques réalisées par la Direction de la statistique sur "Population active urbaine, 1986 " et " population active rurale, 1986-87 ". On s'est permis de regrouper les données de ces deux enquêtes, suivant des interprétations particulières.

les raisons démographiques (jeunes enfants + vieillards + retraités) représentent : 42,8 % de la population inactive. Si l'on ajoute à cette proportion celles des " élèves et étudiants " , on obtiendra : 72,8 % .

Les raisons sociologiques (femmes au foyer + autres inactifs) représentent, à leur tour : 24,1 % cela veut dire que les raisons de l'inactivité sont dans la majorité des cas, soit démographiques soit sociologiques.

Quant aux raisons sanitaires (malades et infirmes) et économiques (rentiers), elles ne concernent que des proportions réduites : respectivement 2,8 % et 0,3 %.



étrangers nous avons dépassé le cadre de l'article VIII en instaurant une convertibilité totale pour les opérations en capital.

S'agissant du secteur financier, les réformes entreprises ont porté notamment sur la levée de l'encadrement de crédit et l'institution d'un contrôle monétaire indirect, la libéralisation des taux d'intérêt et la création d'un environnement propice pour stimuler la concurrence au sein du système bancaire et financier.

Comme on peut le constater, les efforts entrepris en matière d'ajustement financier et de restructuration économique ont permis au Maroc d'enregistrer des résultats satisfaisants, en témoigne d'ailleurs, l'évolution positive des principaux indicateurs économiques et financiers.

Le déficit du budget s'est sensiblement réduit passant de 12,5% du PIB en 1983 à 1,7% en 1992 et l'épargne publique s'est nettement consolidée pour représenter 5% du PIB en 1992 après avoir été négative au début des années 80.

Le déficit du compte courant de la balance des paiements s'est substantiellement allégé, ne représentant plus que 1,8% du PIB en 1992 contre 13% en 1983. Cette réduction du déficit du compte courant est d'autant plus significative dans la mesure où elle intervient dans un contexte de libéralisation et d'ouverture. Il est important également de signaler l'augmentation remarquable enregistrée par les flux des investissements étrangers dont le montant a atteint 530 M \$ en 1992 contre à peine 60 M \$ en 1983.

L'amélioration du profil de la balance des paiements se trouve confirmée à travers l'élimination des arriérés extérieurs en 1988, le renforcement du niveau des avoirs extérieurs qui couvrent actuellement plus de 5 mois d'importations des biens et services et les progrès réalisés dans la maîtrise de la contrainte de la dette extérieure où l'encours a été ramené de 123% du PIB en 1985 à 70% en 1992. De même, le ratio du Service de la dette avant rééchelonnement qui représentait près de 60% des recettes en devises en 1985 a été ramené à 35% en 1992.

La réduction des déséquilibres financiers internes et externes s'est accompagnée d'une décélération significative de l'inflation. Mesuré par l'indice du coût de la vie, le taux d'inflation a été limité à 5% en moyenne au cours des cinq dernières années

Par ailleurs, l'économie a enregistré des mutations qualitatives où la compétitivité s'est progressivement améliorée, les règles du marché se sont

consolidées et l'initiative privée s'est considérablement développée.

De plus l'économie a accru ses capacités de résistance face aux aléas de la conjoncture internationale et aux chocs qu'elle pourrait subir sur le plan interne, notamment la sécheresse. Ainsi on a pu constater qu'en 1992, malgré la persistance d'une conjoncture internationale peu favorable (ralentissement de la croissance mondiale et partant de la demande externe) et l'avènement de la sécheresse, l'économie marocaine a pu résister à ces contraintes et limiter les implications négatives de ces deux facteurs aussi bien sur l'activité économique que sur les équilibres financiers.

C'est pourquoi, il est impératif pour nous de consolider ces acquis en matière d'ajustement et de restructuration économiques pour asseoir les bases solides de la relance d'une croissance soutenue et donner à notre économie l'élan nécessaire pour réussir pleinement son intégration au sein de l'économie internationale.

C'est dans cette perspective que se place la loi de finances 1993. Surtout que cette année est une année charnière marquée par l'instauration de la convertibilité, l'arrêt du cycle de réechelonnement, la fin des programmes avec le FMI et le retour de notre économie au marché financier international.

Examinons maintenant les trois grandes orientations qui caractérisent la Loi de Finances 1993, à savoir les orientations tendant à consolider les acquis de l'ajustement, les orientations visant la relance de la croissance, et enfin les orientations en faveur des secteurs sociaux.

1- ORIENTATIONS TENDANT À CONSOLIDER LES ACQUIS DE L'AJUSTEMENT ÉCONOMIQUE

La loi de finances 1993 s'assigne comme objectif l'inauguration d'une nouvelle phase dont l'objectif est, tout en consolidant les acquis de l'ajustement, pose les bases d'une croissance saine et durable. En quoi consiste la consolidation des acquis de l'ajustement ?

Cela consiste en l'amélioration du profil du budget général de l'Etat qui sera poursuivi et il est attendu à ce titre que le déficit budgétaire ne doit pas dépasser 1% du PIB. Cette réduction du déficit budgétaire permettra de favoriser la réalisation des objectifs pour la consolidation de la viabilité de la balance des paiements nécessaire pour soutenir la convertibilité de notre monnaie.⁽¹⁾ Cette réduction du déficit budgétaire permettra également d'assurer

(1) Il ne faut pas perdre de vue le lien organique qui existe entre le déficit budgétaire et celui de la balance des paiements, et ce lien sera d'autant plus sensible que l'économie se libéralise, et que la convertibilité est instaurée.

une grande maîtrise des tensions inflationnistes et de contenir l'absorption des ressources internes surtout avec l'arrêt du recours au rééchelonnement, puisque le pays est désormais appelé à assurer de façon normale l'intégralité du service de la dette extérieure.

Ainsi, la réduction du déficit budgétaire n'est pas une fin en soi mais se situe dans le cadre d'une politique économique et financière qui s'inscrit dans le cadre des orientations bien précises répondant à des évolutions qualitatives que connaît actuellement notre économie.

En plus de la rigueur en matière budgétaire, la loi de finances 1993 se donne comme objectif la poursuite de la discipline au niveau de la politique monétaire. Une grande attention sera accordée à l'évolution de la masse monétaire qui doit être compatible avec la croissance économique en évitant les pressions aussi bien sur les prix que sur les taux d'intérêt. En effet, il est prévu que le taux d'inflation ne dépassera pas 5% en 1993. Dans le cadre de cette discipline, au niveau de la politique monétaire, il est bien entendu évident qu'un financement plus approprié soit assuré pour le développement des activités productives du secteur privé.

Partant des actions qui seront entreprises au niveau de la politique budgétaire et monétaire, la loi de finances 1993 s'inscrit dans un cadre où la compétitivité de notre économie sera soutenue en assurant une stabilité du taux de change réel du dirham. En effet le maintien de la compétitivité du secteur d'exportation reste une priorité constante des pouvoirs publics. Compte tenu de l'ouverture de notre économie, la croissance sera tirée pour une grande partie par les exportations des biens et services. De même le développement des activités génératrices de devises constitue une composante essentielle dans la consolidation de l'équilibre de la balance des paiements.

Cet équilibre de la balance des paiements doit avoir un aspect qualitatif dans la mesure où il intègre l'hypothèse de la poursuite du renforcement du niveau des avoirs extérieurs pour répondre aux exigences de la convertibilité.

II- ORIENTATIONS DE LA LOI DE FINANCES VISANT LA RELANCE DE LA CROISSANCE

La loi de Finances pour 1993 vise, en plus de la consolidation des équilibres macro-économiques, la relance et la stimulation de la croissance économique. Cette relance de la croissance est recherché tant à travers une augmentation substantielle de l'investissement public qu'à travers des mesures de soutien de l'investissement privé.

1- L'essor de l'investissement public

La volonté de relance des pouvoirs publics s'est matérialisée dans le volume des investissements publics attendus en 1993 et ce aussi bien pour le Gouvernement Central que pour les collectivités locales et les entreprises publiques.

a) Le Gouvernement Central

Les crédits ouverts par la loi de Finances 1993 enregistrent une forte progression de 11% pour s'établir à 15,1 milliards de DH ou 0,6% PIB.

A ces investissements, il y a lieu d'ajouter les investissements extra-budgétaires (budgets annexes et comptes spéciaux du Trésor) de l'ordre de 2,5 milliards de DH.

b) Les collectivités locales

Les collectivités locales sont appelées, de plus en plus dans le cadre de la décentralisation, à jouer un rôle moteur important dans le processus de développement économique du pays

C'est ainsi que l'action entreprise durant ces dernières années a permis d'améliorer sensiblement l'encadrement local et de doter ces collectivités des moyens matériels nécessaires à une gestion rationnelle.

Ainsi, en 1993, les ressources des collectivités locales enregistreront une augmentation sensible de l'ordre de 16% pour atteindre le montant de 10,6 milliards de DH et ce, grâce aux mesures suivantes :

- L'allégement des dépenses transférées aux collectivités locales qui seront ramenées de 1,5 milliards de DH en 1992 à 1,1 milliards de DH en 1993.

- La réforme du FEC permettra la participation des élus au Conseil d'Administration et devra se traduire par une augmentation des prêts de cette institution de l'ordre de 500 M. DH en passant de 0,7 milliards en 1992 à 1,2 milliards en 1993.

- L'accroissement des recettes transférées aux collectivités locales au titre de la TVA qui s'élèveront à 5 milliards de DH en 1993 contre 4,4 milliards de DH en 1992 et 2,7 milliards en 1988.

Ce renforcement des ressources permettra aux collectivités locales de réserver davantage de crédits à la réalisation des équipements et des infrastructures nécessaires à la stimulation de l'investissement privé notamment les travaux d'assainissement, d'alimentation en électricité et en eau potable, d'aménagement des zones d'activité économique, de reboisement, et de l'hydraulique.

c) Les entreprises publiques

Les programmes d'investissement des entreprises publiques, notamment dans les domaines de la transformation des phosphates, de l'énergie électrique et des télécommunications, devraient connaître en 1993 une forte progression grâce à l'appui et au soutien de l'Etat. Ces investissements s'inscrivent dans le cadre du parachèvement de la mise en place des infrastructures nécessaires au développement.

Le soutien des pouvoirs publics se fera essentiellement à travers trois axes :

- Le versement de subventions et dotations budgétaires pour le financement d'une partie des investissements.

- L'octroi de la garantie de l'Etat pour les emprunts internes et externes.

- L'établissement d'un plan de résorption des arriérés des entreprises publiques et l'instauration d'un système permettant d'éviter leur reconstitution par la généralisation du paiement par les vignettes des consommations d'eau, d'électricité et de téléphone.

2- L'encouragement du secteur privé

La loi de Finances pour 1993 comporte de nombreuses mesures visant la promotion de l'épargne et la stimulation de l'investissement privé. Parmi ces mesures, il convient de noter :

Un programme tendant à l'identification et à l'élimination des arriérés de l'Etat. 2,6 milliards de DH ont été prévus à cet effet.

- Les nouvelles dispositions fiscales consistant en la diminution du taux de l'I.S. de 40 à 38 %, la suppression du taux de 52 % de l'IGR (ce qui ramène le taux maximum à 48 %) et la suppression du taux majoré de la TVA de 30% et son remplacement par le taux de 19%.

- L'encouragement fiscal pour la transformation des entreprises individuelles en sociétés de capitaux.

- Le réaménagement du système de remboursement du PFI en faveur des exportateurs notamment par l'octroi d'un délai pour le démarrage de leur activité d'exportation.

- Le développement et le renforcement du programme d'aménagement des zones industrielles.

Parallèlement à ces mesures, il faut souligner que la réduction du déficit budgétaire et des besoins de financement du trésor, permettront au système bancaire de mettre des ressources additionnelles à la disposition du secteur privé, ce qui ne manquera pas d'avoir un effet à la baisse sur les taux d'intérêt et partant sur le coût de l'investissement.

III- ORIENTATIONS DE LA LOI DE FINANCES EN FAVEUR DES SECTEURS SOCIAUX

A cet égard, il est utile de rappeler que déjà la loi de finances pour l'année 1992 avait retenu parmi ses objectifs la réorientation de l'action de l'Etat en faveur des secteurs sociaux, dans le sens d'une meilleure répartition des fruits de la croissance et d'instauration d'un climat de dialogue et de concertation avec tous les partenaires économiques et sociaux. La loi de finances pour l'année 1993 a encore renforcé cette orientation de l'effort du Gouvernement en faveur des actions sociales.

Les secteurs sociaux et culturels ont été privilégiés dans les augmentations de crédits retenues par la loi de finances pour l'année 1993 par rapport à l'année précédente. Les crédits destinés à ces secteurs progressent de 14,28% contre 6,29% pour l'ensemble du budget de l'Etat.

On peut regrouper les dispositions sociales en trois grandes catégories, selon qu'elles ont pour objet de dynamiser l'emploi, de relancer le secteur de l'habitat, ou de développer les secteurs sociaux de base.

Dans le domaine de l'emploi, la loi de finance contient des mesures de plusieurs natures. Il s'agit en premier lieu de créer, au niveau de l'Etat, le maximum d'emplois dont la charge est compatible avec les possibilités budgétaires, et de permettre ensuite aux collectivités locales à un niveau plus décentralisée et grâce aux ressources dont elles disposent désormais, de créer des emplois au niveau local. De ce point de vue, le budget de 1993 est un budget qui poursuit et consolide la décentralisation au niveau de la création des revenus et donc de la consommation et de la croissance. Il est important de rappeler, à un moment où notre pays connaît à nouveau une deuxième année de sécheresse, que l'action en faveur de l'emploi doit être décentralisée,

et qu'elle s'étende davantage aux zones rurales, et aux zones urbaines de petite et moyenne dimension.

L'action de l'Etat en faveur des jeunes promoteurs, créateurs de leur première entreprise, a de nouveau été encouragée, en raison du plein succès qu'a connu le système de soutien créé il y a quatre ans. La loi de finances leur a consacré une enveloppe de 800 M DH.

C'est dans le même esprit qu'ont été prises des mesures d'encouragement aux entreprises organisant des stages de formation-insertion au profit des jeunes diplômés.

Dans le domaine de l'habitat, une triple action est engagée afin de dynamiser ce secteur. Il s'agit en premier lieu d'accroître les ressources de l'Administration centrale afin qu'elle dispose de moyens nécessaires à son action. Ces crédits ont connu un accroissement de 35 %, ce qui est nettement supérieur à la moyenne du budget de l'Etat. Il s'agit en second lieu, de créer des conditions favorables de financement du secteur de l'habitat. C'est ainsi qu'un fonds spécial a été doté de 760 M DH destiné à promouvoir et à financer notamment le logement économique.

Enfin, en troisième lieu, il faut ajouter l'allégement fiscal prévu au niveau du revenu locatif pour relancer le secteur du bâtiment qui, par ailleurs, comme on sait, est très créateur d'emplois.

Dans le domaine des secteurs sociaux de base, on peut considérer que le budget de 1993 a été un véritable budget social. Qu'il s'agisse du Ministère de l'éducation nationale qui absorbe près de 30 % du budget général de l'Etat, et plus de la moitié d'emplois créés en 1993, qu'il s'agisse de la santé publique qui a connu un doublement de ses créations d'emplois, et des autres départements tels que l'artisanat, les affaires sociales, culturelles, etc... l'ensemble de ces départements ont véritablement marqué l'orientation sociale du budget de 1993.

En conclusion, de ces grandes orientations économiques et sociales de la loi de finances de 1993, il faut surtout mettre en évidence qu'avec toutes les réformes réalisées depuis une décennie, et celles qui sont actuellement en cours, l'année 1993 marque le départ d'une période où l'on peut considérer que l'économie marocaine doit maintenant apprendre à gérer une certaine maturité. Dans la mesure où les rééchelonnements de la dette sont terminés, et qu'il faut rembourser chaque année les échéances tombées, que les programmes avec le FMI sont également arrivés à leur fin et à leurs objectifs, et enfin, que les équilibres macro-économiques essentiels ont été atteints et se

consolident chaque année davantage, c'est une autodiscipline qui doit désormais s'instaurer dans notre gestion macro et micro-économique. Il est difficile de prévoir les aléas et les péripéties d'une telle gestion, mais il faudrait la considérer comme une nécessité.

Il est maintenant essentiel, à mon sens, que tout en maintenant la rigueur des équilibres, qu'il ne faut d'ailleurs pas prendre pour des objectifs en soi, d'orienter nos efforts vers la recherche d'une croissance plus élevée et plus stable.

En effet, notre économie dispose de potentialités considérables aussi bien au niveau du facteur humain, que dans tous les secteurs d'activité qu'il est d'ailleurs nécessaire de dynamiser davantage. Et ce, d'autant plus que l'économie marocaine est en train de s'installer dans une position stratégique remarquable à savoir une ouverture industrielle de plus en plus affirmée sur l'Europe avec la perspective d'un accord de libre échange en bonne voie, et une participation active à la construction de l'UMA.

Cette nouvelle étape de croissance nécessite que soient établis des rapports beaucoup plus transparents et beaucoup plus synergiques entre l'Etat d'une part, les entreprises, et l'ensemble des partenaires sociaux d'autre part. Les débats qui viennent d'avoir lieu entre le Gouvernement et les partenaires économiques et sociaux dans le cadre du dialogue que SA MAJESTE LE ROI a érigé en tant que priorité au gouvernement actuel, ont marqué le début de cette nouvelle étape de croissance de l'économie marocaine.



LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNÉE 1993 : LA SORTIE DU MAROC DU MARASME ÉCONOMIQUE ET SOCIAL N'EST PAS POUR DEMAIN !

Abdelkader BERRADA**

La loi de Finances est un document à la fois complexe et d'importance qui exprime chaque année les grandes options de l'Etat en matière de politique économique. Jusqu'à preuve du contraire, et au Maroc du moins, aucun autre tableau de bord ne focalise autant l'attention des principaux acteurs de la vie économique et sociale, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Cet espace prévisionnel aux multiples facettes (comptable, économique, sociale, financière, politique, etc.) qu'est le budget de l'Etat fait généralement, au moment de sa publication, l'objet de plusieurs lectures et donne donc lieu à des interprétations aussi nombreuses que variées, en même temps qu'il influence les comportements positivement ou négativement.

Toutefois, en dépit de leur prolifération, on note souvent l'absence d'analyses scientifiques et encore moins synthétiques, c'est à dire qui intéressent à la fois les parties et l'ensemble. Or seules des études de ce genre, qui font cruellement défaut, sont à même de nous faciliter la compréhension et nous permettre de dévoiler les secrets d'une loi de finances. Il y va notamment du budget de l'année en cours qui laisse perplexe et suscite plus d'une interrogation.

La raison en est que, moyennant un certain nombre de biais méthodologiques et à défaut de prétextes valables, **la loi de finances pour 1993 est présentée pour ce qu'elle n'est pas, à savoir, "une loi de relance économique, de justice fiscale et de promotion**

Texte d'une communication présentée dans le cadre d'une journée d'études sur " la Loi de Finances 1993 " organisée le 13 Février 1993 par l'Ecole d'Administration Publique et l'Association des Lauréats de l'ENAP.

** Professeur d'économie Financière, Faculté de Droit de Rabat.

sociale...⁽¹⁾.

En réalité, les objectifs affichés en cachent d'autres, ceux-ci se réduisent fondamentalement à deux :

1 - réhabiliter la crédibilité de l'Etat,

2- gérer les retombées négatives du programme d'ajustement structurel (P A S) à plusieurs vitesses en vigueur au Maroc depuis plus d'une décennie.

Or, l'accès de nouveau du Trésor au Marché Financier International (M F I) étant à écarter pour quelques temps encore, **il se trouve que** la pression sur les recettes publiques associée au premier objectif est telle qu'elle ne pourrait autoriser qu'une **gestion au rabais** (partielle et / ou superficielle) des retombées négatives du PAS, **à moins** (1) **de renouer**, contre toute attente, avec certaines pratiques de financement inflationnistes, (2) **de réussir à céder** au "secteur privé", et à des conditions avantageuses pour l'Etat, un nombre d'entreprises publiques ou semi-publiques plus élevé que celui programmé à l'origine (22 sociétés en 1993), ce qui paraît peu probable, (3) **ou de s'attendre** à ce que certains pays créanciers du Maroc (Emirates Arabes-Unies, Koweït) suivent l'exemple de l'Arabie Saoudite (cf. plus loin), auquel cas les pouvoirs publics doivent se montrer ingénieux et persuasifs...

I - REHABILITER LA CREDIBILITE DE L'ETAT

L'Etat cherche à **gagner la confiance** des milieux économiques et financiers occidentaux autant que des milieux d'affaires qui opèrent sur place, qu'ils soient nationaux ou étrangers. Le résultat escompté d'un tel pari étant, pour l'essentiel, **d'accroître l'intérêt, jugé faible, que les investisseurs étrangers portent pour le Maroc, ce qui en conséquence permettrait à l'économie de retrouver progressivement le chemin de la croissance et à la balance des paiements de gagner en viabilité.**

Plusieurs mesures semblent répondre à cette préoccupation majeure, qu'elles relèvent directement ou se situent dans le prolongement de la loi de

(1) Ahmed Alaoui, " Une loi de finances positive, de relance économique, de justice fiscale et de promotion sociale " (éditorial) Maroc, soir, quotidien, n° 7077, 25 Décembre 1992
Casablanca -

- Cf. également la note de présentation du projet de la loi de finances pour l'année 1993 - les budgets des différents départements ministériels et la morasse

Finances (privatisation, convertibilité partielle du dirham). Pour rester dans le sujet, seules les mesures de politique budgétaire seront donc traitées. Elles intéressent principalement le volet financier et le volet fiscal. Quant à préjuger du succès d'une telle entreprise de regain de confiance, qui conditionne d'ailleurs la reprise des affaires, rien n'est moins sûr.

A- Le volet financier

Par ce biais, l'Etat s'est mis en devoir de prouver que **l'insolvabilité du Trésor** n'est qu'un mauvais souvenir. Aussi la loi de Finances pour l'année 1993 porte-t-elle la marque d'un double engagement :

1) **La volonté** nettement affirmée de l'Etat d'honorer ses engagements financiers en remboursant à temps et jusqu'au dernier cent les emprunts extérieurs venus à échéance dans leur intégralité (principal plus intérêts).

Les prévisions au titre de l'exercice budgétaire en cours fixent les charges de la dette publique extérieure directe à 15,5 Milliard DH, dont 7,6 Milliards DH en capital et 7,9 Milliards DH en intérêts et commissions.

Comme pour rassurer plus les bailleurs de fonds étrangers et écarter donc d'éventuelles difficultés sur ce plan, surtout que le Maroc dispose depuis 1990 - 1991 d'un matelas de devises relativement confortable, les services du Ministère des Finances concluent **abusivement** à une légère baisse des charges de la dette extérieure directe en 1993 par rapport à 1992. En fait, à partir de 1993 s'amorce plutôt une tendance à l'aggravation de cette composante du budget de l'Etat avec **l'épuisement des gains de rééchelonnement**⁽²⁾. A elle seule, elle représente 19,3 % du total des dépenses du budget général de l'Etat (présentation loi de finances), soit une proportion légèrement supérieure à celle des dépenses d'investissement (18,8 %), **ce qui évidemment suscite bien des inquiétudes quant à l'état de santé des Finances publiques.**

2) **La détermination** de l'Etat à régler, sans tarder, l'épineux problème des arriérés intérieurs.

(2) Les gains de rééchelonnement atteignaient approximativement 10 Mds DH en 1990, 5Mds DH en 1991 et 3,2 Mds DH en 1993. Chiffres communiqués par M. Daïri, Directeur du Trésor et des Finances extérieures lors de la journée d'études sur "la loi de Finances 1993" organisée par l'E.N.A.P et l'Association des Lauréats de l'E.N.A.P le 13 Février 1993.

L'action des pouvoirs publics en ce sens se fonde sur deux mesures complémentaires :

• **La première mesure consiste à résorber, une fois pour toutes, le stocks des arriérés budgétaires recensés jusqu'à fin 1992.**

L'enveloppe financière prévue à cet effet est fixée à 2,603 Mds DH, soit l'équivalent de 6,2 % des dépenses de fonctionnement programmées au titre de 1993 ou de 57,1 % du taux de progression de ces dernières en comparaison avec 1992.

Leur répartition par grande catégorie se présente ainsi (en millions de dirhams) :

1- Redevances d'eau, d'électricité et de télécommunications	1015
2- Services de transport	800
3- Compensation	450
4- Autres arriérés	212

Comme on peut le constater à l'examen de cette structure, les arriérés de consommation (1+2+3) occupent de loin la première place devant les arriérés financiers ou fiscaux. Il importe aussi de préciser que le principal créancier de l'Etat demeure sans conteste le secteur public et semi-public relativement au secteur privé.

A l'évidence, et à des degrés divers, l'insolvabilité intérieure de l'Etat - qui revêt d'ailleurs un caractère structurel et porte souvent sur des montants élevés⁶³ - non seulement met à mal les entreprises, mais rend également plus chères que d'habitude les commandes publiques de biens et services et plus fortes les pressions qui s'exercent sur le budget. Plus grave, la réputation de l'Etat "mauvais payeur" qui lui est associée n'est pas sans susciter, sur le coup ou à retardement, la méfiance des opérateurs économiques.

On imagine aisément, dans ces conditions, que le désendettement de l'Etat - pourvu qu'aucun obstacle ne vienne contrecarrer la réalisation d'un tel objectif - et que l'encours provisionnel des arriérés intérieurs de l'Administration n'ait pas été sous-estimé - produira sur l'économie l'effet d'un ballon d'oxygène. C'est que - une fois concrétisée, il est permis de penser qu'une telle mesure de politique budgétaire contribuera en même temps

63. - Abdelkader Bernad, étude en préparation.

à atténuer les difficultés persistantes de bon nombre d'entreprises publiques et privées qu'à soigner l'image de marque et libérer les finances de l'Etat d'un boulet déstabilisant, voire paralysant.

Encore faut-il éviter à l'avenir la constitution de nouveaux arriérés intérieurs. Autrement, l'effet boomerang sera toujours au rendez-vous après chaque opération d'apurement.

• **La seconde mesure** est destinée justement à **parer au caractère récurrent** de ce type d'abcès financier, à empêcher qu'il se remette à grossir une fois crevé et vidé. Elle présente deux formes qui se complètent l'une l'autre.

- La première modalité d'action remonte à plusieurs années déjà. Elle consiste depuis 1984 à réajuster en hausse, dans le cadre des lois de finances, les crédits de paiement au titre des redevances d'eau, d'électricité et de télécommunications en prévision de les porter à hauteur des consommations réelles imputées à l'Administration (B G E).

Ceux-ci s'élèvent à près de 1088 M. DH en 1993 contre 873 M DH en 1992, soit un taux d'augmentation de 24,7 %. Les dépenses de fonctionnement du BGE ne progressent, elles, qu'à un rythme de 12,2 %, ce qui **atteste du dynamisme débordant des administrations à consommer des biens et services qu'à créer des emplois dont la nécessité se fait pourtant grandement sentir (cf. plus loin).**

- Une seconde modalité d'action, spécifique à la loi de finances pour 1993, est instituée en vue de garantir l'efficacité de la première. Il s'agit de l'introduction d'un système de paiement par vignettes des consommations de téléphone, d'eau et d'électricité.

L'objectif recherché au travers de ce procédé étant de discipliner la conduite de l'administration sur ce terrain, **de faire en sorte que les dépenses de consommation effectives restent dans la limite des crédits de paiement ouverts.** Un fait d'observation courant en est à l'origine: c'est que, en dépit de l'évolution ascendante imprimée aux dotations budgétaires affectées chaque année à cette catégorie de consommation, la tendance lourde est au dépassement, dans des proportions élevées, des prévisions et, partant, à l'accumulation sans cesse renouvelée de créances non mandatées (non budgétisées) sur le Trésor. Cela étant, la question reste donc posée de savoir si la pratique des vignettes de consommation suffirait, à elle seule, à empêcher la formation de nouveaux arriérés intérieurs.

B- Le Volet fiscal

Non seulement l'Etat se montre plus décidé que jamais à rembourser à l'échéance les charges de la dette extérieure et apurer, en écartant leur reconstitution, les arriérés intérieurs, mais **son action en matière de politique fiscale, sans être aussi spectaculaire, se veut encore plus rassurante et motivante à l'égard des opérateurs économiques.** Elle s'inscrit dans le cadre d'une évolution progressive orientée délibérément, à la faveur de l'élargissement de la matière imposable, dans le sens de l'allègement ainsi que d'une meilleure répartition de la charge fiscale.

La diminution de la pression fiscale sur les activités commerciales et industrielles structurées constitue assurément un autre trait distinctif de la loi de Finances pour 1993. Elle ne semble guère étrangère aux résultats, encore provisoires, mais contrastés de l'année écoulée, à savoir :

- l'amélioration du rendement fiscal en conséquence, et à des degrés divers, autant de l'élargissement de l'assiette fiscale que du perfectionnement des méthodes de travail de l'administration des impôts ; à cela s'ajoute une croissance positive des secteurs non agricoles (3,6 %) comparée à un taux de croissance négatif du PIB en raison entre autres des retombées négatives de la sécheresse ;

- l'aggravation persistante des difficultés d'un grand nombre d'entreprises commerciales ou industrielles ;

- La crise du secteur de l'immobilier locatif.

Cela étant, les aménagements fiscaux propres à la loi de Finances pour l'année 1993 sont, concurremment avec d'autres mesures, conçus dans la perspective d'améliorer la rentabilité et la gestion des entreprises et de provoquer ainsi un retournement de tendance favorable. Ils portent essentiellement sur les différents impôts nés de la nouvelle réforme fiscale (1984) avec pour objectif d'influencer positivement l'ensemble des activités économiques non agricoles et/ou certaines activités économiques spécifiques (immobilier locatif, exportations, etc), voire la structure organisationnelle de l'entreprise (encadrement, transformation de sociétés individuelles en sociétés de capitaux).

* **Le redéploiement par les taux** intéresse soit le taux d'abattement soit le taux d'imposition (du bénéfice ou du chiffre d'affaires).

• **Dans le premier cas, il est** question du revenu tiré de l'habitat locatif. Celui-ci fait, depuis 1990, partie intégrante du champ d'application de l'impôt général sur le revenu (I G R). Le taux d'abattement appliqué au revenu foncier brut est fixé désormais à 40 % au lieu de 25 % jusqu'en 1992, ce qui équivaut à un taux d'augmentation de 60 % et **creuse encore plus l'écart initial à l'avantage de cette source de gain relativement aux autres composantes de l'I G R .**

Qui plus est, ce traitement de faveur spécifique va à l'encontre du principe, déjà vicié à la base, de l'équité fiscale en général ou de l'égalité par l'impôt en particulier. D'autant qu'il met les détenteurs de revenus locatifs en condition de tirer davantage de profit des deux autres aménagements fiscaux relatifs à l'I G R, à savoir le relèvement du seuil d'exonération de 12.000 à 15.000 DH / an et la suppression du taux d'imposition plafond de 52 % pour les revenus supérieurs à 200.000 DH.

• **Dans le Second cas,** le taux d'imposition connaît une baisse généralisée ou sélective. Pour ce qui concerne ainsi **l'impôt sur les sociétés** (I S), son taux, proportionnel (ou uniforme) du reste, est réduit de deux points, ce qui le ramène de 40 à 38 %. En tenant compte de la PSN, le taux d'imposition effectif descend de 44 à 41,8 %, ce qui n'est guère un mince avantage⁽⁴⁾.

L'IGR et la TVA connaissent, quant à eux, des aménagements sélectifs au travers de la pratique d'écrêtement (ou de dénivèlement) des taux. En témoigne la suppression **du taux d'imposition plafond de 52 %**, qui s'appliquait à la tranche de revenu imposable à l'IGR supérieure à 200.000 DH, ou **majoré de 30 %**, qui frappait les biens et services dits de luxe assujettis à la TVA. Deux conséquences d'importance en découlent qui répondent, apparemment ou dans les faits, à l'impératif de simplification de l'arsenal fiscal et d'amélioration à terme de son rendement :

- l'élargissement de l'assiette (revenu ou liste de biens et services) imposable à des taux moins élevés que par le passé, soit concrètement, **d'une part,** le remplacement, s'agissant de l'IGR, des deux tranches de revenu supérieures (120.000 - 200.000 DH ; plus de 200.000 DH) imposées respectivement à 48 % et 52 %, par une seule tranche (plus de 120.000 DH) imposée désormais au taux le moins élevé des deux (48 %) **et d'autre part,**

(4) L'allègement de la pression fiscale est en fait plus significatif dans la mesure où à partir de 1993 les entreprises n'auront plus à supporter la charge fiscale additionnelle consécutive à l'introduction en 1990 du tiers provisionnel et dont le montant est d'environ 1 400 millions de DFL.

concernant la TVA l'alignement du taux majoré de 30 % sur le taux normal de 19 % appliqué dorénavant indistinctement aux biens et services de grande consommation comme de luxe⁽⁵⁾ ;

- la réduction du nombre des taux d'imposition progressifs (ou de tranches de revenu imposables) de 8 à 7 au niveau de l'IGR (0, 14, 22, 36, 44, 46, et 48 %) ou proportionnels de 5 à 4 au niveau de la TVA (0, 7, 14 et 19 %).

La révision des taux d'imposition à la baisse induit dans un premier temps des pertes de recettes pour le Trésor estimées par défaut pour l'année en cours à 600 M DH dont 250 M DH au titre de l'IS (non compris la PSN) 150 M DH de l'IGR et 200 M DH de la TVA.

A terme, cependant, on prévoit une amélioration du rendement à la faveur aussi bien d'une réaction positive des contribuables (IS, IGR) que d'un rétrécissement du champ d'action de la contrebande (TVA) et d'une compression des crédits de taxe résultant de la multiplicité des taux et donc du différentiel de taux applicable à l'aval et à l'amont des activités imposables à la TVA (règle du butoir).

Même s'ils se réclament de divers courants de pensée, de nombreux théoriciens s'accordent en effet à reconnaître que des taux d'imposition prohibitifs conduisent tout droit à la fraude fiscale quand ils n'agissent pas négativement sur l'activité économique, ce qui est encore plus grave.

* Au redéploiement du dispositif fiscal par les taux s'ajoute le **redéploiement dans la durée**. Celui-ci se présente sous deux formes. L'une ancienne et l'autre nouvelle, qui relèvent ensemble du phénomène de l'évasion fiscale et se situent donc en marge du droit commun pour autant qu'elles réservent un traitement préférentiel à certaines activités ou catégories de contribuables.

(5) En 1989, les recettes de la TVA au titre du taux majoré (30%) s'élevaient à 341 M DH, soit seulement 3,1 % du total (10950 M DH). Elles se répartissaient ainsi par ordre d'importance décroissant

- Engins et matériel de transport	: 149,5 (1,4 %)
- Boissons alcoolisées et liqueurs	: 78,2 (0,7 %)
- Divers	: 48,0 (0,4 %)
- articles de décoration	: 44,6 (0,4 %)
- Articles pour fumeurs	: 3,3 (0,0 %)
- Matériel audio-visuel	: 17,6 (0,2 %)

- **Le réaménagement du délai d'exonération** des entreprises qui exportent tout ou partie de leur production du prélèvement fiscal à l'importation (PFI). Pour leur permettre de tirer pleinement profit d'une telle mesure codifiée, qui donne lieu chaque année au remboursement du PFI, il a été décidé de faire en sorte que la durée d'exemption qui est de 7 ans ne commence à jouer qu'à partir du moment où l'entreprise s'engage pour de bon dans la phase de production. Le délai administratif ou légal cède ainsi la place au délai économique, ce qui constitue assurément un progrès en considération des exigences de la concurrence internationale et de la compétitivité accrue des biens et services exportés qu'elle impose. Encore faut-il s'assurer de l'absence d'abus à ce niveau qui pourraient prolonger indéfiniment le bénéfice de ce type d'exonération à l'avantage des mêmes entreprises qui se limitent uniquement à changer de couleur (nom ou raison sociale, etc.).

- **L'élaboration** d'un paquet de mesures fiscales, alléchantes à bien des égards, en vue de **favoriser une restructuration adéquate** des unités de production et, partant, une modernisation en nette progression du tissu économique. Cette offre sans précédent n'est cependant valable que pour l'année en cours, d'où son caractère à la fois persuasif et contraignant qui constitue d'ailleurs le gage d'un minimum d'efficacité.

La transformation, en sociétés de capitaux (personnes morales), des entreprises individuelles, des sociétés de fait et des affaires en indivision, qui existent en grand nombre au Maroc, est encouragée à travers deux mesures :

- Le paiement de droits d'enregistrement symboliques fixés uniformément à 200 DH ;

- l'étalement de l'imposition des plus-values constatées sur une décennie et la possibilité pour les sociétés restructurées de pratiquer les amortissements sur les nouvelles valeurs d'apport.

En fait, que ce soit au niveau de l'IGR ou de l'IS, les plus values constatées ne sont, sous certaines conditions, imposées que pour partie moyennant un système d'abattements généreux, ce qui donne la mesure de la rente fiscale garantie aux entreprises individuelles appelées à se convertir en sociétés de capitaux.

Le premier type de sociétés éligibles à une telle dynamique organisationnelle sont actuellement assujetties à l'IGR (revenus professionnels ou fonciers principalement). Une fois devenues personnes morales, elles seront imposées à l'IS qui verra ainsi **s'élargir son champ d'application**.

Une autre catégorie de sociétés, qui ne disent pas leur nom, sont aussi visées par cette forme atypique d'évasion fiscale : il s'agit des "sociétés" qui opèrent dans le secteur de l'économie souterraine (ou informelle) et qui - hormis la TVA, l'impôt des patentes et certains impôts locaux ou taxes intérieures de consommation qu'elles n'acquittent pas d'ailleurs à visage découvert et encore moins de façon systématique - échappent pratiquement à l'emprise du système fiscal et notamment à l'IGR, l'IS et la PSN.

Cette tentative à peine voilée d'extension du champ d'application de l'IS au secteur informel répond à l'objectif **d'une meilleure répartition de la charge fiscale** qu'appelle constamment de ses vœux le patronat. Il reste cependant qu'en l'absence d'un code de commerce moderne, celui toujours en vigueur au Maroc datant d'il y a plus d'un demi-siècle, une fiscalisation appropriée du tissu économique posera toujours problème. Et pour cause. Un code de commerce en bonne et due forme n'est pas pour plaire au Patronat marocain pour des raisons d'abord fiscales. Autrement, comment expliquer le renvoi aux calendes grecques de l'examen par le parlement de celui préparé depuis plusieurs années déjà !

C- Les raisons qui se posent en obstacle au succès de l'opération de rétablissement de la confiance

L'Etat, au travers du gros des mesures fiscales et financières édictées dans le cadre de la loi de Finances pour 1993, se propose surtout de réhabiliter sa crédibilité à l'égard du monde de l'économie et des Finances.

Le succès d'une telle entreprise de regain de confiance, nécessaire sans nul doute à la reprise des affaires, semble toutefois aléatoire sinon exclu.

1) Il importe tout d'abord de noter à ce sujet que **la méfiance de la communauté financière internationale vis-à-vis du Maroc persiste**. La preuve en est que, nonobstant la fin du cycle de rééchelonnement, l'Etat se voit toujours refuser l'accès de nouveau au marché financier international⁽⁶⁾, c'est à dire à des sources de financement privées dont il éprouve le plus grand besoin, ce qui réduit sa liberté de manœuvre et lui interdit d'insérer son action dans le cadre d'une stratégie de croissance à moyen et long terme, aux contours bien définis.

(6) Lors de sa visite au Maroc, l'année dernière, Mr. Pierre Berégovoy, Premier Ministre Français, avait suggéré l'idée de l'octroi de la garantie Française (endossement) pour des emprunts auprès de tiers dans le but de vaincre la réticence des bailleurs de fonds étrangers et permettre ainsi au Trésor de se ressourcer auprès du Marché financier international. Or, jusqu'à preuve du contraire, cette suggestion n'a pas connu de suite et le Maroc est toujours considéré, par les banques internationales syndiquées, parmi les pays à hauts risques.

L'explication de cette tendance lourde est à rattacher, pour une large part, à l'état de la balance des paiements et du budget, en nette amélioration certes, mais qui ne laisse pas d'inquiéter à bien des égards. C'est que, **le problème de la solvabilité extérieure du Maroc reste entier** avec la fin du cycle de rééchelonnement et l'entrée en vigueur du régime de convertibilité partielle.

a- pour ce qui est de la **situation des paiements extérieurs**, le Maroc dispose effectivement d'un matelas de devises confortable pouvant lui permettre d'assurer au jour le jour les paiements extérieurs courants pendant plusieurs mois (un montant d'avoirs en devises supérieur à 3 Mds \$). En principe, cette aisance, rarement observée depuis 1956, est de nature à vaincre la réticence obstinée du Capital Financier International (CFI). Dans les faits, cependant, c'est encore loin d'être le cas.

Le dynamisme de l'économie marocaine, promis par les stratégies du programme d'ajustement structurel (P A S), se fait toujours attendre et les exportations, véritable talon d'Achille de ce programme, marquent le pas. L'économie marocaine demeure fragile et, surtout, fortement vulnérable aux fluctuations de la conjoncture intérieure et/ou internationale.

Mis à part l'amélioration, enregistrée depuis quelques temps, des transferts des travailleurs marocains à l'étrangers (T M E ou R M E), la reconstitution des avoirs en devises du Maroc, qui atteignent des niveaux "records", tient plutôt, **pour l'essentiel, à des facteurs extra-économiques. Elle est le fruit de l'amitié qui lie le Maroc aux pays arabes du golfe.**

Pas plus tard que l'année dernière, l'Arabie Saoudite fit grâce au Maroc d'une dette totalisant près de 3 milliards \$⁽⁷⁾. De même, les dons en provenance des P A G (Arabie Saoudite + E A U + Koweït) reçus par le Maroc s'élèvent approximativement à 700 M \$ en 1990 et à 600 M \$ en 1991, soit respectivement 3 et 2 % environ du P I B ou le tiers des économies sur salaires transférées au Maroc par les R M E (2006 millions de \$ en 1990), ce

(7) Il s'agit de l'encours de la dette extérieure du Maroc vis-à-vis du Royaume d'Arabie Saoudite (2 69912 Mds \$ à fin 1990). Ce montant intervient à hauteur de 11,61 % de l'encours global de la dette extérieure du Maroc (23,258 Mds \$), ce qui permet à l'Arabie Saoudite d'occuper le quatrième rang parmi l'ensemble des créanciers et le second rang, en tant que pays, après la France (aide bilatérale). Durant la même année, le Maroc devait 382 M \$ aux Émirats - Arabes - Unies (1,64 % du total) et 335 M \$ au Koweït (1,44 % du total). Ces montants n'incluent pas les emprunts contractés par le Maroc auprès des organismes financiers contrôlés par ces trois pays (BID, FADES, F M A, Fonds Saoudien, Fonds d'Abou D'habi, Fonds Koweïtien), soit quelques 558 M \$ (2,4 % du total).

qui atteste de leur importance, mais aussi et surtout des conditions artificielles dans lesquelles s'opère pour partie le "redressement" de la balance des paiements et des difficultés qu'éprouverait l'économie marocaine en l'absence de dons, etc.

b- L'état des Finances publiques n'inspire pas lui aussi confiance et ce malgré l'évolution positive imprimée à certaines composantes du budget.

Deux arguments au moins peuvent être invoqués à l'appui de cette appréciation.

1- Le déficit budgétaire prévu pour 1993 **inquiète moins par son ampleur**, dont la faiblesse est insoupçonnée d'ailleurs, **que par sa structure**, et c'est là où le bât blesse.

Il est certes réduit à sa plus simple expression puisqu'il ne dépasse guère 1 % du PIB contre 2 % en 1992, ce qui correspond en principe à un progrès en termes d'équilibre financier et à une manifestation de discipline budgétaire qui ne pourraient donc que réjouir la communauté financière internationale. **Mais, par ailleurs, et là réside l'essentiel, cette évolution à la baisse masque une structure budgétaire nettement plus déformée qu'en 1992 à la faveur notamment de l'épuisement des gains** de rééchelonnement (amortissement plus intérêts).

A un **solde économique positif** d'environ 4,8 Mds DH correspond un **solde financier négatif** de 9,6 Mds DH. Ce type de déséquilibre structurel connaît une aggravation prononcée en 1993 relativement à 1992 même en faisant abstraction des gains de rééchelonnement au titre des taux d'intérêt (7,2 Mds et 7,8 Mds DH respectivement en 1992). Il en est ainsi en raison de la charge extravagante des intérêts servis sur la dette publique directe intérieure et extérieure qui absorbe presque autant de fonds que les dépenses d'investissement (14,4 comparés à 15,1 Mds DH).

Concernant les charges de la dette publique extérieure directe à elle seule (intérêts + principal), elles grimpent de 12,3 Mds DH en 1992 (après rééchelonnement, soit 3,2 Mds DH environ) à 15,5 Mds DH en 1993⁽⁸⁾, enregistrant ainsi un taux de croissance de 25,3 %, soit plus que le double de

(8) Les charges de la dette extérieure globale du Maroc (ce à d y compris la dette garantie en particulier et la dette privée dans une moindre mesure) dépassent (après les prévisions) 20 Mds Dh pour 1993.

celui des dépenses de fonctionnement ou d'investissement (12,2 et 11,1 %).

En 1993, l'Etat consacre donc autant de fonds à l'investissement⁽⁹⁾ qu'aux charges de la dette publique extérieure directe, ce qui n'est guère de bon augure et constitue, à n'en pas douter, une rupture de tendance négative par rapport à 1992 où la première catégorie de dépenses conservait encore une certaine supériorité par rapport à la seconde (13,6 contre 12,3 Mds DH, soit une différence positive de 1,3 Mds DH ou 10,5 %).

Plus grave, en raison de l'insolvabilité, passé sous silence, de bon nombre d'entreprises publiques (CCG, OCP, ONE, ONCF, etc.) l'Etat est amené, à son corps défendant, à prendre également en charge à l'échéance une proportion relativement élevée des remboursements au titre des emprunts extérieurs garantis (amortissement + intérêts), ce qui accroît en conséquence ses besoins financiers réels (solde financier largo sensu ou corrigé) de plusieurs dizaines de millions de dirhams. Or, ces derniers faute d'être couverts en totalité, de lourdes menaces de compression/rééchelonnement pèsent sur les dépenses budgétaires en capital qui n'occupent pourtant qu'une place limitée dans le cadre de la loi de finances pour 1993.

En clair, et en d'autres termes, cela signifie que les progrès relatifs obtenus sur le front fiscal et l'accroissement des recettes qui en résulte servent moins à porter les dépenses publiques en capital à un niveau compatible avec les exigences de sortie de la crise économique, qui se fait attendre, qu'à reconstituer, en même temps que d'autres mesures, la capacité de remboursement par l'Etat des emprunts extérieurs venus à échéance (principal et intérêts). Le caractère pervers d'une telle évolution divergente étant bien établi, il va de soi que la thèse de l'amélioration de la situation des finances publiques prête grandement à discussion.

2- D'autant que, sous l'effet conjugué, mais non prévu à l'origine, des retombées négatives de la sécheresse sur l'économie et des actions à entreprendre par l'Etat en conséquence, **le déficit budgétaire programmé pour l'année en cours risque d'être dépassé.**

Dans ces conditions, et sauf à bénéficier de dons substantiels des P A G et/ou à accélérer le processus de privatisation, mais sans que cela influe

(9) Les dépenses publiques d'investissement ne doivent pas être confondues avec les dépenses publiques en capital. Ces dernières se différencient en moins des premières à hauteur des déboursements au titre de la dette militaire extérieure (Amortissement + intérêts).

négativement sur les prix de cession, l'amplification des pressions du Trésor sur les sources de financement intérieur n'est guère à exclure. Une concurrence vive du Trésor en tant qu'emprunteur fera certainement l'affaire des rentiers, mais, en même temps, elle risque de s'opposer à la baisse du coût, exagérément élevé depuis déjà bien des années, des crédits, voire de l'influencer encore plus à la hausse, d'alourdir les charges de l'Etat et des entreprises et d'agir ainsi négativement sur l'activité économique. **Or, plus que jamais, la reprise économique au Maroc passe nécessairement par une diminution sensible et durable des taux d'intérêt...**

L'effet dynamisant propre à une telle action ne pourrait toutefois se manifester qu'avec un certain retard, et ce à la différence de la mesure d'apurement des arriérés intérieurs de l'Etat.

2) Sur ce plan, force aussi est de reconnaître que l'engagement pris par l'Etat d'apurer ses arriérés domestiques constitue une condition nécessaire mais non suffisante de rétablissement de la confiance. La concrétisation souhaitée et souhaitable d'un tel objectif pourrait en effet se heurter à deux obstacles de taille.

a- Le premier obstacle tient au fait que souvent, et malgré les progrès enregistrés à ce niveau, le mandatement -tardif du reste- des arriérés n'autorise pas automatiquement leur paiement effectif à l'échéance, c'est à dire au jour le jour. Les émissions visées T G R et portant mention "bon à payer" font pour partie, chaque année, l'objet d'un rééchelonnement forcé et gratuit de quelques mois en réponse à des difficultés de trésorerie. Il se forme ainsi régulièrement, à des périodes déterminées en cours d'année, un stock de factures en souffrance (ou en instance de paiement) portant sur des montants relativement appréciables. Généralement, leur paiement effectif n'intervient que plusieurs mois en retard.

Tout se passe donc comme si l'Etat sortait d'une crise de solvabilité une fois les arriérés mandatés, pour sombrer sans transition dans une crise de liquidités, ce qui prolonge l'attente des entreprises et aggrave donc leurs difficultés.

Et, jusqu'à preuve du contraire, rien ne garantit cette année encore la maîtrise par l'Etat de ce type de carences répétitives et surtout asphyxiantes quant à la marche des affaires, c'est à dire le paiement à chaud des factures parvenues à la Trésorerie Générale du royaume.

b) En plus du risque, toujours présent, d'une crise de liquidités, on a bien du mal à croire que le système de paiement par vignettes de certains produits et services consommés par l'administration (eau, électricité, téléphone, etc.) permettrait à lui seul d'éliminer l'accumulation de nouveaux arriérés. Encore faut-il s'attaquer aux causes profondes qui en sont à l'origine, ce qui est loin d'être le cas.

* Fondamentalement, ce goulet d'étranglement d'un genre spécifique consacre, à des degrés divers, la survivance à la politique d'austérité budgétaire en cours au Maroc depuis 1978 aussi bien des mœurs dépensières de la bourgeoisie bureaucratique et/ou politocratique que des modes de gestion anachroniques s'agissant du gros des entreprises publiques et des collectivités locales.

Les arriérés de consommation traduisent effectivement, dans une proportion non négligeable⁽¹⁰⁾, le refus obstiné de nombreux éléments de cette couche sociale influente à sacrifier pour partie leur confort personnel aux exigences d'une politique budgétaire restrictive. Ils recouvrent des pratiques multiformes⁽¹¹⁾ de consommation à des fins privées en l'absence d'une réglementation claire et stricte spécifiant **et les avantages en nature** auxquels peuvent prétendre légalement l'ensemble des fonctionnaires de l'Etat et des élus locaux, en nombre croissant, qui accèdent à des postes de responsabilité **et les sanctions** en cas d'infraction.

Cette forme de piratage, largement tolérée par l'Etat, permet ainsi à plusieurs milliers de personnes et/ou familles de disposer gratuitement et à volonté⁽¹²⁾ d'une multitude de biens et services de confort (eau, électricité, carburant, climatisation, etc). Dans le même temps, elle pèse d'un poids lourd sur les autres couches de la population en aggravant la charge fiscale qu'elles supportent ou en comprimant les dépenses publiques dont elles pourraient bénéficier. Il s'agit là assurément d'une source d'injustice majeure, voire de démotivation préjudiciable à la croissance économique et à la cohésion sociale.

(10) L'extension des services publics et l'augmentation des tarifs figurent aussi, à défaut de dotations budgétaires suffisantes, parmi les facteurs explicatifs de l'accumulation des arriérés.

(11) Exemple, les branchements illicites en matière d'eau, d'électricité et de téléphone.

(12) En moyenne, on estime à 60.000 DH environ par an et par cadre "supérieur" de l'administration exerçant des responsabilités la consommation à usage privé, mais aux frais de l'Etat, d'eau, d'électricité, de téléphone et de carburant.

Dans ces conditions, il ne pourrait y être mis fin que moyennant une volonté politique clairement affichée. Surtout que, des mesures à caractère administratif ou financier qui remontent déjà à plusieurs années aidant, le problème des arriérés devait en principe être réglé une fois pour toutes avant la fin de l'année 1988 au plus tard (cf. note n° 3).

*** Cet impératif démocratique s'impose aussi concernant d'autres catégories d'arriérés**, tels les crédits de taxes à rembourser au titre de la T V A en particulier. La lutte contre la fraude par absence de facturation n'éliminera pas cependant les arriérés qui se forment à ce titre dans leur globalité en raison des limites propres à la T V A et notamment le caractère restrictif de son champ d'application et la multiplicité des taux. Il n'empêche que l'extension de son champ d'application, en 1992, à certaines catégories de détaillants et la réduction, en 1993, du nombre des taux de 5 à 4 (y compris le taux zéro) sont de nature à réduire l'ampleur des arriérés consécutifs à l'effet de rémanence ou à la règle du butoir.

3) En plus des multiples raisons invoquées jusqu'ici, l'objectif de regain de confiance que l'Etat se propose d'atteindre - au travers d'un certain nombre d'orientations imprimées à la loi de finances pour l'année 1993 - semble sérieusement compromis à la faveur de deux dispositions fiscales particulières, à savoir la "déclaration du patrimoine" et "l'indicateur des dépenses"⁽¹³⁾. L'une et l'autre intéressent l'I G R et visent à mettre l'administration en état d'apprécier la sincérité des déclarations du revenu global annuel des contribuables.

En agissant de la sorte, les pouvoirs publics ne cherchent ni à taxer les éléments de train de vie et encore moins à établir une imposition d'office, mais seulement à faire le rapprochement entre le revenu global déclaré par le contribuable et ses dépenses connues au présumées et procéder à un redressement en cas de disproportions flagrantes. L'idée de s'en servir en tant qu'instrument de lutte contre **la fraude à ciel ouvert** et d'arriver ainsi à mieux appréhender les revenus imposables à l'I G R et répartir la charge fiscale n'est donc guère étrangère à ces deux aménagements qui se complètent l'un l'autre⁽¹⁴⁾.

(13) Cf. l'exposé de Mr Md Sbihi (directeur des études à l'E.N.A.P) relatif au "contrôle de la déclaration du contribuable à travers les signes extérieurs de richesse" et présente dans le cadre de la journée d'études organisée par l'E.N.A.P le 13 Février 1993.

(14) L'aménagement portant sur les signes extérieurs de richesses s'est déjà vu opposer en 1989 une fin de non recevoir au moment de l'examen par le parlement du projet de loi relatif à l'I G R cf. A. Berrada, "I G R au Maroc : réflexions préliminaires", revue juridique, politique et économique du Maroc, Rabat, n°23, 1990, pp. 153-169.

Pour cette raison justement, ils n'ont pas manqué de provoquer une véritable levée de boucliers, y compris dans les rangs de la haute administration. Surtout que cette fois-ci, profitant de la vacance du parlement, le pouvoir exécutif est parvenu à leur donner force de loi. Les partisans de la démocratie à la carte y ont même vu le prélude d'une imposition à terme de la fortune, ce qui reste à prouver. Pourtant, à cause de leur caractère limitatif à plus d'un titre, la "déclaration de patrimoine" aussi bien que "l'indicateur des dépenses" même en recevant une application correcte - ce qui n'est pas pour demain - laissent par définition une large place à l'évasion fiscale, donc à un traitement fiscal préférentiel à l'avantage des contribuables à revenus élevés comparativement aux autres.

a- C'est que, les deux indicateurs intéressent les personnes considérées isolément et non la famille ou le foyer, partant du fait qu'au Maroc quelques 50.000 familles, soit moins de 1% du total, concentreraient plus de 30 % du revenu global qui échoit à la population marocaine !

b- A cela s'ajoute la remarque non moins importante que "la déclaration de patrimoine" n'est obligatoire que pour les contribuables dont la valeur vénale du patrimoine -tel que définie par la loi- atteint ou dépasse 3 M DH, étant entendu que ce dernier ne comprend pas l'habitation principale, les biens immeubles utilisés dans le cadre de l'activité professionnelle ainsi que tous les biens autres que ceux expressément définis par la loi. **La même observation** vaut également concernant la procédure de régularisation. Celle-ci ne peut en effet jouer que sous deux conditions :

- lorsque les dépenses personnelles excèdent de loin le revenu global déclaré par le contribuable ou évalué par l'administration en cas de taxation d'office ;

- lorsque le montant global annuel des dépenses évaluées à partir de certains signes extérieurs de richesse - nommément désignés et parmi lesquels la superficie de la résidence principale est exonérée jusqu'à concurrence de 150 m² - dépasse 120.000 DH.

c) De surcroît, la machine administrative dénote en permanence des signes de faiblesse manifestes qui écartent d'emblée l'idée qu'elle puisse garantir une gestion rigoureuse de mesures de politique fiscale dont la complexité n'est plus à démontrer. La possibilité qu'offre ces deux indicateurs de tendre vers plus d'équité fiscale ("**à revenu soumis effectivement à l'IGR et connu du fisc égal impôt égal**") est, par conséquent, plus limitée dans la pratique qu'en droit. Il s'en faut encore de beaucoup pour pouvoir atteindre un objectif pareil, **ce qui -même en supposant une large victoire des partisans de l'alternance aux élections législatives-** rend sans fondements les craintes déclarées des

partisans de la démocratie à la carte. N'empêche que la fuite de capitaux n'a pas tardé à s'aggraver en réponse à une telle mesure.

II- GÉRER LES RETOMBÉES NÉGATIVES DU P A S

Le second objectif assigné à la loi de Finances pour l'année 1993 consiste, pour l'Etat, à gérer les retombées négatives du programme d'ajustement structurel (P A S) en matière économique et sociale.

Sans s'inscrire dans le cadre d'un plan de développement économique et social (cf. conclusion), et le fait est sans précédent au Maroc, un certain nombre de mesures sont prévues dans ce but et relèvent **qui** de la politique d'investissement, **qui** de la politique fiscale, **qui** de la politique de l'emploi ou de l'habitat.

A- Dans le premier cas, l'Etat entreprend de libérer à la hausse les dépenses d'investissement. Les crédits prévisionnels de cette nature inscrits au budget général de l'Etat (B G E) passent ainsi de 13,6 Mds DH en 1992 à 15,1 Mds DH en 1993, ce qui leur permet d'enregistrer un taux de croissance de 11,1 % contre seulement 5,4 % en 1992/1991.

Les rédacteurs de la note de présentation du projet de loi de Finances pour l'année 1993 estiment en conséquence que "cette progression est de nature à stimuler l'activité économique et à favoriser la création d'emplois".

B- Dans le second cas, les pouvoirs publics optent pour des mesures d'allègement de la charge Fiscale concernant les revenus imposables à l'I G R. Celles-ci sont au nombre de trois :

- Le relèvement du seuil d'exonération de 12.000 à 15.000 DH. Les moins - values fiscales consécutives à cet aménagement sont de l'ordre de 400 M DH. Désormais, un contribuable marié ayant deux enfants à charge est exonéré de l'I G R pour un revenu mensuel ne dépassant pas 2000 DH contre 1600 DH jusqu'en 1992.

- Le relèvement du plafond de déduction sur l'impôt des cotisations d'assurance-vie à 600 DH au lieu de 350 DH auparavant.

- La généralisation de la déduction sur le revenu global des cotisations pour la constitution de pensions ou de retraites dont le bénéficiaire se limitait avant 1993 aux seuls salariés.

C- Dans le dernier cas, l'Etat oriente son action dans trois directions, deux classiques et une nouvelle :

- La création de 15.557 emplois contre 15.610 en 1992 dont 3294 pour la titularisation du personnel occasionnel, soit 3241 emplois de plus. Sur ce total, plus de la moitié des postes à pourvoir intéressent le Ministère de l'Education Nationale (8.250), 1.200 relèvent du Ministère de la Santé, 1576 du Ministère de la justice et 1.440 des départements chargés de la sécurité et de l'administration territoriale.

- L'affectation d'une enveloppe de 800 M DH au "Fonds de soutien à certains promoteurs", plus connu sous le nom de système de soutien aux jeunes promoteurs diplômés.

Ce fonds crée en 1988 vise à financer des prêts accordés, à des conditions préférentielles, pour la création de "petites entreprises".

Il couvre 65 % de chaque prêt individuel plafonné à 500.000DH jusqu'en 1991 et à 1 M DH à partir de 1992 ; les banques fournissent 25 % et les promoteurs 10 % en fonds propres.

- La création d'un fonds spécial pour le financement, à des conditions avantageuses, de programmes socio-économiques en général et de l'habitat social en particulier. Ce fonds s'élève à 760 M DH entièrement fournis par les banques commerciales. Celles-ci sont astreintes à souscrire, à hauteur de 1 % de leurs exigibilités, à des bons du Trésor à un an rémunérés à un taux d'intérêt de 4,25 %⁽¹⁵⁾.

D- Considérées dans leur ensemble, ces mesures de politique budgétaire sont diversement appréciées. D'aucuns affirment, sans l'ombre d'un doute, qu'il s'agit de mesures de "relance économique et de promotion sociale" (cf. note 1).

En fait, et nous sommes de cet avis, elles n'autorisent au mieux qu'une gestion au rabais des retombées négatives du PAS. Trois séries de remarques s'imposent en ce sens.

1) l'Etat de crise prononcé des secteurs sociaux tout comme de nombreuses activités économiques.

Ceci revient à dire que le contenu du PAS I(1983-1992) est à maintes égards inadéquat et que ce dernier a connu par ailleurs une application

(15) D'après Mr M. Daïri, sur ce total 560 M DH ont déjà été débloqués au profit du Crédit Immobilier et Hôtelier et de la Caisse Marocaine des Marchés. Cf journée d'études organisée par l'E.N.A.P.

fortement biaisée. Le fait d'apprendre que le Maroc se classe au 119^e rang mondial en termes d'indicateurs sociaux n'est pas pour nous étonner.

Plus grave, l'exigence d'un rééquilibrage du budget, qui se traduit notamment par le dégagement d'un solde économique relativement élevé, limite grandement la liberté de manœuvre des pouvoirs publics et rend hypothétique un retour à l'Etat "providence" des années 1974-78 pourvoyeur de services publics, d'équipements et de subventions. D'autant que, sans remettre nullement en cause la politique d'austérité budgétaire musclée en vigueur au Maroc depuis 1978, le propre de la loi de Finances pour 1993 est de tout sacrifier à un objectif prioritaire : le remboursement, dans leur intégralité et à l'échéance, des charges de la dette publique extérieure directe (Amortissement plus intérêts). Or, ajoutée aux charges tout aussi pesantes de la dette publique intérieure, la pression de ces dernières sur le budget est telle que l'engagement pris par les pouvoirs publics à ce sujet ne rouvre guère la voie pour le Trésor de se ressourcer auprès du Marché Financier International.

2) La faiblesse des dépenses d'investissement qui présentent en outre une structure déformée.

a) - En dépit de leur augmentation, les dépenses d'investissement budgétaires ne représentent qu'une faible part du P I B, soit moins de 9 %. Qui plus est, elles perdent du terrain en comparaison avec les dépenses de fonctionnement, soit 36,1 % en 1993 contre 36,5 % en 1992 et 38,5 % en 1990. Même en étant aussi réduites, il est à craindre qu'elles ne dépasseront pas pour partie le stade des prévisions. **Le caractère hypothétique des recettes au titre de la privatisation** tient lieu à cet effet de premier facteur explicatif. Celles-ci sont estimées à 2 Mds DH, ce qui équivaut à 13 % environ des dépenses d'investissement ; il suffirait donc que le programme de privatisation pour cette année (22 entreprises) prenne du retard par rapport à l'échéancier fixé à l'origine ou que les ventes se fassent au rabais pour que la réalisation de certains projets d'investissement soit compromise⁽¹⁶⁾.

Egalement, des difficultés de paiement aidant, la constitution d'arriérés au titre des dépenses d'investissement de transfert n'est pas à exclure (subventions d'équipement accordées aux entreprises publiques, etc.).

(16) Jusqu'à présent seule la SODIERS (production de levures chimiques) a fait l'objet d'un rachat effectif. En vertu du droit de préemption, l'opération a bénéficié à l'actionnaire Français de l'entreprise (Lesafre).

L'application systématique de cette clause est de nature à décourager de nouveaux actionnaires étrangers et de priver le Maroc d'un apport réel de devises.

De ce fait, et vue l'importance de ces dernières, l'achèvement de programmes d'investissement en cours, voire le lancement de nouveaux projets risquent d'être retardés ou, à tout le moins, de coûter plus chers que prévu.

Dans un cas comme dans l'autre, **l'effet déprimant** de la politique d'austérité budgétaire, en gagnant en force, **maintiendrait l'économie marocaine au creux de la vague**. Même en supposant garantie la réalisation des prévisions en matière de dépenses d'investissements publics, **la reprise de l'activité économique n'est pas pour demain. D'autres caractéristiques propres à cette catégorie de dépenses en sont à l'origine.**

b) Primo, leur taux d'accroissement masque une évolution contrastée et souvent perverse.

L'augmentation ne se vérifie que pour certains secteurs ou Ministères, limités du reste, alors que pour d'autres les prévisions sont plutôt à la baisse.

Paradoxalement, les investissements budgétaires affectés au secteur du maintien de l'ordre public (intérieur et justice) enregistrent un taux de progression de 85 % en 1993 par rapport à 1992 (115 % concernant le Ministère de l'intérieur ; 423 → 911 M DH). Les deux Ministères en question ont ainsi détourné à leur profit près du tiers du montant global des investissements publics additionnels observé d'une année à l'autre (498 / 1515 M DH), ce qui porte leur part à 7,2 % des dépenses d'investissement budgétaires (BGE) en 1993 au lieu de 4,3 % en 1992.

Parmi les Ministères économiques, seul le Ministère des mines et de l'énergie voit son budget passer exceptionnellement de 376 à 1157 M DH (subvention de 800 M DH accordée à l'ONE dans le cadre d'un programme d'urgence destiné à renforcer la puissance installée) ; à l'opposé, le budget du Ministère de l'équipement et de la formation professionnelle connaît une baisse de près de 6 % (2820 → 2658 MDH, soit 162 MDH de moins) et celui de l'agriculture une stagnation (1992 → 2017 M DH, soit 25 M DH de plus)⁽¹⁷⁾.

(17) Pourtant, dans la "lettre de politique de développement", adressée à la Banque Mondiale en vue de bénéficier d'un second prêt à l'ajustement structurel (PAS II), le Ministère des Finances s'était engagé à augmenter d'au moins 5 % en termes réels les crédits d'investissement pour 1993 en faveur de six départements : Agriculture ; Travaux, publics, Formation professionnelle et formation des cadres ; Transports ; Education nationale ; Santé et habitat. Dans le cas de la santé, le taux d'augmentation des dépenses d'investissement en termes réels devait même atteindre 15 %.

Une évolution presque similaire caractérise les budgets d'investissement des principaux Ministères sociaux.

L'enveloppe budgétaire consacrée à l'habitat croît certes de 35,3 % d'une année à l'autre (283 → 383 M DH, soit 100 M DH de plus), mais demeure sans commune mesure avec les besoins à satisfaire⁽¹⁸⁾.

En revanche, les prévisions pour 1993 par rapport à 1992 sont à la baisse concernant l'éducation nationale (1570 → 1620 M DH, soit 50 M DH de moins) ou stagnent concernant la santé (552 M DH en 1993 comme en 1992), deux activités de base qui accusent en permanence un déficit critique même si elles retiennent également mais subsidiairement l'attention des collectivités locales (cf. note 17).

c) Secundo, et s'agissant des principaux départements économiques (travaux publics, agriculture) ou sociaux (enseignement, santé), **les dépenses d'investissement** qui leur échoient en 1993 **non seulement** enregistrent une légère diminution ou stagnent, alors qu'elles font depuis déjà plus d'une décennie l'objet de coupes sombres et que les besoins en la matière ne cessent d'augmenter, **mais présentent en outre une structure déformée quant à leur nature.**

* Une proportion relativement élevée de ce type de dépenses stratégiques porte en effet **moins** sur **les investissements de croissance** (achèvement de projets en cours et/ou lancement de nouveaux projets) qui autorisent un développement des capacités de production de biens et services (d'accueil ou de couverture), donc de la base productive **que sur les investissements de réhabilitation et/ou d'entretien**, utiles sans conteste, mais qui se limitent à remettre en l'état l'infrastructure économique et sociale en place.

Le fait est que, en raison de l'insuffisance et/ou de l'absence des années durant des crédits budgétaires d'entretien (ou de maintenance), bon nombre d'ouvrages d'infrastructure économique et sociale se trouvent dans un état de détérioration avancé. Par conséquent, ils nécessitent d'abord d'importants travaux de réhabilitation avant de pouvoir être entretenus régulièrement (canaux d'irrigation, barrages de retenue, routes hôpitaux, écoles, lycées, etc...). Sur ce plan, certains chiffres fragmentaires attestent de l'ampleur des déperditions de capital qui en découlent pour la collectivité

(18) En milieu urbain, la population bidonvilloise toucherait 160.000 ménages au moins. L'habitat sous-équipé ou délabré concernerait un nombre de ménages nettement plus élevé. Quant à l'habitat rural, il serait précaire et insalubre à raison de plus de 70 %.

nationale en même temps que de la faiblesse prononcée des dotations budgétaires prévues à ce titre dans le cadre de la loi de finances pour 1993.

Ainsi, vers la fin de la décennie quatre-vingts, 60 % des chemins tertiaires contre 40 % en 1983 étaient considérés en très mauvais état, soit près de la moitié du réseau routier national, et peu de progrès semblent avoir été enregistrés depuis lors dans ce domaine, sauf à limiter l'analyse aux itinéraires touristiques. Nombreux sont également les établissements scolaires ou sanitaires qui sont laissés à l'abandon (bâtiment et matériels, etc).

Dans ces conditions, la déconnexion du monde rural notamment, relativement à la dynamique du progrès économique et social, ne pouvait (ne peut) que s'amplifier encore plus.

* De même, les pertes de capacités d'irrigation occasionnées par l'envasement (atterrissements au niveau des barrages) se chiffraient au sortir de la décennie quatre-vingts entre 50 à 60 M de m³ d'eau par an, soit l'équivalent de 6.000 à 8.000 ha de terres irrigués. A eux seuls, les besoins en réhabilitation et modernisation des périmètres irrigués sont estimés à quelques 20.000 ha/an pour la période 1992-2020 ⁽¹⁹⁾.

A défaut de réhabilitation de ces superficies, en plus de leurs sous utilisation, on évalue les pertes annuelles à :

- * 80 millions de m³ d'eau au moins ;
- * 1,4 M journées de travail ;
- * 180 M DH en termes de production agricole brut ou 128 M DH en termes de valeur ajoutée.

3) Cela étant, le lancement de nouveaux projets grandioses pourrait difficilement se justifier par des impératifs de rationalisation économique ou sociale (barrages, terrains de golf, etc.).

(19) Le taux de sous-utilisation de la capacité des barrages en fonction s'élève quant à lui à 27,4 % en 1992, soit l'équivalent de 170.000 hectares sur un total de 600.000 ha . Ce décalage persistant entre les superficies dominées par les barrages et les superficies équipées occasionne de lourdes pertes pour l'économie marocaine, soit concrètement et par an :

- Une sous-utilisation de 1,7 Mds m³ d'eau ;
- Un manque à gagner de 3,4 Mds DH en termes de production agricole brute ou de 1,9 Mds en termes de valeur ajoutée ;
- une perte de 27,2 millions de journées de travail, ce qui équivaut à 53.000 emplois permanents et à 68.000 emplois saisonniers.

Outre la disponibilité de dons ou surtout d'emprunts extérieurs bilatéraux à un moment où les sources de financement privées se font rares, ce qui équivalait pour le Trésor à une bouffée d'oxygène compte tenu des graves difficultés de paiements extérieurs qu'il éprouve depuis 1983, (voire le détournement forcé d'une partie de l'épargne institutionnelle centralisée par la CDG), l'explication de l'engouement des pouvoirs publics pour des réalisations spectaculaires (pharaoniques) même en temps de crise est à rechercher surtout en direction du champ politique : par là on entend exprimer fondamentalement la grandeur de l'Etat Marocain et répondre, sans l'avouer, à certains intérêts, quitte à mettre à mal l'économie et les finances publiques et à passer par pertes et profits les besoins vitaux de larges couches de la population.

III- LE CARACTERE SAUVE-QUI-PEUT DE L'ACTION SOCIALE DE L'ETAT

A - Un économiste de renom, qui n'est autre que le professeur M'hamed SAGOU, n'a pas hésité à qualifier le budget de 1993 "de véritable budget social" et à conclure au plein succès du système de soutien de l'Etat en faveur des jeunes promoteurs⁽²⁰⁾. En fait, l'action de l'Etat en matière sociale est des plus limitée en considération de l'ampleur et de la profondeur de la crise sociale multiforme (Santé, enseignement, emploi, habitat, etc) qui sévit au Maroc de longue date et que le P A S a contribué à aggraver dans de fortes proportions.

Par certains aspects, elle se réduit à un simple **baroud d'honneur** destiné à préserver le soutien des instances financières internationales. Par d'autres, elle traduit le souci des pouvoirs publics de **parer à d'éventuelles convulsions sociales**, de calmer le jeu en s'efforçant de lâcher du mou. Au demeurant, **c'est à peine s'il s'agit d'une politique sauve-qui-peut**, aux chances de succès incertaines.

En plus de celles déjà évoquées, d'autres indications relatives aux salaires et à l'emploi en témoignent.

B- L'allégement de la charge fiscale, au travers du relèvement du seuil d'exonération des revenus imposables à l'I G R, revêt un caractère symbolique et ne permet même pas, compte tenu du taux d'inflation cumulé (et surtout en forte hausse depuis le début de l'année pour ce qui est de certains biens ou services de consommation courante), de retrouver le niveau

(20) M. SAGOU, exposé relatif à la loi de Finances pour l'année 1993. Mr M. SAGOU occupe la Fonction de Directeur de cabinet du Ministre des Finances, Mr. M. BERRADA.

d'y à trois ans en termes de pouvoir d'achat.

Toujours est-il que cette mesure ne peut en aucun cas se substituer **ni** à la technique-absente au Maroc-d'indexation automatique des tranches de revenus imposables (ou des taux d'imposition) sur le taux d'inflation, **ni** à une refonte de l'imposition des salaires, jugée confiscatoire, **et encore** moins à l'amélioration du niveau moyen des salaires, jugé trop bas.

C- C'est à croire que l'Etat fait du gel des traitements monétaires dans la fonction publique la condition de **création de nouveaux emplois**.

- En vérité, c'est d'une baisse des **traitements réels** qu'il s'agit et la création de nouveaux postes budgétaires ne revêt par certains aspects **qu'un caractère apparent**. D'abord parce qu'il n'est pas sûr que les postes budgétaires devenus vacants par suite des départs à la retraite seront remplacés dans leur totalité, ce qui réduit en proportion les créations nettes d'emplois. Ensuite parce que plusieurs Ministères ont généralement tendance à reporter au dernier trimestre de l'année la date d'effet des nouveaux recrutements. Enfin, les besoins en cadres des départements économiques et sociaux sont de loin supérieurs aux quotas qui leur sont imposés.

- La montée du chômage des diplômés du supérieur aidant⁽²¹⁾, ajoutée à l'attitude fort réservée quand elle n'est pas négative du secteur privé dominant en matière d'emploi, mais aussi et surtout aux erreurs de diagnostic et aux faux pas répétitifs de ce bureau d'études, ce nid de pédantocrates grassement payés qu'est le C N J A, **cette** politique d'embauche au compte-gouttes ne peut que favoriser, à grande échelle, **la pratique de dévalorisation fonctionnelle et statutaire** avec toutes les conséquences néfastes qui en découlent sur le plan social, moral et matériel pour les nouvelles recrues. En ce sens, et depuis plusieurs années déjà, il n'est pas rare de remarquer que de plus en plus de lauréats des universités occupent des fonctions pour lesquelles on n'exige que des diplômes moins élevés et perçoivent, au mépris des lois en vigueur, des traitements sans rapport avec leur niveau d'études (Bac au lieu d'une licence, licence au lieu d'un doctorat de troisième cycle, etc.).

- **L'action complémentaire** des pouvoirs publics au travers du fonds de soutien à certains promoteurs désireux de créer de "petites entreprises" se révèle, elle aussi, d'une efficacité douteuse quant à la résorption du chômage des diplômés de "première classe" (Bac et plus). C'est que le montant programmé à ce titre dans le cadre de la loi de Finances pour

(21) L'Association Nationale des chômeurs diplômés non reconnue officiellement - estime à 600.000 le nombre de chômeurs diplômés toutes catégories confondues.

1993 n'a d'abord pas varié d'un iota par rapport à celui de 1992 (800 M DH), et ni M.A. ALAOUI (note n°1) ni M. SAGOU (note n° 20) n'ont cru bon d'en parler. Et pour cause. Il s'agit là d'un recul manifeste vu que le nombre des chômeurs diplômés du supérieur à lui seul est en nette progression d'une année à l'autre (plus de 160.000 en 1993 contre près de 135.000 en 1992 d'après l'ANCD) **et qu'après tout, il n'est question que d'un prêt octroyé certes à des conditions "préférentielles" mais non point d'une dépense à fonds perdus pour l'Etat, ce qui normalement peut (pouvait) autoriser son augmentation dans de fortes proportions sans risque de dérapage.**

A cela s'ajoute, en second lieu, la faiblesse du nombre de bénéficiaires de cette catégorie de prêts (quelques 2500 prêts agréés en 1991), qui d'ailleurs se recrutent quasi-exclusivement et à des degrés divers parmi les membres des professions libérales (médecins, architectes, pharmaciens, avocats, etc, 70 %) et les lauréats des centres de formation professionnelle (30 %), deux groupes de chômeurs potentiels ou de très courte durée et dont les effectifs sont réduits.

Même dans ce cas et à l'expérience, le taux de consommation des dotations prévues à ce titre depuis 1988 dépasse à peine 50 % en moyenne annuelle (ce taux remonte à 71 % en confondant réalisations et agréments entre 1988 et 1992) et ce à défaut, entre autres, non pas d'agréments suffisants ou de candidats potentiels au crédit mais paradoxalement d'un approvisionnement régulier et à hauteur du montant fixé à l'origine du fonds de soutien de l'Etat⁽²²⁾. C'est dire que le "bluff" fait, à n'en pas douter, partie intégrante des mœurs budgétaires au Maroc et qu'il y a là matière à réflexion. Bien des comptes spéciaux du trésor y figurent en tant qu'espace privilégié, leur caractère opaque aidant...

EN GUISE DE CONCLUSION

La loi de Finances pour 1993 inspire plusieurs remarques édifiantes:

1- C'est une loi orpheline. En signant l'acte de mort du plan de développement économique et social, elle se distingue par l'absence de perspectives à moyen et long terme. Ce faisant, elle reporte aux calendes

(22) Les prévisions des lois de Finances et les réalisations ou agréments au titre des prêts de soutien aux jeunes promoteurs se présentent ainsi : (M DH) .

	1988	1989	1990	1991	1992
1- Prévisions	390	390	200	360	800
2- Prêts réalisés et/ou agréés	17	181	358	566	400*

* Chiffre provisoire

Source : 1 - Lois de Finances.

2 - Groupement professionnel des Banques Marocaines (GPBM).

grecques la sortie du Maroc de la forte récession qu'il connaît depuis déjà de nombreuses années.

2- C'est une loi qui est en passe d'être démodée à peine née, et ce à la faveur d'un timing et de conditions de préparation peu appropriés⁽²³⁾, d'une conjoncture de vaches maigres et d'une dynamique sociale prometteuse.

Ainsi, prise en tenaille entre de multiples exigences difficilement conciliables, une loi de finances rectificative en bonne et due forme s'impose d'urgence et dans un esprit démocratique, qui permettrait de conduire l'économie et les finances du Maroc à bon port...

Encore faut-il que certains pays amis soient disposés à suivre l'exemple de l'Arabie Saoudite (Koweït, E A U), que d'autres à négocier le recyclage au Maroc même du service de la dette publique extérieure directe (intérêts) en vue d'améliorer les conditions d'investissement privé (financement de l'infrastructure économique) !

En tout cas, l'heure n'est plus à une politique d'austérité budgétaire tous azimuts, donc exagérément déflationniste et asphyxiante. Une solution interne à la crise existe effectivement qui consisterait non pas "à charger le sac de farine sur l'ombre de l'âne" (J. Schumpeter), mais :

*** à considérer sans fondement logique l'argument**, qui n'est qu'une "survivance de l'idéologie du laissez-faire", selon lequel "l'investissement public bien que bénéfique ne doit pas être préféré, d'un point de vue national, à tout investissement privé simplement parcequ'il est public" (J. Robinson) ;

*** à relâcher**, sous contrôle et sans précipitation ni improvisation,

(23) Au Maroc ce n'est qu'au mois de Novembre -Décembre que les perspectives deviennent relativement claires pour ce qui est de la prochaine campagne agricole et que l'on dispose des premiers résultats sur l'état du commerce et des paiements extérieurs. Or, c'est pratiquement au mois de juillet de chaque année que le projet de loi de finances - pour l'année à venir est prêt pour être **soumis** ensuite (juillet-septembre) à une procédure d'arbitrages interministériels, **ficelé** pour de bon (octobre-Novembre), et, enfin **présenté** à l'examen du Parlement. Le timing ainsi que le planning de préparation - réalisation Anglo-saxons (G.B) conviendraient mieux à un pays comme le Maroc. La loi de Finances annuelle, préparée dans de meilleures conditions, couvrirait la période avril - mars au lieu de Janvier-Décembre, ce qui éviterait souvent au Ministère des Finances d'être pris de court et d'agir, pour parer au plus urgent, dans la précipitation.

la pression sur les dépenses publiques, et ce :

- en faisant un meilleur usage de l'épargne institutionnelle centralisée par la Caisse de Dépôt et de Gestion en particulier et qui sert pour partie jusqu'à présent à financer, à l'avantage de groupes d'intérêts privés puissants, des complexes touristiques, des ports de plaisance (marinas) et des terrains de golf ;

- en pratiquant une dose de financement inflatoire supplémentaire à hauteur de 2 à 3 % du produit intérieur brut (seigneurage) sans pour autant dépasser un taux d'inflation de 8 % ;

- en intensifiant la lutte contre la fraude fiscale⁽²⁴⁾ ;

* **A Revoir**, sur des bases économiques et sociales plus rationnelles et en profondeur, la structure actuelle des dépenses publiques, ce qui reviendrait, dans un premier temps, à réduire, sans conséquences dommageables pour la collectivité nationale, la part **des dépenses politiques** à concurrence de 2 % ou plus du PIB ;

* **A reconsidérer** sans tarder les pratiques, généralement douteuses ou excluantes vis-à-vis des opérateurs économiques locaux, de passation des marchés publics⁽²⁵⁾, faute de quoi on condamnerait à l'échec l'entreprise d'assainissement des Finances de l'Etat et des paiements extérieurs.

3- A défaut d'une loi de Finances rectificative, et l'idée est de Théodore Levitt, "quiconque assure que tout se déroule comme prévu est soit un imbécile, soit un menteur". Et l'auteur des "Réflexions sur le management" (Dunod) d'ajouter, que, "même si le changement est partout, il y a davantage de choses qui durent que de choses qui changent".

La loi de Finances pour 1993, **en étant maquignonnée**, ne s'inscrit guère en rupture par rapport à cette tendance lourde...

Toujours est-il qu'au Maroc, les besoins de la SOCIETE CIVILE ne sauraient se réduire à ceux de la société politique est mériteraient donc d'être mieux pris en compte au niveau de la politique budgétaire ...

Rabat, le 12 Février 1993.

(24) En 1989 encore, 43 % des sociétés avaient déclaré des pertes et 15 % avaient déclaré ne pas avoir réalisé de bénéfices

On estimait également, durant la même année, à plus de 20 % les transactions non facturées au titre de la T.V.A.

(25) Abdelkader BERRADA, Etat et capital privé au Maroc, thèse d'Etat ès-Sciences économiques, Faculté de Droit de Rabat, 1992, tome 1, pp. 242-271.

L'ANALYSE CONJONCTURELLE DANS LE CAS MAROCAIN

Aspects Sociaux, Economiques et Financiers

Par F. LAKHDAR (*)

A l'heure où le caractère crucial de l'analyse conjoncturelle est relancé avec le symposium organisé par la Banque Populaire en collaboration avec le Ministère du Plan⁽¹⁾, l'information économique revient au premier plan, en étant considérée comme une ressource qu'il faut apprendre à gérer rationnellement.

N'est-ce pas dans les sociétés les plus développées et les plus libérales qu'on remarque un maximum de transparence permettant tant aux citoyens qu'aux interlocuteurs administratifs et économiques de disposer de l'ensemble, si ce n'est de la majorité des éléments informationnels relatifs à leur vécu quotidien ? En tout cas, il s'agit ni plus ni moins d'une des exigences de la démocratie laquelle peut d'ailleurs être prise pour un facteur de production et ce, à l'antipode de l'"avarice".

Si l'on s'intéresse à notre milieu, on se rend compte que les avis sont partagés ; tel est celui de M. EL KOUACHI Fikry qui ne voit pas l'utilité du rapport de "Bank al Maghrib"⁽²⁾ dans un milieu du Tiers-Monde peu réceptif, en général, à ce genre d'information :

" De telles reproductions (partielles) donnent l'illusion d'informer le citoyen marocain sur le comportement et les performances de l'économie mais, au fait, il n'en est rien. Les initiés et les habitués trouvent dans le rapport de "Bank Al Maghrib" la confirmation ou l'infirmité de certaines de leurs idées, convictions ou intuitions. Mais le reste - la majorité de nos concitoyens - va parcourir ces chiffres et ces analyses savantes en se faisant une idée vague, sinon déformée et ce, quand les concepts et le jargon économiques ne rebutent pas le lecteur pressé ou peu patient " .

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Ce symposium a été tenu à Casablanca les 22 et 23 Janvier 1990.

(2) Cf. " Ce que nous inspire la publication du rapport de Bank Al Maghrib " in " La vie industrielle et agricole " du 20/9/1989, N° 274, p5.

Il est clair que cette vision s'inscrit dans un contexte plus vaste, appelant le dépassement du petit cercle des spécialistes. Toutefois, l'auteur susmentionné ne manque pas de relever l'effort fourni par les pouvoirs publics dans le domaine de l'information économique, focalisant plutôt l'attention sur le fait que les insuffisances " sont surtout à rechercher du côté de l'analyse (conjoncturelle et structurelle) et du côté du champ méthodologique qui reste à affiner et à adapter aux spécificités de la socio-économie d'un pays en développement "(3).

A la lumière de ces développements, nous afficherons par contre des objectifs plus modestes, en essayant de montrer que l'analyse conjoncturelle au Maroc reste bloquée par rapport à elle-même, vu la pesanteur de certaines données structurelles(4) contrecarrant son épanouissement, quand elles ne dénaturent pas ses objectifs. Mais, au préalable, qu'entendons-nous par la notion de conjoncture ? Est-elle rendue opérationnelle dans le cas marocain, notamment par le biais du budget économique ?

Telles sont quelques questions qui ont suscité notre attention non pas simplement par le fait que notre pays soit exposé aux vicissitudes de la conjoncture internationale, mais également parce que tous les partenaires de la vie économique tiennent à être informés sur la vie économique, sur ses "hauts" et "bas", ceci, en vue de pouvoir effectuer leurs prévisions dans de bonnes conditions, voire même réagir à temps au vu de certains indicateurs.

1. Définition et but de la conjoncture

Le langage économique fait souvent la distinction entre la notion de conjoncture et celle de structure. Pour se fixer les idées, rappelons que les structures économiques sont déterminées par des variables relativement rigides, se modifiant lentement au cours du temps ; au contraire, la conjoncture reproduit l'état passager d'une économie en mouvement, caractérisée par des mutations lentes et progressives(5).

Considéré comme le père de la conjoncture française", A. Sauvy la définissait, au lendemain de la Deuxième Guerre, relativement à la science médicale:

(3) Ibid.

(4) Telles que la prépondérance du secteur informel, les déséquilibres entre régions, l'évasion fiscale...

(5) Selon des tendances ou "trends" dans le langage économique.

- où le diagnostic revient à expliquer le passé proche à partir d'une doctrine en évolution permanente, néanmoins modifiée chaque fois que les faits viennent l'infirmier ou la contredire ;
- et où le pronostic consiste à prévoir ce qui va se produire dans un proche avenir, en formulant quand-même des hypothèses fondées sur la connaissance des rouages économiques et censées guider la politique économique.

Donc, l'étude de la conjoncture économique mesure l'activité économique d'un pays à un moment donné. Dans ce but, elle utilise des indicateurs de conjoncture tels que la croissance du P.I.B, l'évolution de la production industrielle, le taux de chômage⁽⁶⁾, l'équilibre ou le déséquilibre de la balance commerciale, l'évolution des prix de gros ou de détail, le niveau des stocks des entreprises, l'état de leurs carnets de commandes, le taux d'épargne et l'évolution du pouvoir d'achat des ménages, le taux de change, les réserves de change du pays, l'endettement extérieur ... Autant d'éléments de ce que l'on pourrait appeler le "tableau de bord" de l'économie, où les clignotants représenteraient aussi bien les principaux indicateurs que les grands équilibres.

2. Supports de l'analyse conjoncturelle

Principal acteur de la publication statistique au Maroc, la Direction des statistiques diffuse deux types d'informations :

- celles qu'elle établit à l'issue des recensements et enquêtes qu'elle réalise ;
- celles qu'elle collecte auprès des administrations et des autres producteurs (Banque du Maroc ...).

Inventoriées, les publications statistiques concernent principalement : *l'Annuaire Statistique du Maroc, le Maroc en Chiffres, la Situation Économique du Maroc, les Comptes de la Nation, l'Étude trimestrielle de conjoncture, l'Indice du coût de la vie ...*

(6) Pour situer les statistiques dans le débat social, Annie Fouquet indique que le statisticien ne sait compter que ce qui est socialement défini. En l'occurrence, la catégorie statistique des chômeurs ne perçait qu'avec le recensement de 1896.

Cf. "Les statistiques mentent-elles ?" Un ensemble de 19 éclairages critiques qui visent à relativiser les chiffres et leur utilisation dans le débat public ; article de J.M Charpi, in *Le Monde* 26/1/93, p. 3.

Si parmi les opérations statistiques permanentes les plus anciennes nous relevons l'enquête de conjoncture à l'autre extrémité, nous avons une intégration plus poussée de la conjoncture en matière de loi de finances et ce, par le biais du budget économique.

a) L'enquête de conjoncture

Réalisée pour la première fois en 1960 et menée conjointement avec l'enquête de production jusqu'en 1969, date à laquelle il fut décidé de la mener séparément, l'enquête de conjoncture a rendu de nombreux services à ses "consommateurs", mais elle aurait pu mieux faire sans l'existence de certaines insuffisances.

*** Sa portée :**

Réalisée par correspondance, cette enquête était pendant longtemps semestrielle et effectuée auprès de 450 établissements industriels choisis parmi ceux qui ont plus de 50 employés.

Les informations qu'elle comporte revêtent un caractère qualitatif et portent sur l'évolution probable de la production, des prix, des stocks... Les questionnaires qu'elle utilise renferment trois parties dont les deux premières portent sur les perspectives d'évolution à court terme du volume de la production industrielle, des prix de vente des produits fabriqués, des taux des salaires horaires appliqués dans le secteur.

La troisième partie est plutôt consacrée à l'activité industrielle de l'entreprise, elle porte notamment sur la tendance enregistrée ainsi que sur les variations de la production au cours des six derniers mois et les perspectives pour le semestre à venir.

A partir de 1969, cette enquête a été scindée en deux à cause du retard qui se produisait quant à la publication de ses résultats :

- une enquête de production dont l'objectif est le calcul de l'indice de la production industrielle ;
- l'enquête de conjoncture proprement dite.

En 1972, sa refonte a conduit à y introduire deux nouveautés :

- l'une relative à sa périodicité, faisant dès lors que sa publication devienne trimestrielle ;
- l'autre ayant trait à son champ d'application qui s'est rétréci à cause

de la réticence des chefs d'entreprises : ainsi, l'échantillon de l'enquête est passé de 450 à 280 établissements répartis entre II grandes branches d'activités (énergie, mines, industries métalliques, mécaniques et électriques, céramique, papier et carton ...).

*** Ses limites :**

Elles tournent autour de trois axes :

- concernant le choix de l'échantillon, il faudrait, pour une représentativité de l'ensemble de l'univers, recourir à une enquête par sondage nécessitant la prise en compte de l'ensemble des entreprises industrielles ; ces entreprises stratifiées formeraient un échantillon déterminé par classe et par branche en fonction des moyens et des résultats visés.

- pour ce qui est du système de pondération, les réponses fournies par les chefs d'entreprises considérées comme des variables indicatives, sont pondérées par les chiffres d'affaires des entités correspondantes ; ainsi, les résultats d'ensemble sont-ils obtenus en les regroupant par branche, la même importance étant accordée à chacune d'elles ; aussi, une bonne méthode de pondération voudrait que chaque entreprise soit représentée proportionnellement à son activité.

- quant aux limites inhérentes au caractère subjectif des réponses formulées par les chefs d'entreprises, si les réponses se présentent sous forme d'appréciations qualitatives⁽⁸⁾, en revanche les résultats sont difficiles à interpréter ; de ce fait, tout résultat obtenu n'aurait d'utilité que s'il s'inscrit dans une série chronologique et qu'il se présente sous forme de graphique⁽⁹⁾.

Il n'empêche que le dispositif d'observation statistique industrielle présente plusieurs lacunes ; si l'on se contente d'en parler au niveau conjoncturel, le système débouche sur de nombreux déboires du fait qu'il repose sur la collecte d'informations qualitatives dont l'efficacité des données s'avère très variable : l'absence de connaissances précises et quantifiées de certains indicateurs - clés de l'évolution de la conjoncture (production, stocks, achats ...) conduit à de graves erreurs de diagnostic sur la situation industrielle. De même, le caractère peu significatif des données statistiques fournies par les différentes enquêtes d'entreprises, ainsi que les retards

(7) Fondée sur la valeur ajoutée, le chiffre d'affaires ou l'emploi.

(8) Selon le schéma suivant :

- facile, difficile, sans utilité ;
- suffisant, insuffisant, sans utilité ;
- augmentation, diminution, satisfaisant.

(9) Ici, il y a importance des mouvements, contrairement aux résultats absolus.

considérables affectant les publications, ôtent à l'information obtenue toute son utilité, notamment en matière de prévision.

b) Un essai de dynamisation des finances publiques face à la conjoncture : le budget économique

Si les prévisions étaient restées parcellaires au Maroc jusqu'à la fin de la décennie 1960, du moins pour ce qui concerne le court terme, les textes ne manquaient pas, avec l'avènement du Plan 1968-72, de souligner que l'autorité gouvernementale chargée du Plan établit chaque année⁽¹⁰⁾ un rapport sur l'exécution de celui-ci, mentionnant les résultats obtenus et les mesures prises ou envisagées en vue d'atteindre les objectifs escomptés.

Intérêt du budget économique

Vu l'importance prise par les recettes et les dépenses de l'Etat, l'insertion du budget de l'Etat dans un contexte économique global s'avère indispensable ; en effet, d'autres facteurs et d'autres décisions conditionnent l'activité économique et sociale et doivent être pris en considération (politique des prix, du crédit, des salaires ...), si l'on veut que la Loi de Finances reproduise avec fiabilité celle-là.

Ainsi apparaît l'intérêt de mettre au point un instrument ou une méthode pouvant aider à la fois à décrire et à prévoir certains aspects de l'activité économique et sociale et ce, dans un cadre global et cohérent.

Cet instrument n'est autre que le budget économique lequel manie les techniques d'analyse et de prévision économiques dans le cadre de la Comptabilité Nationale.

En principe, le budget économique est établi en deux phases :

- à la veille de l'élaboration du budget de l'Etat, il s'agit d'un budget économique exploratoire, présentant des perspectives pour l'année suivante⁽¹¹⁾ perspectives basées sur des hypothèses et sur certaines évolutions prévisibles; d'ailleurs, ces perspectives peuvent se présenter sous forme de variantes⁽¹²⁾

(10) Et ce, au moment de l'élaboration du budget de l'Etat.

(11) C'est-à-dire celle concernée par le budget en préparation.

(12) Ces variantes sont des variantes d'aléa et des variantes de politique économique si les premières sont liées à la réalisation d'un ou de plusieurs risques (conjoncture internationale, sécheresse, inondations...), les secondes sont plutôt liées à des réformes (circuits de distribution, fiscalité, libération des prix).

lesquelles dépendent en partie des décisions qui seront prises dans le cadre de la Loi de Finances.

- après l'adoption du budget de l'Etat, on parle alors de budget économique prévisionnel qui tient compte de certaines décisions et informations supplémentaires afférentes à l'année en cours ; ainsi, en illustrant des tendances, ce budget se veut un instrument d'aide à la décision sans pour autant être neutre.

Enfin, qu'apporte la méthode du budget économique au conjoncturiste ? C'est avant tout un instrument de synthèse permettant de situer l'année en cours et l'année à venir, par rapport aux résultats connus du passé et par rapport aux perspectives à moyen terme, autrement dit eu égard aux objectifs du Plan.

Le budget économique, lien lâche entre la Loi de Finances et le Plan

Certes, le budget économique doit réussir à établir le pont entre la Loi de Finances et le Plan quinquennal, sinon il n'aurait plus de raison d'être.

Loin d'être un simple commentaire de la Loi de Finances, le budget économique se doit d'introduire l'analyse de conjoncture. Comment cela ? Le budget économique doit introduire des indicateurs de cohérence d'un secteur à l'autre ou d'une région à l'autre de telle sorte que les conséquences d'une quelconque opération soient mieux évaluées. Mais il doit également réussir à effectuer des reclassements de comptes de manière à pouvoir appliquer une sorte de comptabilité analytique cadrant mieux avec une éventuelle évaluation de projets.

Il est regrettable que de ces deux principes de départ le budget économique n'en est retenu aucun dans sa version actuelle.

3. Blocage de l'analyse conjoncturelle par rapport à elle-même

Toute analyse de la conjoncture qui se veut objective ne doit pécher ni par excès d'optimisme, ni au contraire par excès de pessimisme. En effet, il faut qu'elle relève un défi : celui de la reproduction pure et simple de la réalité économique et sociale.

En tout cas, la tâche n'est pas tellement aisée, puisque nous nous associons à J. Berque lorsqu'il affirme que " les pays du Tiers-Monde ne sont

pas sous-développés : ils sont sous-analysés⁽¹³⁾. Tant que l'on se contente de travailler uniquement sur des ordres de grandeur, la connaissance des réalités nationales risque de demeurer un vœu pieux. En fait, même dans les économies "avancées", des problèmes d'interprétation des statistiques se posent : il suffit pour cela de soulever l'exemple des indices boursiers, le Dow Jones notamment, qui ont fort souvent fait l'objet d'interprétations viciées à la base, surtout à l'occasion de description d'amples fluctuations⁽¹⁴⁾.

Toujours est-il que l'analyse de la conjoncture ne peut être unique, puisque les différents partenaires sociaux ne perçoivent pas celle-ci de la même façon. En effet, si le patronat est intéressé par la mise en exergue de certains pronostics des entreprises (produit nouveau, part plus importante du marché, chiffre d'affaires ...), les organisations ouvrières sont plutôt polarisées sur le niveau de vie des travailleurs (indice du coût de la vie, pouvoir d'achat, taux de chômage ...), alors que l'État, entité s'élevant au-dessus des individus, doit correctement naviguer (en essayant d'éviter les "récifs conjoncturels"), de manière à acheminer à bon port tous les citoyens (balance des paiements, prix, emploi P.I.B. investissement etc.).

a) Les finances publiques à l'épreuve de la conjoncture

Si des observateurs s'accordent à soutenir que "le programme d'ajustement au Maroc est sur le point d'arriver à sa conclusion logique", à savoir l'équilibre budgétaire, la maîtrise de la balance des paiements, la stabilité durable de la monnaie et la normalisation sur des bases commerciales de l'accès du Maroc à la finance internationale⁽¹⁵⁾, encore faut-il noter la nécessité d'interpréter l'évolution des déficits du Trésor/P.I.B. avec beaucoup de prudence.

En effet, durant la période d'ajustement, les déficits successifs du Trésor se sont établis comme suit par rapport au P.I.B. :

(13) Rapporté par "La vie industrielle et agricole", n° 325, 20/3/92, p. 1.

(14) Quand bien même les pourcentages relativisent les évolutions, ils ne peuvent être comparés à la hausse et à la baisse. Cf. « Le brouillage des pourcentages », article in *le Monde*, 10/12/1991, p. 23, par Monique Fouct. De même, si la contribution d'Alain Desrosières met en évidence la dépendance des statistiques à l'égard des normes sociales, cela ne peut que compliquer les comparaisons internationales. Cf. art. de J.M. Charpi, *op. cit.*

(15) Voir (entre les impératifs du développement durable et du progrès social et les contraintes de l'ajustement structurel), par S. Mouaffak, *le Libéral*, n° 54, nov. 1992, p. 28.

Années	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
Déficit du Trésor/ P.I.B.	12,5%	11,1%	7,9%	8,6%	5,7%	6,3%	5,8%	4,6%	4,5%	3,2%	1,7%

Source : Ministère des Finances

Si apparemment l'objectif financier de l'ajustement a été respecté, il ne peut pas pour autant être un indicateur économique valable pour témoigner de l'état de santé de l'économie en général. De plus, cette idée est corroborée par l'existence de plusieurs déficits. Prenons le cas, par exemple, de celui des finances publiques tel que dégagé par les statistiques financières internationales⁽¹⁶⁾. Pour le cas d'espèce, ce déficit serait de 7,2% en 1985, 7,6% en 1986 et 4,4% en 1988⁽¹⁷⁾ ; cependant, le déficit correspond à la somme des emprunts nets des administrations publiques (administration publique centrale, C.M.R et C.N.S.S incluses) et de la diminution nette des encaisses, dépôts et titres qu'elles détiennent pour des raisons de liquidité. Par ailleurs, les recettes comprennent toutes les entrées de fonds des administrations publiques avec ou sans contrepartie, qui ne sont pas remboursables et n'éteignent pas une créance, à l'exception des dons. Quant aux dépenses, elles comprennent tous les paiements non remboursables et versements qui n'éteignent pas une créance, effectués par les administrations publiques, avec ou sans contrepartie, qu'il s'agisse d'opérations de dépenses ordinaires ou en capital.

Toujours est-il que la politique d'ajustement structurel a essayé de concilier deux impératifs : "l'amélioration de l'épargne budgétaire par le biais d'une action simultanée sur les recettes fiscales (ascension) et les dépenses publiques (maîtrise)".

S'il est vrai qu'avant 1982 l'épargne publique était pratiquement nulle si ce n'est négative, en 1990 elle atteignait 2,2% du P.I.B.

Ceci serait, paraît-il, l'aboutissement d'une période relativement favorable (1988-90), caractérisée par le dynamisme de nos exportations lesquelles auraient insufflé à notre économie un taux de croissance réel de presque 5% en combinaison avec un taux d'investissement allant jusqu'à 24% en 1990 ! N'est-ce pas ce qui a poussé le Ministre des Finances à tabler, dans le cadre de la Loi de Finances relative à 1993, sur un taux de croissance

(16) Publiées notamment par le F.M.I en Août 1992.

(17) Calculé par nos propres soins.

faramineux de 6,5%, sachant que l'année dernière il était négatif (sauf rectification de la part de Bank Al Maghrib) ?

En tout cas, ces pronostics demeureront vains tant que la conjoncture interne est dominée par la contrainte climatique laquelle conditionne les résultats de la récolte céréalière, sans oublier que l'économie marocaine prête le flanc aux vicissitudes de l'économie internationale.

1- Epargne budgétaire et rendement fiscal

A l'instar des autres pays dits en voie de développement, la structure des recettes budgétaires est marquée par la prééminence des recettes fiscales qui ont évolué dernièrement comme suit :

le rendement des recettes fiscales au titre de 1992 s'est élevé à 51.915 millions de DH, contre 45.475 millions en 1991, soit un accroissement de 14,2%. Bien que la conjoncture ait été mauvaise, les recettes recouvrées en 1992 en matière d'impôts directs ont atteint 16 807 millions de DH, enregistrant ainsi une progression de l'ordre de 24,8% par rapport à 1991 (l'impôt sur les sociétés à hauteur de 25,7% et l'impôt général sur le revenu dans la proportion de 25,9%). Quant aux recettes prévues au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, elles ont atteint 14 836 millions de DH en 1992, contre 13212 en 1991, soit un accroissement de 12,3% : T.V.A à l'intérieur (21,3%) ; T.V.A à l'importation (6,1%). Concernant les droits de douane et les taxes intérieures sur la consommation, les recettes y afférentes ont représenté 12 291 millions de DH et 5 323 en 1992, contre 11 565 millions de DH et 4 733 en 1991, enregistrant ainsi un accroissement de 6,2% et 12,5%. Enfin, les droits d'enregistrement et de timbre ont progressé de 2,5% en procurant des recettes de l'ordre de 2 658 millions de DH en 1992, alors qu'elles étaient de 2 594 millions en 1991.

Si les pouvoirs publics peuvent se targuer d'avoir mené une politique ayant une incidence positive sur le rendement des recettes fiscales et ce, grâce à une meilleure maîtrise de la matière imposable, l'élargissement de l'assiette fiscale et la lutte contre l'évasion fiscale⁽¹⁸⁾, on ne peut en dire de même des dépenses publiques.

(18) En témoignent les indicateurs de dépense et la déclaration du patrimoine institués par la Loi de Finances pour l'année 1993 et destinés à compléter le dispositif du contrôle fiscal en matière d'impôt général sur le revenu. Le premier dispositif confère à l'administration la faculté d'apprécier la sincérité de la déclaration d'I.G.R et la mise en œuvre de la demande d'explication au contribuable à partir d'un montant de 120 000DH/an. Le second fait obligation au contribuable dont le patrimoine est \geq 30 0000 DH de souscrire une déclaration.

2- Quelle maîtrise des dépenses publiques ?

Si le solde ordinaire est passé du déficit de 2021 à 1989 millions de DH de 1985 à 1986, il reste que pour la période subséquente, il s'est inscrit en hausse, variant de 697 à 7945 millions de DH de 1987 à 1990 (soit plus de 10,4 fois). Ainsi, malgré la progression des dépenses en capital à hauteur de 60,3% de 1987 à 1990, le déficit global s'est quand même contracté d'environ 16%, après un sursaut de 38% en 1989⁽¹⁹⁾, grâce justement à l'apport de l'épargne publique.

Par ailleurs, l'effort de résorption des fonds réservés n'est pas à démontrer, du moins concernant les années 1988 et 1990⁽²⁰⁾. Les préoccupations au niveau de la politique budgétaire continuent à privilégier l'assainissement des finances publiques et la sauvegarde des équilibres financiers.

Grosso modo une radioscopie des Finances publiques permet de remarquer que les recettes ordinaires ont connu une variation à la hausse plus soutenue que les dépenses totales (exception faite des années 1986 et 1989). De même, dans les dépenses budgétaires totales, ce sont les dépenses ordinaires qui ont augmenté le plus et particulièrement la charge des intérêts de la dette et ce, au détriment des dépenses d'équipement⁽²¹⁾.

Structure des dépenses budgétaires :

Elle est caractérisée par la prédominance des dépenses de fonctionnement qui atteignent 76 % du total, alors que la part des dépenses d'investissement a baissé de 26 % en 1983 à 24,2% en 1991 ; cela a été le cas même en valeur, notamment en 1983, 1984, 1987 et 1991.

En fait, l'on serait enclin au pessimisme vu le caractère incompressible des dépenses ordinaires, à cause notamment des dépenses de la dette qui occupent en moyenne environ 21 % des dépenses totales, au moment où les dépenses dites en capital plafonnent autour de 25 % de 1984 à

(19) A distinguer des fonds réservés, les arriérés font l'objet également d'une attention particulière de la part des pouvoirs publics, puisque le projet de Loi de Finances 1993 a prévu un montant de 2 603 000 000 DH concernant tant le secteur public que privé pour l'apurement des arriérés de l'Etat.

(20) D'après les Statistiques du Trésor, 1991, p.3.

(21) Les chiffres commentés ont été rapportés par O. Benjelloun in " La Convertibilité monétaire : cas du Dirham", mémoire cycle supérieur E.N.A.P, N° 22, p. 104-105, Rabat, 1990-92 .

* Dépenses et équité :

Vu les limites de la politique fiscale⁽²²⁾ se traduisant par :

- l'incapacité de gérer efficacement l'imposition sur le revenu des personnes physiques ;
- l'inexploitation des possibilités limitées d'un surcroît d'imposition sur la consommation des produits de luxe ;
- le recours excessif aux impôts indirects.

Tous ces éléments se combinent pour battre en brèche les effets redistributifs de la fiscalité. Cependant, les dépenses publiques peuvent également jouer un rôle redistributeur, notamment celles de l'investissement public, comme en témoigne le cas de la Malaisie en 1968.

Faute de mener une politique globale susceptible d'atténuer les inégalités sociales, les pouvoirs publics ont préféré recourir par retouches et, partant, la Loi de Finances pour l'année 1993 se voudrait sociale. C'est ainsi que tout en progressant dans la voie de la généralisation de la scolarisation, le projet a accru de 13 % les crédits de matériel en faveur du Ministère de l'Éducation Nationale et a prévu la création de 8 250 postes. De même, en matière de santé publique, une augmentation de 22 % pour les crédits de matériel ainsi que la création de 1 200 postes ont été prévues. Entre autres également il faudrait signaler la création d'un fonds spécial en vue du financement des programmes socio-économiques et de l'habitat social.

En tout cas, il y a beaucoup de choses à demander à l'effet redistributif des dépenses publiques quand on sait, à l'issue de l'enquête menée récemment par la Direction de la Statistique, que 79,7% des ménages ruraux et 49,6% des ménages citadins ont une dépense annuelle inférieure à la moyenne (64,3% des ménages à l'échelle nationale). Comment arriver à résorber l'écart entre le milieu urbain et le milieu rural ?

D'une manière générale, un marocain sur deux vit d'une dépense annuelle moyenne inférieure à 5064 DH ; c'est ainsi que la moitié de la population marocaine ne réalise que 23,8% des dépenses de l'ensemble du pays et le quart dépense moins de 3219 DH (per capita et par an) , ne

(22) Cf "Économie du développement", par M. Gillis, D.H. Perkins, M. Roemer, Nouveaux Horizons, 1990, p. 384.

(23) Quand on réalise que la dépense annuelle moyenne per capita est deux fois plus importante en milieu urbain qu'en milieu rural.

réalisant que 8,9% des dépenses totales⁽²⁴⁾.

Il va de soi que les niveaux des dépenses dépendent étroitement des revenus, lesquels sont conditionnés par un certain nombre de facteurs dont l'état de la campagne agricole, mais également la conjoncture internationale de par son impact sur l'économie nationale.

3- Constat sur les contraintes de l'analyse conjoncturelle

Par exemple, il est certain que la situation économique en 1992 a connu un ralentissement d'activité en raison de deux facteurs essentiels :

*** La sécheresse :**

Avec une récolte céréalière d'à peine 30 millions de quintaux, le Maroc connaissait la plus faible récolte enregistrée depuis une quinzaine d'années⁽²⁵⁾. Les répercussions auxquelles il fallait s'attendre concernaient une contraction de la Valeur Ajoutée de 32%, suivie d'une baisse des revenus agricoles et, par conséquent, de la demande intérieure. De même, pouvait-on noter une régression du secteur minier parallèlement au léger recul de l'activité industrielle⁽²⁶⁾. A remarquer également une plus nette détérioration de la situation du secteur du "Bâtiment et travaux publics" et enfin une reprise insuffisante du secteur touristique.

Bien entendu, ce faible rythme de croissance des principaux secteurs productifs n'a pas manqué de se traduire par un ralentissement de l'activité des entreprises, lesquelles connaissent des difficultés de trésorerie, d'autant plus que le milieu financier manque cruellement de liquidités pour financer l'économie.

*** Le contexte mondial déflationniste :**

Moins favorable que prévu et notamment la contraction de la

(24) Cf. M. Nassiri " Le Marocain moyen affecte 45,5% de sa dépense à l'alimentation ", in l'Opinion du 16 février 1992, p. 1-3.

(25) En effet, elle représentait en 1992 seulement 35% de la production- record enregistrée lors de la campagne 1990-91. "La récolte de céréales ayant chuté de 85,3 millions de quintaux en 1991 à 27 millions en 1992", il n'est pas étonnant que sur une soixantaine d'entreprises interrogées l'on estime que la crise incombe à la sécheresse. Cf art : " La sécheresse provoque un ralentissement de l'activité économique ... ", par M. El Banna, le Monde, 9 février 1993, p. 21.

(26) Son taux de croissance annuel n'atteignant que 2%.

demande mondiale explique le ralentissement des exportations marocaines, alors que la progression de nos importations est inéluctable. Quand bien même ils existeraient, les taux de croissance des exportations seraient à considérer avec beaucoup de prudence (en 1984 et 1990), puisqu'ils succèdent à une chute des exportations. Si le taux de couverture de nos importations par nos exportations tourne autour de 53%, encore faut-il s'interroger sur la fiabilité du déficit commercial en tant qu'indicateur de l'état de santé de notre économie. Certes, la polémique ici bat son plein puisque d'aucuns relativisant la fiabilité de cet indicateur, mettent en avant celui de la Balance des paiements⁽²⁷⁾. C'est le cas du Ministre des Finances qui argue que la bonne tenue de celle-ci (environ 3,8 milliards de dollars d'avoirs extérieurs) permet de couvrir plus de quatre mois d'importations. En définitive, ce ne sont guère nos importations qui sont en cause, mais plutôt nos exportations qui posent problème⁽²⁸⁾. C'est également l'avis du "patron" des patrons qui, en brochant un tableau de la conjoncture internationale, n'a pas manqué de relever l'incertitude dans laquelle baigne notre économie à cause de l'apparition de nouvelles contraintes. Au demeurant, la nouvelle donne pétrolière et les conséquences qu'elle engendre sur le plan international poussent à retenir un scénario des plus bas quant à l'évolution probable de l'économie marocaine et à la propension à investir des entreprises.

En guise de témoignage, nous avons le secteur minier qui est tout aussi déprimé avec une baisse amorcée dès le deuxième semestre de 1992 ; cette dernière est tellement prononcée que l'on n'a guère assisté, au cours du premier trimestre 1993, à un redressement significatif de l'activité minière nationale.

b) L'attitude du secteur privé

En fait, elle est difficile à appréhender, d'autant plus que l'entité en question est caractérisée par une grande hétérogénéité. La preuve en est que les statistiques officielles pousseraiènt à l'optimisme, lequel est loin d'être confirmé par des analyses d'ordre mésoéconomique.

(27) En fait, il ne faut pas comparer hiérarchiquement la balance commerciale et la balance des paiements ; si la première exprime les flux commerciaux, la seconde indique le niveau des réserves de change permettant au pays de faire face à ses besoins dont les achats .

(28) Ici, nous touchons déjà à des problèmes d'ordre structurel relatifs à notre système de production incapable de s'adapter à l'évolution de la demande extérieure et aux mutations s'opérant sur le marché mondial.

1- En apparence : Le secteur privé force-t-il le destin ?

Si en ce qui concerne les investissements industriels 1991 n'a enregistré que 2% d'augmentation par rapport à 1990, il n'en demeure pas moins que c'est la chimie et la parachimie avec le secteur électrique et électronique qui connaissent le plus fort taux de croissance.

Au vu de la structure du capital investi, il s'avérerait⁽²⁹⁾ que le privé marocain arrive en tête avec 69% devant les étrangers (22%) et le secteur public (9%).

Avec l'année 1992, du moins concernant les sept premiers mois, l'investissement global chiffré à 6052 millions de DH, a enregistré un bond de 21% par rapport à la même période de l'année écoulée. Dans cette progression, l'investissement étranger a atteint 1352 millions de DH, s'inscrivant en hausse de 58 % par rapport à la même période de 1991 et l'investissement public à hauteur de 39%.

La tendance est donc marquée par une ascension appréciable des investissements privés étrangers. Il est vrai que leur progression est récente, puisque pendant la plus grande partie de la décennie, ils ont stagné à un niveau voisin de 100 millions de dollars, variant entre 2 et 3% de l'investissement marocain (en termes de Formation Brute de Capital Fixe) . Ainsi, ils ont atteint 3270 millions de DH en 1991⁽³⁰⁾, soit l'équivalent de 390 millions de dollars. Par rapport à 1982, la progression est remarquable : cette année-là, ils n'atteignaient que 838 millions de DH (134 millions de dollars).

Faut-il en conclure que le problème de l'esprit d'"initiative" est en train de se régler avec le temps ?

2- Dans le fond : nécessité de nuancer le jugement

* En définitive, il reste beaucoup à faire en matière d'incitation aux investissements quelle que soit leur nationalité. Ceci est manifeste lorsque l'on compare notre pays à d'autres tels que la Tunisie où, malgré une population trois fois moins élevée que la nôtre, les investissements s'y trouvent attirés à concurrence de plus de la moitié de ceux qui "élisent domicile" chez nous. De

(29) A noter qu'une autre version a estimé le capital social des entreprises industrielles à 24 milliards de DH en 1991 (en augmentation de 14% par rapport à 1990), dont 54% reviennent à l'Etat, 33% seulement au privé marocain et les 13% restants aux personnes physiques et morales étrangères.

(30) D'après les statistiques de l'Office des changes.

même se laisse - t - on devancer par Chypre qui ne dispose pourtant que de moins d'un million d'habitants, sans oublier l'Egypte qui connaît aujourd'hui une grave crise de confiance.

Relatif sous-investissement étranger au Maroc
(En millions de dollars)

Années	Grèce	Portugal	Turquie	Chypre	Tunisie	Maroc	Egypte
1988	908	875	354	62	60	84	1190
1989	752	1653	663	70	74	167	n. d
1990	1005	1984	713	130	90	165	"

Source : statistiques du F.M.I

On peut avancer que l'investissement étranger au Maroc reste l'apanage de la famille euro-arabe.

En effet, si l'on analyse le capital étranger à partir de son origine, on se rend compte que la C.E.E tient toujours la première place avec plus de 60% du capital détenu, ou encore 8% de l'ensemble du capital des unités industrielles. La France se taille la part du lion dans le capital originaire de la C.E.E (environ 70%), suivie de l'Allemagne (9%), de l'Espagne (7%) et de l'Italie (5%). S'investissant surtout dans l'alimentation, le textile et la bonneterie, les capitaux arabes représentaient, en 1991, 18% du capital étranger ou encore 3% de l'ensemble du capital social industriel⁽³¹⁾

* Concernant 135 entreprises marocaines, une enquête de conjoncture économique a révélé les résultats suivants⁽³²⁾ :

- Evolution du Chiffre d'Affaires (CA) : en 1991, on constate sa stagnation par rapport au premier semestre de 1990 dans tous les domaines d'activités, hormis celui des bois/emballages (où 62,5% des sociétés ont un C.A dépassant 10%) et celui de l'imprimerie / informatique / bureautique (54% ont un C.A. supérieur à 10%). En revanche, le secteur du Bâtiment et des Travaux Publics ainsi que des matériaux de construction a connu une régression plus importante : 40% des entreprises ont vu leur CA du premier semestre 1991 baisser par rapport à celui du premier semestre 1990 ; cependant, 60% des entreprises ont pu accroître leur CA, dont 40% de plus de 10%.

(31) A noter que les pays concernés sont essentiellement l'Arabie Saoudite, les E.A.U et le Koweït. Si de 1982 à 1987, la part des capitaux arabes était supérieure à 45%, la prépondérance Saoudienne n'échappait pas à l'observateur (33% en 1982).

(32) Cf. La revue de la Chambre française de commerce et d'industrie du Maroc : *Conjoncture* .

Le secteur du textile et du cuir a également connu des difficultés, en ce sens que 27% des entreprises ont eu un CA au premier semestre 1991 en-deçà de celui du premier semestre 1990.

- Evolution de la demande : la somme des produits ou services demandés, en volume sur l'ensemble des secteurs, est actuellement en hausse pour ce qui est de 53,5% des entreprises, à la baisse pour 12% d'entre elles ; le reste (34,5%) estime la demande inchangée.

Si une tendance positive se dessine pour les usines dans la mesure où la demande s'est accrue pour 83% des entreprises, en revanche 66,7% des entreprises ont réalisé un CA à l'exportation inférieur à celui du même semestre de l'année précédente. Les branches du bois/emballages et du textile/cuir ont été caractérisées par une demande stagnante accompagnée d'une baisse de 12,5%, pouvant atteindre jusqu'à 36% pour certaines entreprises.

- Capacités de production et investissement : le secteur privé se complaisant à être un éternel "assisté", c'est grâce aux diverses stimulations⁽³³⁾ que 84% des entreprises interrogées prévoient d'investir à court terme. Dans ce panel, 44,3% des entreprises sondées envisagent une extension ou une diversification de leurs activités, contre 43% en 1990 et 34% en 1989. Les 39,7% restantes vont procéder au renouvellement nécessaire d'entretien. Pour ce qui est des autres (16%), la moitié d'entre elles ne jugent pas nécessaire d'investir, tant pour des raisons techniques que stratégiques, la conjoncture étant de mauvaise augure.

Enfin, si 20% des entreprises prétendent tourner à 100% de leur capacité, pour la majorité des autres les capacités de production demeurent sous-utilisées, ce qui est une source importante de gaspillage.

- Production et coûts : la sensibilité du secteur privé se reflète dans le ralentissement de la production incombant aux difficultés du financement, à l'inadéquation de la qualification de la main-d'œuvre, à

(33) Entre autres : réforme des codes d'investissement, simplification des procédures administratives, libéralisation des échanges extérieurs, processus de privatisation...

l'approvisionnement⁽³⁴⁾ et à des problèmes sociaux.

c) L'aspect social

Etant délicat à étudier, le côté social pousse à interpeller et le secteur officiel et le secteur informel.

* Une idée sur la régression de l'emploi

Avant de revenir au cas concret mentionné plus haut et concernant l'échantillon des 135 entreprises, signalons que le dernier chiffre global relatif à l'emploi se rapporte à l'enquête sur l'emploi urbain effectuée en 1991 (17,3% de la population active dans les villes). Sans vouloir pécher par excès de pessimisme, ce chiffre est appelé à virer au rouge, quand on prend en compte la baisse d'activité liée à une contraction de la demande elle-même due à la sécheresse, mais également à des facteurs d'ordre structurel (revenus faibles chez la plupart des ménages qui, par ailleurs, ont le plus de personnes à charge ...); ajoutez à cela la baisse des exportations, corroborée par le bulletin du Centre marocain de Conjoncture (C.M.C) lorsqu'il avance, à propos des 10 premiers mois de 1991, une baisse du taux de couverture (61,1% contre 61,3%), ainsi qu'un accroissement du déficit commercial à hauteur de 7,1%; en effet, la valeur des exportations a progressé de 6% seulement, s'établissant à 29 494 millions de DH lors des 10 premiers mois de 1991, contre 27 815 un an auparavant⁽³⁵⁾. Sans oublier le rythme infernal de l'exode rural attisé en cas de sécheresse, tout ceci militant en faveur de la reconsidération de la "politique sociale" telle qu'elle émane de la Loi de Finances de 1993. Sans incriminer uniquement le laxisme de l'Etat, il est certain que le secteur privé a sa part de responsabilité.

(34) Pour l'ensemble des entreprises interrogées, les secteurs ont été influencés négativement par l'évolution du coût de l'énergie (88,6% des entreprises), pour 78,7% par les prix des matières premières et pour 68,9% par les fluctuations monétaires. A noter que récemment, les tarifs industriel et préférentiel, ont connu respectivement une augmentation de 0 802 DH décrétée par l'arrêté 2/3 du Ministre délégué auprès du Premier Ministre chargé des affaires économiques et sociales.

(35) A l'origine de cette régression, on peut trouver une tendance à la baisse des exportations touchant les produits bruts d'origine animale et végétale(- 27,3%), ainsi qu'une chute de nos ventes phosphatières (-1%), passant de 8372,8 à 8286 millions de DH.

Des chiffres plus récents témoignent de l'aggravation du déficit commercial en 1992. En effet, celui-ci est passé à 28,8 milliards de DH, alors qu'il était de 22,4 en 1991, ramenant le taux de couverture à 54% au lieu de 62,4% en 1991. Ainsi, les exportations ont chuté de 9,2% (sauf l'énergie) plus précisément, les recettes d'acide phosphorique ont dégringolé de 11% et celles des engrais de 20,9%. En revanche, les importations de produits alimentaires se sont accrues de 46,4%, la facture de blé ayant connu à elle seule une ascension de 98,2%.

Si en 1990, on avait 5,5% des entreprises avec un effectif employé en-deçà de celui de 1989, un an après, la proportion avait presque doublé ; la totalité des entreprises enquêtées attribuent ce désengagement à une dégradation de la situation économique, assortie toutefois, pour la moitié d'entre elles, d'une amélioration de la productivité.

Bien mieux, les secteurs du textile et du cuir, réputés pour être "labor using", continuent d'essuyer la plus forte baisse en matière d'effectifs : 36 % des entreprises interrogées déclarent disposer d'un effectif lors du premier semestre 1991 inférieur à celui du semestre précédent, alors qu'elles n'étaient que de 17% en 1990.

De même en est-il de l'agro-alimentaire où 13% des entreprises ont là aussi pâti de la mauvaise campagne agricole, tandis que dans de nouveaux créneaux relevant du secteur de l'imprimerie / informatique / bureautique, l'on se trouve en-deçà des promesses faites avec 15% des sociétés enregistrant une contraction des effectifs.

En revanche, les I.M.M.E, la chimie et parachimie, considérées comme étant les "fers de lance" de l'emploi, ont stagné.

***Nécessité de tenir compte du secteur informel**

Bien qu'ignoré par les comptes nationaux et évacué quant à la prise de décision en matière de politique économique, le secteur informel reste une donnée majeure de notre économie ; comment en faire abstraction alors qu'il est générateur d'une valeur ajoutée non négligeable au sein de notre économie et pourvoyeur d'emploi et de revenus ?

Une des moindres conséquences en est que les chiffres du P.I.B et du P.N.B par tête publiés par les organismes internationaux sont sous-estimés si ce n'est erronés, cette difficulté étant renforcée par le fait que les pays économiquement faibles disposent généralement de statistiques médiocres, surtout dans les domaines de l'agriculture et de l'artisanat. Bien entendu, ce problème est plus facilement soluble que celui des très nombreuses activités n'apparaissant pas sur le marché.

Dans tout cela, il y a le revers de la médaille, en ce sens que la fragilité de l'équilibre social a pour corollaire l'étendue de la population vivant

dans le secteur informel⁽³⁶⁾ ou qui vivote aux frontières de la pauvreté absolue⁽³⁷⁾, étoffée par la dégradation du pouvoir d'achat de la population salariée.

En guise de conclusion, il serait opportun de citer Alexandre de Marenches⁽³⁸⁾ :

"Méfiez-vous de vos sentiments personnels. Ils interfèrent dans la froide analyse. Cartésien, ne négligez pas la puissance de l'irrationnel soumis à la surinformation et à la désinformation, nous raisonnons trop souvent en termes d'émotions prédigérées. Apprenez à oublier.

Apprendre est facile. Comme disait Jules Renard :

" Ayez des idées arrêtées, mais pas toujours au même endroit "!

(36) L'enquête réalisée en 1988 par la Direction de la Statistique l'estime à 480 000 travailleurs dont la moitié sont à leur compte.

(37) Sa population a été estimée par la BIRD à 4 millions d'habitants en 1990-91.

(38) Cf. " *Dans le secret des princes* " Editions Stock, Paris, 1986.

LA NOUVELLE RÉFORME FISCALE AU MAROC À TRAVERS L'EXEMPLE DE LA T.V.A.:

LA T.V.A. ENTRE LES IMPÉRATIFS D'UNE RÉFORME FISCALE SUBIE ET LES EXIGENCES D'UNE MISE EN ŒUVRE ADÉQUATE.

Mohamed EL KADMIRI (*)

La réforme fiscale (R.F.) du Maroc de la décennie 80 ⁽¹⁾ constitue une composante essentielle du Programme d'Adjustement Structurel (P.A.S.). Ce dernier a été conçu et mis en œuvre sous la conduite et la bénédiction de la B.I.R.D. et du F.M.I, en raison de la velléité du Maroc à assainir efficacement la situation de ses finances publiques et à redresser correctement l'état de ses comptes extérieurs.

Dans ces conditions, les experts de ces deux organismes extérieurs estiment que les générateurs de la crise résident dans l'adoption par le Maroc, durant les décennies 60 et 70, d'une politique de relance inflationniste. Cette dernière s'est concrétisée par la stimulation de la demande globale grâce essentiellement à la poursuite d'une politique budgétaire expansionniste. C'est ainsi que "la thérapeutique " proposée voire même imposée par ces experts consiste à réduire sensiblement la Demande globale moyennant la mise en œuvre d'une politique déflationniste, basée notamment sur la mise en vigueur d'une politique budgétaire restrictive...

C'est dans ce cadre qu'on peut situer l'institution de la T.V.A qui a visé, entre autres, la contraction de la demande globale à travers le renforcement du prélèvement fiscal sur la consommation.

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) marquée par la mise en vigueur de :

- la T.V.A en 1986
- I.L.S en 1987
- I.L.G.R en 1990

Par ailleurs, l'institution de la T.V.A. en remplacement de la TPS s'est justifiée par la nécessité d'améliorer le rendement fiscal pour faire face au remboursement de la dette publique, ce qui ne fait que garantir les droits des partenaires financiers extérieurs (BIRD... etc).

Ainsi, la T.V.A. a été instituée au Maroc pour contribuer au rétablissement de l'équilibre global face à une conjoncture inflationniste et à l'amélioration du niveau des recettes de l'Etat, compte tenu de l'alourdissement du déficit budgétaire.

Dans cette perspective, nous voulons savoir à juste titre si la T.V.A. fonctionne-t-elle au Maroc telle qu'elle devrait normalement fonctionner ?

Précisément, est ce que son institution répond-t-elle aux conditions qui ont facilité son apparition et soutenu son essor dans les Pays Développés (P.D) en tant qu'un bel instrument fiscal à la fois moderne et exigeant ?

PARTIE I : La T.V.A telle qu'elle doit fonctionner : la T.V.A. en tant que fruit et expression d'un stade avancé du développement des P.D.

Il conviendrait en premier lieu de préciser la signification du concept de la valeur ajoutée (V.A.) pour pouvoir saisir avec autant de netteté les différences qui opposent le mode cumulatif au mode soustractif et manière de calcul de la T.V.A.

Ces précisions étant faites, il serait intéressant par ailleurs de clarifier les conditions requises en matière d'une institution appropriée de la T.V.A.

A- Définition des concepts de V.A. et de T.V.A.

La définition de la T.V.A. dépend de celle de la V.A., dans la mesure où le mode de calcul de la T.V.A. est fonction de la manière dont on définit et on détermine la V.A.

1°) Définition de la V.A.

La V.A suppose l'existence d'un cycle de production comportant une série de phases par lesquelles passe tout produit fini (P.F.). En effet, sans à l'approfondissement de la division de travail et à l'intensification de la spécialisation professionnelle, les P.F. ne peuvent être livrés à la consommation finale qu'après avoir parcouru plusieurs stades tant au niveau de la production qu'au niveau de la circulation.

Ce circuit correspond donc à l'apparition d'une valeur au début du cycle qui se transforme progressivement en passant par différents stades pour former à la fin du cycle une valeur beaucoup plus grande cristallisée dans le P.F. Cette dernière incorpore les efforts successifs fournis par les différents intervenants tout au long du cycle du P.F.

De ce point de vue, la valeur observée à la fin du cycle correspond à un ensemble de V.A. dont chacune absorbe la V.A. par le stade précédent et contribue à la formation de la V.A. du stade suivant.

Par conséquent, la valeur observée au niveau de chaque stade correspond à une certaine consommation intermédiaire (C.I) - représentant la V.A par le stade antérieur - à laquelle s'ajoute la V.A par le stade en question.

$$\text{Ainsi, } V = C.I + V.A$$

A titre d'illustration, on peut donner l'exemple d'un produit noté "X" qui passe par quatre stades pour prendre la forme d'un P.F.

En vertu de l'équation ci-dessus, on détermine les valeurs observées au niveau de ces stades en supposant que la C.I du premier stade est insignifiante. Cette C.I est présumée donc être égale à zéro.

Ces valeurs se présentent comme suit :

- Stade 1 : $V_1 = V_0 + V.A_1$	Avec $C.I_1 = V_0 = 0$
- Stade 2 : $V_2 = V_1 + V.A_2$	" $C.I_2 = V_1$
- Stade 3 : $V_3 = V_2 + V.A_3$	" $C.I_3 = V_2$
- Stade 4 : $V_4 = V_3 + V.A_4$	" $C.I_4 = V_3$

d'où

$$\begin{aligned} V(X) = V_4(X) &= V_3 + V.A_4 \\ &= V_2 + V.A_3 + V.A_4 \\ &= V_1 + V.A_2 + V.A_3 + V.A_4 \\ &= V.A_1 + V.A_2 + V.A_3 + V.A_4 \end{aligned}$$

Ainsi

$$\boxed{V_n(X) = \sum_{n=1}^n V.A_n} \quad (1)$$

A quoi la V.A peut-elle être égale ?

$$\text{Soit } V_3 = V_2 + VA_3$$

$$VA_3 = V_3 - V_2$$

$$VA_3 = V_3 - (V_1 + VA_2)$$

$$VA_3 = V_3 - (VA_1 + VA_2)$$

Ainsi

$$VA_n = V_n - \sum_{n=1}^{n-1} VA_n \quad (2)$$

$$\text{d'où } TVA_n = TV_n - TV_{n-1}$$

$$\text{avec } TV_{n-1} = \sum_{n=1}^{n-1} VA_n$$

Cela signifie que la T.V.A à payer (TVA_n) par le stade "n" correspond à la différence entre la T.V.A calculée en fonction de la valeur observée au stade "n" (TV_n) et la TVA calculée en fonction de la valeur observée au stade précédent (TV_{n-1} : correspondant à la taxe appliquée aux V.A par les stades antérieurs au stade n) et effectivement payée par le stade "n" au niveau de sa C.I.

2° Détermination de la T.V.A à travers son mode de calcul : passage du mode cumulatif au mode soustractif

La T.V.A . calculée en fonction de V (X) ne pourra correspondre exactement aux taxes calculées en fonction des V.A. successives que si on adopte le mode de calcul soustractif. En quoi donc consiste ce dernier ? Pour y répondre, on calcule selon les modes cumulatif et soustractif la T.V.A. d'un P.F comportant 3 stades dont chacun fait apparaître une V.A. ou suppose que:

$$\text{- } VA_1 = 100, \quad VA_2 = 50, \quad VA_3 = 60, \quad \text{soit donc } V = \sum VA = 210.$$

$$\text{- Taux de la T.V.A.} = 20\%$$

Les résultats du calcul de la TVA selon ces deux modes se présentent comme suit :

Mode cumulatif	Mode soustractif
Stade 1 : VA1 = V1 = 100 TVA1 = 100 x 0,20 = 20 V1 (T.T.C) = 100+20 = 120 Stade 2 : VA2 = 50 V2 = 120 + 50 = 170 TVA2 = 170 x 0,20 = 34 V2 (T.T.C) = 170 + 34 = 204 Stade 3 : VA3 = 60 V3 = 204 + 60 = 264 TVA3 = 264 x 0,20 = 52,8 V3 (T.T.C) = 264 + 52,8 = 316,8 - Taxes collectées : 20 + 34 + 52,8 = 106,8 - Prix final : 316,8	Stade 1 : VA1 = V1 = 100 TV1 = 100 x 0,20 = 20 TVA1 = TV1 - TV0 = 20 - 0 = 20 V1 (T.T.C) = V1 + TV1 = 100 + 20 = 120 Stade 2 : VA2 = 50 V2 = 100 + 50 = 150 TV2 = 150 x 0,20 = 30 TVA2 = TV2 - TV1 = 30 - 20 = 10 V2 (T.T.C) = V2 + TV2 = 150 + 30 = 180 Stade 3 : VA3 = 60 V3 = 150 + 60 = 210 TV3 = 210 x 0,20 = 42 TVA3 = TV3 - TV2 = 42 - 30 = 12 V3 (T.T.C) = V3 + TV3 = 210 + 42 = 252 - Taxes collectées : 20 + 10 + 12 = 42 - Prix final : 252

La comparaison de ces deux modes de calcul de la T.V.A dépend de la prise en compte d'un certain nombre d'indicateurs d'appréciation significatifs. Le tableau ci-après récapitule ces indicateurs à partir des résultats obtenus en fonction de l'adoption de tel ou tel mode de calcul de la T.V.A :

Indicateurs d'appréciation	mode cumulatif (1)	mode soustractif (2)	Variation (2) - (1) en %
Taxes collectées (T.C) en DH	106,8	42	- 60,7
Prix final (P.F) en DH	316,8	252	- 20,5
Pression fiscale (T.C/VA) en %	50,8	20	- 30,8
Charge fiscale (T.C/PF.) en %	33,7	16,6	- 50,7

Ce tableau montre que la substitution du mode soustractif ou déductible (basé sur le respect de la règle de la déductibilité) au mode cumulatif se traduit par une diminution sensible du prix final qui passe de 316,8 à 252 soit un taux de décroissance de 20,5%.

Cette diminution du prix résulte d'une réduction notable des taxes collectées dont le montant passe de 106,8 à 42 soit un taux de décroissance de 60,7 %.

En effet, dans le mode cumulatif l'importance des T.C s'explique par l'application du taux d'imposition de 20% à une base imposable trop gonflée comportant, outre les V.A, les T.V.A antérieures déjà payées sur les C.I. Cette importance est due par ailleurs à l'impossibilité de déduire ces T.V.A. antérieures lors du calcul de la T.V.A. à payer par tel ou tel stade.

L'importance de ces T.C. ne fait qu'aggraver la pression fiscale qui atteint dans ces conditions le taux de 50,8% ce qui alourdit le prix final en ce sens que la charge fiscale représente 33,7% de ce prix.

En revanche, dans le mode déductible la réduction des T.C. s'explique par l'application du taux d'imposition de 20% à une base imposable réduite et raisonnable comportant uniquement les V.A. En outre, cette réduction s'explique par la possibilité de déduire, au moment de la détermination de la T.V.A. à payer par tel ou tel stade, les T.V.A. antérieures ayant frappé les C.I de ce stade. Enfin, cette réduction fait correspondre exactement le montant des T.C au montant de la T.V.A. calculée en fonction de la somme des V.A.

Dans ces conditions, on assiste à un affaiblissement de la pression fiscale qui correspond parfaitement au taux d'imposition de 20%.

Cet affaiblissement s'accompagne d'un allègement sensible de la charge fiscale qui passe de 33,7% à 16,6% ce qui se traduit à la fin du cycle par une diminution appréciable du prix final qui passe de 316,8 à 252.

Ainsi, l'adoption du mode soustractif en matière de calcul de la T.V.A. permet au consommateur final, grâce notamment au respect de la règle de la déductibilité, de profiter d'une diminution des prix qui ne manque pas d'agir positivement sur le niveau de son pouvoir d'achat.

Finalement, cet exemple montre en toute lucidité que l'administration fiscale peut, entre autres, manipuler telle ou telle technique d'imposition et de détermination de la base imposable pour aggraver ou alléger la pression fiscale de tel ou tel impôt.

Cependant, avant de choisir telle ou telle technique, il conviendrait de s'assurer si l'environnement économique et social peut générer une base imposable suffisante. En effet, c'est la préexistence de cette dernière qui constitue la condition première en matière d'institution de tel ou tel impôt.

Qu'en est-il donc de cette condition et des autres conditions en matière d'institution de la T.V.A.

B/ Conditions requises en matière d'une mise en œuvre appropriée de la T.V.A.

Comme on vient de le souligner dans ce qui précède, la condition la plus fondamentale est représentée par l'existence préalable d'une assiette fiscale de plus en plus appréciable.

En effet, la T.V.A. a émergé et s'est épanouie dans les P.D., placés dans un milieu économique et social très évolué et bien structuré. De ce fait, la réussite et le rendement de la T.V.A. dépendent grandement de ce milieu et en particulier de la présence d'unités de production suffisantes, couvrant quasiment la totalité du processus de production de l'amont vers l'aval. Ces unités sont donc génératrices d'une grande V.A., ayant justifié l'opportunité d'institution de la T.V.A.

Précisément, la T.V.A. a vu le jour dans les P.D. parvenus à un stade avancé de leur industrialisation, ce qui suppose un haut niveau de développement des Forces productives (F.P).

Cependant, la transposition de la T.V.A. dans un milieu économique et social, non encore évolué et faiblement structuré, ne peut qu'échouer, dans la mesure où l'industrialisation prend ici la forme d'un processus subi, désintégré et loin d'être achevé. Il s'agit ici de l'industrialisation des PSD qui s'est déclenchée en fonction de leur intégration passive dans la Division internationale du travail (DIT). C'est ainsi que ces pays se limitent le plus souvent à exporter leurs produits à l'état brut et à importer des produits à l'état fini. par ailleurs, ces pays ont pu s'industrialiser en se spécialisant dans une partie limitée du cycle du produit dans le cadre de la délocalisation-fragmentation du procès de production à l'échelle mondiale.

Il est donc évident que cette forme d'exportation et d'importation et donc d'industrialisation prive les PSD d'intervenir dans une grande partie du cycle du produit susceptible de générer une V.A de plus en plus grande.

Pour y parvenir, il conviendrait d'asseoir l'industrialisation des PSD sur le développement endogène de leurs FP, ce qui devrait se traduire par l'intégration de leurs industries à travers le noircissement progressif de leurs tableaux d'input - output.

En outre, d'autres conditions non moins importantes méritent d'être

remplies. Il s'agit de :

- la nécessité de généraliser et d'étendre l'application de la T.V.A. à tous les intervenants dans les différents circuits de production et de distribution. En effet, le fonctionnement efficace du système de la T.V.A. suppose la suppression des exonérations, puisque plus on multiplie celles-ci, plus on perturbe ce fonctionnement. A titre d'illustration, si une entreprise située au milieu du cycle de la production est exonérée de la T.V.A. cela signifie qu'elle ne pourra pas collecter de taxes sur ses ventes et partant de là ne pourra pas faire jouer la règle de la déductibilité malgré le fait qu'elle a déjà payé des taxes sur ses achats. Dans ces conditions, ces taxes déjà payées deviennent un élément du coût de production de cette entreprise, ce qui provoque le gonflement de la base imposable de l'entreprise du stade suivant (cf : Voir exemple en annexe 1).

Cette situation concerne également l'exonération de la TVA profitant à une composante de la consommation intermédiaire d'un même produit. Dans ce cas, malgré cette exonération, on assiste désormais à la rémanence de cette T.V.A., dans la mesure où cette composante est prise en compte dans le calcul de la T.V.A. relative à ce produit

- la nécessité d'uniformiser les taux d'imposition en ce sens que la multiplicité des taux perturbe le jeu de la règle de la déductibilité. Cette perturbation se concrétise par un butoir ou une rémanence (cf : exemple en annexe 2).

- la nécessité d'organiser clairement et strictement les circuits de production et de distribution, de telle sorte que les différents intervenants puissent respecter leurs obligations en fonction de leurs places dans ces circuits. En effet, et à titre d'exemple le consommateur final ne doit pas s'approvisionner auprès du grossiste et le détaillant auprès de l'usine. Des comportements de ce genre ne font que placer les différents intervenants dans une situation de concurrence effrénée et déloyale. Cette dernière peut provoquer une perte de recettes pour l'Etat. C'est le cas, à titre d'exemple, du grossiste qui se substitue au détaillant en facturant la marchandise au consommateur final en fonction du prix du marché de gros. Dans ce cas, on observe la suppression de la V.A. devant être créée par le détaillant et donc de la T.V.A. qui en résulte.

- la nécessité pour les entreprises d'avoir une situation de trésorerie très bonne leur permettant de s'acquitter de la T.V.A. à l'échéance, ce qui suppose une gestion financière privée très efficace.

- la nécessité d'élargir continuellement le marché en vue de soutenir le processus de génération et de réalisation de la V.A. et donc de la T.V.A. qui en résulte. Cet élargissement suppose une action profonde sur le comportement des consommateurs moyennant l'adoption d'une meilleure politique de répartition des revenus.

- la nécessité de généraliser la tenue de la comptabilité à tous les opérateurs économiques soumis à la T.V.A. L'intérêt que présente la comptabilité pour l'administration fiscale notamment est indéniable. En effet, cette administration aura la possibilité, dans ce cadre, d'identifier séparément au niveau du chiffre d'affaires les parts respectives de la consommation intermédiaire et de la V.A. Dans ces conditions, il conviendrait de choisir et d'adopter le mode de calcul de la T.V.A., basé sur la prise en compte de la V.A. comme base imposable. Ce mode de calcul permet de résoudre les problèmes posés par :

- l'introduction des exonérations ;
- la multiplication des taux d'imposition ;
- la règle du butoir ;
- la rémanence de la T.V.A.

Après avoir analysé la T.V.A. telle qu'elle devrait fonctionner, il serait intéressant d'étudier la T.V.A. telle qu'elle fonctionne au Maroc, ce qui nous permettra d'apprécier sa capacité à répondre efficacement aux exigences de sa mise en œuvre appropriée.

PARTIE II : LA T.V.A telle qu'elle fonctionne au Maroc : La T.V.A en tant qu'aboutissement d'une réforme fiscale subie et expression de la nécessité de transposition d'un impôt moderne dans un milieu économique et social non encore aménagé.

Après avoir analysé dans une première partie la T.V.A. telle qu'elle doit fonctionner, en mettant l'accent notamment sur les conditions qui ont favorisé sa naissance et son épanouissement dans les P.D. il serait intéressant à la lumière de ce cadre de référence, correspondant au lieu d'origine de la T.V.A., d'examiner et d'apprécier la T.V.A. marocaine, ce qui nous permettra de mesurer sa capacité à répondre efficacement aux conditions de sa mise en œuvre appropriée. Cette approche nous amène à poser le problème de la contribution de la T.V.A. dans le processus de la réforme fiscale au Maroc à travers l'évolution de son rendement et l'impact de ce rendement sur la fiscalité marocaine, ainsi que sur son environnement économique et social.

A - Caractéristiques de la T.V.A. Marocaine

Ces caractéristiques peuvent être mises en évidence à travers l'analyse de la TVA au niveau de son champ d'application, de sa déductibilité, de ses exonérations, de sa base imposable, de son barème et de son fait générateur.

• 1°/ Le champ d'application de la T.V.A.

Le dahir instituant la T.V.A. au Maroc stipule qu'il est institué une taxe sur le C.A dite T.V.A. qui s'applique :

- aux opérations de nature industrielle, commerciale, artisanale ou relevant de l'exercice d'une profession libérale accomplie au Maroc.
- aux opérations d'importation.

Le changement décisif introduit dans ce domaine à travers le passage de la T.P.S. à la T.V.A. concerne l'élargissement du champ d'application de la T.P.S. qui était limité à la production et qui a été étendu sous le système de la T.V.A. au commerce de gros et le seuil d'exonération a été fixé dans ce cadre à 120.000 DH du C.A.

Cependant, en plus des personnes imposables de plein droit (entrepreneurs de manufacture, grossistes, lotisseurs, promoteurs immobiliers ... etc), d'autres personnes peuvent être assujetties par option et à titre facultatif. Il s'agit :

- des commerçants qui exportent directement les produits, objets ou marchandises pour leur C.A. à l'exportation.
- des petits fabricants et des petits prestataires qui réalisent des ventes et des prestations pour un C.A. annuel < à 120.000 DH (ex : artisans, cafetiers, mécaniciens... etc).
- les revendeurs en l'état de produits autres que certains articles de première nécessité exonérés (pain, lait, sucre, sel, riz, dattes... etc).

Ces personnes assujetties par option à la T.V.A.; sont motivées par les possibilités de déduction des taxes ayant grevé leurs achats au titre de la T.V.A.

2°/ Les exonérations de la T.V.A. au Maroc

Nous avons souligné auparavant que la mise en œuvre efficace de la T.V.A. est commandée, entre autres, par les possibilités et le degré de sa généralisation à tous les produits et services et à tous les biens et services incorporés dans le même bien ou service, ce qui implique la suppression de toute forme d'exonération de la T.V.A. pour que notamment la technique de la déductibilité puisse jouer pleinement son rôle.

Cependant, nous pouvons constater que le respect de certaines contraintes d'ordre fiscal, économique et social s'est concrétisé au Maroc par l'introduction d'une série d'exonérations lors de la confection et de la promulgation du dahir sur la T.V.A. ainsi qu'à travers les notes circulaires portant application de la T.V.A. et qui ont été établies par l'administration fiscale à cet effet.

2.1 : Les exonérations d'ordre fiscal

Il s'agit ici de l'exonération au titre de la T.V.A. concernant certains produits spécifiques qui, bien qu'ils dégagent une V.A. devant justifier le prélèvement d'une T.V.A., sont exclus de son domaine d'application. Cette exclusion se justifie par le fait que ces produits sont déjà soumis à des impôts indirects qui les frappent de manière spécifique. Ces impôts correspondent au Maroc aux taxes intérieures de consommation (TIC) qui sont calculées selon le procédé d'impôt spécifique (basé sur les spécificités et les caractéristiques intrinsèques des objets) qui frappe spécifiquement certains biens et services : le sucre, le café, le thé, les produits pétroliers...

2.2 : Les exonérations d'ordre économique :

Il s'agit ici de motiver et d'encourager certains investisseurs, opérant dans des secteurs de l'économie jugés prioritaires et sensibles, en leur accordant des avantages fiscaux dont l'exonération de la T.V.A. peut constituer une composante essentielle. L'agriculture offre à cet effet un exemple typique, puisqu'en plus de l'exonération de l'impôt agricole jusqu'à l'an 2020 elle bénéficie par ailleurs de l'exonération de la taxe devant être prélevée sur sa propre V.A. et du remboursement des T.V.A. ayant frappé les différents éléments de sa propre consommation intermédiaire (C.I.). L'effet conjugué de ces exemptions se traduit par le relance de l'agriculture d'exportation qui devient ainsi plus compétitive sur le marché mondial.

Par ailleurs, les entreprises bénéficiant des codes d'investissement peuvent recevoir en suspension de la T.V.A. à l'intérieur les produits

intermédiaires nécessaires à leur activité d'exportation.

L'exonération avec bénéfice du droit à déduction profite également aux opérations de vente, de réparation et de transformation des bâtiments de mer et du matériel de pêche (stimulation de la pêche maritime) et aux opérations de location de villages de vacances ou d'immeubles à des fins touristiques (promotion du tourisme).

2.3 : Les exonérations d'ordre social :

Il s'agit ici de certains produits de large consommation tels que le lait et le pain. Il s'agit aussi de la construction de logements réalisée par des coopératives et des œuvres sociales.

Il s'agit également dans ce domaine des exonérations à caractère culturel qui touchent les journaux, les publications... etc.

Or ces exonérations ne peuvent être significatives que si elles sont complétées par la déduction-emboursement des T.V.A. ayant frappé les stades antérieurs (matériel de traitement et de distribution du lait... etc).

3°/ En quoi consiste la déductibilité de la T.V.A au Maroc ?

Le fonctionnement de la T.V.A. repose sur la technique de la déductibilité qui consiste à déduire les taxes payées sur les achats (en amont) de celles payées sur les ventes (en aval). La raison en est que les taxes en aval sont calculées non pas en fonction de la V.A. en aval mais en fonction de la valeur des ventes réalisées à ce stade. Cette valeur qui constitue la base imposable de la T.V.A. en aval, comprend d'une part la V.A. (VAn) du stade en question et sa C.I (Hors T.V.A.) correspondant aux V.A. par les stades

antérieurs $\left(\sum_{n=1}^{n-1} VAn \right)$. Ce mode de calcul de la T.V.A. justifie la déduction

des taxes en amont de celles en aval pour ne pas payer en aval et pour la deuxième fois les taxes payées en amont.

Sous le régime de la T.P.S. on distinguait la taxe sur les services de la taxe sur les produits.

La première était une taxe cumulative qui n'obéissait en aucun cas au principe de la T.V.A.

La deuxième était une taxe plus ou moins proche du principe de la T.V.A. en ce sens que cette taxe comportait des déductions limitées uniquement aux matières premières et aux produits intermédiaires directement intégrés dans la fabrication du produit fini (déductions physiques) et à certains investissements (machines et bâtiments industriels... etc) contribuant directement à la production de ce produit (déductions financières).

En outre, ces déductions couvraient seulement le domaine de la production mettant ainsi à l'écart le réseau de commercialisation.

L'entrée en vigueur de la T.V.A. au Maroc à partir du 1.4.1986 a introduit des changements significatifs à travers :

- la fusion de ces deux taxes en une seule appelée la T.V.A., qui s'applique aux produits et aux services.

- l'extension du champ d'application de la T.V.A. au commerce de gros.

- l'extension du mécanisme de déduction qui couvre cette fois-ci tous les biens et services utilisés et contribuant à la production et à la distribution des produits et services soumis à la T.V.A.

Ainsi, l'apport qualitatif de la T.V.A. a trait à l'extension du mécanisme des déductions, ce qui signifie que les déductions sont afférentes aux taxes ayant grevé les éléments intégrés dans la composition physique du produit fini (produits intermédiaires ...etc) et aux taxes ayant grevé les éléments incorporés dans le produit de manière financière (frais généraux, immobilisations... etc).

S'agissant des activités stimulées telles que les exportations qui sont exonérées de la T.V.A. en aval, la déductibilité se traduit soit par le remboursement immédiat des taxes ayant grevé les achats soit par l'imputation de ces taxes sur la T.V.A. en aval que l'exportateur doit payer à l'Etat sur les ventes effectuées sur le marché local. Autrement dit, dans de pareils cas la déductibilité se concrétise par un remboursement ou une compensation.

Cependant le procédé de l'imputation (compensation) constitue la règle alors que le procédé du remboursement constitue l'exception, en ce sens qu'il est réservé à un domaine limité (exportations, produits acquis dans le cadre de régimes économiques en douane... etc).

Ces deux procédés expriment en commun le cas des taxes collectées

(en aval) qui se situent en deçà des taxes sur les C.I (en amont). Ce cas appelé "règle du butoir" rend l'Etat débiteur vis à vis du contribuable, ce qui justifie le remboursement de la différence ou son imputation sur les T.V.A. à payer ultérieurement par ce contribuable à l'Etat.

4°/ Comment la base imposable de la T.V.A. au Maroc est-elle déterminée ?

L'article 11 du dahir sur la T.V.A. stipule que la base imposable de la T.V.A. comprend "le prix des marchandises, des travaux ou des services et les recettes accessoires qui s'y rapportent ainsi que les frais, droits et taxes y afférents à l'exception de la T.V.A."

De ce point de vue, en plus de la valeur du bien ou du service ou des travaux, il faut intégrer dans la base imposable de la T.V.A.:

- les frais de vente : frais de transport et d'emballage à la charge du vendeur ... etc.

- les droits et taxes hors T.V.A.

- les recettes accessoires (produits de vente de déchets, subventions accordées par l'Etat pour soutenir le prix d'un bien ou d'un service ou pour compléter la rémunération du facteur travail).

- les produits financiers (intérêts sur ventes à terme, intérêts sur prêts... etc).

- les compléments de prix suite à une révision des prix des achats ou des ventes. En revanche les rabais, remises et ristournes doivent être déduits de la base imposable de la T.V.A.

Ainsi le T.V.A. marocain est assise non pas sur la V.A. mais sur la valeur du produit et du service et des frais et recettes qui s'y rattachent. la T.V.A. ainsi calculée risque de dépasser largement la T.V.A. calculée en fonction de la V.A. en raison de l'exonération de certains éléments de cette valeur de la T.V.A. ou de la différenciation des taux d'imposition.

5°/ Qu'en est-il du fait générateur de la T.V.A au Maroc

Le fait générateur de la T.V.A., correspondant à l'événement qui rend la personne imposable redevable de cette taxe vis à vis de l'Etat, est constitué en général par l'encaissement total ou partiel du prix des produits

vendus ou des services rendus. Cependant, le régime du débit consiste à payer la T.V.A. sur la base de la facturation et de l'enregistrement comptable. Dans ce cas, le redevable doit s'acquitter de la T.V.A. même si la recette n'a pas encore été encaissée. C'est ainsi que la T.V.A. correspond à un crédit d'impôt ou à une avance accordée par les redevables à l'Etat et qui est récupérée par ceux-ci en cas d'encaissement intégral grâce au mécanisme de translation. En outre, ce mécanisme permet à ces redevables de récupérer les TVA qu'ils ont dû payer sur leurs C.I. en les répercutant sur le consommateur final.

Le régime retenu par le Maroc est le régime du débit qui suppose une situation de trésorerie privée très bonne.

6°/ Qu'en est-il du barème de la T.V.A au Maroc

Le passage de la T.P.S à la T.V.A. s'est traduit par la simplification du barème d'imposition à travers la limitation du nombre des taux d'imposition. Ces derniers comportent un taux normal de 19% applicable aux biens et services non soumis aux taux réduits (7%, 12% et 14%) ou au taux majoré de 30% applicable aux biens de luxe. Ce dernier taux a été supprimé par la L.F 1993 à partir du 1.1.1993.

Cette multiplicité des taux d'imposition fausse le jeu de la règle de la déductibilité si les biens et services en question constituent les éléments d'un même bien ou service.

B- EVOLUTION DU RENDEMENT DE LA T.V.A

(Voir tableau N 1 et 3)

1. Evolution du rendement de la TPS entre 1981-198

(avant l'entrée en vigueur de la TVA)

On considère l'année 1980 comme une année de base et on calcule l'évolution et le taux moyen d'évolution des grandeurs fiscales durant la période 1981 - 1985 en signalant au passage l'évolution des R.O. (recettes ordinaires) qui est principalement imputable à l'évolution des R.F. (recettes fiscales).

-Les variations des R.O entre 1981 -1985 comparées aux R.O enregistrées en 1980 connaissent une évolution de 221,6% correspondant à un taux moyen d'évolution de 44,3% par an.

-Cette évolution s'explique notamment par une évolution sensible.

des R.F dont la part dans les R.O. est passée de 84 % en 1981 à 87% en 1985, correspondant à une évolution de 212,4% soit un taux moyen d'évolution de 42,5% par an.

L'évolution des R.F est particulièrement imputable à l'évolution des I.I (impôts indirects) au sens large dont la part dans les R.F est passée de 78% en 1981 à 75% en 1985, correspondant à une évolution de 206,5% soit un taux moyen de 41,3% par an.

En outre, l'importance des I.I. dans l'évolution des R.F. durant cette période, peut se justifier par la prépondérance de la variation des I.I qui intervient à raison de 74% dans la variation des R.F. durant la période 1981-85.

L'évolution des I.I. au sens large est due spécialement à l'évolution des I.I. au sens réduit dont la part dans les I.I. au sens large est passée 51% en 1981 à 59% en 1985, correspondant à une évolution de 244,2% soit un taux moyen de 48,8% par an.

L'évolution des I.I. au sens réduit s'explique en particulier par l'évolution de la T.V.A dont la part dans ces I.I est passée de 70% en 1981 à 75% en 1985, correspondant à une évolution de 312,6% soit un taux moyen de 62,5% par an.

L'évolution de la T.V.A est due notamment à l'évolution de la T.V.A à l'importation dont la part dans la T.V.A est passée de 51% en 1981 à 53% en 1985, correspondant à une évolution de 389% soit un taux moyen de 77,8% par an.

En conclusion, l'évolution de ces grandeurs ainsi récapitulée se traduit par une évolution notable du rendement fiscal de la T.P.S. dans la mesure où sa part dans les R.F est passée de 26,9% en 1981 à 33% en 1985, correspondant à une croissance notable de sa pression fiscale. Cette dernière est passée de 5,5% en 1981 (contre 20,7% pour la pression fiscale globale) à 6,9% en 1985 (contre 20,8% pour la pression fiscale globale).

En outre, la variation de la T.P.S. intervient à raison de 7,7% dans la variation des R.F. durant la période 1981 - 1985.

2/ Evolution du rendement de la TVA entre 1985 - 1990 (après l'entrée en vigueur de la T.V.A.)

On prend également 1980 comme année de référence pour mesurer cette évolution durant la période 1980-1990.

La variation des R.O entre 1986-1990 comparées aux R.O enregistrées en 1980 connaissent une évolution de 801,5% correspondant à un taux moyen de 160% par an (contre seulement 10% entre 1981-1985).

Cette évolution est due notamment à l'évolution des R.F dont la part dans les R.O est passée de 82% en 1986 à 80% en 1990.

Les variations des R.F entre 1986-1990 expriment une évolution de 560,2% correspondant à un taux moyen de 132% par an (contre seulement 42,5% entre 1981-1985).

L'évolution des R.F s'explique toujours par la prépondérance des I.I au sens large qui représentent dans ce cadre 71% en 1990 contre 73% en 1986. En outre, la variation des R.F dépend à raison de 60% de celle des I.I au sens large.

Les variations des I.I au sens large entre 1986-1990 expriment une évolution de 585,4% correspondant à un taux moyen de 117,1% par an (contre seulement 41,3% entre 1981-1985).

L'évolution des I.I au sens large est due notamment à l'évolution des I.I au sens réduit dont la part dans les I.I au sens large est passée de 60% en 1986 à 57% en 1990, correspondant à une évolution de 698,5% soit un taux moyen de 139,7% par an (contre seulement 48,8% entre 1981-85).

L'évolution des I.I au sens réduit est due principalement à l'évolution de la T.V.A dont la part dans ces I.I est passée de 71% en 1986 à 73% en 1990, correspondant à une évolution de 812,7% soit un taux moyen de 162,5% par an (contre seulement 62,5% entre 1985-1981).

L'évolution de la T.V.A est due notamment à l'évolution de la T.V.A à l'importation dont la part dans la T.V.A. est passée de 53% en 1986 à 58,7% en 1990, correspondant à une évolution de 104,8% soit un taux moyen de 30,9% par an (contre seulement 77,8% entre 1981-1985).

En conclusion, l'évolution de ces grandeurs ainsi retracée se traduit par la reproduction du rendement de la T.V.A., dans la mesure où la part de la T.V.A. dans les R.F. est passée de 26,9% en 1981 à 33% en 1985 et à 32% en 1986 pour atteindre seulement 30% en 1990,

correspondant à la reproduction de la pression fiscale de la T.V.A.

Cette dernière est passée de 5,5% en 1981 à 6,3% en 1990 (contre 20,3% en 1981 et 21,4% en 1990 pour la pression fiscale globale).

De même, la variation de la T.V.A. intervient à raison de 25,7% dans la variation des R.F. durant la période 1986 - 1990

En définitive, nous pouvons récapituler l'évolution du rendement de la T.V.A. Comme suit (tableau N 2)

	1981	1983	1985	1986	1990
TVA/RF	26,8	31,4	33,1	32,6	30,0
TVA/PIB	5,5	6,5	6,9	6,1	6,3
TVA int/TVA	49,0	52,1	47,0	46,9	41,3
TVA im/TVA	51,0	47,9	53,0	53,1	58,7
TVA im / PIB	2,7	3,1	3,1	3,2	3,7
TVA int / PIB	2,7	3,4	3,2	2,8	2,6

Source : Confectionné par nous à partir des statistiques du trésor pour l'année 1990.

La part de la T.V.A. dans les R.F. a commencé d'augmenter de manière accélérée à la veille de la réforme fiscale et ce à partir de 1983 où elle a atteint le taux de 31,4% contre 26,8% en 1981 pour se situer à 33,1% en 1985. Ce taux a pu être plus ou moins maintenu dans le cadre de la réforme fiscale avec 32,6% en 1986 et 30% en 1990. Le même constat peut être relevé à travers l'examen de l'évolution de la pression fiscale de la T.V.A. qui passe de 6,9% en 1985 à 6,1% en 1986 pour se situer à 6,3% en 1990.

Par conséquent, comment peut-on expliquer la stabilisation voire même la réduction du rendement de la T.V.A., alors que la réforme vise l'amélioration de ce rendement à travers l'extension du champ d'application de la T.V.A. ?

En effet, malgré l'intégration du commerce de gros dans ce champ, le rendement de la T.V.A. après la réforme est presque identique à celui constaté avant la réforme. Ceci est dû au fait que les recettes supplémentaires obtenues grâce à l'extension du champ d'application de la T.V.A. sont largement compensées par les pertes subies en raison de l'élargissement des déductions, de la suppression du caractère cumulatif de la taxe sur les services et de la multiplication des exonérations et des contreparties notamment dans le domaine agricole et des exportations.

Cette faible ou absence de participation des activités exportatrices dans le rendement de la T.V.A., sont compensées par le renforcement de la contribution des importations dans ce rendement.

En effet, la part de la T.V.A. à l'importation a commencé de prendre de l'importance à partir de 1985 puisqu'elle a atteint 53% contre 47% pour la T.V.A. à l'intérieur. Depuis lors, cette part n'a pas cessé de s'accroître puisqu'elle est passée à 53,1% en 1986 pour atteindre 58,7% en 1990, ce qui s'est traduit par le renforcement de la pression fiscale de la T.V.A. à l'importation qui est passée de 3,2% en 1986 à 3,7% en 1990 contre seulement 2,8% et 2,6% au titre de la T.V.A. à l'intérieur.

Ainsi le passage de la T.P.S. à la T.V.A. n'a pas remis en cause la prépondérance de la T.V.A. à l'importation, qui ne fait que renforcer l'influence de l'extérieur sur les finances de l'Etat, dans la mesure où le rendement fiscal global est tributaire d'une large contribution du prélèvement fiscal sur le commerce extérieur. En effet ce prélèvement (D.D.+ taxes/Produits pétroliers, + T.V.A. à l'Imp^o) rapporté aux R.F. passe de 38,7% en 1986 à 43,4% en 1990. De ce point de vue, la dépendance commerciale bien qu'elle aggrave la subordination et la domination du Maroc par l'extérieur, elle permet à l'Etat de drainer près de la moitié de ses R.F. Cet important drainage fait obstacle à la mise en œuvre et à la réussite de la politique de libéralisation du commerce extérieur vivement recommandée par les experts de la B.I.R.D. et du F.M.I.

De même, la suppression de la T.V.A. à l'exportation et le remboursement des taxes payées sur les C.I. des activités d'exportation permettent certainement l'amélioration de la compétitivité de l'économie marocaine sur le marché mondial mais ils aggravent par ailleurs le processus de l'échange inégal et partant le déficit de la balance commerciale.

C/ Appréciation de la T.V.A au Maroc à travers l'examen des possibilités de réaction des son environnement face aux impératifs de sa mise en œuvre appropriée en tant qu'un impôt moderne

Nous avons précédemment souligné que la T.V.A. a vu le jour au Maroc dans le cadre d'une réforme fiscale subie puisqu'elle a été recommandée voire même imposée par l'extérieur en vue d'améliorer le rendement fiscal face à un déficit budgétaire devenu chronique et intolérable. Dans ces conditions, la T.V.A. au Maroc a été mise en vigueur dans un environnement économique et social qui n'a pas été au préalable aménagé et transformé, alors que la T.V.A. en tant qu'un impôt moderne nécessite

de la tradition et pitoyablement la modernisation de cet environnement.

Nous avons pu saisir l'absence d'arrangement de ce milieu à l'égard des caractéristiques de la T.V.A. au Maroc (cf. 1^{re} partie) ce qui nous renseigne sur la faiblesse de cette dernière à répondre, par elle-même, aux conditions de sa mise en œuvre efficace, en raison notamment de l'introduction des exonérations et de la multiplication des taux d'imposition. Cette faiblesse implique un dérèglement du système de la T.V.A. qui se traduit au contraire par une faiblesse de son rendement ou du moins de la reproduction du rendement obtenu en régime de P.S. à travers notamment la prépondérance de la T.V.A. à l'importation (cf. 2^e partie, B) qui ne fait pas reproduire l'environnement existant marqué par l'extraversion de l'économie marocaine et le poids de la fiscalité extérieure dans le système du financement public.

Quelles sont donc ces faiblesses ? Quel a été l'impact de la T.V.A. dans ces conditions sur son environnement économique et social ?

1^o Faiblesses de la T.V.A. au Maroc :

- la généralisation de la T.V.A. n'a pas encore été respectueuse de l'extension de son champ d'application lors du passage de régime de P.S. à la T.V.A., a touché seulement le commerce de gros alors que les détaillants, grossistes et les détaillants restent toujours exclus. Cependant, la loi n° 11-92 introduit une modification qui consiste à soumettre à la T.V.A. non seulement les commerçants grossistes mais également ceux dont le C.A. révisé au cours de 1991 est égal ou supérieur à 3 Millions DH. Dans ces conditions, les commerçants sont soumis à la T.V.A. de plein droit.

- la désorganisation des circuits de production et de distribution a fait livrer les différents intervenants (grossistes, demi-grossistes, détaillants et consommateurs) à une concurrence acharnée et déloyale provoquant le plus souvent un affaiblissement du rendement de la T.V.A.

Force est de constater que l'administration fiscale renforce ce processus puisqu'elle définit mal le commerçant de gros. En effet le texte sur la T.V.A. (art. 5) précise que sont considérés comme grossistes les commerçants inscrits en tant que tels et dont le C.A. est supérieur à 3 Millions de DH. Or, l'administration fiscale soumet le grossiste à la T.V.A. même si son C.A. est inférieur à 3 Millions de DH ou même s'il vend en détail. En revanche, si le commerçant n'est pas inscrit en tant que grossiste, il faudrait que son C.A. dépasse le seuil de 3 Millions de DH, pour qu'il soit assujéti à la T.V.A. (disposition introduite par la L.F. 1992).

Cependant, ce seuil doit varier en fonction du type et de la valeur des produits commercialisés.

- L'introduction des exonérations dont les plus importantes sont destinées à stimuler les secteurs de l'économie jugés prioritaires notamment la culture d'exportation qui est détaxée de la T.V.A. à tous les niveaux. Cette détaxation qui constitue un véritable et important manque à gagner pour l'Etat se traduit par un prix de vente réduit pour le consommateur extérieur, ce qui renforce davantage le processus de l'échange inégal et partant le déficit commercial.

De même, l'exonération de la T.V.A. a été accordée à certains produits de large consommation tels que le lait, le beurre, la farine sans que celle-ci soit accompagnée de la possibilité de déduire ou de se faire rembourser les taxes ayant grevé les éléments de leur coût de production. Dans ces conditions, cette exonération ne fait que réduire légèrement la charge fiscale qui pèse sur ces produits, ce qui justifie les subventions accordées par la Caisse de Compensation qui risquent souvent de compenser parfaitement les taxes ayant frappé le procès de production des produits en question. L'exonération ne peut être dans ces conditions qu'artificielle. En revanche, nous constatons que l'exonération avec droit à déduction est accordée entre autres aux exportations qui profitent aux consommateurs étrangers vis-à-vis desquels les produits exportés doivent être de plus en plus compétitifs. Cette perte de recettes pour l'Etat est compensée par l'alourdissement des taxes sur les produits écoulés sur le marché local, ce qui implique la non exonération de la T.V.A. ou l'octroi de cette exonération sans droit à déduction ou au remboursement.

Ainsi la règle de la déductibilité qui fonde l'esprit même de la T.V.A. est mal appliquée. En effet, cette règle n'est plus respectée dans le cadre de la généralisation de la T.V.A., mais plutôt dans le cadre de la multiplication des exonérations, ce qui signifie que le droit à déduction est reconnu quand il s'agit de stimuler les secteurs prioritaires de l'économie au détriment d'autres secteurs très sensibles du point de vue social et pour lesquels ce droit est supprimé.

- La multiplication des taux d'imposition dont le taux normal de 19% applicable à la majorité des biens et services, qui n'était en 1982 que de 15%, constitue désormais un taux parmi les plus élevés dans le monde. Ce taux atteint seulement 14% en Allemagne Fédérale, 15% au Royaume - Uni et 12% en Espagne.

Ce taux de 19% est le taux le plus rentable puisqu'il procure à l'Etat

marocain entre 70% et 80% des recettes de la taxe sur les produits.

L'adoption d'un taux normal de 19% au lieu d'un taux normal modéré de 12% ou 14% ou 15% se justifie par la nécessité d'améliorer le rendement de la T.V.A. face à l'existence d'une V.A. (d'une matière imposable) de plus en plus faible malgré l'insertion du commerce de gros et des activités de services. Le maintien de ce taux élevé lors du passage de la T.P.S. à la T.V.A. se justifie par ailleurs par la nécessité de compenser la perte d'une partie des recettes de la T.V.A., dûe aux exonérations avec droit à déduction accordées aux activités privilégiées.

En outre, malgré la réduction des taux d'imposition pour certains produits lors du passage de la T.P.S. à la T.V.A., les prix de ces produits n'ont pas pour autant diminué, ce qui signifie que le bénéfice fiscal qui devait profiter au consommateur final, a été accaparé par les commerçants qui ont ainsi pu et su améliorer leur marge bénéficiaire.

Cette multiplicité des taux perturbe entire le fonctionnement du système de la T.V.A., surtout quand ces taux concernent les éléments en aval d'un même produit fini, ce qui soumet ce dernier à une T.V.A. à payer dépassant de loin la taxe calculée à partir de sa propre V.A.

La base imposable de la T.V.A. au Maroc, pour être déterminée en fonction de la V.A., est définie en fonction de la valeur du produit ou du service qui comprend, outre la V.A., tous les éléments de coût de production.

Par conséquent, en raison de la multiplication des exonérations et des taux d'imposition sans droit à déduction notamment, la base imposable de la T.V.A. ne peut être qu'élargie, ce qui augmente exagérément le T.V.A. par rapport à celle qui devait être calculée en fonction de la V.A. En effet, la technique de la déductibilité ne nous permet pas dans tous les cas d'obtenir une T.V.A. exactement égale à la taxe calculée en fonction de la V.A.

Ainsi, ce dernier mode de calcul de la T.V.A. n'a pu être véritablement retenu puisque, malgré la non généralisation de la T.V.A., la structure des exonérations et la diversification de ses taux d'imposition, la T.V.A. correspondra exactement à la taxe sur les véritables V.A.

- Le recouvrement de la T.V.A. au Maroc est basé sur le chèque de débet qui suppose l'existence d'une trésorerie payee (recherchée au réseau bancaire au service des caisses) et de débiteurs. Dans ce dernier cas, les redevables paient en plus des frais bancaires ce qui élargit davantage leur base imposable et donc leur T.V.A. à payer.

- La réalisation de la T.V.A. nécessite la tenue d'une comptabilité et

l'établissement des factures, ce qui doit se traduire par une action de sensibilisation des redevables dans ce sens. Cela suppose la prise en compte d'un long délai de réaction pour aménager délibérément le lieu d'insertion de la T.V.A. De ce point de vue quel a été l'impact de la T.V.A. sur son environnement ?

2°/ Impact de la T.V.A sur son environnement économique et social

Cet impact a été conditionné par l'absence d'aménagement préalable du milieu d'institution de la T.V.A. et donc par la négligence du délai de réaction de ce milieu. De ce fait, l'institution de la T.V.A. correspondra à l'introduction d'une technique moderne d'imposition des biens et services visant l'amélioration du rendement fiscal dans le cadre de la reproduction des structures existantes.

En effet, la T.V.A. en tant que composante essentielle de la réforme fiscale du Maroc de la décennie 80 n'a pas permis :

- la remise en cause de la structure de la fiscalité marocaine, en ce sens que cette dernière a continué à être dominée par la place prépondérante des impôts indirects au sens large. Cette prépondérance se traduit notamment par l'importance de la T.V.A. dont la part dans les R.F. passe de 26,9% en 1981 à 30% en 1990.

La prépondérance de la T.V.A. s'explique par ailleurs par son importance dans les I.I. au sens réduit qui est passée de 70% en 1981 à 73% en 1990. Cette évolution est imputable notamment à la croissance de la T.V.A. à l'importation dont la part dans la T.V.A. passe de 51 % en 1981 à 53% en 1985 pour atteindre 58,7% en 1990.

- la remise en cause de l'extraversion de l'économie marocaine dans la mesure où la T.V.A. à l'importation et les Droits de Douane ainsi que les taxes sur les produits pétroliers contribuent à raison de 43,4% en 1990 contre 38,7% en 1986 dans les R.F. ce qui entre en contradiction avec la politique de libéralisation du commerce extérieur.

- la remise en cause du modèle de croissance axé sur la promotion de l'agriculture d'exportation et du tourisme qui ont pu être stimulés de manière très favorable grâce à leur exonération de la T.V.A. avec droit à déduction ou au remboursement des taxes ayant grevé les éléments de leurs coûts. Ces avantages fiscaux profitent ainsi à nos partenaires extérieurs au détriment du consommateur local à travers le poids de la T.V.A. à l'importation en

particulier qui se répercute sur les prix à l'intérieur du pays.

La remise en cause des injustices sociales qui caractérisent le système fiscal marocain, en ce sens que la T.V.A. ne fait que renforcer ces injustices et devient de ce fait anti-sociale puisqu'à titre d'exemple l'exonération de certains produits de base sans la reconnaissance du droit à déduction ne permet en aucun cas la protection du pouvoir d'achat des couches sociales déshéritées

la remise en cause du faible niveau du développement des forces productives représenté par la faiblesse de l'industrialisation et de l'intégration des branches du T.E.I. ce qui se traduit par la faiblesse de la V.A. par le secteur industriel qui limite sérieusement le rendement de la T.V.A. C'est ce qui explique l'amélioration de ce rendement à travers notamment une action grandissante sur la T.V.A. et l'importation

CONCLUSION

La T.V.A. en tant que produit d'une réforme fiscale saine, devait permettre une amélioration sensible du rendement fiscal. Ce principal objectif ayant commandé sa mise en place, n'a pas été atteint en ce sens que malgré l'extension du champ d'application de la T.V.A. et le maintien de son taux normal d'imposition, ainsi que l'extension de ce taux à des biens et services antérieurement soumis à des taux réduits, l'amélioration du rendement qui en résultait devait compenser la détaxation des secteurs primaires bénéficiant de l'introduction des exonérations avec droit à déduction

Par ailleurs, l'effet conjugué du gonflement de la base imposable de la T.V.A. de la multiplication des taux d'imposition et de l'introduction des exonérations sans droit à déduction, se traduit par la hausse des prix qui réduit le pouvoir d'achat des détenteurs de revenus limités et dominés par la prépondérance de la propension marginale à consommer. Dans ces conditions, la T.V.A. doit être calculée en fonction de la V.A. ce qui permet de réduire ces prix moyennant la diminution des T.V.A. à payer.

En définitive, la T.V.A. a été instituée au Maroc dans un environnement économique et social obéissant toujours à l'influence exercée par l'extérieur et par les groupes de pression au niveau national. Cet environnement sans être transformé en fonction des conditions d'une mise en œuvre efficace de la T.V.A., s'est tout simplement adapté à une technique moderne d'imposition de cette taxe dont la forme finale et le contenu définitif traduisent le poids des groupes d'intérêts dominant

TABLEAU N° 1 : EVOLUTION DES R.O. DES R.F. DES I.D. DES I.I.
DE LA T.V.A ET DU P.I.B DE 1981 À 1990

(en millions dh)

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
- R.O.dont :	17.838	20.480	21.094	23.469	26.746	29.150	32.749	41.048	43.828	50.955
- R.F dont :	15.038	18.141	19.097	21.137	23.379	24.064	26.294	31.244	35.316	40.712
- I.D	3.650	4.120	4.599	5.258	6.003	6.549	7.621	8.977	10.374	11.810
- I.I au sens large dont :	11.388	14.021	14.498	15.879	17.376	17.515	18.673	22.267	24.942	28.902
- D.D.	4.208	4.943	4.452	4.714	4.799	4.630	4.644	7.295	8.496	10.026
- D.E.T	1.396	1.702	1.756	2.140	2.255	2.400	2.666	1.897	2.018	2.463
- I.I au sens réduit dont :	5.784	7.376	8.290	9.061	10.322	10.485	11.363	13.075	14.428	16.413
- T.V.A. dont :	4.040	5.439	6.005	6.557	7.741	7.842	8.200	9.536	10.560	11.972
- T.V.A intérieur	2.003	2.620	3.129	2.933	3.646	3.679	3.801	4.289	4.551	4.947
- T.V.A à l'IM	2.037	2.819	2.876	3.624	4.095	4.163	4.399	5.247	6.009	7.025
- P.I.B. (prix courants)	74.090	79.034	92.898	99.143	112.345	129.507	154.625	159.002	181.000	190.010

Source : Confectionné par nous à partir des statistiques du Trésor pour l'année 1990.

TABLEAU N° 3
EVOLUTION DES INDICATEURS D'APPRECIATION DE LA TVA

	EVOLUTION		TAUX MOYEN		1981	1985	1986	1990
	1981.85.	1986.90	D'EVOLUTION					
			1891.85.	1986.90				
1. Evolution des R.O	221,60	801,50	44,34	160	-	-	-	-
2. Evolution des R.F	-	-	-	-	-	-	-	-
-Evolution des R.F	212,4	660,2	42,5	132	-	-	-	-
-Evolution RF/R.O	-	-	-	-	84%	87%	82%	80%
3. Evolution des I.I	-	-	-	-	-	-	-	-
au sens large	-	-	-	-	-	-	-	-
-Evolution des I.I 1	206,5	585,4	41,3	117,1	-	-	-	-
(au sens large)	-	-	-	-	-	-	-	-
-Evolution II 1/RF	-	-	-	-	78%	75%	73%	71%
-Evolution Δ II1/	74%	68%	-	-	-	-	-	-
Δ R.F	-	-	-	-	-	-	-	-
4. Evolution des I.I 2	244,2	698,5	48,8	139,7	-	-	-	-
(au sens réduit)	-	-	-	-	-	-	-	-
-Evolution I.I 2-I.I 1	-	-	-	-	51%	59%	60%	57%
5. Evolution T.V.A	-	-	-	-	-	-	-	-
-Evolution TVA	312,6	812,7	62,5	162,5	-	-	-	-
-TVA/II2	-	-	-	-	70%	75%	75%	73%
-Evolution TVA/RF	-	-	-	-	26,9	33%	32,6	30%
-ATVA/AR.F	39,7-	25,7	-	-	-	-	-	-
-TVA/PIB	-	-	-	-	5,5%	6,9%	6,1%	6,3%
6. Evolution TVA-M	389	1044	77,8	209	-	-	-	-
-T.V.A -M/TVA	-	-	-	-	51%	53,0	53,1	58,7
-T.V.A -M/PIB	-	-	-	-	2,7	3,6	3,2	3,71
7. Fiscalité extérieure	-	-	-	-	-	-	38,7	43,4
RF	-	-	-	-	-	-	-	-
8. Pression fiscale	-	-	-	-	-	-	-	-
globale: RF/PIB	-	-	-	-	20,3	20,8	18,6	21,4

Source : Confectionné par nous à partir des statistiques du trésor, pour l'année 1990

ANNEXE 1

L'EXONERATION DE LA TVA ACCORDÉE À UNE ENTREPRISE SITUÉE AU MILIEU DU CYCLE D'UN PRODUIT FINI ET SON IMPACT SUR LE PRIX DE VENTE DE CE PRODUIT AINSI QUE SUR LE TOTAL DES TVA COLLECTÉES À LA FIN DE CE CYCLE

L'on suppose que le cycle d'un produit fini, noté "x", comporte 4 stades au niveau desquels interviennent successivement 4 entreprises : E1, E2, E3 et E4. L'on considère que E3 est exonérée de la TVA.

L'octroi de cette exonération au titre de la TVA à E3, nous amène à en mesurer la conséquence sur le prix du produit fini noté P(x) selon que la possibilité de déduction des taxes, ayant grevé les achats, est offerte ou non à E3.

Ainsi nous pouvons envisager deux scénarios. Ces deux scénarios vont être appréciés en fonction d'une situation de référence, correspondant au calcul de la TVA à partir des VA soumises à cette taxe. Il s'agit de VA1, VA2 et VA4 (VA3 est exonérée).

On suppose que :

$$VA1 = 100 \quad VA3 = 60$$

$$VA2 = 50 \quad VA4 = 70$$

$$\text{taux de la TVA} = 20\%$$

Dans ce cas la somme des VA soumises à la TVA est égale à 100 (VA1) + 50 (VA2) + 70 (VA4), soit au total 220.

La TVA s'élève à $220 \times 0,20 = 44$.

Par conséquent, on peut déduire que :

- les taxes collectées s'élèvent à 44.

- le Prix (TVA comprises) s'élève donc à $280 \left(\sum VA \right) + 44$
 $\left(\sum TVA \right) = 324$.

1er Scénario :

On admet ici une double hypothèse :

H1 : exonération de E3 au titre de la TVA (TVA3 = 0)

H2 : impossibilité de déduction par E3 des taxes ayant frappé sa CI au titre de la TVA.

Stade 1 : E1 :

$$\begin{aligned} VA1 &= 100 & V1 \text{ (HT)} &= VA1 = 100 \\ TV1 &= 20 & TVA1 &= TVA - 0 = 20 - 0 = 20. \\ V1 \text{ (TTC)} &= V1 \text{ (HT)} + TV1 = 100 + 20 = 120 \end{aligned}$$

Stade 2 : E2 :

$$\begin{aligned} VA2 &= 50 & V2 \text{ (HT)} &= V1 \text{ (HT)} + VA2 = 100 + 50 = 150 \\ TV2 &= 30 & TVA2 &= TV2 - TV1 = 30 - 20 = 10 \\ V2 \text{ (T.T.C)} &= V2 \text{ (HT)} + TV2 = 150 + 30 = 180 \end{aligned}$$

Stade 3 : E3 :

$$VA3 = 60 \quad V3 \text{ (T.T.C)} = V2 \text{ (T.T.C)} + VA3 = 180 + 60 = 240$$

Stade 4 : E4 :

$$\begin{aligned} VA4 &= 70 & VA \text{ (HT)} &= V3 \text{ (T.T.C)} + VA4 = 240 + 70 = 310 \\ TV4 &= 62 & TVA4 &= 62. \\ V4 \text{ (T.T.C)} &= V4 \text{ (HT)} + TVA4 = 310 + 62 = 372 \end{aligned}$$

Résultats :

$$\begin{aligned} \text{Taxes collectées} &: 20 + 10 + 0 + 62 = 92 \\ P(x) &: 372. \end{aligned}$$

Interprétation :

Ainsi, l'exonération de E3 au titre de la TVA ($TVA3 = 0$) à laquelle s'associe la non déductibilité par E3 des taxes payées sur sa propre CI au titre de la TVA $\left(T \sum_{n=1}^2 VA_n \right)$, ont faussé le jeu de la TVA, en ce sens qu'au niveau du stade 4 la TVA s'apparente en fait à une taxe cumulative. En effet, le calcul de la TVA à ce stade, s'opère en fonction d'une base imposable (BI) gonflée. Cette dernière, comprend, outre la somme des VA successives $\left(\sum VA_n \right)$, les taxes payées par E1 et E2 au titre de la TVA et répercutées sur E3 par E3.

La différence des taxes collectées par rapport à celles calculées dans la situation de référence ($92 - 44 = 48$) s'explique par :

- la double inscription des TVA1 et TVA2 (30)

- l'inscription de la TVA3 (12) malgré l'exonération de VA3, c'est ce qu'on appelle la rémanence de la TVA.

- l'inscription de la TVA sur TVA1 et TVA2. (6)

Ce gonflement de la BI au stade 4 auquel s'ajoute l'impossibilité de déduction des TVA en amont, se traduit par une croissance de Px qui passe de 324 à 372 parallèlement à la croissance de la TVA qui passe de 44 à 92 soit donc un supplément de 48.

C'est pourquoi le calcul de la TVA en fonction des VA, permettra d'éviter ce genre de majorations des taxes et des prix. La solution de référence illustre de toute évidence l'avantage inhérent à ce mode de calcul.

2ème Scénario :

On admet ici, également, une double hypothèse :

H1 : Exonération de E3 au titre de la TVA ($TVA3 = 0$)

H2 : Possibilité de déduction par E3 des taxes ayant frappé sa CI au titre de la TVA.

Stade 1 : E1 :

Identique au stade 1 du scénario 1.

Stade 2 : E2 :

Identique au stade 2 du scénario 1.

Stade 3 : E3 :

$$VA3 = 60 \quad V3 \text{ (HT)} = V2 \text{ (HT)} + VA3 = 150 + 60 = 210.$$

$$TV3 = 0 \quad TVA3 = TV3 - TV2 = 0 - 30 = -30$$

(remboursement de 30 à E3).

$$V3 \text{ (T.T.C)} = V3 \text{ (HT)} + TV3 = 210 + 0 = 210.$$

Stade 4 : E4 :

$$\begin{aligned}VA4 &= 70 & V4 \text{ (HT)} &= V3 \text{ (HT)} + VA4 = 210 + 70 = 280 \\TV4 &= 56 & TVA4 &= TV4 - TV3 = 56 - 0 = 56 \\V4 \text{ (T.T.C)} &= V4 \text{ (HT)} + TV4 = 280 + 56 = 336.\end{aligned}$$

Résultats :

- Taxes collectées : 56
- P(x) : 336

Ce scénario est identique à la situation normale qui consiste à soumettre l'ensemble des VA au prélèvement fiscal au titre de la TVA. En effet l'Etat a exonéré E3 de la TVA en lui reversant les taxes collectées aux stades 1 et 2 ($20+10 = 30$). Ces taxes ont pu désormais être récupérées par l'Etat, en plus de la rémanence de la TVA3, dans la mesure où la TVA au stade 4 a été calculée en fonction de V4 et non en fonction de VA4.

Ainsi la différence des taxes collectées par rapport à celles calculées dans la situation de référence ($56 - 44 = 12$), s'explique par la rémanence de la TVA3, alors qu'en principe la VA3 est supposée être exonérée de cette taxe.

Pour éviter cette rémanence, il serait justifiable d'asseoir la TVA sur les VA non exonérées de la TVA.

En conclusion

L'introduction d'une exonération de la TVA au milieu du cycle d'un produit fini, provoque une perturbation du mode de calcul de la TVA, basé sur la règle de la déductibilité.

En effet, les deux scénarios précédemment analysés, montrent que cette perturbation se traduit, par la rémanence des taxes déjà payées ou faisant l'objet d'une exonération, ainsi que par l'insertion des taxes cumulatives.

Pour assainir une pareille situation, il conviendrait de choisir et d'adopter le mode de calcul direct de la TVA. Ce dernier, consiste à prendre comme base imposable, les VA successives et non les valeurs successives.

ANNEXE 2

I - Le cas du butoir :

Dans ce cas, il est pratiquement impossible de récupérer les TVA payées sur les C.I en raison notamment de l'application de taux d'imposition trop élevés sur les achats et moins élevés sur les ventes.

Exemple :

Soit "V" la valeur d'un produit qui s'élève à 150 dont CI = 100 et VA 50. =

La CI est soumise à la TVA selon le taux de 19% soit donc une TVA de 19 (100 x 0,19).

La VA est soumise à un taux réduit de 12%.

Calcul de la TVA :

$$V = 150 \quad TVA = 150 \times 0,12 = 18$$

$$V (T.T.C) = 150 + 18 = 168.$$

TVA à payer = TVA sur ventes - TVA sur achats

$$\begin{array}{rcl} " & " & = & 18 & - & 19 \end{array}$$

$$\begin{array}{rcl} " & " & = & -1 \end{array}$$

Ainsi, les taxes collectées sur les ventes (18) ne permettent pas à la personne concernée de récupérer l'intégralité des taxes qu'elle a payées sur les achats (19).

Par conséquent, cette personne est obligée de répercuter la charge fiscale supplémentaire (1) sur le consommateur final, ce qui rend le prix égal à 169

En outre, il convient de signaler que L'Etat perd ici une partie des recettes qu'il devrait normalement drainer. En effet, la TVA à payer aurait dû être égale à $50 \times 0,12 = 6$. Par conséquent :

-Les taxes collectées auraient dû être égales à $19 + 6 = 25$ au lieu de 19 soit donc une perte de 6 pour l'Etat.

-Le prix final aurait dû être égal à $150 + 25 = 175$ au lieu de 169, soit donc un gain de 6 pour le consommateur final.

II - Le cas de la rémanence :

Dans ce cas, on assiste à la réapparition de la TVA en raison notamment de l'application de taux moins élevés sur les achats et plus élevés sur les ventes (l'inverse du cas précédent) soit "V" la valeur d'un produit qui s'élève à 150 dont CI = 100 et VA = 50.

La CI est soumise à la TVA selon le taux de 12% soit $TVA = 12 (100 \times 0,12)$;

La VA est soumise à la TVA selon le taux de 19%.

Calcul de la TVA

$$V = 150 \quad \text{TVA} = 150 \times 0,19 = 28,5$$

$$V(\text{T.T.C}) = 150 + 28,5 = 178,5.$$

$$\text{TVA à payer} = \text{TVA sur ventes} - \text{TVA sur achats} = 28,5 - 12 = 16,5.$$

Or, cette dernière dépasse de loin la TVA calculée en fonction de la VA soit : $50 \times 0,19 = 9,5$.

La différence $16,5 - 9,5 = 7$ correspond à la rémanence de la TVA sur les achats en application du taux de 19% alors que le vendeur n'a effectivement payé sur ses achats que 12 en application du taux de 12%.

Autrement dit, cette charge fiscale supplémentaire (7) correspond à une taxe supplémentaire sur les achats qui est calculée en fonction du surplus d'imposition soit : $100 \times (0,19 - 0,12) = 100 \times 0,07 = 7$.

En conclusion, nous pouvons affirmer que la différenciation du taux d'imposition en matière de TVA limite et perturbe le jeu de la règle de la déductibilité puisque celle-ci peut

- Dans certains cas léser l'Etat au profit du consommateur final moyennant l'atténuation de la charge fiscale normale.
- Dans d'autres cas , avantager l'Etat au détriment du consommateur final à travers l'aggravation de la charge fiscale normale.

Une telle charge correspond à la T.V.A. calculée en fonction des V.A soumise à cette taxe.

2. Bibliographie

**LISTE DES TRAVAUX SOUTENUS À LA FACULTÉ
DURANT LES ANNÉES 1990/91/92**

THÈSES DE DOCTORAT D'ETAT : SCIENCES ECONOMIQUES

Nom et Prénom	Sujet	Date de soutenance
AMEZIANE Houdaïfa	"Analyse des dépenses publiques: une étude des relations Etat-économie au Maroc(1956-1986)"	24.02.1990
ENNAJI Mohamed	"Servitude et rapports sociaux au Maroc au 19 ^e siècle"	28.2.1990
LAHBIL Naïma	"Le foncier urbain : prix et circulation, le cas de Fes "	6.4.1990
NAJI Miloud	"Le commerce au Maroc médiéval : essai d'histoire de pensée et des faits économiques"	10.4.1990
EL AOUI Nouredine	"La soumission du travail au Maroc:une analyse du rapport salarial et de sa régulation"	16.7.1990
BENJELLOUN Hassane	"Des Economies et des armes "	2.7.1991
MANSOURI Mustapha	"Coût et financement de l'enseignement au Maroc"	6.7.1991
BENBOUCHAIB Maria	"La promotion immobilière privée au Maroc: une analyse des structures et des comportements (l' exemple de Rabat)"	20.12.1991
BERRAIDA Abdelkader	"Etat et Capital privé au Maroc (1956 - 1980)"	15.1.1992
ELHARAKAT Mohamed	"Contribution à une théorie générale du contrôle supérieur des finances publiques: cas du Maroc"	17.1.1992
BOUSLIKHANE Mohamed	"La dette du Tiers-Monde : " Essai d'analyse historique"	26.2.1992
ALAOUI Abdellah	"Financement et Compétitivité économique : le cas du Maroc"	27.2.1992
BENABDELAL Naïma	"Le Don est-il anti-économique ? Etude sur le II ^e me et le III ^e me siècles Abbassides "	4.5.1992
BOUSSETTA Mohamed	"Financement public et soldes budgétaires : le cas du Maroc"	18.6.1992

MÉMOIRES : SCIENCES ECONOMIQUES

Nom et Prénom	Sujet	date de soutenance
LAHLOU Souad	"L'aménagement hydro-agricole du Gharb et ses effets sur le développement de la région "	5.1.1990
BENYOUSSEF Md Salah Eddine	"Gestion des finances locales: quelle rationalité"	27.1.1990
Mejdoubi El Habri	"Régulation du régime d'accumulation marocain (1956-1982) et sa hiérarchie dans la division internationale du travail "	7.3.1990
EL MANIANI Aïssa	"Le processus de libéralisation du contrôle des changes au Maroc"	10.7.1990
SAFI Hammadi	"Essai sur l'économie de la secheresse au Maroc (1493-1986) .Passé, présent et perspective "	19.7.1990
BARKAJIL Nadira	"Système productif industriel, politique économique et force de travail féminin ou la naissance et le développement du prolétariat féminin urbain "	23.11.1990
EL HOUDH Houssine	"Quelle place et quel rôle pour une banque d'affaires au Maroc ?"	24.11.1990
BENACHER Noredine	"Contribution à l'étude du système des changes et de la crise des finances extérieures au Maroc"	4.1.1991
BEJLAFKIH Ahmed	"La stratégie de promotion des exportations au Maroc"	5.1.1991

MÉMOIRES : SCIENCES ECONOMIQUES

Nom et Prénom	Sujet	date de soutenance
EL HICHOU Zhor	"L'impact social de la politique d'ajustement structurel au Maroc"	16/5/1991
HAKAM Afifa	"Le Maroc face à l'Europe des douze : crise et perspectives"	21/5/1991
EL KADMIRI Mohammed	"La politique d'infrastructure routière au Maroc"	11/6/1991
EL OUAZZANI-CHAIHI Fatima	"L'impact de la liaison -Fixe Europe-Afrique à travers le Déroit de Gibraltar sur le réseau de transport Terrestre Europe-Afrique"	28/6/1991
EL ADAOUI Zineb	"Le contrôle de régularité des finances publiques exercé par la Cour des Comptes Marocaine "	1/7/1991
CHOUKRI Mohamed	"Le secteur Informel dans la région d'Oujda"	8/7/1991
ABDOUIMohamed	"La relation Ville-Campagne et Capitalisme au Maroc"	15/7/1991
JFERRARI Hakima	"L'impact socio-économique de la politique d'irrigation sur le développement de l'agriculture au Maroc"	16/7/1991
EL MOUSTAOUI Driss	"Le Maroc et le fonds monétaire international"	17/7/1991
BENMANSOUR Samira	"Le rôle du trésor dans la gestion de la dette et la politique d'ajustement "	13/11/1991
AIT LAHCEN El hadi	"L'économie du Nord et les difficultés de son intégration dans l'espace économique national "	15/11/1991
MTHAMDI ALAOUI Loubna	"Privatisation du secteur public Marocain : Problématique et éléments d'analyse "	16/11/1991
DOUNIA Abdelkader	"La spécificité du rôle économique de collectivité Territoriales au Maroc"	2/12/1991
FIGUIGUI thami	"Essai sur l'économie de la tuberculose : cas du Maroc"	13/12/1991
SGHIER Rachid	"Les effets de l'informatique sur L'Administration Publique marocaine"	10/1/1992
DEBBAGH Bouchra	"Le rôle des dépenses de consommation dans la relance de l'économie : le cas du Maroc : Illustration à partir de l'enquête sur les dépenses de consommation des ménages 1984-85"	27/3/1992
EL HARRAS Med Larbi	"Secteur Industriel au Maroc et ses échanges extérieurs 1973/90"	4/5/1992
BENZZOUBEIR Ilham	"Les Interactions enseignement - population : cas du Maroc"	19/6/1992
MANSOURI Brahim	"Libéralisme économique et développement : Quelques éléments sur l'évolution récente de l'économie Marocaine"	7/7/1992
BA OUMAR Math	"Analyse des migrations Internationales de Main-d'œuvre : le cas du Nord - Africain en France"	24/11/1992
EL BOU'AYEBI El hassan	"La politique d'ajustement des entreprises publiques au Maroc :Expérience en cour et perspectives "	11/12/1992
BENCHEQROUN Sabah	"La politique des prix des produits pétroliers au Maroc "	15/12/1992
SAHER Najat	"Le néo-libéralisme et son application au cas marocain"	21/12/1992
CHERRADI EL FADHJ Najwa	"Intervention de la caisse de compensation et modification des structures de consommation et de production : le cas des huiles végétales Fluides alimentaires"	22/12/1992

MÉMOIRES : DROIT PRIVÉ

Nom et Prénom	Sujet	date de soutenance
EL HANSALI Bassou	"L'assurance vie dans le contexte marocain"	19/4/1990
BELAMAALM Mohamed	"La faute grave du salarié"	11/10/1990
BENTAHAR Mustapha	"La personnalité morale des Sociétés en Droit Fiscal marocain"	5/7/1991
BADACH Saâdia	"La condition Juridique de l'artisan au Maroc"	7/7/1992

MÉMOIRES : DROIT PUBLIC

Nom et Prénom	Sujet	date de soutenance
ECH-CHERIF EL KETTANI Chems El Arab	"la police administrative dans la cité musulmane"	12/2/1990
LAHLOU Abdelkrim	"La gestion des établissements universitaires au Maroc "	9/3/1990
LORANGUE NGARITA Djimoudal	"Les réformes fiscales au Maroc"	16/3/1990
EL OFIR Abdelhmid	" Reflexion sur la problématique d'adaptation et d'efficacité des services publics sanitaires locaux"	16/3/1990
AMRIBET Ahmed	" L'O.N.U. et le processus d'indépendance de la Namibie"	25/4/1990
BOUHARROU Ahmed	"Les aspects du nouvel ordre économique international dans le nouveau droit de la mer (cas des fonds marins Internationaux)"	2/2/1991
BENSALAH Hassane	"Le mouvement coopératif au Maroc : Handicaps et espérances "	26/2/1991
BOUSSAID Mohammed	"Les relations entre le Maroc et l'Espagne de l'indépendance à 1990)"	17/7/1991
KABA Ousmane	"Essai de présentation et d'analyse critique de la politique extérieure de la République de Guinée de 1958-1984"	17/10/1991
RACHID Mansouri	"Les relations Maroc-Françaises depuis l'Indépendance à nos jours"	14/12/1991
ABDELAIZ Zoubir	"Le contrat public d'architecture"	24/04/1992
QACH Nour-Eddine	"Atouts et enjeux de la nouvelle fiscalité d'Etat au Maroc"	18/7/1992
BENNANI Yahya	"La consultation dans l'administration publique"	24/7/1992
AOURID Moulay El hassan	"Contribution à l'étude de la coopération maroco-africaine"	23/11/1992

2 - رسائل القانون العام

تاريخ المناقشة	عنوان الرسالة	الاسم والنسب
1992/01/22	"مدغى مشروعية التغيرات الاقليمية الناتجة عن استخدام القوة - حالة الجزر العربية الثلاث في الخليج العربي -"	عبد الوهاب عبدول
1992/01/27	"الحياة السياسية بعد انتهاء حكومة عبد الله ابراهيم إلى الاعلان عن حالة الاستثناء"	كنوف محمد
1992/01/31	"حماية البيئة في المغرب وإشكالية التعاون الدولي"	زاهري سعيد
1992/02/28	"الوضعية النظامية للأساتذة الباحثين بالمغرب"	فونتير عبد الاله
1992/02/29	"الوضع الجبائي للشركات متعددة الجنسية بالمغرب"	الحمدان فاطمة
1992/05/08	"الوزير الاول في دول المغرب العربي"	أحمد ادريس
1992/05/25	"الفكر الاداري عند ابن تيمية 661-728 هـ -دراسة مقارنة -"	آدم ابو القاسم احمد اسحق
1992/07/13	"مساهمة في دراسة العلاقات المغربية البريطانية من الاستقلال حتى 1991"	بناصيري مارية
1992/07/14	"اشكالية التجهيز المادي والمعنوي في الوظيفة العمومية العمانية"	طالب هلال سلطان الحوسني
1992/07/16	"حول الدولة والقانون في فكر عبد الرحمان بن زيدون"	بن يوسف نجية
1992/07/21	"رقابة الدولة على قطاع التأمين"	كلاف عبد السلام
1992/07/25	"الدولة والجماعات المحلية بالمغرب -توزيع الاختصاصات وتحويل الموارد"	بنخيي حسن
1992/10/08	"المركز القانوني للجرف القاري في ضوء القواعد الجديدة لقانون البحار"	المبروك محمد خليفة الصل
1992/11/02	"النظام الاوروبي لحماية حقوق الانسان"	المرزكيوي رشيد
1992/11/09	"تحليل القرارات الادارية"	الاعرج محمد بن عبد السلام
1992/12/21	"العلاقات المغربية الجزائرية"	عبد الجبار مطعيش

تاريخ المناقشة	عنوان الرسالة	الاسم والنسب
1990/1/12	"الموظف العمومي وجريمة الاختلاس" "الابعاد القانونية لمشكلة الحدود الليبية"	الوالي سعد محمد عبد الله
1990/1/20	"التشادية" "مركز المنظمات الدولية على ضوء مشروع قانون المعاهدات لسنة 1986"	العجيلي سعد رشيد
1990/5/9	"العلاقات الفرنسية المغربية منذ 1981/5/10"	العرفاوي عبد اللطيف
1990/5/11	منع استعمال القوة في ضوء الممارسات الدولية المعاصرة"	حنين محمد
1990/6/19	"مسألة الاقليات الاسلامية في العلاقات الدولية"	الفتحي محمد
1990/6/29	"الاطار القانوني لعلاقات المغرب مع المجموعة الاقتصادية الاوروبية"	بوشعراء جواهر
1990/7/2	"الهاتف من الاختراع الى الاستغلال-دراسة تحليلية للاستغلال بالمغرب"	الداك عبد الله
1990/7/13	"الاندماج الجهوي في افريقيا الغربية"	العمرائي عبد الرحمن
1990/7/16	"الحزب الوحيد وتطور الحياة السياسية في موريطانيا"	سيدي ابراهيم بن محمد احمد
1990/10/27	"العلاقات اليمينية المصرية في عهد محمد علي باشا"	نصار علي حسين
1990/11/8	"تحديد وتحصيل ضريبة التسجيل في المغرب"	صافي يحيى
1990/11/12	"دراسة الحياة السياسية المغربية من 1965 إلى 1971"	الحمزاوي بوجمعة
1990/12/10	"الادارة الاقليمية لوزارة المالية بالمملكة المغربية"	جمجمة عبد الرحمان
1991/01/26	"التعاون الجماعي بين النظرية والتطبيق -التجربة المغربية -"	زبدة محمد
1991/05/16	"التجربة الدستورية الاسبانية الجديدة -محاولة تقييم -"	الحسيني محمد زين العابدين
1991/05/27	"مسألة التعويض عن تأميم ممتلكات الاجانب حالة الاراضي الفلاحية بالمغرب"	الفراع محمد
1991/07/19	"الاستقرار السياسي بالمغرب"	زبدة عبد القادر
1991/12/20	"العلاقات العربية الافريقية بين الثابت والمتحول"	بنزركة اليكاي
1991/12/20	"ادارة الصناعة التقليدية بالمغرب"	ايت عبيبي محمد
1992/01/08	"مديرية الضرائب من الاصلاح الجبائي إلى الاصلاح الاداري"	وعدي البشير
1992/01/16		

1- رسائل القانون الخاص

تاريخ المناقشة	عنوان الرسالة	الاسم والنسب
1990/1/27	"اشكالية الشغل النسوي: وضعية المرأة العاملة في اطار القانون الاجتماعي المغربي"	إد الفقيه احمد
1990/5/31	"رد الاعتبار في القانون المغربي -دراسة مقارنة -"	محمد بنجلون
1990/6/7	"طبيعة عقود المقامرة والمراهنة"	الحدادي عبد القادر
1991/2/1	"إشكاليات إفراغ محلات السكنى في المغرب"	ادريس يعقوبي
1991/3/8	"بيع السلع في قانون الإلتزامات والعقود المغربي والقانون المقارن"	سميحة عبد الوهاب الخطيب
1991/5/7	"أساس مسؤولية المتبوع في التشريع المدني المغربي"	الحضري محمد
1991/7/15	"مدى مشروعية الإضراب العمالي بالمغرب"	الشرقاني محمد
1991/7/18	"القانون المغربي والصلح الواقي من الإفلاس"	الغرتاني مراد
1991/7/22	"دور النيابة العامة أمام القضاء المدني"	الشرقاوي الغزواني نور الدين
1991/10/26	"تقديم الحصص في الشركة : محاولة تعريف"	عبد الإلاه لحكيم بناني
1991/11/22	"الحماية القانونية لحق الملكية الأدبية والفنية في التشريع المغربي"	أبو حازم مولاي الحسن
1991/12/17	"تقسيم العمل بين الزوجين في ضوء القانون المغربي والفقہ الإسلامي (الجنس معيارا)"	بناني فريدة
1992/2/13	"حالة الضرورة في التشريع الجنائي المغربي"	التغدوني محمد
1992/2/29	"الحماية القانونية للجنين بين الفقہ الإسلامي والقانون"	مفتاح محمد قزيبط
1992/6/10	"الملك العائلي"	أشبان محمد
1992/6/29	"وضعية الورثة إزاء ديون مورثهم"	النصري فؤاد
1992/7/16	"الحوالة في الفقہ الإسلامي والقانون الوضعي (حوالة الحق)"	الدرقاوي عبد الله
1992/7/24	"الحماية القانونية لعمال الصناعة التقليدية"	أنوار فاطمة
1992/11/25	"المسؤولية المدنية لأعضاء مجلس الإدارة في شركات المساهمة في القانون المغربي والمقارن"	فيصل عسيلة

لائحة الأطروحات و الرسائل التي نوقشت بكلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط خلال السنوات الجامعية 92/91/1990

1- أطروحات القانون الخاص

تاريخ المناقشة	عنوان الأطروحة	الاسم والنسب
1990/7/30	"المسؤولية العقدية للمقاول والمهندس المعماري بالمغرب"	العرعاري عبد القادر
1991/4/5	"المسؤولية الجنائية للمتجاوز في الدفاع الشرعي"	بن القائد امبارك السعيد
1991/7/10	"الإتجار غير المشروع في المخدرات ووسائل مكافحته دوليا"	عبد اللطيف محمد شبيرأبو صدمة
1991/07/20	"حول الطبيعة القانونية للمحاضر في القانون الجنائي الجمركي -دراسة لبعض جوانب التحولات التقنية للقانون الجنائي"	حفيظي الشرقي
1991/10/18	"تنازع القوانين في الزمان"	أحمد زوكافي
1991/11/11	"دراسة في القانون الدولي الخاص المغربي - آثار الطواري على القسمة"	أحمد الغازي الحسيني
1992/10/10	"أصول قانون الالتزامات والعقود - بحث في الأصول الفقهية والتاريخية"	أحمد ادريوش
1992/10/27	"نظام الحالة المدنية بالمغرب - أشكال التعميم والضبط"	عمر النافعي

2- أطروحات القانون العام

تاريخ المناقشة	موضوع الأطروحة	الاسم والنسب
1990/3/9	"العلاقات بين دول المغرب العربي وأفاق الوحدة - العلاقات المغربية السوفياتية منذ 1958 - مظاهر التعاون"	أحمد بنكوكوس اليحياوي ادريس
1990/4/19	"القانون الدولي لحقوق الإنسان من خلال دساتير دول المغرب العربي"	يوسف الفاسي الفهري
1991/2/15	"الإدارة المحلية في الأراضي العربية المحتلة - مفهوم الدولة بين فقه والقانون والمنظور السياسي والاجتماعي"	عدنان سليمان عمرو أحمد مفتاح البقالي
1991/4/10	"الحركات الوطنية والاستعمار بالمغرب العربي مقارنة لمحددات تكون الوعي الوطني وإشكال التنسيق والعمل المشترك"	أحمد مالكي
1991/7/5	"السياسة التعليمية للحماية الاسبانية بالمنطقة الخلفية سابقا"	بوجداد أحمد
1991/7/8	"الموظف العمومي والخطأ التأديبي"	سليمان محمودابراهيم أبو حسان
1992/5/4		
1992/9/30		



2 بېليوغرافيا

البلد من متهاتات الإختيارات⁽⁹⁾ . إلا أنه يحتاج إلى إرادات قويمية ومجهودات سليمة ، وأن يكون المسؤولون عن التنفيذ جديرين بتلك المسؤولية حتى لا ينطبق على بعض منهم قول رسول الله (ص) لأبي ذر الغفاري عندما سأله أن يوكل إليه بمهمة على شؤون المسلمين ، إذ قال له (ص) : « إنك ضعيف ، وإنها أمانة ، وأنها يوم القيامة خزي وندامة إلا من أخذها بحقها⁽¹⁰⁾ » .

(9) أنظر الخطاب الملكي السامي ليوم الأربعاء 24 أكتوبر 1984 بالقصر الملكي بفاس - الذي سبقت الإشارة إليه - .

(10) أنظر الدكتور ضلعت حرب محفوظ محمد : مبدأ المساواة في الوظيفة العامة « الطباعة والنشر - الهيئة المصرية العامة للكتاب - مصر 1983 - ص : 169 .

إهمالها وتحفيزها ومساعدتها باستمرار لتخطي العقبات التي تواجهها في قيامها بعملها - لاسيما وأنها في انطلاقتها التجديدي - ، حتى يتسنى لها النهوض بالدور المنوط بها بكل حزم ومسؤولية ومصداقية ، وحتى تصبح الجماعة المحلية الخلية الأساسية والقاعدة النموذجية في بناء الهرم الديمقراطي الحقيقي ، وإلا شكل ذلك منعطفا خطيرا في توطيد مقومات دولة الحق والقانون .

ويلاحظ كذلك أن هناك تأخرا واضحا في تحقيق مقومات الجهورية . إذ كنا نأمل أن تكون هذه المرحلة فترة تدعيم الجهورية التي كثيرا ما نادى وحث عليها جلالة الملك في الكثير من المناسبات . إذ جاء في كتابه - التحدي - : « إنني من أنصار جعل المجالس الجهورية مجالس ذات سلطات تفريرية وليس مجرد استشارية كما هو عليه الحال الآن ، إذ يجب أن يكون لها جهاز تنفيذي جهوي يباشر عمله تحت سلطة مندوب الحكومة برتبة وزير . أما على الصعيد الإقتصادي فمن الضروري أن تتوفر كل منطقة على جهاز اقتصادي ومالي يكون قاطرة للتنمية ⁽⁷⁾ » .

وأعلن جلالتة في خطابه السامي بتاريخ 24 أكتوبر 1984 بفاس ، بأن المؤسسات الدستورية للمملكة ستقوم على « هياكل جهوية ذات اختصاصات تشريعية مالية وإدارية تسمح لها بتأمين خصائصها وبمعرفة حاجياتها وبتقييم سلم الأسبقيات وبالتعبير جماعيا بغض النظر عن تنوع الأحزاب والتيارات السياسية عن مطامحها ⁽⁸⁾ » .

وهذا يبين أن المسار الديمقراطي - كما رسمه صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني - . يقوم على أسس مستقبلية قوية يؤمن هذا

(7) S. M Hassan II "Le défi " Albin Michel 1976 pp : (196 et 197)

(8) خطاب جلالتة ليوم الأربعاء 28 محرم 1405 (24 أكتوبر 1984) بالقصر الملكي بفاس ، (اجتماع المجلس الإستشاري الجهوي للمنطقة الاقتصادية للوسط الشمالي) . منشور بجريدة « الأنباء » العدد الخاص ليوم الإثنين 16 شوال 1406 هـ الموافق 23 يونيو 1986 السنة 23 العدد 7081 : ص : 3 .

الإجتماعات المقررة لها أسبوعيا . ومرة في الشهر على الأقل بحضور رؤساء المجالس المنتخبة بهدف إشراكهم في برامج التنمية المحلية والتنسيق فيما بينهم خدمة لمصلحة الجماعة المحلية بصفة خاصة ، والدولة بصفة عامة .

ملاحظات استنتاجية بشأن منشور وزارة الداخلية والإعلام

مما لا شك فيه أن منشور وزارة الداخلية والإعلام بناء على التوجيهات السامية لصاحب الجلالة ، يسجل عدة إيجابيات منها :

- إن التعاون المستمر بين الحكومة والجماعات المحلية في إطار عدم التمركز الإداري ، من شأنه أن يخلق سياسة تنموية متكافئة على الصعيد الوطني .

- وبما أن الحكومة تعلم مسبقا بمسؤولية العامل في تنسيق أعمالها داخل النطاق الترابي لإقليمه ، والنهوض بمشاريعها ومراقبتها وتتبعها ، فإن ذلك يشجعها على بذل مجهود أكبر في توسيع أنشطتها بما يعود بالنفع على سكان العمالة أو الإقليم .

- وبما أن للعامل الصلاحية في تقديم اقتراحات وتدابير بشأن برامجها وأنشطتها الإستثمارية باعتباره أكثر خبرة بشؤون الإقليم ومتطلباته ، فهذا يضمن التنفيذ الجيد لقرارات وبرامج الوزراء المعنيين بالأمر . ويبث في أولئك الوزراء روح الإطمئنان ، طالما أن تنفيذ أنشطتهم قد تم إسنادها إلى من يمثلونهم أحسن تمثيل وبقدر واسع من النضج السياسي والمسؤولية والإلتزام .

- وبما أن العامل مكلف بتوجيه تقارير دورية وسنوية بشكلها الخاص والعام إلى الوزراء المعنيين بالأمر ، فهم بذلك يظلون على اطلاع مستمر بشؤونهم ذات الإنجاز المحلي ، ويظل التواصل بينهم وبين الجماعات المحلية مستمرا ، ولتكون الحكومة على مستوى من المسؤولية في مواجهة مجلس النواب .

إلا أنه يلاحظ على هذا المسار التقويمي أن هناك دعما موسعا لاختصاصات رجال السلطة. وإذا كان هذا الأمر محبذا من جانب معين ، فإنه بالموازاة مع ذلك ينبغي الإهتمام بالمجالس الجماعية وعدم

- على مستوى الجماعات الإقليمية⁽⁵⁾ : فهو يقوم بتتبع سير مجلس العمالة أو الإقليم التابع لنفوذه الترابي ، والذي يتولى فيه مهمة الأمر بالصرف ، وله حق حضور اجتماعاته ، والعمل على تنفيذ مقرراته وكذا ميزانيته .

· - على مستوى المجالس الجماعية⁽⁶⁾ : يتولى العامل تتبع تدبير شؤون الجماعات المحلية بالتعاون مع محصل المالية والقباض التابعين للدولة والجماعات ، ويقوم بدعم تلك الجماعات في إنجاز برامجها بمساعدة مصالح الدولة مع مراعاة ما تتمتع به من استقلال في صلاحية الإختيار والتقرير . ويعمل على تنفيذ مقرراتها وبرامجها .

ويتعين على المصالح الخارجية التابعة للدولة والمؤسسات العامة الممارسة لعملها في نطاق ترابي معين أن تدلي بجميع المعلومات اللازمة لإخبار المجالس الجماعية المعنية . ولها حق حضور تلك المجالس بصفة استشارية إذا استدعت لذلك .

ويظل العامل مسؤولاً عن إيجاد تعاون عضوى بين مصالح الدولة من جهة والمصالح الإقليمية أو الجماعية من جهة أخرى ، باعتباره المنسق لتلك المصالح من أجل تحقيق أهداف السياسة الحكومية في المجال الإقتصادي طبقاً للتوجيهات السامية لصاحب الجلالة .

ولتسهيل هذه الأمورية ، فإن منشور وزارة الداخلية والإعلام، يؤكد على ضرورة التزام أعضاء اللجنة بمباشرة المهام الموكولة إليهم - في إطار المقتضيات الجديدة - ومسايرتها وفق

(5) أنظر الظهير الشريف رقم 273 . 63 . 1 بتاريخ 12 شتنبر 1963 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها . منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 13 شتنبر 1963 ، ص : 2151 .

(6) أنظر الظهير الشريف رقم 583 . 76 . 1 بتاريخ 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي . منشور بالجريدة الرسمية عدد 3335 مكرر بتاريخ فاتح أكتوبر 1976 ، ص : 3025 .

ويتعين على العامل كذلك توجيه نسخة من هذا القرار إلى الكتابة العامة لوزارة الداخلية - مديرية الإتصالات الإدارية - لتكون على علم بمستحدثات الأمور ، وللتأكد من مدى مطابقتها لفحوى الرسالة الملكية السامية .

وسنويا يتعين عليه تقديم تقرير عام - إلى كل وزير - بشأن حالة تقدم برامج الإستثمار المقررة من طرف كل وزارة ، مرفقا به أية اقتراحات يراها مفيدة لتحقيق إنجاز أفضل للاستثمارات المبرمجة .

ولتسهيل وتنشيط عمل الدولة ، وتطبيقا لسياسة الحكومة في الأقاليم ، فإن ظهير 15 فبراير 1977 ، في فصله السادس قد خول للعامل - تحت سلطة الوزراء المختصين - مهمة مراقبة النشاط العام لموظفي وأعوان المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة المزاولين مهامهم في العمالة أو الإقليم . وتبعاً لذلك - إذا ارتكب أحد أولئك الموظفين خطأ فادحا يمس السير العادي للمصالح العمومية للدولة ، حق للعامل توقيفه عن العمل بصرف النظر عن الإختصاصات المخولة للسلطة المعهود إليها بحق التأديب . وذلك في إطار الفصل 73 من الظهير الشريف رقم 008 . 58 . 1 بتاريخ 24 فبراير 1958 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية⁽⁴⁾ ، مع ضرورة إخبار الوزير المختص على الفور بتدبير التوقيف الذي اتخذته .

ثانيا : على صعيد اللامركزية .

فإن منشور وزارة الداخلية يؤكد على تمتع الجماعات المحلية بشخصيتها المدنية واستقلالها المالي وتدبير شؤونها من طرف مجالسها . وذلك ضمن الشروط المحددة في القانون . ويبين إختصاصات العامل في إطار تلك الإستقلالية :

(4) منشور بالجريدة الرسمية عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958 ، ص : 631 .

- الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ،
- رؤساء الدوائر ،
- رؤساء المصالح الخارجية للإدارات المركزية التابعة للدولة،
- مديري المؤسسات العامة ذات الإختصاص المحلي ،
- كل شخص يرى العامل أنه من ذوي الأهلية .

وتجتمع هذه اللجنة باستدعاء من العامل مرة في الأسبوع ، وذلك من أجل تحقيق أهدافها .

2 - أهداف اللجنة التقنية ، تسعى هذه اللجنة إلى :

- تتبع الأنشطة المرفقية الموجودة في النطاق الإقليمي للجنة التقنية المعنية بالأمر لتمكين سكان العمالة أو الإقليم من خدماتها . .
- مباشرة سير الإستثمارات وأشغال التجهيز التي تقوم الدولة والمؤسسات العامة بإنجازها في العمالة أو الإقليم ، وتسهيل مأموريتها .

وينبغي على أعضاء اللجنة الإلتزام بواجباتهم . وفي حالة ارتكاب أحدهم لمخالفة فادحة ، يجوز للعامل اتخاذ قرار توقيفه شريطة أن يحيط الديوان الملكي ووزير الدولة في الداخلية علما بذلك .

ويقوم العامل بشكل منتظم - وبناءً على ما تتوصل إليه أعمال اللجنة - بتوجيه بيان على شكل تقرير إلى الوزير المختص أو الوزراء المعنيين لإخبارهم وإطلاعهم على ما توصلت إليه برامج عملها. وفي حالة اقتراحات بشأن ذلك ، فإنه يتعين على العامل توضيحها وبيان التدابير التي يرى نهجها من أجل تحسين سير الأنشطة المرفقية ، أو العمل على تحقيق الإستثمارات بطريقة أنجع وأوفر وأضمن .

مصالحها الكائنة في منطقته ، والإلتزام بتطبيق سياسة عدم تمركز الدولة والنهوض بالإقليم الموكول إليه .

كما أكد المنشور على مسؤولية العامل في الحفاظ على النظام والأمن في إقليمه ، وعلى اختصاصاته في الميدان الإقتصادي من خلال سلطة التنسيق المخولة إياه على صعيد عمل الدولة (في إطار عدم التمركز) وعلى صعيد الجماعات المحلية (في إطار اللامركزية) . وذلك وفق ما يقضي به الظهير الشريف رقم 168 . 75 . 1 بتاريخ 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ومقتضياته التعديلية التي تضمنها الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 293 . 93 . 1 بتاريخ 6 أكتوبر 1993⁽³⁾ .

أولا : على صعيد عدم التمركز .

بما أن العامل يعد منسقا لأعمال المصالح الخارجية للإدارات المدنية التابعة للدولة والمؤسسات العامة التي لا يتجاوز مجال عملها نطاق العمالة أو الإقليم ومسؤولا عن النهوض بتلك الأعمال والمصالح ومراقبة وتتبع أنشطتها قصد السهر على تطبيقها ، فإنه يتعين على الوزراء المعنيين بالأمر إخبار العامل بكيفية منتظمة بنشاط المصالح الخارجية لوزارتهم ، وذلك بتوجيه نسخة من برامج عملهم . كما يتعين على العامل بدوره اطلاعهم على شروط تنفيذ ما يصدرونه من توجيهات وتعليمات من طرف المصالح المعنية .

ولتحقيق التنسيق في المشاريع وبرامج العمل بين الجهازين المركزي واللامركزي في إطار عدم التمركز الإداري ، فإن الضرورة أصبحت تقتضي السهر على إنشاء وتتبع أعمال اللجنة التقنية المنصوص عليها في الفصل الخامس من ظهير 15 فبراير 1977 .

1 - تأليف اللجنة التقنية ، تتألف هذه اللجنة من

- العامل بصفة رئيس ،

(3) الجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 19 ربيع الثاني 1414 الموافق 6 أكتوبر 1993 ، ص : 1911 .

الرسالة الملكية السامية

تحت الرسالة الملكية السامية الوزراء على الإستمرار في إنشاء مندوبيات جهوية مكثفة قدر المستطاع مع التوسع بما يكفي من صلاحياتها دونما إخلال بالسير الطبيعي للإدارة.

وتتضمن الرسالة الملكية كذلك تذكيرا بمهام العامل الذي « سيبقى المنسق المختص لمجموع نشاطات المصالح الإدارية الموجودة بعمالته أو إقليمه ». كما تنص على « إنشاء مجلس بكل عمالة وإقليم يعمل تحت رئاسة الوالي أو العامل ، ويضم مندوبي كافة الوزراء الموجودين في الأقاليم والعمالات ، ويجتمع مرة كل أسبوع على الأقل بدعوة من الوالي أو العامل ».

فجاء منشور السيد وزير الدولة في الداخلية والإعلام رقم 519 / د بتاريخ 7 جمادى الثانية 1414 الموافق 22 نوفمبر 1993 ، يشرح فيه - للسادة ولاة وعمال صاحب الجلالة على عمالات وأقاليم المملكة والسادة رؤساء المجالس الجماعية ومجالس العمالات والأقاليم - فحوى القرار الملكي السامي « ويوضح أهدافه القريبة والبعيدة التي ترمي إلى تأمين التناسق بين اللامركزية وعدم التمركز »⁽²⁾ .

منشور السيد وزير الدولة في الداخلية والإعلام

لقد ذكر المنشور - في مستهله - بالمهام المسندة إلى العامل باعتباره « ممثلا لصاحب الجلالة » و « مندوبا للحكومة » ، فإنه يتولى السهر على تطبيق الظواهر الشريفة والقوانين والأنظمة ، ويعمل على تنفيذ قرارات الحكومة وتسيير شؤون الدولة ومراقبة

(1) انظر الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى السيد وزير الدولة في الداخلية والإعلام - منشورة بجريدة الميثاق ليوم الثلاثاء 8 جمادى الثانية 1414 الموافق ل 23 نوفمبر 1993 ، العدد 5323 ص : 1 .

(2) انظر الفقرة الأخيرة من الرسالة المنكية السامية بتاريخ 19 نوفمبر 1993 - التي سبق ذكرها - .

العامّة . لأنهم هم المسؤولون عن ذلك أمام البرلمان . وأن رقابتهم لتلك المجالس قد لا تقتصر على ضمان مبدأ المشروعية في نطاق احترام القانون بل قد تمتد إلى مبدأ الملاءمة في حدود ومجالات محددة.

وقد يتسع نطاق هذه الرقابة في الحالات التي تقل فيها الموارد المالية لبعض الجماعات المحلية ، بحيث تضطر تلك الجماعات إلى الإستعانة بالدولة ، فتستطيع وحدها حل مشاكلها المالية بطرق مختلفة مثل الإعانات و ضمان الإقتراض ... وغيرها . إذ تصبح حينئذ الدولة لديها وسيلة جديدة وغير مباشرة لإجراء مراقبة على بعض أنشطة تلك الجماعات ، وتستطيع عن طريق التهديد برفض الإعانة المطلوبة أن تحملها على تغيير مشاريعها أو العدول عنها .

وهذا الوضع يتعارض مع مبدأ استقلال الجماعات المحلية ويفرغ سياسة اللامركزية من محتواها الحقيقي .

ولتحقيق اللامركزية وفق مرسومها صاحب الجلالة ، ينبغي الإعتماد على قدراتها الذاتية في تسيير شؤونها ومواجهة مشاكلها والبحث عن سبل تمويل مشاريعها الإقتصادية المحلية . ولن يتأتى ذلك إلا بقيام السلطة المركزية باتخاذ الإجراءات الضرورية الكفيلة بدعم أسلوب عدم التركيز الإداري بالشكل الذي يواكب تطور نظام اللامركزية ، وذلك عن طريق منح المصالح التقنية المحلية وسائل قوية وفعالة من حيث الإمكانيات المادية والبشرية مع تخويلها صلاحية اتخاذ القرار دون اللجوء غير المبرر إلى مصالحها المركزية .

وهذا مانادى به جلالة الملك الحسن الثاني في كثير من المناسبات الوطنية ، وأكدّه في رسالته السامية المحررة بالقصر الملكي بالرباط في يوم الجمعة 4 جمادى الثانية عام 1414 هـ الموافق

تأهين التناسق بين اللامركزية وعدم التمركز

ملیكة الصرور *

مقدمة :

إن نهج سياسة اللامركزية في المغرب منذ أوائل الاستقلال ، وتدعيمه عبر الفترات المتلاحقة نضا وتطبيقا ، قد أعطى نتائج إيجابية في المجالين : القروي والحضري وأنه يعرف التطور باستمرار . بحيث لم تعد مشاركة المواطنين في تحمل المسؤوليات العامة على النطاق المحلي عملية مشاركة سياسية تمليها الرغبة في إرساء مبادئ الديمقراطية والعدالة الإجتماعية بل ذهبت إلى أبعد من ذلك وأخذت الطابع الإقتصادي بهدف تحقيق التنمية الإقتصادية والإجتماعية.

إلا أنه تبين من الواقع العملي أن الجماعات المحلية -بصفة عامة- مازالت تعاني من قلة الموارد مع كثرة المصاريف ، وبالتالي فإن قدراتها محدودة وضعيفة بالموازاة مع متطلباتها واحتياجاتها التنموية ، وأنها مضطرة للجوء إلى الحكومة لتبرير متطلباتها الأساسية ضمن برامجها التنموية . فتكون حينئذ ملزمة بالخطط العامة التي تضعها السلطات المركزية تطبيقا لمبدأ « مركزية التخطيط ولا مركزية التنفيذ » ويصبح للوزراء المختصين الحق في متابعة المجالس المحلية المعنية بالأمر لمعرفة مدى التزامها بالخطط

للاتفاقيات التي أبرمت بين صدور القانون وصدور الظهير الأمر بتنفيذه ، ثم بين هذا الأخير وسريان مفعول النصوص التطبيقية ؟ خصوصا تلك الإتفاقيات التي أحالت على القانون ، ولكن مقتضياتها لا تتجاوب مع نص القانون ، وبالأحرى مع النصوص التطبيقية ؟

من جهة أخرى ، هل أن السبب في الغليان أو الشنآن أو عدم الرضى الذي ساد الساحة الرياضية هو الإنتظار أو تأخر الحكومة في اصدار المراسيم التطبيقية لقانون التربية البدنية والرياضة ، الذي جاء كمحطة متميزة في طريق الإقلاع الرياضي بصفة عامة ؟

* وهل الإختلاف القائم بين بعض الأندية وبعض الجامعات يرجع إلى هذا الفراغ القانوني ؟

* وأنتهي هنا بالوقوف على فقرة وردت في إحدى الصحف الوطنية تتعلق بالخلاف بين الجامعة الملكية المغربية لكرة القدم وأندية كرة القدم ، تقول :

" الجامعة تريد تطبيق قانون مستوحى من قانون التربية البدنية والرياضة ، في حين أن الأندية تعارض هذا ، معتمدة على غياب المراسيم التطبيقية . وإذا كان هذا هو مظهر النزاع ، فيمكن القول ، إنه لا فائدة في اجتماع البرلمان 6 أشهر لدراسة قانون جديد والمصادقة عليه وصدور الظهير الأمر بتنفيذه ، إذا كان يخلق فيما بعد الغموض والنزاع بسبب تناسيه وتجاهله من طرف الحكومة " (34).

ونضيف متسائلين ، هل النصوص التطبيقية تساعد على تطبيق القانون المصادق عليه من طرف البرلمان ؟ وهل أن الفرق الرياضية ستخضع لمقتضياته ؟ أم أن الممارسة جعلت الواقع يتجاوز المقتضيات المنصوص عليها في القانون ، وبالتالي ستصبح ملغاة بعدم الإستعمال ؟

(34) جريدة العلم الثلاثاء 19 ماي 1992 ص 11.

بل إنهما تدفعان عنهما مسؤوليتهما في هذا الباب . وبذلك فإن هذا العبء يبقى على عاتق القطاع الحكومي الوصي على الرياضة ما عدا إذا حاولنا أن نؤول المقتضيات الواردة في الفصل (6) من كل اتفاقية⁽³²⁾ منهما ، والمتعلقة بالزام وزارة الشبيبة والرياضة بالقيام بكل ما يلزم لدعم الوسائل الموضوعة رهن إشارة المدرستين ، وأن تساهم مشاركة المؤسستين في تنمية الطاقات والفعاليات الوطنية وتحسين الإنجازات الرياضية للإبطال ، على أنها تدخل في إطار ضمان الاندماج في المجتمع والتدريب على مهنة من المهن ، إلى غير ذلك ، مما يدخل في نطاق الفقرة الثانية من الفصل 27⁽³³⁾ .

* ونختم متسائلين : ما هو مصير الإتفاقيات التي أبرمت قبل صدور النصوص التطبيقية التي أتت متأخرة ، علما بأن الواقع يسير بسرعة . وقد يُخشى أن يكون الوقت قد تجاوزها بعد أن صدرت بالجريدة الرسمية خاصة وأنه لن يبدأ العمل بها إلا ابتداءً من شهر مايو 1994 .

- إذا كان المشكل غير مطروح بالنسبة للإتفاقيات التي أبرمت قبل صدور القانون (حيث تخضع للقواعد العامة المنظمة لميدان العقود) ، فإن السؤال بل المشكل يبقى مطروحا بالنسبة

(32) الملاحظ أن الإتفاقيتين تعتبران صورة طبق الأصل لبعضهما ما عدا ملاحظة بعض المفاهيم والأسماء حسب طبيعة كل اتفاقية ، سواء المبرمة مع المكتب الشريف للفوسفاط أو مع الجمعية المغربية للجوارك .

(33) ودون شك أن الإتفاقية التي أبرمت بين بنك المغرب ووزارة الشبيبة والرياضة والجامعة الملكية المغربية بخصوص الفرق الوطنية لكرة القدم تعتبر صورة طبق الأصل للإتفاقيتين السابقتين الإشارة إليهما ، وهي بذلك تصنف ضمن الإتفاقيات المتعلقة بمساهمة الدولة والمؤسسات العمومية في تكوين النخبة الرياضية . حسب مقتضيات الفصل 27 من قانون التربية البدنية والرياضة . - ذلك أن المادة 14 من هذا الإتفاقية الموقعة بتاريخ 14 يوليوز 1993 تحدد فقط شروط مساهمة بنك المغرب في مساهمة الفرق الوطنية لكرة القدم . أما المادة التاسعة فإذها تنص على مسؤولية الاتحادات الثلاث . وهو أهم عنصر في الاحتضان .

وحيثما فإنه خلافا لما ينص عليه الفصل 27 من قانون الجوارك ، فإن المادة 14 من الإتفاقية تحيل في مادتها 14 ، بالمادة للتذكير في أي سياق من سياقاتها ، على الوزير الأول ، الذي يقوم بالتكليف وليس على اللجنة المنظمة للمعسكر من تعيينها في المعسكر . من المرسوم التطبيقي . أو الفصل 27 من قانون الجوارك ، وهو الأمر الذي يفسد المسألة الرياضية .

القيام بالدعاية والإشهار لصالح المؤسسة الممولة . وذلك عن طريق اشهار علامتها المميزة وشارتها في الملاعب وبدل الرياضيين . (فصل 7) .

- وتتولى وزارة الشبيبة والرياضة توظيف كل تلك الوسائل المالية في دعم رياضة كرة الطائرة ، وتطوير الفعاليات والطاقت الرياضية الوطنية وتحسين النتائج والإنجازات الرياضية للاعبين وفرق الكرة الطائرة (فصل 6) .

وقد حددت الإتفاقية برنامج وأساليب وشروط تقديم تلك المساعدات المالية بشكل يضمن التسيير الحسن للمدرسة وتحقيق الشفافية .

* وقد ألزمت الإتفاقية وزارة الشبيبة والرياضة بالقيام بكل ما يلزم لدعم الوسائل الموضوعه رهن إشارة المدرسة الوطنية للكرة الطائرة .

- وعلى غرار الإتفاقية السابقة ، فإن هذه الإتفاقية لا تنص على أهم عنصر في الاحتضان ، وهو المتعلق بالتأهيل المهني للاعبين وضمن استقرارهم في شغل قار ولا حتى تشغيلهم . بل أكثر من ذلك أنها تبعد مسؤولية المؤسسة المحتضنة تجاه المسجلين بالمدرسة والمستخدمين بها أو تجاه الغير (فصل 8) .

- وأخيرا فإن هذه الإتفاقية كرست مبدأ المساواة بين الطرفين (مكرس سابقتها) فيما يخص إنهاء العقد وتجديده وكذلك فسحه .

* ولكنها كالسابقة لم تنص على مسطرة حل النزاع الذي قد يحدث بين طرفيها بسبب تنفيذ بنود العقد ، كما يقضي بذلك قانون التربية البدنية والرياضة ، خاصة الفصل 32 المتعلق بالاحتضان .

* ويستفاد من خلال تحليل محتويات هاتين الإتفاقيتين انهما تصنفان في إطار الفصل 27 من قانون التربية : أي مساهمة الدولة في تكوين النخبة . لكنهما لا تنصان في بنودهما على مقتضيات الفقرة الثانية من ذلك الفصل التي تتعلق بضمن الدولة ، للرياضيين من المستوى العالي الإندماج في المجتمع والتدريب على مهنة من المهن ،

وتدخل في إطار الفصل 27 من قانون التربية البدنية والرياضة ،
المتعلق بمساهمة الدولة في تكوين النخبة الرياضية وإعداد
المنتخبات الوطنية ومشاركتها في المنافسات الرياضية الدولية .

إلا أنه وإن كان هذا الفصل ينص على أن الدولة تضمن
للرياضيين من المستوى العالي الاندماج في المجتمع
والتدريب على ممارسة مهنة من المهن وذلك بواسطة وسائل
تتيح لهم تحصيل وتنمية تأهيلهم المهني والعمل على
تكيف كفاءاتهم مع متطلبات المجتمع ، فإن مثل هذه الإتفاقية
لا تشير بصريح العبارة إلى مساهمة المؤسسة المحتضنة في مثل
هذه العمليات المشار إليها .

بل إنها تبعد مسؤولية هذه المؤسسة عن المساهمة المباشرة في هذا
الاندماج وتكتفي بتقديم المساعدات المالية .

- ومعنى ذلك أن مسؤولية الاندماج المهني المنصوص عليها في
الفقرة الثانية من الفصل 27 تبقى على عاتق وزارة الشبيبة والرياضة
كقطاع حكومي وصي على الرياضة .

1 -حيثيات الإتفاقية :

يستفاد مما ورد في ديباجة الإتفاقية أنه :

- اعتبارا لكون ازدهار الأنشطة الرياضية على المستوى
الوطني يتطلب التشاور بين مختلف المتدخلين في ميدان الرياضة .
- وعلما بأن المؤسسات العمومية والخاصة دعيت عن طريق
المقتضيات الواردة في قانون التربية والرياضة إلى المساهمة بشكل
كبير في انعاش وتطوير الطاقات والفعاليات الرياضية ببلادنا ،
فإن وزارة الشبيبة والرياضة التمسست من الجمعية المغربية
للجمارك تقديم مساعدة مالية لميزانية التسيير الممنوحة للمدرسة
الوطنية للكرة الطائرة .

ب - مضمون الإتفاقية :

- ينصب موضوع هذه الإتفاقية حول تقديم المساعدة المالية
التي تتطلبها أنشطة المدرسة الوطنية للكرة الطائرة (فصل 1) مقابل

- وتعمل على أن مشاركة المكتب ، تساهم بالفعل وفي نفس الوقت في تنمية الطاقات والفعاليات الوطنية في ميدان ألعاب القوى، وفي تحسين الإنجازات الرياضية للأبطال المعنيين (فصل 6) .
* تحديد حقوق المكتب في الدعاية له واشهار علامته المميزة عن طريق البديل الرياضية التي يحملها أبطال ألعاب القوى المنتمين للمدرسة.

- إبعاد أية مسؤولية للمكتب سواء اتجاه المسجلين والمستخدمين بالمدرسة أو اتجاه الغير .

وهذا معناه عدم التزام المكتب بتشغيل الرياضيين الأبطال ولا بتأهيلهم المهني أو ضمان استقرارهم في الشغل . (وهي أهم مميزات وخصائص الاحتضان) .

ثم إن هذه الإتفاقية أبرمت لمدة محدودة وقابلة للتجديد باتفاق الطرفين ولكنها ، خولت حق الفسخ للمكتب وحده وفي أية لحظة ، خاصة إذا تعلق الأمر :

- بعدم تنفيذ أحد الإلتزامات المترتبة عن الإتفاقية .

- أو بوجود خلل في التسيير ، اكتشف عن طريق تدقيق الحسابات أو المراقبة التي يقوم بها المكتب أو من يختاره لهذا الغرض .

- ومما يميز هذه الإتفاقية كذلك ، أنها لاتنص على مسطرة حل النزاعات التي قد تحدث بسبب تنفيذ بنودها . وإنما اكتفت بتحديد أو اختيار موطن كل من الطرفين .

2 - اتفاقية وزارة الشبيبة والرياضة والجمعية المغربية

للجمارك : المدرسة الوطنية لكرة الطائرة .

أبرمت هذه الإتفاقية بتاريخ 5 مارس 1992 على أن يسري مفعولها بأثر رجعي ابتداء من فاتح أكتوبر 1991 . وهي تواريخ وإن كانت بعد صدور القانون والظهير الأمر بتنفيذه ، فهي تكون كذلك قبل صدور النصوص التطبيقية .

* وتعتبر هذه الإتفاقية كسابقتها اتفاقية استشهار أو رعاية .

1 - اتفاقية وزارة الشبيبة والرياضة والمكتب الشريف

للفوسفاط : المدرسة الوطنية لألعاب القوى .

أُبرمت هذه الإتفاقية بتاريخ 16 يونيو 1989 لتدخل حيز التنفيذ بأثر رجعي ابتداء من فاتح يناير 1989 ، وهي تواريخ أتت بين تاريخ مصادقة مجلس النواب على قانون التربية البدنية والرياضة (1 يونيو 1988) وتاريخ صدور الظهير الأمر بتنفيذه (19 يوليوز 1989) ، وقد أبرمت بناء على مجموعة من الحثيات وتضمنت بنودها عدة شروط وشكليات :

أ - حيثيات الإتفاقية :

- اعتبارا لكون وزارة الشبيبة والرياضة التمتت من المكتب الشريف للفوسفاط كمؤسسة اقتصادية تقديم مساعدات مالية من أجل تطوير وتنمية ألعاب القوى بالمغرب عن طريق المدرسة الوطنية لألعاب القوى ،
- ونظرا لأن وزارة الطاقة والمعادن تسير في اتجاه مساهمة قطاع المناجم كقطاع حكومي في ازدهار ورقي الأنشطة الرياضية بالمملكة ،
وافق المكتب الشريف للفوسفاط على تقديم المساعدة المالية للمدرسة الوطنية لألعاب القوى .

ب - مضمون الإتفاقية :

- تحديد شروط مساهمة المكتب في تمويل أنشطة المدرسة الوطنية لألعاب القوى . ويتجلى هذا التمويل في منح اعتمادات مالية سنوية وفق برنامج وأساليب نصت عليها الإتفاقية ، ضمانا لحسن تسيير المدرسة ولتحقيق الشفافية . (الفصول 3 ، 4 ، 5 ، من الإتفاقية)

- تحديد التزامات طرفي الإتفاقية :

- إذ تلتزم الوزارة بالقيام بكل ما يلزم لدعم الوسائل الموضوعة رهن إشارة المدرسة الوطنية لألعاب القوى .

المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون التربية ، وإن لم تنفع ، يتم اللجوء إلى مسطرة التحكيم⁽³¹⁾ . واعتبرت أن حكم المحكمين قطعيا لا يمكن الطعن فيه ، واستبعدت اللجوء إلى المسطرة القضائية .

III- اتفاقيات تدخل في إطار مساهمة الدولة والمؤسسات العامة في تكوين النخبة الرياضية : الفصل 27 من قانون التربية البدنية والرياضة .

- كنا قد تساءلنا في البداية عن مدى امكانية احتضان المؤسسات العامة أو الخاصة للجامعات والمدارس الرياضية الوطنية. وقلنا أن هذه المؤسسات يمكنها أن تقدم الدعم المادي لهذه الهيآت الرياضية ، ولكنه لا يمكن احتضانها ، لأن هذه الأخيرة لا ترتبط مع اللاعب أو الرياضي . ذلك أن هذا الأخير يكون مرتبطا مع ناديه ، وحتى في الحالة التي تحتضن فيها مؤسسة معينة رياضيا منفردا ، ينتمي فقط إلى جامعة ما ، دون أن يكون عضوا في نادي معين ، فإن احتضانه من طرف تلك المؤسسة لا يمس في شيء الجامعة التي ينضوي إليها .

أما العلاقات أو الإتفاقيات التي قد تربط بين بعض الجامعات وبعض المؤسسات الإقتصادية ، فإنها لا تكون اتفاقيات احتضان ، بل قد تدخل في إطار دعم الدولة والمؤسسات العامة أو الخاصة لتكوين النخبة الرياضية وإعداد المنتخبات الرياضية الوطنية ومشاركتها في المنافسات الرياضية الدولية . ولتوضيح ذلك ، يمكن إعطاء أمثلة على نماذج من هذه الإتفاقيات حسب التسلسل الزمني لبرامجها ...

(31) نص الفصل 6 من هذه الإتفاقية على أن التحكيم يتم من طرف هيئة المحكمين التي تتكون من ممثل عن النادي المحتضن ، وممثل عن المؤسسة المحتضنة ، وحكم ثالث يختار من الطرفين . قارن الفصل 13 من اتفاقية المغرب الفاسي ، والبنك المغربي للتجارة الخارجية .

العقد حينما لم ينفذ النادي التزاماته .

وأخيرا إن هذه الإتفاقية لم تحترم مقتضيات قانون التربية البدنية والرياضية خاصة الفصل (32) فيما يتعلق بحل النزاع الذي قد يحدث بمناسبة تطبيقها . ذلك أن الفصل 11 من هذه الإتفاقية لم يشر إلى ضرورة عرض النزاع على الإدارة قصد الصلح ، قبل رفعه إلى القضاء ، واقتصر ذلك الفصل على المسطرة القضائية وحدها .

3 - اتفاقية نادي المولودية الوجدية اسمنت المغرب الشرقي : (MCO - CIOR)

وُقعت هذه الإتفاقية بتاريخ (14 فبراير 1992) . ومن مميزاتها أنها اتفاقية احتضان من حيث التسمية ومن حيث وصف المؤسسة بأنها طرف محتضن والنادي كطرف محتضن ، عند تحديد صفة طرفي الإتفاقية .

- ولكنه يتضح من خلال دراسة مضمون بنودها أنها اتفاقية استشهار . ذلك أن هذه الإتفاقية وإن كانت قد نُقلت في صياغتها عن اتفاقية المغرب الفاسي مع البنك المغربي للتجارة الخارجية في كل جزئياتها ، فإن الجانب المتعلق بتوظيف اللاعبين وتأهيلهم المهني وضمن استقرارهم في الشغل لم تتم الإشارة إليه بتاتا .

* وقد حولت الإتفاقية للمؤسسة المحتضنة الحق في الدعاية لها من طرف النادي الرياضي واستغلال كل الأماكن والملاعب التي يتوفر عليها النادي بدون أي قيد أو شرط .

- كما اشترطت امكانية اشراك اسم المؤسسة مع اسم النادي في كل الحملات الإشهارية (الفصل 2) .

- وقد أبرمت الإتفاقية لمدة محددة وقابلة للتجديد . ويمكن تعديل بنودها باتفاق الطرفين (فصل 4) . كما يمكن فسخها من أي طرف شريطة تقديم اشعار ، وعدم المسر بالإلتزامات المترتبة على الطرفين خلال الموسم الجاري (فصل 5) .

- وعلى غرار الإتفاقية التي نُقلت عنها (MAS - BMCE) أخضعت حل أي نزاع ينشعب بتطبيق بنودها إلى مسطرة الصلح

لفرع الكرة الطائرة . وبالمقابل ستستفيد المؤسسة المحتضنة من الدعاية بمختلف الوسائل الإشهارية خاصة لعلامتها المميزة .

كما أحالت هذه الديباجة على المقتضيات التشريعية والتنظيمية التي تنظم الموضوع ، في ما يتعلق بتنفيذ هذه الإتفاقية .
- ويتلخص مضمون هذه الإتفاقية في العناصر التالية :

* حددت حقوق والتزامات كل من الطرفين - (الفصول 2 إلى 5) . ويتضح من خلال تعدادها أن التزام المؤسسة المحتضنة الوحيد هو تسليم الإعتمادات المالية ، أما الباقي فلا تتحمل فيه أية مسؤولية:

- فقد أبعدت بصريح العبارة مسؤوليتها بخصوص علاقتها مع اللاعبين أو الغير (فصل 6) .

- كما أبعدت بصريح العبارة مسؤوليتها بخصوص المبالغ المالية التي قد تصبح في ذمة النادي ، أو الإستجابة لأية شكوى أو تظلم أو متابعة من طرف الدائنين المحتملين أو العرضيين .

- ومن أهم ما يميز هذه الإتفاقية أنها تشترط لاستفادة النادي من عملية المساعدة المالية أو من عملية الإحتضان أو الرعاية أو الإستشهار :

- توفر النادي على وضعية قانونية ، حيث اشترطت قبل تسليم أول دفعة من المبالغ المالية المتفق عليها تقديم ملف إداري يتوفر على :

- النظام الأساسي والداخلي للجمعية المطابق للشروط القانونية .

- محاضر الجمعيات العمومية السنوية الأخيرة بالنسبة لتاريخ انعقاد الإتفاقية .

- التقريرين الأدبي والمالي للمواسم الرياضية الأخيرة كذلك .
(فصل 8)

* وما يميز هذه الإتفاقية كذلك أنها جعلت من نفسها إتفاقية محددة المدة ، وشروط الفسخ فيها شروط إذعانية مرتبطة فقط بالنادي (فصل 10) . وأن المؤسسة المحتضنة يمكن لها وحدها فسخ .

تفتح وازدهار الرياضيين المغاربة من المستوى العالي⁽³⁰⁾ .
ومما جاء كذلك في الإتفاقية :

* تطوير نادي الوداد كي يصبح ناديا من مستوى عالي ،
* المساهمة في الرفع من مستوى الرياضة ومن مستوى كرة
القدم المغربية ليصل إلى المستوى الدولي . وفي ذلك عمل جليل
لبلادنا والقيام بإحدى الواجبات التي تتطلبها المدنية ويفرضها
الواجب الوطني .
* الإبتعاد عن كل عمل من شأنه أن يمس بهوية واستقلال
ووحدة النادي .

وعلى العموم القيام بكل ما يحافظ على أصالته وقاعدته الشعبية
والوطنية .
- هذا جرد لبعض وجهات نظر الأطراف المعنية ولبعض ما تضمنته
الإتفاقية . أما التقييم فهو متروك للمعنيين ولمن لهم رأي في
الموضوع . خاصة وأن هذا النادي أوقف العمل بهذه الإتفاقية ووقع
فيما بعد إتفاقية أخرى إن لم تكن إتفاقيات .

2 - إتفاقية نادي اتحاد الفتح الرياضي (الكرة الطائرة)

والشركة العامة العقارية (FUS - CGI)

أبرمت هذه الإتفاقية بتاريخ 28 نونبر 1988 وهي من بين
الإتفاقيات التي لا تتضمن ضمن بنودها إشارة إلى توظيف
اللاعبين ولا لتأهيلهم المهني ولا إدماجهم اجتماعيا .
وقد ورد في ديباجتها أنه في إطار توجيهات حكومة صاحب الجلالة
الرامية إلى إنعاش وتطوير وازدهار النشاط الرياضي بالمملكة ،
واستجابة من صندوق الإيداع والتدبير لمسيرتي نادي اتحاد الفتح
الرياضي ، فقد قبل أن يقدم لهذا الأخير مساهمة لدعم الوسائل المالية

(30) - هذه فقرة من الإتفاقية المبرمة بين البنك ونادي الوداد . وللمزيد من الإطلاع على مفهوم الرعاية
بالمغرب ، والمؤسسات التي تقوم بها : مثال بنك الوفاء (O.N.A) -البنك الشعبي ، الخ . . . يراجع
بحث الصالية السقااط فائق ، المشار إليه سابقا ، وهو يتضمن المشاركة بين الرعاية والإستثمار
والاحتضان . . . إلى جانب التنظيم القانوني للرعاية بالمغرب Réglementation juridique du mécénat .

شغل قار . ذلك أن الإستشهار وإن كان يوفر المساعدة المالية والإدارية والتقنية للنادي من طرف المؤسسة فهو لا يرقى إلى الإهتمام باللعبين وبحياتهم المهنية ، كما سنرى .

وإذا ما حاولنا ترتيب هذه الإتفاقيات حسب التسلسل الزمني، أي تاريخ إبرامها فإننا نبدأ باتفاقية الوداد وبنك الوفاء ، ثم اتفاقية اتحاد الفتح الرياضي فرع كرة الطائرة والشركة العامة العقارية ، وأخيرا نادي مولودية وجدة مع اسمنت المغرب الشرقي .

1 - اتفاقية الوداد، بنك الوفاء. (WAC - WAFABANK)

- تعتبر هذه الإتفاقية كذلك من بين الإتفاقيات التي أبرمت قبل صدور القانون وقبل صدور الظهير الأمر بتنفيذه . ولكنها من بين الإتفاقيات التي سميت اتفاقية احتضان (convention de parrainage) وبموجبها تعتبر المؤسسة المحتضنة (بنك الوفاء) أن مبادرتها تدخل في إطار السياسة التي يتبعها البنك كمقولة عضرية تعتمد على التزاوج بين الإستراتيجية والتواصل stratégie et communication . و أن عمل هذه المقولة يدخل في إطار استراتيجية التعريف بها . وهو عمل أدى ثماره وانعكس على سمعتها وشهرتها كمقولة . ذلك أن سياسة البنك تهدف إلى تعديل وتنويع المنتج . ومن بين منتوجاته الإحتضان⁽²⁸⁾ والإستشهار (Sponsoring et Parrainage) . فالإحتضان والإستشهار والرعاية (MECENAT) تُعتبر كلها مناسبات وفرص سانحة وضرورة ملحة للتواصل ثم الإندماج في الوسط الإقتصادي والثقافي .

وتتلخص الأهداف المتوخاة من الإتفاقية فيما يلي :

* الوداد نادي يحمل تاريخا طويلا وله جمهور ، وعن طريقه يمكن تمرير سياسة البنك والتعريف بسمعته وهويته⁽²⁹⁾ .

* هدف البنك : ليس فقط إشهاريا وتجاريا ، ولكنه يتجاوز ذلك إلى المساهمة في تطوير وإنعاش الرياضة عموما وإعداد أو تهيين

(28) فقرات من مداخلة السيد عبد الحميد لمرايط مدير الماركوتينغ لبنك الوفاء في المناظرة التي نظمها

المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات المرجع السابق ص 77

(29) نفس المداخلة المرجع السابق ص 77 .

- ضبطت الحقوق والإمكانيات التي يتمتع بها اللاعب الأجير لدى المؤسسة .

- وضبطت كذلك واجبات اللاعب تجاه المؤسسة واتجاه الجمعية الرياضية .

4 - وحددت الإتفاقية مدة سريان مفعولها وقابليتها للتجديد ، وكذلك شروط تعديلها وفسخها .

5 - كما حددت الإتفاقية حقوق المؤسستين المحتضنتين التي تستفيد منها مقابل مساهمتها المالية . أي الحق في الدعاية والإشهار عن طريق الملاعب الرياضية وبدل اللاعبين .

وكذلك وضع جهاز إداري ومحاسبي يضمن تسيير النادي تسييرا حسنا وإضفاء الشفافية على نظام المحاسبة المالية .

6 - إلا أن ما يميز هذه الإتفاقية أنها وضعت مسطرة خاصة لحل النزاع الذي قد ينشأ بين الطرفين وهذه المسطرة تقتضي بأن كل نزاع ينشأ بسبب هذه الإتفاقية يتم حله عن طريق الصلح وفق ما يقضي به الفصل 32 من قانون التربية والرياضة . وفي حالة فشل الصلح يلجأ إلى التحكيم ، وهي مسطرة جديدة لم ينص عليها القانون كما لم تنص عليها الإتفاقية النموذجية المذكورة . إلا أن الفصل 11 من المرسوم التطبيقي ينص على عرض النزاع على لجنة للتحكيم يرأسها وزير الشبيبة والرياضة أو ممثله وتتكون من عدد متساوي من ممثلي المؤسسة والجمعية الرياضية ، وذلك قبل عرض النزاع على المحكمة . كما اعتبرت أن حكم المحكمين يكون إلزاميا وغير قابل للطعن . واستبعدت مسطرة اللجوء إلى القضاء⁽²⁷⁾ .

II- اتفاقيات تدخل في إطار الإستشهار : SPONSORING

- قد يطرح التساؤل عن مدى وجود فرق بين الإحتضان والإستشهار وما هو هذا الفرق ؟ والجواب أن الفرق في الإصطلاح وفي المفهوم . وأهم معيار هو التنصيب في العقد على توظيف لاعبي النادي المحتضن وضمن اندماجهم وتأهيلهم المهني واستقرارهم في

(27) وقد نص الفصل 13 من هذه الإتفاقية على أن التحكيم يتم من طرف هيئة تتكون من ممثل عن النادي المحتضن وممثل عن المؤسستين المحتضنتين وحكم يختار من طرف حكام معينين من قبل الأطراف .

ج - اتفاقية احتضان بين الجمعية المغربية الرياضية والبنك
المغربي للتجارة الخارجية ومكتب التنمية الصناعية :
(BMCE + ODI - MAS)

- أول ملاحظة تستدعي الإنتباه أن الجهة المحتضنة تتمثل في
مؤسستين تكونان كتلة واحدة . وهي بهذا اتفاقية متعددة الأطراف .
- الملاحظة الثانية أن هذه الاتفاقية من أكثر الإتفاقيات التي
تراعي مفهوم الإحتضان على الأقل من حيث الوثيقة التي تجسد العقد
وذلك لسببين:

- الأول : أن هذه الإتفاقية تعتبر تقريبا مطابقة بالحرف
لمشروع الإتفاقية النموذجية في صيغتها التي سبق الحديث عنها .
- الثاني : أن مضمونها يراعي أكثر ما يمكن مفهوم الإحتضان
سواء فيما يتعلق بالتزام المؤسسة المحتضنة بتوظيف اللاعبين
واندماجهم الإجتماعي والمهني أو فيما يتعلق بدعم الوسائل المادية
والمالية والإدارية للجمعية .

هذا طبعا ما ورد في العقد ، أما التطبيق والإستمرارية فهذا
شيء آخر ، أترك الإجابة عليه لمن يعينهم الأمر .

ويتلخص مضمون هذه الإتفاقية في ما يلي :

- 1 - تسمية الإتفاقية باتفاقية احتضان convention de parrainage .
- 2 - اعتبار المرجعية في صياغة بنودها هو قانون التربية
البدنية والرياضة ، مع العلم أن هذه الإتفاقية وقعت بتاريخ 16 أكتوبر
1988 ، أي بعد مصادقة البرلمان على ذلك القانون ، ولكن قبل صدور
الظهير الأمر بتنفيذه . وقد أشارت إلى ذلك في ديباجتها ، حيث
أعدت نقل مقتضيات الفصل 30 من قانون التربية البدنية والرياضة .
- 3 - حددت الإتفاقية التزامات كل من المؤسستين
المحتضنتين اتجاه الجمعية الرياضية ، سواء فيما يتعلق بالوسائل
المالية والإدارية والتقنية أو فيما يتعلق بتوظيف اللاعبين واندماجهم
المهني . وفي هذا الصدد :

- حددت الإتفاقية شروط التوظيف وهي الشروط التي
تتضمنها الإتفاقية النموذجية . خلافا للمادة 9 من المرسوم التطبيقي .

عن طريق ضمان الشغل القار لهم.

* تطوير البنيات التحتية الرياضية للنادي ، وذلك بغية توفير أفضل تكوين للرياضيين أعضاء النادي .

* تنظيم وعصرنة النادي ، عن طريق وضع هياكل فعالة تتناسب مع إدارة النادي وفي نفس الوقت تحافظ على استقلاله وتحترم هويته .

* إن مجموع هذه الأهداف المتشابهة والمصالح المشتركة هي التي أدت إلى توقيع الطرفين (مكتب استغلال الموانئ و نادي الرجاء) على اتفاقية الإحتضان في ذلك التاريخ (1987) .

ولتطبيق هذه الإتفاقية مباشرة بعد إبرامها ، شرعت المؤسسة المحتضنة في الوفاء بالتزاماتها حسب بنود الإتفاقية⁽²⁶⁾ .

- على المستوى المادي والمالي : أعد برنامج لتحقيق بعض البنيات الرياضية للنادي .

- منح اعتمادات مالية قصد تجاوز بعض الصعوبات المالية .

- تمكين النادي من بعض المساعدات العينية (حافلة مثلا ...)

- على المستوى البشري أو الإندماج الإجتماعي للاعبين :

- تحديد حصة من مناصب الشغل وتم بالفعل توظيف عدد من

اللاعبين حسب النظام الأساسي للمكتب .

- على مستوى التسيير : شرع في التسيير الإداري وتدبير

شؤون النادي المالية .

- تمكينه من هيكلة معلوماتية .

- وضع إطار عالي من المكتب المحتضن رهن إشارة النادي .

* هذه فقط مجرد معلومات استقيناها من بعض الوثائق

ووردت على لسان بعض المسؤولين . ولكنها تحتاج إلى التأييم وربما التصحيح .

(26) هذه تصريحات السيد حصار ، المدير العام لمكتب استغلال الموانئ ، في مداخلة

المشار إليها سابقا . (ص 70 - 71) المرجع السابق .

تجربة الإحتضان⁽²²⁾ ، وكان ذلك سنة 1987 . وهذا معناه أن هذه الإتفاقية من بين الإتفاقيات التي أبرمت قبل أن يصادق مجلس النواب على القانون⁽²³⁾ . وقبل أن يصدر الظهير الأمر بتنفيذه⁽²⁴⁾ ، وبالأحرى صدور النصوص التطبيقية⁽²⁵⁾ .

وفي رأي المسؤولين عن المؤسسة المحتضنة (ODEP) أن الإختيار لم يكن صدفة على نادي الرجاء ، بل بناء على أهداف وغايات مشتركة :

أ - أهداف المؤسسة المحتضنة :

* المساهمة في المجهود الوطني قصد الرفع من مستوى الرياضات والرياضيين بالمغرب .

* إرساء شهرة وسمعة المكتب عن طريق ارتباطه بنادي رياضي كبير وبالتالي تجاوز الحدود الضيقة مع زبنائه المتخصصين . تلك السمعة التي تنعكس إيجابيا على تحفيز مجموع أطر وأعوان المؤسسة-

* تدعيم وتوظيف سمعة المكتب المرتبطة بالدقة والصرامة وحسن التدبير ، وذلك عن طريق إصلاح وتطهير وعصرنة تسيير نادي رياضي كبير .

ب - أما أهداف النادي المحتضن (الرجاء) فقد كانت تتمحور حول :

* ضمان الإندماج المهني للاعبين داخل مؤسسة كبيرة ، وبالتالي وضع حد لعدم الإستقرار والثبات في حياتهم المهنية ، وذلك

(22) مداخلة السيد محمد حصاد المدير العام لمكتب استغلال الموانئ في المناظرة التي نظمها المعهد العالي

للتجارة وإدارة المقاولات 17 يونيو 1988 . منشورة بمجلة التسيير والمجتمع العدد 18 ص 69 .

(23) القانون رقم 87/06 المصادق عليه من طرف مجلس النواب بتاريخ 1 يونيو 1988 .

(24) صدر الظهير الأمر بتنفيذ القانون المشار إليه أعلاه بتاريخ 19 مايو 1989 الجريدة الرسمية عدد 4003 بتاريخ 19 يوليوز 1989 .

(25) النصوص التطبيقية لم تصدر إلا بتاريخ 29 أكتوبر 1993 ج . ر . عدد 4229 .

ثانيا - نماذج من بعض الإتفاقيات المبرمة بين بعض المؤسسات وبعض الهيآت الرياضية

- لا بد من الإشارة هنا إلى أن اختيارنا لهذه النماذج من الإتفاقيات التي سنعالجها لم يكن اختيارا حرا ، ولكنه اختيار فرضه علينا ما توفر لدينا من الإتفاقيات أو ما قرأناه عن بعض الإتفاقيات . وهو ما يثير موضوع توفير المعلومات الضرورية للبحث العلمي . وهذا موضوع لا مجال للحديث عنه في هذه المناسبة .

- أما المقصود من بسط هذه النماذج من الإتفاقيات فهو الوقوف على محتوياتها والخصوصيات التي تميزها ، ومحاولة تصنيفها ومعرفة طبيعتها ، وبالتالي مقارنتها مع محتوى ومضمون الإتفاقية النموذجية وما سطرته من ضوابط في محاولة صياغة مقاربة نظرية وعملية بين نية المشرع ، وطموحات أو تأويلات الممارسين والمعنيين . وسبيلنا في ذلك اتباع أسلوب وصفي وليس تركيبى ، نعتمد فيه على تسمية الإتفاقيات بأسمائها المتوفرة لدينا وأطرافها .

* وفي هذا الصدد يمكن تصنيف نماذج هذه الإتفاقيات على الشكل التالي :

1/ اتفاقيات تراعي مفهوم الإحتضان وتتجاوب مع الإتفاقية النموذجية

- إذا ما حاولنا ترتيب هذا النوع من الإتفاقيات حسب تاريخ إبرامها ، أي الترتيب الزمني ، فإننا نبدأ باتفاقية نادي الرجاء ومكتب استغلال الموانئ ثم المغرب الفاسي والبنك المغربي للتجارة الخارجية ومكتب التنمية الصناعية .

1 - اتفاقية نادي الرجاء - مكتب استغلال الموانئ :

(ODEP. R.C.A)

تعتبر هذه الإتفاقية من بين الإتفاقيات التي دشنت فكرة أو

6 - توضيح التزامات النادي المحتضن اتجاه المؤسسة خاصة فيما يتعلق بأساليب الدعاية والإشهار التي يوفرها النادي لصالح المؤسسة .

7 - توضيح الدور الذي يمكن أن تلعبه المؤسسة داخل الأجهزة المسيرة للنادي بشكل يحافظ للنادي (الجمعية) على هويتها واستقلالها.

8 - إلتزام النادي بالتوفر على هيكله إدارية ومحاسبية من شأنها أن تضمن الشفافية وحسن التسيير .

9 - إخضاع سريان مفعول أية اتفاقية احتضان لمصادقة الإدارة.

10 - إخضاع تعديل الإتفاقية أو فسخها لاتفاق الطرفين وعلم الإدارة ، دون المساس بالتزاماتهما خلال الموسم الرياضي الجاري .

11 - الإحالة فيما يتعلق بحل النزاع الذي قد يحدث بين طرفي الإتفاقية على المسطرة المنصوص عليها في القانون خاصة الفصل (32) أي اللجوء إلى المصالحة قبل التقاضي .

ومن استعراض هذه الضوابط نجد أنها كانت تحدد شروط إبرام اتفاقية الإحتضان تطبيقا للنصوص القانونية المنظمة للاحتضان في قانون التربية البدنية والرياضة.

إلا أن المرسوم التطبيقي لقانون التربية البدنية والرياضة احتفظ فقط بالخطوط العريضة لهذه الإتفاقية النموذجية في الفصول 9 و 10 و 11 تاركا لوزارة الشبيبة والرياضة ووزير التربية الوطنية حق التأشير إلى جانب وزارة المالية على اتفاقيات الإحتضان التي تبرمها الجمعيات الرياضية للهواة والشركات الرياضية الهادفة إلى الربح مع المؤسسات العمومية والخاصة (الفصول 1 و 2 ، ثم 9 و 10 و 11 من المرسوم التطبيقي)⁽²¹⁾ .

(21) وما يستحق الإشارة في هذا الصدد أن المرسوم التطبيقي وإن كان قد نص في المادة 9 على الشروط الواجب التنصيص عليها على الخصوص في اتفاقية الإحتضان ، فإنه ليس من بينها الشرط الخاص بالتزام المؤسسة المحتضنة بتخصيص مناصب شغل للاعبين المتخرطين في النادي ، كما يقضي بذلك القانون المنظم للاحتضان .

- لكنه حينما ينص القانون في نفس الفصل 30 على وجوب إبرام عقود الإحتضان تحت مراقبة الإدارة ، فإن ذلك يطرح التساؤل حول وسيلة الإدارة في ذلك . إذ لا يكفي حضور ممثل الإدارة عند التوقيع على الإتفاق ، بل لا بد من وسيلة ملموسة للمراقبة القبلية والمراقبة المصاحبة ثم المراقبة البعدية . وتبقى الإتفاقية النموذجية هي الأسلوب الملائم لذلك .

* الملاحظة الثانية أن صيغة مشروع الإتفاقية التي بين أيدينا هي الصيغة التي كانت قد أعدت بجانب بعض النصوص ، وكانت قد عُرِضت على الجامعات والأندية وأحيلت على الأمانة العامة للحكومة .
* أما عن الضوابط الواردة في مشروع الإتفاقية النموذجية للإحتضان فإنها كانت تتلخص في النقاط التالية :

1 - الإحالة في ديباجة المشروع على القانون المنظم للتربية البدنية والرياضة وإعادة نقل مقتضيات أحد فصوله المنظم للإحتضان (الفصل 30) .

2 - تكريس وتقنين التزام المؤسسة المحتضنة بالاندماج الإجتماعي والتكوين المهني للاعبين والأبطال الأعضاء في النادي المحتضن، وذلك بهدف وضع حد لعدم استقرار حياتهم المهنية وضمان استقرار الشغل لديهم .

3 - تحديد التزامات المؤسسة المحتضنة سواء بالنسبة لدعم الوسائل المالية والإدارية أو لتطوير وتحسين البيئات والتجهيزات الرياضية للنادي المحتضن .

4 - إلزام المؤسسة المحتضنة بتخصيص مناصب شغل للاعبين المنخرطين في النادي ، وذلك وفق برنامج زمني يتفق عليه الطرفان ، وتحديد حد أدنى لعدد اللاعبين الواجب تشغيلهم خلال ذلك البرنامج الزمني .

5 - تحديد الضوابط التي تحكم العلاقة بين المؤسسة واللاعب الأجير أو الموظف زيادة على القواعد العامة المنظمة في قانون الشغل أو الوظيفة العمومية . وذلك بشكل يضمن له الإستقرار النفسي والإندماج الإجتماعي والتأهيل المهني والحماية ضد عواقب المسئغيل.

سبقت التنظيم القانوني⁽¹⁹⁾، وكثرت التجارب بعد صدور القانون المنظم للإحتضان . منها من عرف الفشل ومنها من عرف النجاح والتطوير والإجتهد ، دون حاجة لصدور النصوص التطبيقية .

- من جهة أخرى أن السلطة الحكومية المكلفة بالشبيبة والرياضة بتنسيق مع الجهات المعنية كانت قد أعدت مشاريع ما يزيد عن عشرة⁽²⁰⁾ نصوص تطبيقية كان من بينها اتفاقية احتضان نموذجية ، حاولت أن تسطر الحد الأدنى من الشروط الواجب توفرها في أية اتفاقية احتضان .

- لذلك سنعالج إطار الممارسة من خلال هذين المؤشرين : مشروع الاتفاقية النموذجية للإحتضان بالمقارنة مع المادة 9 وبعدها من المرسوم التطبيقي (أولا) ثم نماذج من الإتفاقيات المبرمة قبل صدور المرسوم التطبيقي (ثانيا) .

أولا : الضوابط الواردة في مشروع اتفاقية الإحتضان النموذجية

قد يطرح التساؤل عن مدى ضرورة وضع اتفاقية نموذجية من بين النصوص التطبيقية لقانون التربية البدنية والرياضة . وهو تساؤل مشروع ، خاصة وأن الفصلين 29 و 30 لا ينصان على أن تفاصيل اتفاقيات أو عقود الإحتضان ستحدد بموجب نصوص تطبيقية . وهذه إحدى سلبيات التقنية التشريعية المستعملة في ذلك القانون كما ذكرنا .

(19) نادي الرجاء أبرم اتفاقية مع مكتب استغلال الموانئ سنة 1987 وكذلك مع شركة شيميكلور للصبغة .
- الوداد كذلك سبق لها أن أبرمت اتفاقية مع بنك الوفاء قبل صدور القانون .
- اتحاد الفتح الرياضي فرع كرة الطائرة في 28 نونبر 1988 مع CGI
- المغرب الفاسي مع BMCE 16 أكتوبر 1988 - المكتب الشريف للفوسفات مع مدرسة ألعاب القوى
يناير 1989

(20) الملاحظ أن المرسوم التطبيقي الصادر في 29 أكتوبر 1993 جمع تلك المشاريع في نص واحد يتكون من 19 فصلا . على أن تقوم الوزارات المعنية بوضع قرارات إنارية تفصيلية لنصوص المرسوم المذكور ، كل حسب اختصاصها . (المواد 1 و 2 و 3 من المرسوم التطبيقي) ، كما حدد صلاحيات كل وزارة في المجال الذي يعينها .

- لذلك كان الواجب يفرض أن تنص فصول القانون الصادر عن البرلمان ، على المقتضيات والنقط التي تحتاج إلى نصوص تطبيقية، حتى لا يقع هنالك مس بالإختصاص (التشريعي والتنظيمي).

3 - من بين الصعوبات والمشاكل مسألة الأحكام التي تطبق في حالة حصول نزاع بسبب اتفاقية الإحتضان التي قد تبرم قبل صدور النصوص التطبيقية، وبالأحرى قبل صدور القانون والظهير الأمر بتنفيذه ، والتي قد تتعارض مع القانون أو مع النصوص التطبيقية . فهل يطبق القانون ، رغم عدم صدور تلك النصوص التطبيقية ؟

* الجواب بالنفي : ذلك أن العديد من فصول القانون تشير إلى أن تطبيقه رهين بصدور نصوص تطبيقية (الفصول 10 - 23 - 42 - 65).

- ثم إن صدور الظهير الأمر بتنفيذ القانون المصادق عليه من طرف البرلمان ، لا يكفي لجعل نصوص ذلك القانون قابلة للتطبيق . أكثر من ذلك أن مقتضيات الفصل 65 من قانون التربية واضحة وصريحة . إذ تنص على أنه يدخل حيز التطبيق ابتداء من مرور 6 أشهر على التاريخ الذي تدخل فيه حيز التنفيذ التدابير التنظيمية اللازمة لتطبيقه " أي بداية شهر مايو 1994 . ومعنى ذلك أن كل الإتفاقات المبرمة قبل هذا التاريخ تعتبر خارج إطار قانون التربية البدنية والرياضة ولا تخضع لأحكامه .

* ودون شك أن هذا الواقع وهذه المشاكل تعرفها الساحة الرياضية حالياً ، وهو واقع تؤكد الممارسة الناتجة عن تطبيق ذلك القانون قبل دخوله حيز التنفيذ .

القسم الثاني : الإحتضان في إطار الممارسة

-- من المؤكد أن فكرة الإحتضان لم تعد غريبة ولا بعيدة عن الممارسة الرياضية ، خاصة في ميدان كرة القدم . بل إن الممارسة

ثانيا : المشاكل والصعوبات التي يثيرها تطبيق المقتضيات

القانونية المنظمة للاحتضان :

1 - أول هذه الصعوبات تتعلق بتأخر صدور النصوص التطبيقية رغم مرور وقت طويل على صدور القانون المنظم للاحتضان⁽¹⁷⁾.

2 - ثاني هذه الصعوبات يتضمنها القانون في حد ذاته . ذلك أنه لا ينص ضمن فصوله على المقتضيات التي تحتاج إلى وضع نصوص تطبيقية أو تنظيمية ، كما هو الشأن بالنسبة لبعض القوانين المقارنة . فالقانون الجزائري⁽¹⁸⁾ مثلا المتعلق بتنظيم وتطوير النظام الوطني للتربية البدنية والرياضة الذي يتكون من 85 فصلا ، نص في 22 منها على أن مقتضياتها تحدد بموجب نصوص تنظيمية .

فالفصل (74) من ذلك القانون المتعلق بالاحتضان ينص على أنه : "يمكن للرياضيين الأبطال والجمعيات الرياضية أن يكونوا مُحْتَضَنِينَ وفق الشروط التي تحددها النصوص التنظيمية " .

* ولعل في عدم وجود مثل هذه الإشارات في نصوص قانون التربية البدنية والرياضة المصادق عليه من طرف البرلمان ما يؤدي إلى بعض النتائج السلبية . إذ مهما جاءت النصوص التطبيقية مفصلة ودقيقة ، ستكون دون شك محل نظر وموضوع انتقاد :

- فمن جهة أنها قد تحمل بعض التفاصيل المبالغ فيها بالمقارنة مع نصوص القانون .

ومن جهة أخرى قد تغفل بعض النقاط التي تحتاج إلى تفصيل ، وفي كل ذلك ما يفرغ القانون من محتواه وفعالته ، ويدفع إلى عدم احترام المقتضيات القانونية المنصوص عليها فيه .

(17) حينما كانت المجلة ماثلة إلى الطبع ، صدر بالجريدة الرسمية عدد 4229 بتاريخ 17 نونبر 1993 المرسوم المتعلق بتطبيق مقتضيات القانون رقم 87/06 حول التربية البدنية والرياضة، وهو يتكون من 19 فصلا ، خصصت لتحديد صلاحيات الوزارات المعنية بالرياضة والشروط الواجب توفرها لإبرام اتفاقيات الاحتضان وغيرها .

(18) القانون رقم 03/89 المؤرخ ب 14 فبراير 1989 المتعلق بتنظيم وتطوير النظام الوطني للتربية والرياضة .
الفصول 10 - 11 - 20 - 21 - 23 - 24 - 25 - 26 - 43 - 48 - 53 - 54 - 57 - 58 - 61 - 62 - 63 - 67

- وحدها، بل من الوسائل التي تبرر توظيفه (تشغيله) هي استحقاقه الرياضي الذي يجعل منه رياضيا من مستوى عالي .
- (3) - تمتع اللاعبين الإجراء أو الموظفين بامتيازات واعفاءات تخول لهم التغيب عن العمل متى دعوا للقيام بتدريبات إعدادية أو للمشاركة في منافسات رياضية وطنية أو دولية ، خلافا لما يقضي به قانون الشغل والوظيفة العمومية⁽¹⁶⁾ .
- (4) - صرف الأجور عن الساعات والأيام التي تغيب فيها اللاعب واعتبار ممارسة الرياضة من بين العمل المطلوب .
- (5) - خضوع ترقية اللاعب (الأجير أو الموظف) وما يرتبط بها على الأقل في جانب منها إلى تفوقه الرياضي وانضباطه في صفوف النادي الذي يعتبر هو المؤهل لتنقيط اللاعب .
- (6) - زيادة على ما يتمتع به اللاعب (المحتضن) من تغطية اجتماعية وصحية ، فإنه يكون مؤمنا من طرف ناديه (وهذا من شروط الإعتقاد والإحتضان) ضد الحوادث التي قد تقع أثناء التدريبات أو المنافسات الرياضية الوطنية أو الدولية .
- (7) - الإندماج المهني والاجتماعي وضمان استقرار الشغل بعد انقطاع اللاعب عن الممارسة الرياضية إما بسبب حادث أو بسبب عامل السن .
- (8) - مشاركة اللاعب في حلقات التكوين المهني أو المستمر التي قد تنظمها المؤسسة المحتضنة لفائدة أجراءها أو موظفيها .
- * إن هذه المقتضيات القانونية مهما بدت بسيطة وواضحة فإنها مع ذلك تثير بعض الصعوبات والمشاكل في التطبيق .

(16) كل هذه المقتضيات تعتبر استثناء من أحكام الظهير الشريف الصادر في 19 ذي الحجة 1367 (23 أكتوبر 1948 كما وقع تميمه ، المنظم لعلاقات الشغل . وكذلك تنميما لأحكام الفصل 41 من الظهير الشريف رقم 1758-008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) المعتبر بمثابة النظام الأساسي للوظيفة العمومية . وقد نصت عليها المادة 8 من المرسوم التطبيقي لقانون 06:87 .

- لا يمكن لأي من طرفي الإتفاق أن يعدل مضمونه إلا باتفاق الطرف الآخر وتحت مراقبة الإدارة .

- لا يمكن فسخ الإتفاق إلا بعد إخبار الطرف الآخر ومرور الموسم الرياضي ، ودون المساس بالتزامات الطرفين خلال ذلك الموسم .

- لا يمكن رفع النزاعات المتعلقة بتطبيق اتفاقات الإحتضان إلى القضاء ، إلا بعد عرضها على الإدارة التي تسعى إلى التوفيق والمصالحة بين الأطراف . (فصل 32 من قانون التربية البدنية والرياضة)⁽¹⁵⁾ . هذا عن علاقة المؤسسة المحتضنة بالنادي أو الجمعية الرياضية المحتضنة .

II- علاقة المؤسسة المحتضنة مع اللاعب :

تكيف العلاقة التي تربط بين المؤسسة المحتضنة واللاعب بأنها علاقة شغل محضة وتنشأ تلك العلاقة عن طريق إبرام عقد شغل أو توقيع التزام .

- وتحدد طبيعة هذه العلاقة حسب الأحوال وحسب النظام القانوني للمؤسسة المشغلة ونظامها الأساسي والداخلي . فقد تكون علاقة تعاقدية وقد تكون نظامية ، وتخضع حسب الأحوال إلى النظام الأساسي للوظيفة العمومية أو لقانون الشغل ، مع ما يترتب عن ذلك من حقوق وواجبات ومع ما تفرضه تلك العلاقات من التزامات .

* لكن هنالك بعض الخصوصيات التي تطبع علاقة الإجراء أو الموظفين اللاعبين بمشغليهم ، والتي تعتبر استثناءات من الأحكام الواردة في قانون الشغل أو الوظيفة العمومية نلخصها كالتالي .

(1) إن المرشح يقترح من طرف النادي الذي يلعب له ذلك الرياضي ، وهو الذي يقدم ملفه إلى الجهة المحتضنة والمشغلة ، ولا يخضع تشغيله لقانون العرض والطلب .

(2) إن معيار التوظيف ليس هو الشهادات أو الكفاءة المهنية

(14) المادة 1 فقرة 10 والمادة 9 و 10 من المرسوم السابق الذكر .

(15) المادة 11 من المرسوم التطبيقي .

النزول عنه⁽¹²⁾ ، وهذا فيه ضمانه للباقي ، أي : مراقبة تنفيذ العقد وترتيب آثاره .

والنتيجة : تقييد مبدأ الرضائية consensualisme ، تقييد مبدأ الحرية التعاقدية . تقييد شروط التعاقد .

ب - مراقبة الإدارة تتجلى في الحرص على احترام وتحديد مضمون العقد : ذلك أن هذا الأخير محصور ومحدد بموجب النص القانوني⁽¹³⁾ .

فالمؤسسة المحتضنة تلتزم - أولاً بتوظيف الرياضيين المنتمين للنادي ، وضمان استقرارهم في عملهم .
كما تضمن لهم التأهيل المهني الذي يسمح لهم بالاندماج في المؤسسة أثناء ممارستهم الرياضية أو بعد الإنقطاع عن تلك الممارسة بسبب عامل السن أو الإنقطاع الإضطراري .
- وتضمن كذلك الدعم المالي والإداري والتقني للنادي .

* أما الجمعية أو النادي الرياضي (الجهة المحتضنة) فإنها تلتزم :

- بالدعاية للمؤسسة المحتضنة بوسائل الإشهار .
- بتسهيل مأمورية المؤسسة لأشهار منتوجها وعلامتها التجارية ، سواء عبر ملابس اللاعبين أو في الملاعب الرياضية أو حتى في إسم الجمعية ، وكل هذه الوسائل تكون محل اتفاق بين الطرفين ، شريطة أن لا يصل ذلك إلى حد المس بهوية الجمعية الرياضية واستقلالها (فصل 30 فقرة 2) . وهو أحد العناصر التي تجسد كذلك مراقبة الإدارة .

ج - من حيث القوة الملزمة للعقد :

- لا يمكن سريان مفعول اتفاقات الإحتضان إلا بعد موافقة

(12) - هذا ما تضمن عليه المادة 14 من الدستور في النقطتين 1 و 2 المشار إليهما سابقاً .

(13) - دافين السادة - الجزء التمهيدي - المخطوطة

كالتالي :

- لا يجوز أن تستفيد من اتفاقيات الإحتضان إلا ، بسميات المؤسسة وفق الأحكام المنصوص عليها في قانون التربية البدنية والرياضة والأحكام الصادرة لتطبيقه . (الفصل 30 فقرة 2) .
ومعنى ذلك :

(1) - أن تؤسس وفق أحكام النظام الأساسي النموذجي للجمعية (وهو واحد من الأحكام التنظيمية أو التطبيقية التي تنتظر الخروج إلى حيز الوجود) .

(2) - أن تكون جمعية معتمدة AGREE ، كما يقضي بذلك الفصلان 8 و 10 من قانون التربية البدنية والرياضة . والإعتماد حسب المادة (5) من المرسوم التطبيقي ، يتطلب بدوره الشروط والمعايير التالية : تعدد أنشطة الجمعية - عدد المنخرطين - أهلية الأشخاص المؤطرين - جودة برامج الأنشطة التي تقوم بها ، اكتاب وثيقة لتأمين أعضائها من الحوادث الخ

3 - التعاقد مع طبيب أو أكثر (فصل 59) .

4 - التعاقد مع مدرب مؤهل وحائز على شهادة معترف بها أو مرخص له بذلك . (فصول 57/56/48) .

5 - الإنضمام إلى عصابة وجامعة رياضية (فصول 11 - 15)

3 - طبيعة اتفاقات الإحتضان

يستفاد من الفصل 30 أن اتفاقات لإحتضان ذات طبيعة تعاقدية . ومعنى ذلك أنها تخضع للمبادئ التي نحكم الروابط العقدية : أي الرضائية والحرية التعاقدية والقوة الملزمة للعقد والأثر النسبي للعقد . لكنه من خلال قراءة الفصل 30 المشار إليه أعلاه نجد أن اتفاقات الإحتضان تبرم تحت مراقبة الإدارة . وهذا معناه :

1 - مراقبة ابرام العقد عند انشائه . ووسيلتها في ذلك ليس حضور ممثل الإدارة أثناء التوقيع على العقد ، بل أن الإدارة تضع " اتفاقية احتضان نموذجية " ، تكون بمثابة الحد الأدنى الذي لا يمكن

ولكنه يقال إن الجامعات والعصب تعتبر بدورها جمعيات رياضية ، لأنها تؤسس وفق قانون الجمعيات وقانون التربية البدنية والرياضة. (فصول 11 و 15) . والجواب هو أن الهدف الأساسي من الإحتضان كان وما زال ، هو اللاعب ، وأن الفكرة كانت في السابق تهدف إلى احتضان اللاعب وليس الجمعية⁽⁹⁾ .

واللاعب لا يكون عضوا في الجامعة بل في الجمعية الرياضية . * ويبقى السؤال مطروحا بالنسبة للجامعات في علاقتها بالفرق الوطنية ، حيث يكون اللاعب تابعا للجامعة، وتكون في حاجة إلى الدعم المالي والبشري والتقني⁽¹⁰⁾ .

ومع ذلك يمكن تأويل عبارة (الهيئة الرياضية الواردة في النص العربي وعبارة " Groupements sportifs " الواردة في النص الفرنسي على أن المقصود بها هو " النادي الرياضي " ، الذي يضم مجموعة من الفروع الرياضية أي عدة جمعيات⁽¹¹⁾ . ومما يؤيد هذا الرأي أن من بين شروط الإعتماد الذي يعد شرطا لاحتضان جمعية رياضية أن تكون متعددة الفروع والأنشطة .

2 - أهلية الجمعيات للتعاقد :

المقصود هنا هو شروط الإستفادة من اتفاقات الإحتضان ، وهذه الشروط ينظمها الفصل 30 في فقرته الثانية ، النصوص الأخرى المرتبطة به وكذلك المادة 9 من المرسوم التطبيقي . ويمكن تلخيصها

(8) هذا الموقف هو الذي عبرت عنه في ما بعد المادتان 9 و 10 من المرسوم التطبيقي ، اللتان تصدان على جمعيات الهواة الرياضية ، والجمعيات المدرسية أو الجامعية .

(9) كما يتضح ذلك من تقارير اللجنة الإستشارية لأصلاح كرة القدم التي جميع أعضاها وكذا من المادة 10 من المرسوم التطبيقي وقانون التربية البدنية والرياضة ، ولكن الإحتضان المسموح به لا يشترط أن يكون مستقرا أو مستمرا .

(10) الملاحظ أن الممارسة كانت من قبل المراهقين ، لا سيما أن فريق الجامعة كان يحتضن مع طلاب من عمومية ، ولكنها قد تبرم عقود رعاية أو اشتراك مع أندية أو أندية أخرى ، وخاصة بالاعتماد على الفروع التي لها الشغور والحاجة الملحة للفرقة لكرة القدم .

(11) إلا أن المرسوم التطبيقي وفي بعض أجزائه أشار إلى أن الأندية الرياضية الهادفة إلى الربح يمكنها كذلك أن تحتضن الفرق الوطنية ، وهذا ما كان له تأثيره على المادة 9 من المرسوم التطبيقي المقترح في السابق .

يقضي الفصل 30 من قانون التربية البدنية والرياضة بأن " اتفاقات الإحتضان هي العقود التي تبرم تحت مراقبة الإدارة بين المؤسسات العامة والخاصة والجمعيات الرياضية ..."

- قد يبدو لأول وهلة أن هذا النص لا يثير أي خلاف حول أطراف الإتفاق. ولكن إعادة قراءته بدلالة نصوص أخرى ، ثم بناء على التأويل الذي يُعطى له ، توضح أنه يثير بالفعل خلافا حول التأويل ، خاصة بالنسبة للجمعيات . إذ يُطرح السؤال ، هل الجمعيات الرياضية وحدها التي يمكن لها أن تُبرم اتفاقات الإحتضان ؟

وهل يمكن للجامعات كذلك والعصب أن تُبرم اتفاقات احتضان، وأن تكون بدورها مُحْتَضَنَةً ، طالما أنها تؤسس في شكل جمعيات ووفق قانونها ؟

وأخيرا هل يمكن للمدارس الرياضية الوطنية أن تُبرم تلك الإتفاقات ؟ .

الجواب يحتاج إلى نقاش . ذلك أن القانون يشير في الفصل 29 حسب صيغته العربية إلى أن المؤسسات العامة والخاصة تبرم اتفاقات الإحتضان مع الهيآت الرياضية ...

وفي صيغته الفرنسية استعمل عبارة "GROUPEMENTS SPORTIFS" . فهنا قد لا يطرح أي إشكال . خاصة إذا لم نعتمد الترجمة الدقيقة والحرفية للألفاظ .

لكن الفصل (30) الذي يفسر معنى الإحتضان ، يشير في صيغته العربية إلى إبرام اتفاقات الإحتضان بين المؤسسات العامة والخاصة والجمعيات الرياضية "Associations" . أما في صيغته الفرنسية فقد أبقى على لفظ "Groupements sportifs" الذي يفيد ربما إطارا أوسع من الجمعية .

لذلك فإن تطبيق الفصل 30 في صيغته العربية يفيد أن الجمعيات الرياضية وحدها التي يمكنها أن تبرم اتفاقات الإحتضان . أما الجامعات والعصب والمدارس ، فلا يمكنها ذلك . طالما أن النص العربي هو النص الواجب التطبيق ، أما الفرنسي فإنه يعمل به على

من اقتراحات حلول ولو كانت بسيطة.

* فالقانون نعني به المقتضيات المنصوص عليها في قانون التربية البدنية والرياضة المشار إليه سابقا. إلى جانب النصوص التطبيقية (القسم الأول).

* أما الممارسة فنعني بها : - من جهة مشروع اتفاقية الإحتضان النموذجية الذي كان قد أعد ليكون من بين النصوص التطبيقية للقانون المشار إليه أعلاه ، والتي تنص عليها المواد 9-10-11 من المرسوم التطبيقي أدناه .

- ومن جهة ثانية بعض الإتفاقيات أو العقود المبرمة حاليا بين بعض الأندية أو الهيآت الرياضية وبعض المؤسسات الإقتصادية . (القسم الثاني) .

القسم الأول : الإطار القانوني للإحتضان

- تنظم الاطار القانوني للإحتضان الفصول من 29 إلى 36 من قانون التربية البدنية والرياضية ، والنصوص المرتبطة بها أو التي تحيل عليها . وتقتضي دراسته تحليل مضمون ومحتوى هذه المقتضيات والنصوص (أولا) ، ثم الوقوف على المشاكل والصعوبات التي تعترض تطبيق تلك النصوص (ثانيا) .

أولا : مضمون الإطار القانوني للإحتضان

- يجب التنبيه إلى أن الإحتضان يرتب نوعين من العلاقات : علاقات بين المؤسسة المُحتضِنَة والنادي ، وعلاقات بين نفس المؤسسة واللاعب.

I - بالنسبة للعلاقة بين المؤسسة المُحتضِنَة والنادي .

نكتفي في معالجة النصوص القانونية الخاصة بهذا الموضوع بالنقط التالية :

1- من يمكنه أن يبرم اتفاقات الإحتضان :

والجمعيات الرياضية تضمن بموجبها المؤسسات المعنية التأهيل المهني واستقرار الشغل للرياضيين ودعم الوسائل المالية والإدارية والفنية للجمعيات الرياضية ، مقابل قيام هذه الأخيرة بالدعاية للمؤسسات المتعاقدة معها بمختلف الأساليب الإشهارية.

إن هذا التعريف وإن كان قد استطاع أن يزيل الغموض الذي كان يحيط بفكرة الإحتضان ، سواء فيما يتعلق بالتسمية (احتضان - استشهار - رعاية) أو فيما يتعلق بالمضمون⁽⁶⁾ ، فإنه مع ذلك مازال محط العديد من التساؤلات والإستفسارات.

- من جهة أن هنالك الكثير من الإتفاقيات والعقود التي أُبرمت تحت إسم اتفاقيات احتضان بين جمعيات أو هيآت رياضية ومؤسسات اقتصادية عامة أو خاصة ، عملت على تأويل مفهومه عدة تأويلات من شأنها أن تُنتج آثارَ قانونية متنوعة ومختلفة ، بل قد ترتب نزاعات قانونية.

- ومن جهة أخرى أن السلطات الحكومية المعنية بقطاع الرياضة بتنسيق فيما بينها ، كانت قد أعدت مشاريع النصوص التطبيقية المتعلقة بالمقتضيات القانونية المنظمة للإحتضان ، ضمن نصوص قانون التربية البدنية والرياضية . ولم يخرج المرسوم التطبيقي إلى حيز الوجود ، إلا بعد مرور أكثر من خمس سنوات على مصادقة مجلس النواب على قانون التربية وأربع سنوات على صدور الظهير الأمر بتنفيذه⁽⁷⁾.

* لذلك ، فإن اختيارنا لموضوع هذه المداخلة (الإحتضان : قانون وممارسة) يدخل في إطار ملامسة هذا الحشد من التساؤلات ، وبالتالي محاولة رصد الواقع رغم أنه أصبح معقدا ، ثم محاولة البحث

(6) راجع مداخلة الأستاذ العثماني حول الإحتضان والرعاية - محاولة تعريف - تقدم بها في المناظرة التي نظمتها المعهد العالي للتجارة وإدارة المقاولات بتاريخ 17 يونيو 1988 ، منشورة بمجلة التسيير والمجتمع التي يصدرها المعهد . العدد 18 مارس 1992 - ص 11 وبعدها .

يراجع كذلك البحث الذي أعدته الطالبة السقاط فاتن حول موضوع الرعاية بالمغرب (mécénat) تحت إشراف الأستاذ عبد الرحيم بنضراوي السنة الجامعية 1992 - 1993 كلية الحقوق بالرباط .
(7) وهو المرسوم رقم 764 - 93 - 2 الصادر في 29 أكتوبر 1993 لتطبيق القانون رقم 06/87 المتعلق بالتربية البدنية والرياضة . الجريدة الرسمية عدد 4229 بتاريخ 17 نونبر 1993 ص 2254 .

الإجتماعي⁽²⁾ . وهذا المفهوم هو الذي كرّسته جميع المشاريع التي أُعدت في هذا الصدد منذ سنة 1982 إلى حين صدور النص القانوني . بل أكثر من ذلك أن أحد المشاريع كان حول قانون اللاعب . بل إن التقرير الذي كانت قد أعدته لجنة إصلاح كرة القدم حدد التزامات المؤسسة المُحتضنة في أمرين : توظيف اللاعبين والمساهمة المالية⁽³⁾ .

لذلك فإن الإحتضان تتطافر فيه جهود ثلاثة عناصر :

- مؤسسة ممولة ونادي رياضي وطاقم بشري (اللاعبون - المسيرون ...) .

وهو أحد الأساليب التي عن طريقها تساهم المؤسسات العامة والخاصة في تنمية الحركة الرياضية ، بل في عملية التنمية عموما ، حيث تتكاثف من خلاله جهود مؤسسة اقتصادية ونادي رياضي ، في سبيل تحقيق منافع ومكاسب أو أرباح متبادلة . ومقابل ذلك ، النهوض بالمستوى الإجتماعي والمهني لرياضيين في إطار علاقات تعاقدية بين الأندية الرياضية التي ينتمي إليها أولئك الرياضيون ، والمؤسسات الإقتصادية ... وهذه العلاقات التعاقدية هي : - اتفاقات أو عقود الإحتضان .

* فالإحتضان عموما هو تقنية للتواصل ذات بعد مزدوج ، ترمي أساسا إلى تلميع صورة المؤسسة المُحتضنة وتحسين سمعتها ، تلك المؤسسة التي تقدم المساعدة أو الدعم لانجاح تظاهرة أو لتشجيع الشخص أو الجمعية التي تشترك معها⁽⁴⁾ .

* أما بحسب القانون⁽⁵⁾ ، فإن تقنية الإحتضان هي الإتفاقات أو العقود التي تُبرم تحت مراقبة الإدارة بين المؤسسات الإقتصادية

(2) - فقرة من الخطاب الذي ألقاه الأستاذ عبد اللطيف السملالي حينما كان كاتباً للدولة في الشبيبة والرياضة بمناسبة تنصيب أعضاء اللجنة الإستشارية لكرة القدم ، بتاريخ 24 غشت 1982 .

(3) الملاحظ أن اللجنة الوطنية لإصلاح كرة القدم كانت قد أعدت مشروعا سمته قانون اللاعب . راجع تقارير اللجنة ص 80-81 إلى 85 وبالنسبة للإحتضان ص 272 وبعدها .

(4) Science et vie économique n° 26 Mars 1987

(5) - الفصل 30 من القانون رقم 87/06 المصادق عليه من طرف البرلمان بتاريخ 1 يونيو 1988 والصادر الأمر بتنفيذه بموجب الظهير الشريف رقم 1/88/172 بتاريخ 19 مايو 1989 الجريدة الرسمية عدد 4003 الصادرة بتاريخ 19 يوليوز 1989 .

* وأخيرا فإنها تأتي من رجل قانون ، ولكنه مهتم بالتشريع في كل مراحله وعبر كل المسالك التي يمر منها ، وأمام كل الأجهزة والهيآت التي تُعده وتُصدره أو تسهر على تنفيذه وتطبيقه ، ومهتم كذلك بالرياضة وبالتشريع الرياضي . وأكثر من هذا وذاك مهتم بالإستفادة من الغير و من خبرتهم ومن تجاربهم ، ومن وجهات نظرهم ، قصد توظيفها في بلورة البحث العلمي وجعله بحثا علميا ، وليس شيئا آخر، خاصة وأن هذا البحث العلمي مازال يفتقد إلى عنصر جوهري فيه وهو توفير المعلومات .

* ودون حاجة لأن نعود إلى المراحل التي قطعتها فكرة الإحتضان إلى أن كُرست في نص قانوني ، فإننا لابد من الوقوف على نقطة أساسية كانت دائما هي العنصر الأساسي وحجر الزاوية في النقاشات والتظاهرات والمشاريع التي أُعدت حول فكرة الإحتضان : هذه النقطة هي اللاعب هي الرياضي⁽¹⁾ ، هي اندماجه الإجتماعي هي استقراره النفسي هي تأهيله المهني هي ضمان مستقبله سواء أثناء الممارسة الرياضية أو بعد انقطاعه عن الممارسة .

ذلك أن الإحتضان أصبح اليوم حتميا بالنظر للواقع المريض الذي أصبحت تعاني منه الرياضة ، والذي يتضرر منه الجميع من المسير إلى الممارس إلى المتفرج . وأكثر المتضررين هو اللاعب الذي لا يعرف الإستقرار النفسي والإجتماعي ويعيش في دوامة من الشك وعدم الثقة . وتكون النتيجة من ذلك خوفه من المستقبل وبحثه عن الربح المادي وبمختلف الوسائل ، في حين أن مستواه يتناقص ويكون الضائع هو الرياضة ، وفي مقدمتها الفرق الوطنية . لذلك فإن الإحتضان سيمكّن اللاعب الممارس من بلوغ هدفين :

- الهدف الذاتي الشخصي الذي يوفر له ظروفًا أحسن وتفرغًا أوسع للاعراب عن كفاءته ومهارته ، ليعطي المردود العالي .

- الهدف الموضوعي الذي يوفر له أيضا إمكانات اقتصادية ووظيفة تُجَنَّبُ الدوران في مسلسل اليأس ، مسلسل المضاربات الخاطئة وتمكّنه من قاعدة إجتماعية تعطيه قيمته الإنسانية ووزنه

(1) راجع هذه المعطيات في منهاج الإحتضان الذي وضعته اللجنة الإستشارية لكرة القدم دجنبر 1982 التي عينها صاحب الجلالة برئاسة الوزير الأول آنذاك الأستاذ المعطي بوعبيد .

الإحتضان ، قانون وممارسة : من أجل حُسْن تدبير الحركة الرياضية بالمغرب

الحبيب الدقاق^(*)

مقدمة :

تعد مداخلتنا هذه استجابة لطلب جمعية رباط الفتح التي قامت بتنظيم ندوة في الموضوع بتنسيق وتعاون مع وزارة الشبيبة والرياضة^(**) ، وذلك قصد بسط وعرض وجهات نظر المهتمين بشكل يسمح برصد الواقع مهما كان معقدا والبحث عن حلول مهما كانت أولية.

- كما تدخل هذه المساهمة في إطار تفتح الجامعة على محيطها الإقتصادي والإجتماعي واهتمام الجامعيين بكل المواضيع التي تفيد في تطوير البحث العلمي وصقل المعارف وتوظيفها لصالح القطاعات المنتجة.

- وتأتي هذه المساهمة في ظل تعميق النقاش حول موضوع الإطار القانوني والتنظيمي للتربية البدنية والرياضة ، وبصفة خاصة حول الجانب الذي يهم الإحتضان.

(*) أستاذ باحث ، كلية الحقوق بالرباط .

(**) كان أصل هذا المقال موضوع داخلة قدمت أثناء المناظرة التي نظمتها جمعية رباط الفتح بتعاون مع وزارة الشبيبة والرياضة بتاريخ 29-30 مايو 1992 . حول موضوع " الإحتضان والإستشهار والتنمية الرياضية " وذلك بمعهد مولاي رشيد للرياضات .

إن استشراف المستقبل يَعدُّ بالكثير من العطاء وخاصة في ظل سياسة محكمة تتولى فيها الحكومة الإشراف والتوجيه والمساندة ، وتتولى الجهات الإدارية والمجالس المنتخبة مسؤوليات النهوض والعون المباشر لأصحاب هذه المقاولات الخاصة التي رأينا أن تشجيعها وتطعيمها بالوسائل المادية والبشرية كفيل بحل العديد من المشاكل التي ظلت الدولة تعاني منها في السنين الأخيرة .

وفي هذا النطاق نؤكد مرة أخرى على ضرورة استفادة الصندوق المخصص لتمويل مقاولات الأطر الشابة من مداخل تفويت المنشآت العامة إلى القطاع الخاص بكيفية مكثفة ومستمرة .

القانون وهو مبلغ لا يفي - بطبيعة الحال - لسد حاجيات الطلبات المتنامية لخريجي المعاهد العليا والجامعات الوطنية والأجنبية .
والدولة في مشروعها هذا ساهمت في خلق الإطار القانوني .
ولكن مسألة الموارد لتغطية متطلبات الصندوق ظلت فكرة ملحة تتطلب البحث عن حلول مستعجلة خاصة وأن هذا المشروع المشجع لإنشاء المقاولات الصغيرة والمتوسطة كشف عن فعاليته الاقتصادية والاجتماعية .

ومن هنا يتجه التفكير إلى الخصوصية وما يمكن أن تجنيه الدولة من تفويت بعض المؤسسات إلى القطاع الخاص وهي مبالغ لا يستهان بها يجب أن تصرف لا في أداء الديون الخارجية أو الداخلية ولكن في تمويل بعض المنشآت الاجتماعية وخاصة الصندوق الذي أحدثته الدولة بموجب القانون المذكور .

ولا ينكر أحد بأن هذا الإجراء الحكومي على غاية من الأهمية لأنه يواجه مشكل التشغيل وخاصة الفئة الشابة المثقفة ويساعدها على خلق فرص العمل بوسائلها وقدراتها ومساعدة الدولة وبعض المؤسسات المتدخلة ويجعل أيضا طبقة اجتماعية جديدة تلج سوق المنافسة الشريفة خاصة إذا علمنا أن فئة محدودة كانت هي التي تحتكر السوق لعدة سنين .

إن نجاح مثل هذا الإجراء يتطلب - بطبيعة الحال - وكما سبق لي أن أشرت إلى ذلك ، توزيعا عادلا لخيرات هذا الصندوق على المستفيدين ، بموجب القانون . وأن يظل هذا الصندوق في تطور باستمرار وأن ترصد له الموارد التي تفي بمتطلبات المستفيدين منه ، إضافة إلى عامل أساسي نستطيع أن ندعمه وهو الجهوية التي أكد عليها صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني - نصره الله - في خطابه السامي الموجه إلى نواب الأمة وذلك عن طريق إحداث مكاتب أو لجان جهوية مهمتها استقبال شباب الجهة التي ينتمون إليها وتوجيههم وتزويدهم بالأفكار والإحصائيات والدراسات الخاصة عن المنطقة للتعرف على المجالات التي يمكن الإستثمار فيها وبذلك تتمكن من إحداث مقاولات صغرى حسب الاحتياجات الجهوية وأن تستقطب هذه المقاولات أيضا أبناء المنطقة التي توجد بها .

المأجورة ، وذلك بإحداث مشاريع يقوم بإنجازها شباب يتوفر على شهادات جامعية عالية أو شهادة للتأهيل المهني ويمكن لهؤلاء الأشخاص أن يحصلوا على قروض من الدولة والمؤسسات البنكية بطريقة مبسطة وبشروط مشجعة للغاية .

ويأتي هذا المشروع في سياق ظرف تاريخي متميز خاصة وأن الاهتمام كان منصباً في السابق على التعليم الجامعي والتكوين المهني وذلك عن طريق إيفاد الطلبة إلى الخارج وإحداث الجامعات والمعاهد العليا ، ولم يكن الهدف في بداية الأمر سوى مقصورا على إمداد الإدارة بالأطر العلمية والإدارية والتقنية لملء الفراغ الحاصل فيها .

وبعد أن تزايد الإقبال على التعليم وكثر عدد خريجي الجامعات والمعاهد العليا ، ونشأت ظاهرة بطالة المتعلمين من ذوي الشهادات العليا والمتوسطة وظهر جليا أن الاتجاه الذي كان إيجابيا في البداية لم يعد له أي مبرر لاستمراره ، وهذا ما يفسر السياسة التي نهجها المسؤولون في ربط الجامعة بالمحيط الإقتصادي والتعليم الجامعي والتقني بالقطاعات المنتجة.

وهذا ما يتوخاه هذا المشروع الذي يهدف إلى منح الشباب المتحمس الذي أخذ بحظ وافر من الثقافة والتكوين المساهمة في الاقتصاد الوطني بفضل خبراتهم المهنية وكفاءاتهم العلمية وذلك بإحداث مشاريع خاصة تمويلها الدولة وبعض المؤسسات المقرضة ، والغاية المتوخاة من هذا الإجراء تتمثل في منح فترة زمنية معقولة تمكن أصحاب المبادرات الصغيرة من إنجاز مشاريعهم وتحقيق أهدافهم والإدلاء بمجهودهم في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية في أحسن الظروف والأحوال .

فالمشروع يتيح لهم إنشاء مقاولات صغيرة ومتوسطة تكون أداة فعالة لتنشيط الاقتصاد الوطني ومحدثة للعديد من مناصب الشغل.

وتقوم الدولة بإمداد قرض بلغ 90٪ من قيمة الإستثمار وفي حدود 500 ألف درهم مع إمكانية رفع هذا المبلغ بعد دراسة المشروع . وقد رصدت الدولة لهذا المشروع 39 مليار سنتيم تنطبق على جميع الخريجين الذين يتوفرون على الشروط المنصوص عليها في

تتدخل الدولة إلا للقيام بدورها في تحفيز وضبط النشاط الإقتصادي = (انتهى كلام جلالة الملك) .

كما أكد جلالته في الخطاب التوجيهي إلى البرلمان في الدورة الربيعية من السنة التشريعية الرابعة على دور القطاع الخاص في تحريك آلية الاقتصاد وأوضح جلالته الفلسفة التي يجب أن ينبني عليها القطاع الخاص والتي يمكن تلخيصها فيما يلي :

- تنشيط الاقتصاد المغربي بإتاحة الفرصة لفئات جديدة لتلج العمل الحر .

- تمكين المغرب من المساهمة في المبادلات الدولية مساهمة أوسع .

- إتاحة فرص التشغيل لفئات اجتماعية جديدة .

- تعزيز الجهوية بإعطاء الأسبقية للأفراد الذين ينتمون إلى الجهة التي يوجد بها مقر المؤسسة .

- القضاء على احتكار طائفة من الأفراد للمؤسسات التي سياتقر تحويلها من القطاع العام إلى القطاع الخاص .

هذه المبادئ العامة التي تضمنها الخطاب الملكي السامي تحدد كما ترون الأهداف من عملية الخوصصة فضلا عن النتائج التي تنعكس إيجابيا على الاقتصاد الوطني .

إن المبادئ التي جاءت في الخطاب الملكي السامي جاءت لتستجيب للظرفية التاريخية وللمتطلبات الملحة . فهي تعزز أولا فكرة الجهوية في إطار اللامركزية والديمقراطية المحلية وتضمن القضاء على تمركز الصناعة والاقتصاد في جهة معينة ، وتضمن حماية مصالح وامتيازات العمال الذين يعملون في هذا القطاع ، وتعمل على إبراز فئة جديدة تبحث عن المبادرة لكي يتم النهوض بهذا القطاع بشكل أكثر ديناميكية بعيدا عن الاحتكار والمحسوبية .

ومما يثير الانتباه أيضا أن القانون المتعلق بمنح قروض لمساعدة الراغبين في إنجاز بعض المشاريع ، والذي صودق عليه بالإجماع يندرج في الإطار العام للتوجه الإقتصادي ، ويحتل مكانة بارزة ومتميزة في هذا النهج .

فالقانون ينص على تشجيع مزاولة بعض الأعمال المهنية غير

المقابلة الخاصة وما حظيت به من مكانة مرموقة في الخطاب الملكي السامي الموجه إلى البرلمان في الدورة الربيعية من السنة التشريعية الرابعة أو من خلال الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول المتعلقة بتشجيع الاستثمارات ، وكذلك من خلال القانون رقم 36-87 المتعلق بمنح قروض لمساعدة الراغبين في إنجاز بعض المشاريع ، وقانون تشجيع القطاع المهني ، وفي الأخير من خلال القانون الذي يؤذن بموجبه في تحويل منشآت عامة إلى القطاع الخاص .

وسنحاول قدر المستطاع تتبع فكرة المقابلة الخاصة من خلال المحاور السالفة الذكر .

وقبل التطرق إلى هذا الموضوع نود الإشارة إلى أن الباعث إلى مثل هذه التوجهات الاقتصادية التي تعتمد على الاقتصاد الحر ترجع أساسا إلى ما أصبحت تعاني منه الدولة من أعباء اقتصادية من جراء الاعتمادات الهامة التي تبلغ 400 مليون درهم ، التي ترصدها للقطاع العمومي ، إضافة إلى ما يعانیه هذا القطاع من أخطاء في الإدارة وخلل في الهياكل ، كل هذه العوامل وغيرها حذت بالسياسة العامة إلى نهج ليبرالي يدخل فيه المواطن المغربي بوسائله الذاتية أو بواسطة قروض معينة إلى العمل الحر بإحداث مقاولات صغيرة ومتوسطة ، وكذا السعي إلى تشجيع مجموعات اقتصادية تكون قادرة على مواكبة التطورات الاقتصادية الملاحظة عبر العالم ، وهذه الظاهرة تبرهن على أهمية موضوع الندوة الذي نحن بصدده .

كما أن من أهم البواعث أيضا ما أصبحت تعاني منه الحكومة من مشاكل التشغيل وخاصة الشباب المتخرج من الجامعات وأصبحت الإدارة بفعل سياسة التقشف وتحت ضغط قلة المناصب المالية لا تسمح بحل المشكل ولا بالمساعدة للخروج منه .

ولعل الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع اعداد مخطط مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية وما يؤكد اهتمام جلالتة = ب : " دور المبادرة الخاصة في هذا المجال (وهو) دور حاسم ، وستدرس التدابير الكفيلة بتشجيعها ودعمها بكل ما تستحقه من عناية خاصة في إطار الحوار المستمر بين الأطراف المعنية . ولن

مقاولات الأطر الشابة بين قانون تشجيع الاستثمارات وقانون الخوصصة (*)

محمد جلال السعيد (**)

تشرفت بالدعوة إلى المشاركة في الندوة القيمة حول المقاولات الخاصة ، ولا يسعني أولا إلا أن أبدي إعجابي بالساهرين على إنجاحها لما بذلوه من جهد محمود في اختيار هذا الموضوع الهام وفي تسيير أعمال هذا الملتقى وأن أنوه بالعروض القيمة التي أصغينا إليها بكل إمعان والتي عالجت الموضوع بتحليل دقيق للموضوع واستشراف آفاقه وتحري الدقة والوضوح في صياغته .

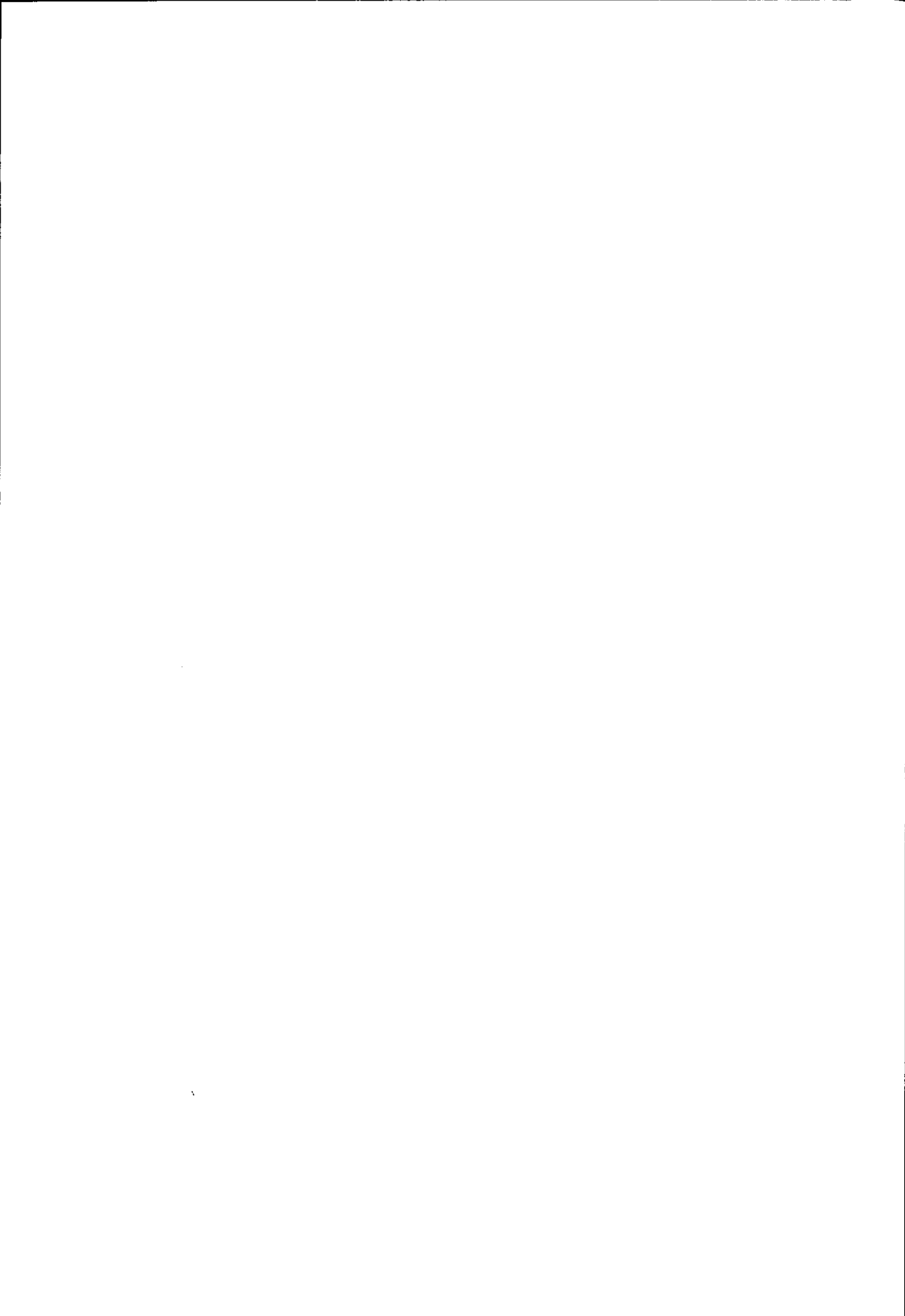
والمقاولات الخاصة ليست وليدة اليوم كما تعلمون ، بل على العكس عرف المغرب نخبة من المقاولين الخواص ، زاولوا العمل الحر بإحداث مقاولاتهم ، وبرهنوا باستمرار على المردودية والنجاعة التي تعود بالنفع العام .

أما اليوم فالمقاولات الخاصة أصبحت جزءا من سياسة الدولة ونهجها عاما لاقتصادها كما سنرى فيما بعد . إلا أن التساؤل المطروح هو : كيف خططت الدولة ؟ وماهي الوسائل التي وضعتها لتطبيق هذه السياسة ؟ وماهي آفاق هذا الاتجاه ؟ .

والمساهمة المتواضعة التي أود المشاركة بها تتناول الموضوع بالشكل التالي :

(*) نص المداخلة التي تقدم بها الأستاذ محمد جلال السعيد ، في " ندوة المقاولات والقانون : رهان سنة 2000 " التي نظمتها شعبة القانون الخاص بكلية الحقوق بالرباط بتاريخ 9-10 مارس 1990 .

(**) أستاذ التعليم العالي كلية الحقوق بالرباط ، النائب الأول لرئيس مجلس النواب .



1 - دراسات وأبحاث

- خوان مونطابيس پيريرا : نموذج التنظيم التراشيبي للدولة في النظام السياسي الإسباني :
82 تحليل للمسلسل الأندلسي في طور تكوين مجموعات مستقلة ..
- أ.ح مسنارد : سياسة التراث واللامركزية : ماهي المكانة الحقيقية للفرقاء
97 المحليين؟.....
- عبد الله عاصم : السكان غير النشيطين بالمغرب دراسة عامة للموارد البشرية
111 غير المستعملة.....
- محمد ساچوه : التوجهات الإقتصادية لقانون المالية لسنة 1993
126
- عبد القادر براءة : قانون المالية لسنة 1993 : خروج المغرب من المأزق
137 الإقتصادي والإجتماعي مازال بعيدا
- فريد لخضر : التحليل الظرفي بالمغرب : المظاهر الإقتصادية والإجتماعية
166 والمالية.....
- محمد القديري : الإصلاح الضريبي الجديد بالمغرب من خلال مثال الضريبة
على القيمة المضافة : الضريبة على القيمة المضافة بين
187 مستلزمات إصلاح ضريبي تم إقراره ومتطلبات التنفيذ
الملائم.....

2 - بيليوغرافيا

- لائحة الأطروحات والرسائل التي نوقشت بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالرباط
221 خلال السنوات الجامعية 92/91/1990.....

الفهرس

باللغة العربية

1 - دراسات وأبحاث

- محمد جلال السعيد : مقاولات الأطر الشابة بين قانون تشجيع الإستثمارات وقانون
الخصوصة..... 9
- الحبيب الدفاق : الإحتضان ، قانون وممارسة : من أجل تدبير أحسن
للحركة الرياضية بالمغرب..... 16
- مليقة الصروخ : تأمين التناسق بين اللامركزية وعدم التمركز..... 49

2 - بيليوغرافيا

- لائحة الأطروحات والرسائل التي نوقشت بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالرباط
خلال السنوات الجامعية 92/91/1990..... 61

باللغة الفرنسية

1 - دراسات وأبحاث

- باولو فيريراندوكونا : الفكر القانوني والسياسي في الشعر البرتغالي العربي..... 9
- محمد العربي بن عثمان : قانون التكوين من أجل الإدماج أو وضعية في انتظار تطبيق
القانون..... 25
- أمين بن عبد الله : القضاء الإداري وازدواجية المحاكم..... 33
- بطرس بطرس غالي : الدبلوماسية الوقائية وحفظ السلام : حالة النزاعات العرقية .. 54
- سامي الديب أبو صهلية : الدول العربية والأمم المتحدة : إصلاح المنظمة أو مغادرتها... 65
- أحمد صندناج بلحاج : دراسة حول حقوق الإنسان والحق في التنمية 76



بسم الله الرحمن الرحيم
ياأيها النفس المطمئنة ارجعي إلى ربك راضية مرضية فادخلي في
عبادي وادخلي جنتي
(صدق الله العظيم)

فقدت اسرة كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أستاذة وطلبة وإداريين بوفاة المرحوم الأستاذ الطاهر المصمودي واحدا من كبار أستاذتها حيث كان النقيذ من الأدعمة الأساسية لكليتنا . وقد وافته المنية في وقت ماأحرج مؤسستنا فيه لمساهماته الفعالة وعطاءاته الفكرية الجذبة سواء على مستوى التأطير أو على مستوى البحث العلمي .

لقد فقدنا في الأستاذ الطاهر المصمودي الأستاذ المتواضع والأخ الصيب والرجل الجدي حيث كان الفقيذ رحمه الله معروفا لدى الجميع أستاذة وطلبة وإداريين بجديته واستقامته وتواضعه وابتسامته وبشاشته وسعة صدره أيضا .

وكان الفقيذ طوال حياته دائما يؤمن بشرف وينبل مهنته التربوية والجامعية . وكان قد أتم دراسته بتفوق . وبدأ عمله في القطاع شبه العمومي ، وبقي يواصل بحثه العلمي إلى أن طلب الحاقه بالكلية من أجل مواصلة عمله في تخصص يعد من أصعب التخصصات في مجال العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية . وكان المرحوم الأستاذ الطاهر المصمودي يعمل دائما ببغطة وسرور ، ويقبل جميع الأعمال التي كانت تسند إليه . واستمر دائما في جديته ومواظبته رغم المهام التي تخولها سواء ، حينما انتخب ممثلا للأمم في البرلمان ، أو حينما عين من طرف صاحب الجلالة الملك الحسن الثاني وزيرا للصناعة والتجارة ، وكذلك خلال رئاسته للجنة المالية بالبرلمان . بل إن مهامه هاته زادت من تعلقه بالكلية وبالبحث العلمي فكان رحمه الله يجمع بين النظرية والتطبيق ، وفرض وجوده في مجال المالية العامة حيث يعتبر من المتخصصين القلائل الذين تحملوا المسؤولية بعد ذهاب الأساتذة الأجانب . وكان المرحوم يدرس مادة المالية العامة باللغتين الفرنسية والعربية .

وكان المرحوم الأستاذ الطاهر المصمودي يحب الأصدقاء ويتعلق بهم ويبحث عن خدمتهم ومساعدتهم دون أن يطلبوا منه ذلك .

وقد شاءت الأقدار أن يرحل الفقيذ في وقت لازالت فيه كليتنا في حاجة إلى مساهماته وعطاءاته الفكرية سواء على مستوى تكوين طلبة الإجازة والدكتوراه أو على مستوى البحث العلمي وقد أسدى الفقيذ خدمات جلى لكليته ولطلبته لمدة تزيد عن عشرين سنة فكان دائما رمزا للتفاني في خدمة الواجب والتواضع واحترام الغير .

رحم الله الفقيذ الأستاذ الطاهر المصمودي وأسكنه فسيح جناته .

ولنرجع جميعا إلى كتاب الله الملجأ للأموات والأحياء :

” إن الذين قالوا ربنا الله ثم استقاموا تتنزل عليهم الملائكة ألا تخافوا ولا تحزنوا وأبشروا بالجنة التي كنتم توعدون نحن أولياؤكم في الحياة الدنيا وفي الآخرة ولكم فيه ما تشتهي أنفسكم ولكم فيها ما تدعون نزلا من غفور رحيم ” (صدق الله العظيم) .

قيدم الكلية : عيد العزيز بن جلون



بسم الله الرحمن الرحيم
ياأيها النفس المطمئنة ارجعي إلي ربك راضية مرضية فادخلي في
عبادي وادخلي جنتي
(صدق الله العظيم)

فقدت اسرة كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أستاذة وطلبة وإداريين بوفاة المرحوم الأستاذ عبد الرحمان القادري الذي وافته المنية في وقت مأحوج مؤسستنا فيه لمساهماته الفعالة وعطاءاته الفكرية الجدية سواء على مستوى تأطير الأجيال الصاعدة أو على مستوى البحث العلمي .
لقد فقدت فيه كليتنا واحدا من أستاذتها الكبار حيث كان الفقيه الأستاذ عبد الرحمان القادري معروفا لدى الجميع أستاذة وطلبة وإداريين بجديته واستقامته ونزاهته وحكمته وتواضعه أيضا .
وكان الفقيه أستاذا مثاليا ومقدرا فكان طوال حياته دائما يؤمن بشرف المهنة وينبل الأستاذية في الحقوق وبثقل المهمة الملقاة على عاتقه حيث كان رحمه الله جديا في ممارسة مهامه التربوية والجامعية وذلك بمحاضراته القيمة ومساهماته الفعالة إلى جانب إخوانه الأستاذة سواء على مستوى التلقين والتأطير لشباب متعطش إلى المزيد من المعرفة أو على مستوى البحث العلمي الرامي إلى ترسيخ قواعد القانون العام والممارسة الدستورية ببلادنا كباقي الدول المتقدمة .

وكان المرحوم الأستاذ عبد الرحمان القادري يولي عناية خاصة لضرورة الربط بين النظرية والتطبيق فكان يدرس القانون الدستوري والعلوم السياسية بما في ذلك مبادئ الديمقراطية الحقبة و يبحث بعمق طوال السنة مستعينا بنظم الدول الأجنبية لتكون الإستفادة أعم دون إغفال المراجع الإسلامية الأساسية وبصفة موازية كان يدافع عن آرائه خارج الجامعة بصراحة وفي بعض الأحيان بحرارة فكان يتلقى إعجاب الجميع بما في ذلك أولئك الذين لا يشاطرونه الرأي .
وقد شامت الأقدار أن يتوج نضال الفقيه من أجل الديمقراطية بانتخابه عضوا في مجلس النواب . وأبى رحمه الله إلا أن يستمر في انتمائه للكلية كمواطن نظري للحقوق والديمقراطية وللبرلمان كمحك عملي لها .

وقد أسدى الفقيه خدمات جلى لكليته ولطلبته لمدة تزيد عن ثلاثين سنة فكان دائما رمزا للتفاني في خدمة الواجب وللأمانة والتواضع والحرص على احترام المسؤولية .
رحم الله الفقيه الأستاذ عبد الرحمان القادري وأسكنه فسيح جناته .
ولنرجع جميعا إلى كتاب الله الملجأ للأموات والأحياء :

" إن الذين قالوا ربنا الله ثم استقاموا تتنزل عليهم الملائكة ألا تخافوا ولا تحزنوا وأبشروا بالجنة التي كنتم توعدون نحن أولياؤكم في الحياة الدنيا وفي الآخرة ولكم فيها ما تشتهي أنفسكم ولكم فيها ما تدعون نزلا من غفور رحيم " (صدق الله العظيم) .

تيدوم الكلية : عبد العزيز بن جلون



المجلة المغربية للقانون والسياسة والإقتصاد

تصدرها كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالرباط

المدير : عبد العزيز بن جلون

اللجنة العلمية :

مولاي ادريس العلوي - سعيد بلبشير - محمد بناني - محمد بنونة -
أحمد شكري - محمد الإدريس العلمي - جلال أمل - محمد جلال السعيد
- عمر مكايي - فتح الله ولعلو.

لجنة التحرير :

العربي حنان - عمر أبو الطيب - عبد الله ساعف - العلوي أميني عبد
الله - محمد الإبراهيمي - محمد الداغر - محمد علي الحسني -
الحبيب الدقاق - محمد بوطاطا - أحمد العبودي - عمر مداني.

الإدارة والتحرير :

صندوق البريد / 721 ، شارع الأمم المتحدة ، الرباط - أكسال.

الإشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 60 درهما

إشتراك خاص بالطلبة " 24 درهما .

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الإشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم
القانونية والإقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أكسال.

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتابها

رقم الإيداع القانوني 7/76

المجلة المغربية
للعلوم القانونية
والسياسية
والاقتصادية

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والإقتصاد