

Numéro 28 année 1995



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 : 7/76

Composition : Société BABIL, Résidence Essâada - Entrée 5, n 508 - Avenue Hassan II Rabat

Tél : 73 . 51 . 37

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

**éditée par
La Faculté des Sciences Juridiques, Economiques
et Sociales de Rabat**

Directeur : Abdelghani KADMIRI

Comité Scientifique : Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI,
Mohamed JALLAL ESSAID, Amal JELLAL,
Fathallah OUALALOU

Comité de Rédaction : M'hamed DASSER, Abdellah SAAF, Abdelilah
FOUNTIR, Ali SEDJARI, Moulay Abdelaziz
LAMGHARI, Ahmed TOUHAMI, Ahmed
DRIOUCH, Mohamed MOUMEN, Sidi
Mohamed EL HASSANI, Larbi HANANE,
Ahmed ZEKRI, Abdelkader BERRADA,
Mostapha BOULOUIZ.

ADMINISTRATION

B.P. 721, Boulevard des Nations-Unies-Rabat-Agdal
Abonnement annuel
(2 numéros)

Maroc	40DH
Etranger	60DH
Tarif Etudiant	24DH

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

FACULTES DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES

B.P. 721, Rabat-Agdal



SOMMAIRE

En langue française.

I- ETUDE ET DOCTRINE :

- **Abdallah BENHAMOU**
Position du G.A.T.T. à l'égard des échanges
commerciaux entre pays en développement 9
- **Abdelkader BERRADA**
La loi de finances pour l'année 1994 :
Le ver est dans le fruit 53
- **Farid LAKHDAR GHAZAL**
Les recettes fiscales dans la politique budgétaire au
Maroc 125
- **Hassan ZAOUAL**
La méthodologie des sites symboliques 147
- **Mohammed EL KADMIRI**
La classification des dépenses publiques au Maroc à
travers la mise en oeuvre de la nouvelle nomenclature
budgétaire 163
- **Noureddine EL AOUI**
La régulation de la formation des salaires en longue
période au Maroc 207

II- BIBLIOGRAPHIE :

Bibliographie critique

- **Hassan ZAOUAL**
 - Vers un nouveau paradigme du développement
(André GUICHAOUA et GOUSSAULT) 249
 - Les ramifications écologiques et sociales de la dette
du tiers-monde (Susan GEORGE) 255
 - Les théories économiques de la croissance agricole
(Alain MOUNIER) 261
 - Des principes de l'économie politique et de l'impôt
(David RICARDO) 263

□ Vivre avec la terre (Institut interculturel de Montréal)	267
□ La culture otage du développement ? (Sous la direction de Gilbert R.I.S.T)	271

En langue arabe

ETUDE ET DOCTRINE

- Mohamed SMAHI

□ La procédure civile devant les tribunaux administratifs	8
--	---

ETUDE ET DOCTRINE



POSITION DU G.A.T.T A L'ÉGARD DES ÉCHANGES COMMERCIAUX ENTRE PAYS EN DEVELOPPEMENT

Abdellah BENHAMOU*

La prise en considération des pays en développement en tant qu'acteurs du commerce international s'est manifestée par l'adoption de la partie IV dans un premier temps. La clause d'habilitation a, ensuite, donné une base juridique permanente au traitement différencié et favorable aux **P.V.D.** Ainsi, les années 70 peuvent être considérées comme une période faste pour le Tiers monde dans la mesure où les pays en développement ont réussi à infléchir la position du **G.A.T.T.** en leur faveur. L'intérêt que porte le **G.A.T.T.** aux **P.V.D.** trouve sa justification essentiellement dans les nécessités de développement de ces pays qui était la doctrine dominante de cette période. Cependant, la prise en compte de la notion de développement, même si elle a permis le dépassement du cadre légaliste prescrit par l'accord général, n'a pas pour autant diminué la fonction de contrôle exercée par le **G.A.T.T.** dans le sens d'un respect des dispositions de l'accord général par toutes les parties contractantes.

* Docteur d'Etat en Droit, chargé de cours à l'institut des sciences juridiques. Université de Tlemcen.

Les arrangements préférentiels établis entre pays en développement ont fait l'objet d'un traitement particulier de la part du **G.A.T.T.** Surtout qu'ils constituaient, à l'instar de tout régime préférentiel, une dérogation à la règle de la nation la plus favorisée et devaient être donc examinées sur leur conformité avec cette règle de base de l'Accord général. Pour ce faire, le seul cadre juridique existant est constitué par la partie IV et la clause d'habilitation qui sont en fait un aménagement de la règle de libre échange et de la réciprocité dans une perspective nord-sud. La coopération sud-sud n'a toujours pas fait l'objet d'une jurisprudence particulière du **G.A.T.T.** Cela n'est pas prêt d'arriver si nous observons les formes et le contenu des négociations multilatérales de "l'Uruguay round" où les **P.V.D.** n'exercent aucune influence, malgré leur présence de plus en plus massive, sur le déroulement des négociations.

Néanmoins, le "butin" acquis lors de la grande offensive des années 70 reste d'une portée inestimable pour les **P.V.D.** pour peu que ces derniers retrouvent les ressources, pas nécessairement matérielles pour le fructifier.

A l'origine, le cadre juridique instauré par l'accord général présente la non discrimination dans les échanges commerciaux entre parties contractantes par l'application de la clause de la nation la plus favorisée. Il n'y avait pas de place pour des traitements préférentiels en dehors des cas prévus par l'Article XXIV sur lesquels nous reviendrons.

L'apparition de la doctrine qui mettait l'accent sur le lien entre le commerce et le développement a contraint le **G.A.T.T.** à assouplir son

régime juridique pour lui permettre de prendre en compte l'inégalité de développement. Raoul PREBISH justifiait ainsi l'avènement de la non-réciprocité " *Si valable que soit le principe de la nation la plus favorisée dans les relations commerciales entre égaux, ce n'est pas là un concept acceptable et adéquat pour un commerce entre pays de puissance économique très inégale* ⁽¹⁾ ".

La révolution préférentielle reconnue par la partie IV va être légalisée par la clause d'habilitation. Son élargissement à la coopération sud-sud est le fait de l'action des seuls P.V.D., d'où la relative influence du G.A.T.T. sur les différentes formes d'arrangements préférentiels entre P.V.D. (Section 1). L'extension de l'application de la clause d'habilitation aux échanges sud-sud va, cependant, conférer une assise juridique aux préférences accordées mutuellement par les P.V.D. (Section 2).

SECTION 1 : LA RELATIVE INFLUENCE DU G.A.T.T. SUR LA CONDUITE DES RELATIONS COMMERCIALES ENTRE P.V.D.

Parallèlement à leurs relations avec les pays industrialisés, les pays en développement ont essayé de trouver des formes de coopération entre eux dans un but, non seulement politique, mais également économique. Pour démontrer notamment que la solidarité entre P.V.D. pouvait revêtir des actions concrètes et non se limiter à

(1) Raoul PREBISH "Vers une nouvelle politique commerciale en vue du développement économique" Rapport du Secrétaire général de la C.N.U.C.E.D. DUNOD, Paris 1968, p86

de simples discours. Le moins que pourraient faire ces pays, c'est évidemment de conclure et surtout de mettre en oeuvre, entre eux, des accords commerciaux avec traitement préférentiel exclusif. Ces types d'accords se trouvent, dans la plupart des cas, dans le cadre d'intégration régionale, mais également, dans les accords multilatéraux interrégionaux.

Avant d'examiner au regard du **G.A.T.T.**, la conformité des préférences entre **P.V.D.**, il est utile d'évoquer la résurgence des blocs commerciaux, même dans les pays en développement, pour illustrer le peu d'influence qu'exerce le **G.A.T.T.** sur la manière dont les relations commerciales entre **P.V.D.** sont pratiquées.

§ 1 : LA RESURGENCE DU REGIONALISME.

La coopération régionale entre les P.V.D. a pris plusieurs formes avec des objectifs plus ou moins précis et avec des résultats différenciés selon les groupements. Après un gel des activités de nombreux groupements régionaux, nous assistons en ce début des années 90 à une véritable résurgence du régionalisme. Cette dernière a été favorisée par le déclin du multilatéralisme représenté par les difficiles négociations de "l'Uruguay Round" et la vague de protectionnisme qui caractérise de plus en plus les politiques commerciales nationales. La tendance à la formation des blocs commerciaux s'est accentuée ces dernières années, ce qui fait craindre pour l'avenir du système commercial multilatéral⁽²⁾.

(2) C.F. Etude sur l'économie mondiale 1992 : tendances et politiques économiques actuelles dans le monde. New-York 1992. pp 113-119.

Sans rentrer dans les détails, nous pouvons estimer que la raison d'être, théorique, de la formation des blocs commerciaux est à la fois politique et économique⁽³⁾. Du point de vue économique, de tels groupements donnent aux petits pays les avantages d'un marché élargi, permettant ainsi de réaliser des économies d'échelle ; tandis que l'ensemble des pays du groupement voient leurs bénéfices progresser grâce à la création d'échanges ou à la substitution de la production nationale par des importations meilleur marché. Les raisons politiques résident dans le désir de renforcer le pouvoir de négociation du groupe vis à vis de pays tiers et de contribuer à renforcer les relations politiques au niveau régional.

Toutefois, les effets positifs reconnus à la création de blocs commerciaux, quelque soit leur forme juridique, ne sont pas toujours évidents. Quant aux risques engendrés par la création de telles entités, ils sont assez connus, surtout à l'égard de pays tiers⁽⁴⁾. Un groupement régional risque de détourner les échanges plutôt que d'en créer davantage, il peut y avoir ensuite des effets d'exclusion découlant du fait que les membres du groupe utiliseront leurs propres produits plutôt que d'en importer de pays tiers. Ainsi, même si le protectionnisme n'est pas ouvertement établi par la constitution d'une zone libre échange, cette dernière affecte nécessairement les intérêts des pays qui n'en sont pas membres. Enfin, une division du monde en petit nombre de blocs commerciaux coûterait probablement plus cher aux pays qui en

(3) IBID.P;113

(4) CF. Étude dur l'économie mondiale 1992 OP. Cité p. 114.

resteraient exclus. Ces derniers sont généralement des petits pays ayant une économie ouverte et orientée vers l'exportation et qui, jusqu'à présent, ont le plus bénéficié d'un système commercial multilatéral, libéral.

A travers l'exposé des risques engendrés par la formation de groupes commerciaux, nous mesurons combien la tâche du G.A.T.T. dans ses efforts de consolider le multilatéralisme, est à la fois difficile et utile. Les pays en développement ont pris conscience de cette situation en essayant notamment d'améliorer les mécanismes de fonctionnement de leurs groupements régionaux dans le sens d'une plus grande conformité avec les prescriptions de l'Accord général en la matière. Quelques exemples vont illustrer ce propos⁽⁵⁾.

Un accord de libre échange entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay portant création du marché commun du Cône sud, ou MERCOSUR, a pris effet en Mars 1991⁽⁶⁾. Selon cet accord, les biens, les services et la main d'oeuvre devront jouir d'une liberté totale de circulation entre l'Argentine et le Brésil d'ici à la fin 1994, le Paraguay et l'Uruguay devront suivre un peu plus tard selon un calendrier qui reste à déterminer. Remarquons dès à présent, le traitement différencié en fonction du degré de développement des parties. Cette gradation dans l'application des dispositions de l'accord justifie l'application de la clause évolutive à la coopération sud-sud.

(5) Cf. Rapport du Secrétariat de la C.N.U.C.E.D sur "Intégration économique: expérience de l'ALADI, de l'A.N.A.S.E., du M.C.A.C.E.T. DE LA C.E.D.E.A.O." UNCTAD-EDCD 217, Juillet 1991;

(6) Sur la conformité de cet accord avec l'article XXIV, voir infra section 2.

En Amérique centrale, le marché commun centraméricain, qui avait été créé pendant les années 60 et qui s'est désintégré en 1969 à cause de dissensions entre certains de ses membres, a été ressuscité. En effet, en Décembre 1991, le Costa Rica, le Salvador, le Guatemala, le Honduras, le Nicaragua et Panama ont signé le "Protocole de Tegucigalpa" pour introduire des changements fondamentaux aux statuts de l'organisation des Etats de l'Amérique centrale et pour pouvoir constituer un bloc économique régional.

Les pays de la Communauté économique des Caraïbes (CARICOM) ont désormais pour objectif l'établissement d'une union douanière. Cette dernière devait être mise en place en 1991, mais les pays concernés ne sont pas arrivés à se mettre d'accord sur le tarif extérieur commun.

En Asie, les membres de l'Association des Nations de l'Asie du Sud-Est (A.N.A.S.E), Brunei, Indonésie, Malaisie, Philippines, Singapour et Thaïlande, ont décidé, en Janvier 1992, d'entreprendre la création d'un marché commun régional. Aux termes de l'accord intervenu, les six pays doivent intégrer leur économie en réduisant ou en éliminant les droits de douane et les barrières non tarifaires sur les articles manufacturés sur une période de 15 ans.

Il importe enfin de souligner la signature, en Juin 1991, d'un traité portant création de la Communauté économique Africaine par 51 membres de l'O.U.A. Ce projet ambitieux devrait être mis en place, par étapes, sur une période ne dépassant pas 34 ans. Le processus doit commencer par la stabilisation des barrières tarifaires et non tarifaires,

se poursuivre par la mise en place d'une zone de libre échange et, enfin, l'établissement d'une union douanière à l'échelle du continent.

Nous constatons que les objectifs du renforcement des blocs commerciaux existants ainsi que ceux nouvellement créés consiste à libéraliser encore plus les échanges entre les partenaires sur une base préférentielle. Cette tendance est diversement interprétée quant à sa compatibilité avec un système commercial multilatéral.

Ainsi, en marge du débat sur l'Accord général, est intervenu une controverse sur une possible cohabitation entre le régionalisme et le multilatéralisme. Intervenant dans ce débat, le Directeur Général du G.A.T.T. affirme que *"l'Accord général établit les règles de base qui régissent le commerce multilatéral, mais indique aussi la voie que doivent suivre les membres du G.A.T.T. Lorsqu'ils décident de conclure des accords régionaux dans le cadre de leurs obligations commerciales multilatérales. Multilatéralisme et régionalisme peuvent coexister, et qui mieux, ils peuvent se renforcer mutuellement"* ⁽⁷⁾.

Dans une étude publiée par le F.M.I. sur la résurgence des accords commerciaux régionaux, l'appréciation est plus nuancée ⁽⁸⁾. Selon cette étude, le regain d'intérêt pour les accords régionaux, aussi bien dans les pays industrialisés que dans les pays en développement, a coïncidé avec une période de frustration croissante devant la lenteur et l'improductivité des négociations multilatérales. De plus, l'impuissance

(7) Allocution prononcée par ARTHUR DUNKEI. lors d'un séminaire sur "le défi de l'intégration à l'échelle de l'hémisphère" organisé à rio de Janeiro, Août 1992. In G A T T. RELEASE/1551.21 Août 1992.

(8) Etudes spéciales du F.M.I. N° 93, intitulé "Régional trade arrangement" c.f. Bulletin du F.M.I. du 20 Avril 1992.

du G.A.T.T. face à la montée du protectionnisme depuis les accords du "Tokyo round", a jeté le doute sur son efficacité et son aptitude à répondre aux problèmes commerciaux des années 90. Dans ces conditions, le régionalisme apparaît comme l'alternative plutôt que le complément du multilatéralisme et les initiatives prises dans ce domaine par les principaux pays industrialisés ont créé le sentiment qu'il faudra désormais compter avec ces accords commerciaux préférentiels.

Par ailleurs, à l'occasion d'une conférence organisée conjointement avec la Banque Mondiale et le "Center for Economic Research" (Avril 1992) portant également sur l'intégration régionale de nombreuses interrogations ont concerné la relation entre régionalisme et multilatéralisme. Les participants sont arrivés à la conclusion que le régionalisme est désormais incontournable, bien que son utilité pour certains pays en développement ne soit pas totalement prouvée⁽⁹⁾.

Ces différentes appréciations sur les conséquences d'une accentuation du phénomène du régionalisme sur le système commercial multilatéral, sont le prolongement du débat, fort ancien, portant sur la licéité des arrangements préférentiels régionaux.

§ II : LA LICÉITE DES INTEGRATIONS ECONOMIQUES REGIONALES ENTRE PAYS EN DEVELOPPEMENT

Le débat autour de la licéité ou non des groupements régionaux, sous quelque forme juridique que ce soit, a depuis toujours constitué une part importante dans le menu des activités du G.A.T.T. Ce dernier n'a pas manqué d'examiner à chaque fois leur conformité avec l'accord

(9) C.F. Compte rendu de la conférence In Bulletin du F.M.I. du 4 Mai 1992 pp. 141 - 144.

général sans toutefois se prononcer d'une manière définitive. Cette position illustre la souplesse dont a toujours fait preuve cette organisation à l'égard d'arrangements pouvant être considérés, à priori, comme dérogeant au principe de libre échange.

On a généralement reproché au cadre juridique établi par l'Article XXIV, son inadéquation et son incapacité de prendre en charge les groupements régionaux tels qu'ils se sont formés, notamment dans les pays en développement⁽¹⁰⁾. Cela fait naître une certaine confusion au sujet de l'interprétation de cet Article au point où le G.A.T.T. lui-même n'arrive pas à faire respecter les prescriptions de l'Article XXIV. Cette carence est illustrée par l'incapacité du G.A.T.T. à prendre une décision définitive sur la conformité de la cinquantaine de cas d'arrangements préférentiels qui lui ont été soumis⁽¹¹⁾.

La responsabilité de cette situation incombe-t-elle à la formulation de l'Article XXIV ou au contrôle laxiste du G.A.T.T. à l'égard des dépassements des Etats dans la mise en place d'arrangements régionaux?

Les prescriptions de l'Article XXIV sont parfaitement claires concernant les deux seules voies reconnues pour l'établissement d'une intégration régionale : Celle de la zone de libre échange et celle de l'union douanière. Toutes deux exigent des membres de la région qu'ils éliminent les obstacles au commerce existant entre eux. Cependant, dans une zone de libre échange, chaque membre conserve ses propres

(10) C.F.T. FLORY, D. CARREAU et P. JULLIARD "Droit international économique" LIDI Paris, p 366

(11) A la date de 1991. C.F.G.A.T.T., Activités 1991 - Genève, Juillet 1992 p 113

droits de douane et ses autres restrictions à l'égard des pays tiers, lui permettant ainsi de mener sa propre politique commerciale à l'égard de l'extérieur. La principale difficulté réside dans la détermination des règles d'origines régissant les échanges inter régionaux afin d'éviter l'intégration dans les groupements de produits étrangers. Les unions douanières évitent, en principe, ce problème puisque tous les membres de la région adoptent les mêmes droits de douane à l'égard du reste du monde. Cependant dans ce cas, les pays membres ne sont pas entièrement libres de conclure des accords avec des pays tiers, puisqu'une politique commune en matière de commerce extérieur exige nécessairement que les membres de l'union s'expriment et négocient en commun sur les questions commerciales.

L'Article XXIV reconnaît donc comme licite, de plein droit les unions douanières et les zones de libre échange en posant les conditions dans lesquelles ces groupements peuvent fonctionner en conformité avec l'accord général. D'une manière générale, ces conditions consistent en⁽¹²⁾ :

- * L'élimination des droits de douane et des réglementations commerciales restrictives pour l'essentiel des échanges commerciaux.
- * L'établissement d'un plan et d'un programme prévoyant l'achèvement et l'intégration dans un délai raisonnable.
- * Enfin, des obligations d'ordre externe : celle de ne pas détourner des courants d'échanges commerciaux et celle de ne pas renforcer les obstacles à l'égard de pays tiers.

(12) C.E.T. FLORY, D. CARREAU & P. JULLIARD In "Droit international économique" OP. cité pp. 275 - 280.

Cet Article a été interprété, à juste raison, comme une autorisation pour les parties contractantes intéressées à constituer des zones de libre échange ou union douanière, sous réserves de satisfaire toutefois à des conditions de formes. C'est ainsi que toute partie contractante qui entre dans une zone de libre échange ou une union douanière est soumise à une obligation de notification et est tenue de se plier à des consultations avec les autres parties contractantes.

Par ailleurs, en cas d'établissement de ces deux formes d'intégration non conformes aux critères prescrits par l'Article XXIV, des dérogations peuvent être accordées par les parties contractantes.

Le cadre juridique prévu par l'Article XXIV paraît rigide : Néanmoins, il permet une certaine souplesse dans son application avec la possibilité de dérogation en cas de non satisfaction aux critères définissant l'union douanière et la zone de libre échange. Donc, l'Article en question contient en lui-même les prémisses d'une application atténuée de ses dispositions, encore fallait-il cependant, pour les parties contractantes concernées, respecter le minimum des formalités requises.

Après cet exposé du régime juridique instauré par l'Article XXIV, il importe d'examiner l'expérience des P.V.D. en ce domaine ainsi que la position du G.A.T.T. à cet égard.

Les P.V.D. ont beaucoup utilisé l'intégration régionale comme mode de coopération mutuelle. La C.N.U.C.E.D. a été une des organisations internationales à encourager cette forme de coopération entre P.V.D. sans donner une grande importance aux critères juridiques déterminés dans l'Article XXIV. Le deuxième principe adopté lors de la

C.N.U.C.E.D.I (Genève 1964) évoque cette coopération dans les termes suivants : *" Il y a lieu d'encourager, au sein des P.V.D., les groupements économiques régionaux, l'intégration ou d'autres formes de coopération économique en tant que moyen d'accroître le volume de leur commerce intra régional et extra régional.... Il faudra veiller à ce qu'une coopération de cette nature apporte une contribution efficace au développement économique de ces pays et ne gêne pas le développement économique des pays qui n'en font pas partie"*.

L'objectif de développement économique ainsi assigné à l'intégration entre P.V.D. va influencer la position du G.A.T.T. à son égard.

Comme le souligne un auteur⁽¹³⁾ : *" Une telle attitude correspond à une évolution des objectifs des unions douanières et des zones de libre échange lorsqu'elles concernent les pays en développement. Elles ne sont plus seulement un moyen de libéralisation des échanges dans un cadre régional, elles sont également un instrument de promotion du développement économique des pays peu industrialisés"*.

Ainsi, la plupart des accords portant création de groupements régionaux conclus entre P.V.D., ne respectent pas l'ensemble des dispositions de l'Article XXIV⁽¹⁴⁾. Cette pratique a fait dire à CARREAU, JUILLARD et FLORY *" aussi bien sur la forme que sur le fond, ces interprétations sont loin d'être conformes à l'esprit et à la lettre de l'Article XXIV du G.A.T.T. D'une façon générale, elles revêtent des formes intermédiaires et hybrides entre de simples*

(13) C.F. Olivier LONG : "La place du droit et ses limites dans le système commercial du G.A.T.T." RCADI 1983 V.

(14) Voir rapport du groupe de travail portant sur l'accord de libre échange des Caraïbes. In I.B.D.D. N° 18, pp. 140 - 144. Et également rapport portant sur l'accord relatif aux arrangements commerciaux préférentiels entre États membres de l'A.N.A.S.E. in I.B.D.D. N° 26, pp. 352-357.

arrangements préférentiels et des zones de libre échange ou unions douanières assouplies⁽¹⁵⁾ ».

Il faut cependant souligner que cette constatation pourrait être étendue à la quasi totalité des accords régionaux conclus de part le monde. Sur les dizaines d'accords de ce genre examinés par le G.A.T.T., aucun n'a satisfait entièrement aux prescriptions de l'Article XXIV et le G.A.T.T. n'a jamais rejeté un accord parce qu'il est contraire aux normes qu'il a lui-même édictées. Cette relative influence du G.A.T.T. sur la conformité des accords régionaux est illustrée par le nombre de fois où il s'est opposé en vain à la *COMMUNAUTE EUROPEENNE*, mais également par la manière dont il traite les accords régionaux préférentiels conclus entre P.V.D. En effet, chaque fois que le G.A.T.T. a été amené à se prononcer sur ces accords, les considérations relatives à la nécessité de développement de ces pays ont fortement pesé sur sa position.

Il est intéressant, maintenant, d'examiner de quelle manière les P.V.D., membres de groupements régionaux défendent l'établissement d'arrangements préférentiels auprès du G.A.T.T. On va constater que toutes leurs argumentations consistent à justifier l'incompatibilité de ces préférences avec l'Article XXIV en les présentant comme une forme nouvelle de la coopération sud-sud. L'examen de quelques exemples est assez édifiant à cet égard.

Lors de l'examen de la conformité des accords de Bangkok⁽¹⁶⁾ par le G.A.T.T., il a été difficile pour le représentant des parties à cet

(15) Droit International Economique OP. cite p. 366.

(16) Accord relatif aux négociations commerciales entre P.V.D. membres de la commission économique et sociale pour l'Asie et le Pacifique, signé le 31 Juillet 1975 entre le Bangladesh, l'Inde, le Laos, les Philippines, la république de Corée, le Sri Lanka et la Thaïlande.

accord de le qualifier juridiquement. Se basant sur les résolutions de la septième session extraordinaire de l'assemblée générale de l'O.N.U. ainsi que sur le programme d'action pour la Deuxième décennie pour le développement, le représentant des parties à l'accord de Bangkok a présenté ce dernier comme étant une initiative modeste de certains **P.V.D.** aux fins de favoriser la coopération économique internationale et de libéraliser les échanges commerciaux régionaux, d'une façon compatible avec les besoins actuels et futurs de leur développement et de leur commerce et compte tenu des intérêts des pays tiers, en particulier ceux de la région⁽¹⁷⁾.

Il a été admis par ailleurs, lors de l'examen de cet accord par le **G.A.T.T.**, qu'il n'avait pas pour but de créer une union douanière; ni une zone de libre échange au sens de l'Article XXIV. Ainsi s'est posée la question pour les membres du groupe de travail de savoir sous quelle forme l'accord pourrait être justifié au regard de l'Accord général⁽¹⁸⁾.

Les promoteurs de l'accord de Bangkok, en faisant référence aux résolutions des Nations Unies comme une des bases de création de leur groupement, voulaient certainement éviter un contrôle du **G.A.T.T.** Pourquoi, dans ce cas, soumettre ces types d'arrangements commerciaux à l'examen du G.A.T.T.? Il est vrai qu'à chaque création d'un groupement régional G.A.T.T.! est devenu le cri de ralliement surtout

(17) Voir rapport du groupe de travail adopté le 15 Mars 1978 In IBDD, supplément N° 25, pp. 121 - 126.

(18) Cf. IBDD N° 25, pp. 124 - 125.

de la part des pays tiers. Ce genre de comportement illustre l'attachement déclaré au multilatéralisme et que l'autorisation implicite du G. A. T. T. devient nécessaire pour la mise en oeuvre des accords régionaux. Pour revenir à l'accord de Bangkok, malgré ses imperfections et ses insuffisances par rapport aux critères établis par l'Article XXIV, les membres du groupe de travail ont pris une décision favorable pour sa mise en oeuvre assortie des conditions classiques : une procédure de consultation au cas où les intérêts commerciaux des tiers subiraient un préjudice, un engagement selon lequel les modifications apportées à l'accord seraient notifiées aux parties contractantes pour leur permettre d'engager des consultations et un examen périodique⁽¹⁹⁾.

La notification au G. A. T. T. des divers arrangements commerciaux régionaux est devenue un geste ordinaire. On constate cependant une différence dans le comportement et dans l'argumentation selon qu'il s'agisse d'accords entre pays développés ou d'accords conclus entre pays en développement.

Concernant les accords établissant des arrangements préférentiels conclus entre pays développés; la recherche d'une conformité la plus près possible avec les prescriptions de l'accord général en la matière constitue une préoccupation constante de ces pays. Pour illustrer ce propos, nous pouvons citer l'exemple de l'accord de libre échange entre le Canada et les Etats Unis conclu le 21 Janvier 1988 et entré en vigueur le 1er Janvier 1989.

(19) Decision du 14 Mars 1978 In IBIDD, Supplément N° 25, pp.6-8.

Lors de l'examen de cet accord par le G.A.T.T., le représentant du Canada a déclaré qu'il s'agit de l'accord de libre échange le plus complet jamais examiné par le G.A.T.T. Le représentant des Etats Unis estimait de son côté, que cet accord allait au-delà des obligations énoncées à l'Article XXIV⁽²⁰⁾. Les dispositions prévues dans cet accord corroboraient, en effet, ces affirmations. Elles facilitaient le commerce entre les parties sans opposer d'obstacles au commerce avec les pays tiers, ce qui constitue l'objectif essentiel des zones de libre échange. Aucun secteur majeur du commerce international n'était exclu des suppressions des droits de douane et les obstacles non tarifaires avaient été réduits. Par ailleurs, tous les échanges bilatéraux des marchandises assujetties aux droits de douane en seraient exemptées dans un délai de 10 ans. Enfin, le représentant des Etats Unis a estimé qu'il n'existait aucun élément tendant à montrer que l'accord avait entraîné un détournement des échanges de pays tiers et qu'aucune de ses dispositions n'allait dans ce sens, que ce soit sur le plan pratique ou sur celui des objectifs⁽²¹⁾.

Bien que les efforts du Canada et des Etats Unis, visant à élaborer un accord qui soit compatible avec les dispositions de l'accord général du GATT aient été accueillis avec satisfaction, le groupe de travail constitué à cet effet n'a pas été en mesure d'arriver à une conclusion unanime quant à la conformité de cet accord avec les prescriptions de l'Article XXIV⁽²²⁾.

(20) Voir rapport du groupe de travail adopté le 12 Novembre 1991 In IBDD, Supplément N° 38, Juillet 1992. pp. 52 - 84.

(21) Pour de plus amples détails sur le contenu de l'accord, voir IBDD, Supplément N° 38.

(22) Cf IBDD N° 38 p 84.

de ces négociations. Cette modification tentera de prendre en charge ou de concilier les intérêts des membres d'une intégration régionale et ceux des pays tiers. Autrement dit, peut-on prévoir et appliquer, dans les accords régionaux, des dispositions particulières qui ne désavantagent pas les pays tiers? Cela paraît utopique. Le Directeur Général du G. A. T. T. estime plutôt qu'il n'y a aucune raison intrinsèque pour que ces accords n'apportent pas des avantages aux membres comme aux non-membres, car "*La clé du problème réside dans l'administration et la mise en oeuvre d'un accord et dans le degré d'attachement commun au principe de l'intégration véritable... La compatibilité d'un accord d'intégration régionale avec le système multilatéral ne peut être jugée que sur la base des dispositions spécifiques et de la mise en oeuvre de cet accord*"⁽²⁴⁾.

Ces propos du premier responsable du **G.A.T.T.**, outre leur aspect diplomatique, illustre parfaitement la difficulté de concilier entre les intérêts des pays membres de groupements régionaux et ceux des pays tiers. A ce niveau, il n'est pas inutile de voir comment certains pays membres de groupements régionaux, justifient que l'octroi de préférences dans ce cadre ne contredirait pas une politique commerciale nationale ouverte vers l'extérieur. Autrement dit, une participation effective au commerce multilatéral par le biais de l'accession au **G.A.T.T.**, n'est pas nécessairement affectée par des engagements souscrits dans un accord régional.

Lors de l'examen de la demande d'accession de la Bolivie au **G.A.T.T.**, certains membres du groupe de travail, institué à cet effet,

(24) Cf. Allocution de Arthur DUNKEL, OP. cité p. 10.

se sont demandés dans quelle mesure les arrangements préférentiels, auxquels la Bolivie est partie, dans le cadre de l'**A.L.A.D.I** et de l'accord de Carthagène, permettent-ils à ce pays de se conformer aux dispositions de l'Accord général⁽²⁵⁾. Les mêmes interrogations ont été adressées au Venezuela lors de l'examen de sa demande d'admission au **G.A.T.T**⁽²⁶⁾. Les arguments développés par ces deux pays tendaient à démontrer que les concessions commerciales mutuelles consenties dans le cadre d'accords d'intégration ne pouvaient pas être affectées par des concessions tarifaires négociées avec des pays tiers. Cette thèse n'a pas totalement convaincu les parties contractantes, ou du moins; celles composant le groupe de travail. De ce fait, la Bolivie et le Venezuela ont été amenés à faire référence à la clause d'habilitation pour justifier leurs démarches.

La procédure instituée par le G.A.T.T. pour instruire une demande d'accession soulève deux types de problèmes.

Tout d'abord, cette procédure entraîne un réexamen de la conformité de l'accord d'intégration dont le candidat à l'accession est membre. Cela met en exergue, une nouvelle fois, toute la difficulté à concilier entre l'octroi de préférences mutuelles à l'échelle d'une région et le respect de la clause de la nation la plus favorisée. Car l'instauration d'un régime préférentiel a pour finalité, au bout du compte, de restreindre ces préférences au seul profit des Etats membres; où

(25) CF. Rapport du groupe de travail adopté le 19 Juillet 1989. In I.B.D.D. Supplément N° 36 pp.8-25.

(26) CF Rapport du groupe de travail adopté le 11 Juillet 1990. In I.B.D.D. Supplément N° 37. pp. 70-77

résiderait, autrement, l'utilité de tant d'efforts pour conclure des traités régionaux? Le rôle du G.A.T.T. étant de veiller à ce qu'il y ait le moins possible d'effets négatifs sur le commerce d'Etats tiers. On constate que l'observation du Directeur du G.A.T.T., citée plus haut, est difficilement étayable dans la pratique.

L'autre type de problème porte sur les relations entre les normes régionales et les normes universelles représentées respectivement par les règles préférentielles établies dans les accords régionaux et les dispositions de l'accord général du G.A.T.T. La question essentielle concerne la primauté des unes par rapport aux autres. Le débat est fort ancien et le principe de la supériorité de l'ordre juridique international sur l'ordre régional tel que défendu par Georges SCELLE par exemple: "*Un ordre juridique composé domine et conditionne les ordres juridiques composants*"⁽²⁷⁾, est loin de refléter la pratique des Etats surtout en matière de commerce international. Il est en effet difficile dans ce domaine de soutenir la thèse de la subordination de l'ordre régional à l'ordre universel, à moins d'une volonté déclarée des auteurs de la norme régionale de se conformer à la règle universelle. Et c'est généralement le cas, dans la mesure où dans les accords commerciaux régionaux, les Etats membres affirment leur volonté de respecter les

(27) Cité par Louis DUBOIS dans "Les rapports du droit régional et du droit universel" In "Régionalisme et universalisme dans le droit international contemporain". Colloque S.E.D.I. Ed PEDONE - Paris 1977. pp. 274

prescriptions de l'accord général du G.A.T.T. et notamment celles de l'Article XXIV, bien qu'il soit difficile de considérer actuellement l'accord général comme une norme universelle unique. En effet, il existe au sein du G.A.T.T., une pluralité des régimes juridiques⁽²⁸⁾ qui lui a certainement fait perdre son unité, mais lui a permis de prendre effectivement en considération l'évolution des relations économiques internationales. Parmi ces nouveaux régimes juridiques, la clause d'habilitation occupe une place particulière.

**SECTION II: LES CONSEQUENCES DE L'APPLICATION DE
LA CLAUSE D'HABILITATION AUX ARRANGE-
MENTS PREFERENTIELS SUD SUD.**

Il a été souvent reproché aux intégrations régionales constituées entre pays en développement leur "impureté". Cette imperfection touche, comme nous l'avons déjà souligné, les aspects économiques et juridiques de ces accords régionaux. En effet les arrangements préférentiels établis dans ce cadre ont rarement porté sur "l'essentiel des échanges commerciaux" entre les pays partenaires mais également le non détournement des échanges au détriment de pays tiers n'a jamais constitué une préoccupation essentielle des Etats concernés. L'imperfection juridique réside dans le non respect des prescriptions établis par l'article XXIV de l'Accord général.

(28) C.F. T. FLORY "L'Evolution des régimes juridiques du G.A.T.T. depuis les accords du Tokyo round de 1979" R.G.D.I.P. 1986. PP. 329-345.

Les réticences du G.A.T.T, ou du moins d'un grand nombre des Parties Contractantes, à l'égard des préférences mutuelles accordées entre pays en développement trouvent leurs justifications dans le souhait de se conformer à l'article XXIV.

Cependant il importe de souligner que des arrangements préférentiels entre pays en développement existent également en dehors d'accords régionaux. Ainsi avant d'examiner les implications de l'application de la clause d'habilitation aux arrangements préférentiels entre pays en développement il est utile d'étudier la position du G.A.T.T à l'égard des préférences octroyées dans un cadre inter-régional, cela nous permettra d'avoir une idée plus complète sur la position du G.A.T.T sur les différentes formes de traitement préférentiel entre pays en développement

§ 1 : LES ARRANGEMENTS PREFERENTIELS INTERREGIONAUX

A l'origine, la libéralisation des échanges commerciaux entre pays en développement s'est limitée au contexte régional. Du fait de leurs liens culturels et historiques et surtout d'une plus grande proximité, ces pays ont généralement organisé leur coopération commerciale essentiellement dans le cadre d'une intégration régionale.

Pourtant, les premiers efforts visant à faciliter les échanges entre pays en développement sur une base préférentielle, à l'échelle interrégionale sont fort anciens. Ils remontent à l'année 1967. Cette date correspond à la signature de l'Accord tripartite entre l'Egypte, l'Inde

et la Yougoslavie et aux débuts des discussions, qui ont abouti à la conclusion du Protocole du G.A.T.T concernant les négociations commerciales entre pays en développement entré en vigueur en février 1973.

Rappelons que les pays en développement ont toujours réclamé l'inclusion, dans l'Accord général, d'une disposition qui leur permettrait de conclure entre eux des arrangements préférentiels régionaux ou interrégionaux. Le G.A.T.T n'a pas été insensible à ce désir puisqu'il a entrepris assez tôt d'étudier les problèmes de ces pays et les possibilités d'expansion de leurs échanges par le biais d'un régime préférentiel appliqué en leur faveur et dans leurs relations mutuelles⁽²⁹⁾. Mais la situation particulière des pays en développement n'a été formellement reconnue qu'après l'adoption en 1965 de la partie IV consacrée au commerce et au développement.

Pour revenir aux arrangements préférentiels établis dans un cadre interrégional, l'intérêt de leur examen réside, pour nous, d'observer le traitement que leur réserve le G.A.T.T en comparaison avec les intégrations régionales. Soulignons que si pour ces dernières le G.A.T.T dispose d'un outil juridique pour fonder son appréciation, il en est de même pour la première catégorie d'accords.

Étudions tous d'abord la position du G.A.T.T à l'égard de l'Accord tripartite.

Lors d'un premier examen par le G.A.T.T de l'accord d'expansion des échanges et de coopération signé le 23 décembre 1967

(29) Un groupe de travail des préférences a été créé en 1963 avec pour mission d'étudier l'octroi de préférences pour certains produits aux pays en développement et dans leur commerce réciproque (C.F.B.D.D. supp N° 12, p. 45).

par l'Egypte, l'Inde et la Yougoslavie de nombreuses critiques, de forme et de fond, ont été adressées à cet accord particulièrement sur sa compatibilité avec l'Accord général. Il a été relevé que l'Accord tripartite ne se borne pas à créer de nouvelles préférences en faveur de pays en développement, mais qu'il en limite le bénéfice uniquement aux échanges entre pays participants, à l'exclusion de tout autre pays en développement⁽³⁰⁾. De plus certaines Parties Contractantes se demandaient s'il allait de l'intérêt des pays en développement d'amorcer un processus de regroupement qui risque de conduire à une fragmentation du commerce et à la création d'un nouveau réseau de relations commerciales spéciales qui pourrait finalement se révéler être un germe de restrictions et de divisions⁽³¹⁾. L'utilité même de cet accord a été remise en question. En effet étant donné les distances qui séparent les pays participants et l'absence de preuves d'un quelconque effet positif des concessions tarifaires échangées sur leur commerce mutuel, ont fait douter certaines Parties Contractantes de la portée d'un tel arrangement. Effectivement la qualité des pays participants à cet accord justifie ce genre de questions. Ces pays n'ont pas manqué d'y répondre avec cependant, des arguments pour le moins spécieux.

Selon le représentant des pays participants à l'Accord tripartite, ce dernier répond parfaitement aux nombreuses exhortations qui ont été adressées aux pays en développement dans diverses instances internationales pour qu'ils prennent des mesures pratiques en vue d'intensifier leur coopération économique mutuelle sur la base de la partie IV de l'Accord général. Par ailleurs pour mieux justifier l'utilité

(30) C.F. Rapport du groupe de travail adopté le 14 Novembre 1968. IBIDD, Supp N° 16, p93.

(31) Idem, p 92.

d'un tel accord les pays participants en relèvent les caractéristiques suivantes: il est générateur d'échanges du fait que des produits non traditionnels sont inclus dans la liste commune des produits admis à bénéficier des préférences tarifaires; les pays dont les intérêts commerciaux seraient lésés par le fonctionnement de l'accord ont pleinement la possibilité de faire ouvrir des consultations ; enfin l'accord est ouvert à l'accession d'autres pays en développement sur la base de l'avantage mutuel⁽³²⁾.

Cette argumentation vise à conférer à cet accord un statut particulier le soustrayant de tout droit de regard de la part du G.A.T.T. Certes, l'Accord tripartite ne constitue ni une zone de libre échange ni une union douanière mais tout au plus un accord politique portant sur des échanges préférentiels concernant un nombre très réduit de produits. Cette caractéristique n'a pas empêché le G.A.T.T. de consacrer beaucoup de temps à l'examen de cet accord⁽³³⁾ et d'adopter une attitude favorable quant à sa mise en oeuvre en respectant les conditions traditionnelles de consultations et de notifications.

Nous relevons finalement la même magnanimité que celle exprimée à l'égard des accords régionaux. Néanmoins les nombreuses interpellations, sous formes de rappel à l'ordre ont pour conséquences de décourager des expériences similaires. Certes la qualité de parties contractantes à l'Accord général des pays participants à l'Accord tripartite les soumet à certaines obligations dans la conduite de leur commerce extérieur. Mais les réticences du G.A.T.T. à l'égard de tels

(32) Pour plus de détails sur les différentes positions, voir rapport du groupe de travail. IBDD, Supp. N° 20, pp 247-251.

(33) Une première décision a été prise en date du 14 Novembre 1968 (IBDD N° 16 pp 16-18); Suivie de la décision du 20 Février 1970 (IBDD N° 17 PP 21-23) ; Celle du 13 Novembre 1973 (IBDD N° 20, pp 25-26) et enfin de la décision du 14 Mars 1978 (IBDD N° 25, PP 8-9).

arrangements illustrent bien le sentiment des pays en développement, qui considéraient que le G.A.T.T a été conçu à l'origine par les pays industrialisés et pour eux, afin de réorganiser le commerce international conformément à leurs intérêts. Ce sentiment n'est pas loin de la réalité si on prend en considération les thèmes dominant les négociations commerciales multilatérales de l'Uruguay Round.

Examinons maintenant le cas d'un arrangement préférentiel interrégional entre pays en développement conclu sous l'égide du G.A.T.T. Il s'agit du Protocole concernant les négociations commerciales entre pays en développement. Cet accord constitue une expérience illustrant, d'une part le désir des pays en développement d'institutionnaliser leur coopération sur une base préférentielle et, d'autre part, la volonté du G.A.T.T d'exercer une véritable surveillance sur des comportements pouvant contrevenir à la clause de la nation la plus favorisée.

Précisons, tout d'abord que le Protocole sera examiné ici uniquement sous l'angle de sa validité avec les prescriptions de l'Accord général⁽³⁴⁾.

L'objectif des négociations commerciales entre pays en développement était d'élargir et d'améliorer les conditions d'accès réciproques à leurs marchés par un échange de concessions tarifaires en vue de l'expansion de leur commerce mutuel⁽³⁵⁾. Il est probable que ces

(34) Son contenu et surtout sa portée sur la coopération sud-sud et également l'éventualité d'un traitement différencié en faveur des PMA feront l'objet d'un examen approfondi dans la seconde partie.

(35) Voir texte du Protocole In IBDD supp N° 18, pp 12-19.

négociations ont été favorisées par la déception éprouvée devant les résultats du Kennedy round (1964-1967). Les pays en développement estimaient n'avoir obtenu que peu de concessions sur les produits considérés comme importants pour leur commerce d'exportation. Cette déception les a incité à créer au sein du G.A.T.T un comité des négociations commerciales entre pays en développement⁽³⁶⁾.

Le Protocole issu de ces négociations est considéré comme un instrument autonome régissant l'échange de concessions entre pays signataires. Cette autonomie est toutefois assez relative si nous observons les conditions de sa naissance et de sa mise en oeuvre.

Tout d'abord il a été négocié dans le cadre du G.A.T.T et fonctionne sous son égide. De plus le Protocole tire sa légitimité de la décision adoptée en 1971 par les Parties Contractantes qui en autorise la mise en oeuvre. Aux termes de cette décision, il est dérogé aux dispositions relatives à la clause de la nation la plus favorisée, dans la mesure nécessaire pour permettre aux pays participants, qui sont également Parties Contractantes à l'Accord général, de s'accorder mutuellement un traitement préférentiel sans être tenues d'accorder le même traitement aux produits similaires importés en provenance de pays tiers⁽³⁷⁾. Il est également précisé dans le texte de cette décision que les Parties Contractantes procéderont à un examen annuel de son application, à un premier examen approfondi après cinq ans et à un

(36) Voir étude effectuée par MAHMOUD A.B.H. intitulée : "Arrangements préférentiels au titre du Protocole du G.A.T.T. concernant les négociations commerciales entre pays en développement". Doc CNUCED TD B C. 7.49 Octobre 1981.

(37) C.F. Décision du 26 Novembre 1971. IBDD N° 18 pp 28-30.

deuxième examen de même nature à la fin de la dixième année afin de déterminer si la décision approuvant la mise en oeuvre du Protocole devrait être maintenue ou modifiée⁽³⁸⁾.

Des examens analogues sont également prévus dans les dispositions du Protocole même. Toutefois ces dernières ont été éclipsées par les obligations découlant de la décision du G.A.T.T dans la mesure où les divers examens qui ont eu lieu ont été consacrés, pour l'essentiel, à la préparation et à l'adoption des rapports présentés aux Parties Contractantes à l'Accord général. En effet c'est pratiquement le conseil du G.A.T.T qui dispose du pouvoir de surveillance de la mise en oeuvre du Protocole. Ainsi, à titre d'exemple, la question de savoir si tel ou tel pays remplit les conditions requises pour être considéré comme pays en développement en vue de sa participation au Protocole, ne relève pas de la compétence du comité des participants à cet accord. La décision finale en la matière revient aux Parties Contractantes. Le fait que ces dernières disposent de pouvoirs très étendus a probablement contribué à limiter l'application du Protocole.

Dans ces conditions il est légitime de s'interroger sur le degré d'autonomie du Protocole par rapport à l'Accord général. Ce Protocole est tellement "couvé" par le G.A.T.T qu'il n'a aucune vie propre et le comité des participants, constitué par l'ensemble des pays membres, est incapable de prendre une décision non conforme à la doctrine officielle du G.A.T.T. Même l'avènement de la clause d'habilitation, qui confère une nouvelle légitimité à ce Protocole, n'a pas permis à ce dernier

(38) Paragraphe F de la décision du 26 Novembre 1971.(39).

d'entamer son indépendance par rapport à l'Accord général. Cette clause a ouvert, néanmoins de nouvelles perspectives aux échanges sud-sud.

§ II : LES CONSÉQUENCES DE L'APPLICATION DE LA CLAUSE D'HABILITATION

Précisons que la clause d'habilitation est appelée ainsi parce que ses dispositions n'imposent pas une obligation d'accorder un traitement différencié et plus favorable mais elles habilitent les Parties Contractantes de prendre de telles mesures sans enfreindre les dispositions de l'Accord général⁽³⁹⁾. Il faut rappeler par ailleurs que les pays en développement militaient plutôt pour l'établissement d'une norme impérative obligeant les Parties Contractantes développées à leur octroyer un traitement favorable et non réciproque⁽⁴⁰⁾. Cette position maximaliste, qui était la caractéristique essentielle des pays en développement dans les années 70 exprimait parfaitement la ligne de conduite de ces pays qui voulaient tout codifier, sans succès (exemple de la charte des droits et devoirs économique des Etats, code de conduite sur le transfert de technologie, négociations globales....).

Finalement le caractère unilatéral et facultatif des mesures prises en vertu de la clause d'habilitation ne fait l'objet d'aucun doute. Ce qui, à priori, en limite la portée. Pourtant l'adoption de la clause d'habilitation a été considérée comme une reconnaissance formelle de la

(39) C.F Olivier LONG : "place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du G.A.T.T. "RCADI, 1983 Tome 182, pp 122.

(40) C.F Joel LIEBULLENGER : "La portée des nouvelles règles du G.A.T.T en faveur des parties contractantes en voie de développement" RGDIP 1982 PP 285-289.

pluralité des normes. Avec elle, les notions de non-réciprocité et de discrimination à des fins de développement ainsi que le traitement préférentiel sont désormais acceptées comme des procédés légitimes dans la coopération pour le développement. Elle vient en quelque sorte légaliser tous les dépassements, tolérés par le G. A. T. T, particulièrement en ce qui concerne les arrangements préférentiels, établis entre pays en développement.

Effectivement dans la riche doctrine du G.A.T.T et de son évolution, il est indéniable que la clause d'habilitation constitue une étape qualitative importante. Le nouveau cadre juridique instauré à l'issue du Tokyo Round, dans ses multiples composantes⁽⁴¹⁾ fait qu'il légalise le traitement différencié et favorable aux pays en développement, en donnant une assise juridique permanente aux préférences octroyées par les pays industrialisés, il légalise également d'éventuels arrangements préférentiels entre pays en développement.

Il est prévu dans le Paragraphe 2.C portant clause d'habilitation que celle-ci s'applique également aux "*Arrangements régionaux ou mondiaux conclus entre Parties Contractantes peu développées en vue de la réduction ou de l'élimination des droits de douane sur une base mutuelle et, conformément aux critères ou aux conditions qui pourraient être prescrits par les Parties Contractantes, en vue de la réduction ou de l'élimination, sur une base mutuelle ; de mesures non tarifaires,*

(41) Outre la clause d'habilitation, le nouveau cadre juridique du commerce international comprend : la déclaration relative aux mesures commerciales prises à des fins de balance de paiement; les mesures à des fins de développement et le memorandum d'accords concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance

frappant des produits que ces Parties Contractantes importent en provenance les unes des autres ⁽⁴²⁾ " .

Par cette disposition des arrangements préférentiels, quelque soit leur forme, peuvent légalement être instaurés sous réserve de satisfaire aux conditions de formes de notifications et de consultations. Peut-on pour autant, estimer que cette disposition dispense désormais tout recours à l'article XXIV, du moins dans le cas d'arrangements préférentiels établis dans le cadre de groupements régionaux ? Cette interrogation ne constitue pas une simple hypothèse puisqu'elle a déjà nourri une controverse sur la détermination de l'organe du G.A.T.T qui est compétent pour surveiller la mise en oeuvre de telles préférences. En effet l'une des conséquences, inattendue peut être, de l'adoption de la clause d'habilitation consiste à exclure de la compétence du conseil du G.A.T.T le droit de regard sur les formes d'octroi des préférences entre pays en développement. C'est désormais le comité du commerce et du développement qui a la responsabilité primordiale de veiller à l'application de la clause d'habilitation et il n'est plus nécessaire, par exemple, de constituer des groupes de travail pour examiner la conformité des arrangements préférentiels avec les dispositions de l'Accord général.

La controverse signalée plus haut porte sur les modalités et les formes d'examen du MERCOSUR ou marché commun du Sud. Conclu entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, entré en vigueur

(42) Voir Décision du 28 Novembre 1979 portant "Traitement différencié et plus favorable, réciprocité et participation plus complète des pays en voie de développement" IBDD N° 26, PP 223-225.

en 1991, cet accord vise à créer une union douanière pour la fin 1994. Les Etats Unis ont demandé qu'un groupe de travail soit établi pour examiner, à la lumière de l'article XXIV la conformité du MERCOSUR. Sans contester l'utilité d'un tel marché, les Etats Unis estimaient toutefois, que l'établissement d'une union douanière regroupant 200 millions de personnes et représentant un P.I.B de 500 milliards de dollars devait nécessairement être examiné par un groupe spécial selon la procédure ordinaire pour de tels arrangements préférentiels.

Les Etats membres du Mercosur ont répondu qu'en acceptant d'établir un groupe de travail tel que demandé par les Etats Unis, c'est à dire désigné par le conseil du G.A.T.T, on limiterait un droit que les pays en développement avaient acquis à l'issue des longues négociations du Tokyo Round. Ces pays ont soutenu que le Mercosur, qui constitue un arrangement préférentiel entre pays en développement, relevait plutôt des procédures de la clause d'habilitation. De ce fait, le Mercosur faisant partie intégrante des accords conclus dans le cadre de l'association latino-américaine d'intégration, établi par le traité de Montevideo de 1980, qui a fait déjà l'objet d'une notification au comité du commerce et du développement au titre de la clause d'habilitation.

Ce litige, de par sa nature, est le premier du genre qui oppose un pays industrialisé et des pays en développement. La solution qui lui serait apportée ne manquerait certainement pas d'être également originale. Interrogeons-nous, tout d'abord sur les motivations des pays en développement; à travers cet exemple, à préférer la compétence du comité du commerce et de développement plutôt que celle du conseil. Il

est généralement admis que le comité est favorable aux thèses des pays en développement du fait qu'il est chargé de veiller à l'application de la partie IV et de toutes les dispositions du G.A.T.T en faveur de ces pays, y compris et surtout la clause d'habilitation. De plus il est présidé par un représentant des pays du tiers monde et dans ce genre d'organe le rôle du président est souvent déterminant pour la prise de décision finale. Enfin le contrôle du comité ne prend jamais la forme d'un examen approfondi à l'image de celui effectué par un groupe de travail désigné par le conseil. En effet le comité n'a pas encore établi de procédures détaillées pour l'examen des arrangements préférentiels notifiés en vertu de la clause d'habilitation. Il a eu jusqu'à présent pour pratique de prendre note de ces arrangements, après avoir procédé à leur examen et rendre compte des déclarations ainsi que toute mesure prise à leur sujet dans ses rapports annuels aux Parties Contractantes.

Cette bataille, d'apparence juridique a certainement d'autres motivations particulièrement de nature politico-économique. Car, à nos yeux en dehors peut être de la durée de l'examen qui pourrait être assez longue, la compétence du conseil n'affecte aucunement les intérêts des pays en développement. En effet outre le fait que les pays en développement disposent de 2/3 des voix leur permettant de prendre n'importe quelle décision au sein du conseil, ce dernier n'a jamais par ailleurs, désapprouvé explicitement les expériences des pays en développement en matière d'arrangements préférentiels.

Précisons enfin que ce débat contradictoire s'est déroulé au sein du comité du commerce et du développement dans sa session de juillet 1992. Devant l'intransigeance des deux parties, une proposition, sous

forme de compromis, a été faite par la Communauté européenne selon laquelle il revient au comité du commerce et du développement d'établir un groupe de travail pour examiner la conformité du Mercosur. L'originalité de cette proposition, qui a de fortes chances d'être retenue, est à souligner dans la mesure où ce serait la première fois que le comité établisse un groupe de travail pour l'aider à prendre une "décision"⁽⁴³⁾. On assistera ainsi à un transfert des compétences du Conseil au profit du comité du commerce et du développement.

La clause d'habilitation va être également sollicitée pour la mise en oeuvre d'un autre arrangement préférentiel interrégional entre pays en développement. Il s'agit du Système global des préférences commerciales entre pays en développement le S.G.P.C⁽⁴⁴⁾. Précisons que cet accord sera étudié ici uniquement sous l'angle de sa conformité avec les règles de l'Accord général du G.A.T.T. Soulignons toutefois que le S.G.P.C repose sur le principe d'échanges préférentiels, mutuels entre les pays en développement " *de façon que tous les participants, selon leur niveau de développement économique et industriel, la structure de leur commerce extérieur et leur politique et régimes commerciaux, en profitent équitablement* ". De plus le S.G.P.C n'a pas pour objectif " *de remplacer, mais compléter et renforcer les groupements économiques sous-régionaux et interrégionaux présents et futurs et tenir compte des préoccupations et des engagements des dits groupements* "⁽⁴⁵⁾ ".

(43) C.F. GATT Focus, N°: 91, Juillet 1992

(44) Accord signé le 13 Avril à Belgrade par 82 pays en développement et entré en vigueur le 19 Avril 1989. Voir texte de l'accord, In RGIDIP, 1990, pp 978-1000.

(45) Article 3 a et de l'accord.

L'originalité de cet accord, sur le plan de la forme, réside dans son mode d'élaboration et dans sa composition. C'est le groupe des 77, au sein de la CNUCED, qui a été à l'initiative et sous l'égide duquel a été conclu cet accord, sans aucune participation des autres groupes régionaux reconnus dans cette organisation internationale. Par ailleurs seuls les pays membres du groupe des 77, et donc non l'ensemble des pays en développement, peuvent être parties à cet accord. De ce fait, bien que les premières négociations concernant la mise en place de ce système remontent au début des années 80 et jusqu'à sa conclusion, cet accord a été superbement ignoré par le G.A.T.T.

La mise en place à une si grande échelle d'un mécanisme multilatéral permettant un arrangement préférentiel pouvait-il fonctionner sans le visa de conformité du G.A.T.T. ?

A priori l'intention des pays en développement membres de l'accord n'était pas de soumettre le S.G.P.C à un quelconque examen du G.A.T.T. C'était compter sans la vigilance des pays industrialisés et particulièrement des Etats Unis qui ripostent à tout regroupement économique pouvant enfreindre le libre échange par le biais de mesures discriminatoires.

Le premier et unique examen, jusqu'à présent, du S.G.P.C à été effectué par le comité du commerce et du développement du G.A.T.T., lors de sa 66^{ème} session (juin 1989), à l'issue de sa notification par la Yougoslavie en tant que dépositaire de l'accord. Pour les pays industrialisés qui découvraient pour la première fois, d'une manière officielle, l'existence d'un tel accord, les demandes d'explications n'ont pas manqué. Ces dernières étaient fondées juridiquement dans la

mesure où une grande partie des pays signataires du S.G.P.C étaient également Parties Contractantes à l'Accord général et se trouvaient de ce fait soumises à certaines obligations à l'égard des autres Parties Contractantes.

Le premier reproche adressé au S. G. P.C est son manque de transparence dans sa conception dans la mesure où les pays industrialisés n'ont jamais été associés de quelque manière que ce soit à sa mise en place ⁽⁴⁶⁾. Par ailleurs, il lui a été reproché sa nature juridique imprécise puisqu'il ne constituerait ni un groupe mondial ni un groupe régional et la preuve en est l'exclusion d'un certain nombre de pays considérés comme en voie de développement. Les pays industrialisés se sont interrogés également sur la conformité du S.G.P.C avec les dispositions du paragraphe 3.b de la clause d'habilitation aux termes duquel les accords conclus en vertu de cette clause ne devraient pas constituer " une entrave à la réduction ou à l'élimination des droits de douane ou d'autres restrictions au commerce sur la base du traitement de la nation la plus favorisée ". Et à cet égard le représentant des Etats Unis s'est demandé dans quelle mesure les participants au S.G.P.C pouvaient garantir que l'accord n'élevait pas d'obstacles et ne créait pas de difficultés indues au commerce des autres Parties Contractantes ⁽⁴⁷⁾.

D'autres explications ont également été demandées par les pays industrialisés portant sur le statut juridique de l'accord au regard du G.A.T.T une fois l'examen terminé, ainsi que sur le rapport entre le

(46) Pour de plus amples informations sur les thèses de PVD et des Pays industrialisés, voir le rapport du comité du commerce et du développement adopté le 4 Décembre 1989, IBDD, N° 36, pp 50-63.

(47) C.F.1BDD N° 36, p 58

Protocole concernant les négociations commerciales entre P.V.D et le S.G.P.C.

Pour les pays en développement, il était plus ou moins aisé de répondre à ces nombreuses interrogations selon leur argumentation juridique privilégiée. Ces pays vont utiliser plutôt toutes les règles de droit international en leur faveur, y compris celles émanant du G.A.T.T. C'est ainsi que les participants au S.G.P.C ont fait observer que ce dernier avait été conçu et négocié dans une autre organisation, où le groupe des 77 était reconnu en tant que tel sur un pied d'égalité avec les autres groupes régionaux. De ce fait, à l'égard du G.A.T.T, les participants au S.G.P.C qui sont également Parties Contractantes à l'Accord général, avaient pour seule obligation celle de notifier au G.A.T.T la conclusion de l'accord et des éventuels modifications qui lui seraient apportées et de se conformer aux dispositions de la clause d'habilitation concernant les consultations⁽⁴⁸⁾. Toujours selon les pays en développement, le caractère mondial de l'accord ne fait aucun doute dans la mesure où les trois régions du monde en développement y sont représentées. Concernant la participation exclusive des pays membres du groupe des 77 au S.G.P.C, c'est l'article 1er de l'accord qui le stipule et que pour des pays non membres de ce groupe puissent adhérer à cet accord, il faudrait que celui-ci soit modifié par consensus entre tous les pays participants. Enfin il était évident pour les pays en développement qu'il n'y avait aucune relation entre le Protocole du G.A.T.T concernant les négociations commerciales et le S.G.P.C.

Il importe de souligner que le débat et les positions des deux parties sont restés en l'état et que depuis 1989, le S.G.P.C n'a plus

(48) C.F IBDD N° 36, page 58.

fait l'objet d'un examen au sein du comité du commerce et du développement, malgré le désir proclamé des pays industrialisés lors de ce premier examen d'y revenir sur la question. Ce désintérêt pourrait s'expliquer par l'inopportunité de la période dans laquelle survient cet accord. C'est une période où tous les efforts des pays industrialisés et du G.A.T.T étaient consacrés à l'aboutissement des négociations de l'Uruguay Round, qui commençaient à s'enliser. En effet ces dernières sont considérées comme étant plus importantes pour l'avenir du commerce international. C'est ainsi que malgré leur opposition au S.G.P.C les pays industrialisés ne sont pas allés jusqu'à demander l'établissement d'un groupe de travail pour examiner la conformité de cet accord. Ce fait est pour le moins étonnant en comparaison avec le comportement des pays industrialisés à l'égard d'arrangements préférentiels entre pays en développement de moindre envergure. La règle dans ce cas était d'exiger l'application de la procédure d'examen par un groupe spécial.

Cette apparente sous-estimation du S.G.P.C par les pays industrialisés pourrait avoir d'autres explications. Notamment le désir de ces pays de ne pas s'aliéner les voix des pays en développement en vue d'une conclusion rapide des négociations de l'Uruguay Round. De plus le S.G.P.C répondait parfaitement aux prescriptions de la partie IV et surtout de la clause d'habilitation et les pays industrialisés n'avaient finalement aucune objection de fond à faire valoir. D'où la question sur l'opportunité d'un examen approfondi de cet accord par le G.A.T.T

Les implications de l'application de la clause d'habilitation aux arrangements préférentiels entre pays en développement vont être

finalement différenciées selon l'interprétation que fait chacune des parties de cette norme. La clause d'habilitation ne contient pas uniquement des dispositions en faveur des pays en développement mais leur prescrit également des obligations. Ces pays ont tendance à ne prendre en considération que les premières, non seulement dans leurs relations avec les pays industrialisés mais également dans leurs rapports mutuels. Dans ce dernier cas, la clause d'habilitation prescrit des conditions de forme et de fond pour que l'établissement d'un arrangement préférentiel soit licite. Les pays industrialisés attachent beaucoup d'importance à la satisfaction de ces conditions et particulièrement à celle relative au respect des intérêts commerciaux des pays tiers.

Toujours est il que les pays en développement découvrent d'énormes vertus dans la clause d'habilitation du moins dans ses dispositions favorables. Nous verrons plus loin leur opposition aux dispositions prescrivant une participation plus complète des P.V.D ayant atteint un certain degré de développement aux obligations de droit commun du G.A.T.T.

La clause d'habilitation appartient à cette nouvelle catégorie de règles qui régissent désormais les relations commerciales Nord Sud et Sud-Sud. Cependant leur nature juridique non contraignante, mais néanmoins faisant partie intégrante du droit positif a amené certains auteurs à s'interroger sur la place du droit dans la pratique du G.A.T.T.⁽⁴⁹⁾ et sur le degré de cohésion du régime juridique instauré par ce dernier⁽⁵⁰⁾.

(49) C.F Olivier LONG : "La place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du G.A.T.T." In RCADI, 1983 T 182. pp 13-142.

(50) C.F Th. FLORY : "L'évolution des régimes juridiques du G.A.T.T. depuis les accords du Tokyo Round de 1979", RGDIP, 1986, pp 329-345.

Comme le souligne, à juste titre Th. FLORY l'approche du système du G.A.T.T, devient de plus en plus difficile pour le juriste et qu' *"avec l'accentuation de la pluralité des régimes modulés au sein du G.A.T.T, on est en présence d'un "puzzle", d'une mosaïque, d'un régime "à la carte" pour chaque pays. Au principe d'une norme générale, unique et uniforme qui découlait de l'Accord général originel de 1947, se sont substitués des régimes de normes multiples (quant à leurs cas d'application) et graduées (quant au degré d'obligations juridiques qu'elles comportent)* ⁽⁵¹⁾ " .

Cette situation a conduit l'auteur, par ailleurs, à s'interroger sur la nature juridique des règles élaborées par le G.A.T.T. S'il n'y a aucun doute sur la portée obligatoire des règles issues de l'Accord général et des accords du Tokyo Round, parce qu'elles sont de nature conventionnelle, il est par contre difficile de se prononcer sur la nature du droit "dérivé"⁽⁵²⁾ " et particulièrement des différents rapports des nombreux groupes de travail⁽⁵³⁾. Ce droit dérivé, qui a été établi par la force des choses une pluralité de régimes juridiques, ne dispose pas toujours de la force obligatoire. Cela est dû, selon Th. FLORY, à un certain nombre de limites relatives à l'absence de cohérence qui existe parfois entre le système général du G.A.T.T et les sous-systèmes qui

(51) C.F Th. FLORY Op cité, page 341.

(52) Par droit dérivé, il faut entendre les décisions, recommandations, memorandums adoptés par les organes institutionnels prévus par l'Accord général ou par les différents codes du G.A.T.T, ainsi que les rapports des groupes spéciaux, C.F Th FLORY, Op cité, page 342.

(53) Jusqu'à Juillet 1991, cinquante groupes de travail ont été mis en place pour examiner uniquement la conformité des différents arrangements préférentiels C.F GATT, Activités 1991, Genève, Juillet 1992 page 113.

ont été peu à peu créés en son sein, le blocage institutionnel relatif à l'adoption des rapports des groupes spéciaux, aux difficultés d'application, voire la non-application des décisions des organes du G.A.T.T et enfin au fait que le système du G.A.T.T n'appréhende pas tous les sujets du commerce international. L'auteur arrive à la conclusion que, finalement, la fonction essentielle du G.A.T.T " est d'offrir, à l'heure actuelle, un cadre permettant de faciliter, sur la base de règles flexibles, le règlement des litiges commerciaux entre les Etats⁽⁵⁴⁾ " :

Cependant, l'auteur, ne va pas jusqu'à reconnaître au G.A.T.T le pouvoir d'un tribunal, car les procédures de règlement des litiges du G.A.T.T restent une procédure souple de conciliation, même avec l'introduction de l'arbitrage par les accords de mi-parcours de l'Uruguay Round en 1989.

La valeur juridique non probante de ce droit va entraîner nécessairement des difficultés pour sa mise en oeuvre. C'est d'ailleurs la caractéristique du cadre juridique du commerce international qui est confronté à certaines limites constituées par " les difficultés de contenir dans un ordre juridique par la force des choses statiques à un moment donné en dépit des exceptions, des clauses dérogatoires ou de sauvegarde une matière aussi dynamique et fluctuante que le commerce international⁽⁵⁵⁾ " .

En ce sens le G . A . T . T ou du moins sa pratique, est beaucoup

(54) Voir Th. FLORY, : "L'évolution des régimes juridiques du GATT..." Op cité page 345.

(55) Voir O. LONG : "Place du droit et ses limites..." Op cité, page 21.

plus proche des objectifs du droit international du développement. Même s'il perd en cohésion le G.A.T.T gagne beaucoup en efficacité en prenant en considération juridiquement l'inégalité de développement. Cela lui a permis d'attirer un nombre de plus en plus élevé de pays en développement en son sein, avec la volonté proclamée de ces pays de libéraliser leur commerce extérieur.

Cependant un retour à l'orthodoxie , c'est-à-dire une situation respectant la réciprocité dans les échanges commerciaux et surtout la non-discrimination entre les partenaires non seulement dans les relations entre pays industrialisés mais également dans les rapports Nord-Sud, n'est pas écarté. Les fondements juridiques de ce retour ont été déjà prescrits par les accords issus du Tokyo Round et particulièrement par la clause évolutive.

LA LOI DE FINANCES POUR L'ANNEE

1994 : LE VER EST DANS LE FRUIT !*

(En hommage à Tahar EL Mesmoudi)

Abdelkader BERRADA**

La loi de finances est un espace de prévision et d'action stratégique. Depuis 1993 notamment, avec l'abandon injustifié de la planification économique et sociale (1956 - 1992) et la fin précipitée du cycle de rééchelonnement du gros des emprunts extérieurs venus à échéance (1983 - 1992), elle revêt au Maroc une importance sans égale.

Le budget de l'Etat influence à divers titres et de différentes façons les choix aussi bien individuels que collectifs. Son contenu ne laisse indifférent ni les nationaux ni d'ailleurs les étrangers qu'ils opèrent ou non sur place. Qui plus est, en dépit de la sortie prématurée du Maroc du tunnel du rééchelonnement, les institutions financières internationales (FMI, BIRD, etc.) ont toujours la politique économique à l'oeil (les besoins de financement du trésor exprimés en pourcentage du produit intérieur brut).

On ne peut dès lors se contenter d'observations superficielles ou de réactions épidermiques en prévision d'une analyse à la mesure du poids d'une loi de finances, de sa complexité et des multiples en jeu qu'elle représente. Celle-ci est d'abord affaire de méthode, surtout que la

loi de finances pour l'année 1994 pêche par un regain d'opacité (1) et là réside assurément son premier trait distinctif en comparaison avec celle de 1993. Une lecture appropriée du budget de l'Etat pour l'année en cours passe donc par un travail de décryptage et si nécessaire d'éclatement-reconstitution chiffrée de plus d'une rubrique. Partant de là, la loi de finances pour 1994 appréhendée sous l'angle analytique autorise deux remarques capitales :

II. l'état de santé des finances publiques reste préoccupant ;

III. l'action de l'Etat dans sa diversité manque de cohérence et d'efficacité.

C'est dire qu'il n'est véritablement question ni de relance de l'activité ni de traitement des problèmes sociaux.

1. LES ANOMALIES METHODOLOGIQUES DE LA LOI DE FINANCES POUR 1994.

1.1. Quelle est la teneur méthodologique d'une loi de finances?

Il s'agit là d'une question qui mérite d'être examinée attentivement. Elle revient à poser le problème, rarement évoqué, de la fiabilité de ce document de base quant à son contenu et à sa forme.

En voulant analyser une loi de finances, il importe de s'assurer au préalable que sa présentation est faite dans les règles de l'art, c'est-à-dire dans le respect des principes budgétaires communément admis. Autrement, à défaut d'une telle précaution d'usage, les observations associées à son examen pourraient prêter à équivoque.

1.1.1. Vue sous cet angle, qu'en est - il de la loi de finances pour 1994?

La particularité du budget de l'année en cours est qu'il sacrifie la transparence à l'opacité. L'obligation de rigueur qui s'impose à l'Etat dans le cas d'espèce y est également mise à rude épreuve.

Concrètement cela signifie tout d'abord que la loi de finances pour l'année 1994 est, par certains côtés, élaborée au mépris de deux principes budgétaires de base, à savoir celui de l'universalité qui suppose notamment l'absence de dissimulation en matière de recettes et de dépenses publiques et celui de la non affectation qui interdit de réserver des ressources budgétaires précises à la couverture de dépenses spéciales.

Cela signifie ensuite un relâchement de la discipline observée avec plus ou moins de bonheur depuis 1989-1990 en matière de nomencluration budgétaire. La nouvelle nomenclature budgétaire (NNB) qui présente-quoique encore de façon imparfaite - l'avantage de la rigueur et de la transparence connaît une application biaisée et / ou à la carte dans le cadre de la loi de finances sous revue. On assiste désormais à la floraison de pratiques inavouées qui consistent, par exemple, à meubler certaines rubriques autrement qu'elles ne devraient l'être ; d'autres rubriques sont par contre agrégées à l'excès ou éclatées et reclassées sans considération aucune pour la codification fonctionnelle normalisée, gonflées ou dégonflées, etc.

En procédant ainsi, l'Etat cherche à présenter la loi de finances sous un meilleur jour, à soigner sa physionomie pour qu'elle fasse bon effet. D'autant que le redéploiement de son action est orienté dans un

sens plus défavorable que par le passé aux exigences de la croissance économique et sociale, que les charges de la dette restent aussi pesantes et que les arriérés budgétaires persistent ou refont surface.

1.1.2. De fait, le cadrage de la loi de finances s'avère défectueux et son contenu problématique, ce qui traduit une double réalité au plan institutionnel :

a. Une perte d'influence du Ministère des finances quant à la conception et à la définition des grandes orientations du budget de l'Etat (niveau du déficit budgétaire, poids des grandes catégories de dépenses de fonctionnement et d'investissement, etc.).

Cette nouvelle donne consacre un renforcement du pouvoir du Premier Ministre autant que celui des principaux ministères politiques. Le portefeuille des finances, en changeant de mains, semble avoir grandement favorisé une telle dérive. La preuve en est que la copie du projet de loi de finances pour 1994 présentée au parlement s'écarte négativement à bien des égards de celle préparée avant le changement de gouvernement. Elle comporte en outre de nombreuses zones d'ombre.

b. L'examen du projet du budget par le parlement revêt un caractère superficiel.

Les discussions parlementaires, sans toucher forcément à l'essentiel, portent principalement sur le budget général de l'Etat stricto sensu (BGE) et rarement ou subsidiairement sur les budgets annexes (BA) et les comptes spéciaux du trésor (CST). Des pans entiers de l'activité publique et non des moindres échappent de ce fait à toute velléité de contrôle. La technobureaucratie, budgétivore par nature, ne pouvait espérer mieux.

Le parlement ignore en outre les problèmes non moins importants liés à l'architecture d'une loi de finances et à sa rubrication compte tenu des règles définies par la loi organique (1972) ou surtout par la nouvelle nomenclature budgétaire (1989). Dans ces conditions, on ne pouvait guère s'attendre à ce que la loi de finances pour 1994 soit différente, sur ce plan, du projet de loi.

L'asthénie dont souffre ainsi le parlement est à rattacher à des tares organisationnelles mais aussi et surtout à sa faible représentativité sociétale. L'écart se creuse sans cesse entre les aspirations - combien nobles - de la société civile et les pratiques ciceroniennes de la classe politique. C'est une chose que de pouvoir apprécier à leur juste valeur la beauté et le confort des "Japonaises" et tout à fait autre chose que de se montrer aussi efficace. Quant à faire preuve de patriotisme économique et à se montrer intraitable, en donnant l'exemple chaque fois qu'il est question d'engager des dépenses de prestige, la société politique n'en a cure...(1).

La loi de finances pour 1994, ainsi qu'il ressort à la lumière des développements qui précèdent pose problème s'agissant de son interprétation. Il importe dès lors, afin de faciliter sa lecture, de la traiter au sérum de vérité (pentotal) et de construire, si besoin est, des catégories d'analyse homogènes. Mêmes à cette condition, la nécessité se fait sentir de relativiser les remarques et conclusions qu'une étude scientifique du budget de l'Etat pourrait autoriser.

Les anomalies méthodologiques propres à la loi de finances pour 1994 sont au moins de deux sortes, à savoir une classification biaisée et / ou un degré d'agrégation poussée à l'excès.

1.2. La classification biaisée ou à la carte procède d'un classement déplacé d'opérations budgétaires.

Il est fait peu de cas des règles à observer en la matière. Les dépenses d'investissement autant que les recettes du budget général de l'Etat portent, à des degrés divers, la marque d'une telle pratique. Les indices apparents ne manquent pas dans ce sens, mais rien ne permet d'écarter non plus l'existence de distorsions souterraines.

1.2.1. Au niveau des dépenses d'investissement, deux catégories d'anomalies voyantes sont à relever.

a. La première concerne les crédits de paiement ouverts au profit du "Premier Ministre - Ministres d'Etats" au titre des dépenses d'investissement (2.0.04).

Leur montant s'élève à 1,0635 milliard de dirhams (Md DH). Ceux-ci intéressent en fait à hauteur d'un milliard de dirhams le "fonds pour la promotion de jeunes" nouvellement créé (compte d'affectation spécial n. 35-61). La somme correspondante sera prélevée sur les "produits des cessions d'actions" estimés à 3,5 Mds DH (recettes exceptionnelles et d'emprunts, chap.9, ligne 2).

Normalement, les dépenses d'investissement portent sur des opérations à caractère définitif ou souvent à fonds perdu pour l'Etat. Or, tel n'est pas le cas du "FPJ" qui servirait probablement à octroyer des prêts ou avances aux jeunes diplômés en chômage à des conditions préférentielles (taux d'intérêt, durée, etc.). Jusqu'à preuve du contraire, il s'agit d'une opération à caractère temporaire : les prêts ou avances devant donner lieu à remboursement ultérieur. Une opération du genre, qui met en évidence le rôle de l'Etat banquier, doit donc être

soigneusement distinguée d'une dépense publique. Le fait de faire figurer cette rubrique parmi les dépenses d'investissement constitue une entorse aux règles de classification en usage. Les dépenses d'investissement s'en trouvent ainsi gonflées artificiellement à concurrence d'un milliard de dirhams, soit 5,2% relativement à leur montant apparent (19Mds DH). Leur signification ne peut qu'en être dénaturée (2).

b. La seconde anomalie à ciel ouvert se rapporte aux crédits d'investissement affectés au ministère de l'énergie et des mines (MEM).

En examinant la loi de finances et la morasse, on remarque que l'office national de recherches et d'exploitation pétrolière (ONAREP) a droit à une subvention d'équipement de 200MDH (code économique 7111), ce qui équivaut à 17,5% des dépenses d'investissement du MEM et à 1% seulement des dépenses budgétaires d'investissement. Une lecture attentive de la note de présentation du projet de loi de finances nous permet cependant de découvrir que ce montant est destiné "principalement à la couverture des échéances de remboursement d'emprunts extérieurs contractés par cet établissement" public (p.16).

Que l'Etat se substitue à un débiteur public défaillant pour éviter la reconstitution d'arriérés extérieurs au titre de la dette garantie et, partant, contenir l'effritement de sa crédibilité vis-à-vis des milieux financiers internationaux, une mesure pareille est assurément tout indiquée. Mais, de là à faire passer une dépense budgétaire (dette) pour une autre (investissement), ceci traduit tout simplement l'embaras des pouvoirs publics à reconnaître l'existence d'entreprises en difficulté de paiements extérieurs. Et, il n'est guère prouvé que l'ONAREP soit la

a. En matière de politique des salaires dans la fonction publique, l'Etat perpétue la tradition qui prévaut en faveur de leur gel depuis plusieurs années déjà, ce qui compte tenu de la hausse cumulée des prix équivaut à leur baisse en termes réels. Un quelconque relèvement des traitements n'est d'ailleurs évoqué à aucun moment. Il n'en reste pas moins vrai qu'il existe des exceptions notables à cette règle. Encore une fois, une maladresse rédactionnelle repérée au niveau de la note de présentation ne laisse subsister aucun doute à ce sujet.

D'habitude, pour chaque grande catégorie de dépenses affectées aux différents départements ministériels, on compare les prévisions d'une année à l'autre accompagnées d'un bref commentaire, soit dans le cas de figure celles de 1994 par rapport à celles de 1993 (4). Or, concernant le ministère des affaires étrangères et de la coopération (MAEC) et plus particulièrement les dépenses de personnel, on s'est contenté d'indiquer sans rien de plus leur montant prévisionnel au titre de l'année 1994 ainsi que le nombre de postes dont on envisage la création ou la titularisation. C'est à croire que ce ministère venait de voir le jour, ce qui évidemment est loin d'être le cas. Un simple retour au budget de 1993 nous permet justement de déceler une contradiction flagrante entre le taux d'augmentation excessif des dépenses de personnel et le nombre insignifiant des nouveaux emplois. Les dépenses de personnel du MAEC enregistrent d'une année à l'autre une progression en valeur absolue de 254MDH et en valeur relative de 55,7% contre seulement 7,05% dans l'ensemble. L'effectif des nouvelles créations d'emplois ne dépasse pas quant à lui 100 et celui des agents occasionnels à titulariser 50. Comparées au total, ces grandeurs représentent respectivement 13,4% (254/189 OMDH), 0,3% (100/25510) et 1,6% (50/3123).

Conclusion :

l'évolution fortement ascendante des dépenses de personnel du MAEC est pour une très large part sans rapport avec la création de nouveaux postes budgétaires. La contradiction grossière que révèlent ces données chiffrées dissimule tout simplement une amélioration "en catimini" des traitements du personnel diplomatique en activité, et là réside la cause première de l'évolution manifestement divergente des salaires et de l'emploi.

Une omission volontaire similaire est observée s'agissant des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur, sauf que celle-ci date déjà de 1993. Hormis cette différence à laquelle s'ajoutent des disproportions moins accusées l'objectif reste le même : faire passer "en douce" une augmentation des salaires à l'avantage des agents d'autorité et du personnel sécuritaire.

La loi de finances pour 1994 marque ainsi, contre toute attente, le retour à une politique des salaires basée sur la défense d'intérêts catégoriels spécifiques. C'est pourquoi, faute de pouvoir la justifier l'Etat s'est abstenu de la rendre publique. Force est de reconnaître que de par son caractère excluant, elle s'accommode mal de la faiblesse quasi généralisée des salaires dans la fonction publique qui connaissent en outre une érosion continue en termes de pouvoir d'achat.

b. Le manque de transparence caractérise également la structure des emplois programmés dans le cadre de la loi de finances pour 1994.

En se basant sur les informations que contient la note de présentation, voire le rapport de la commission des finances, sur un

total de 25510 emplois à créer, quelque 10.000 postes budgétaires restent à justifier. Qui plus est, et contrairement aux années passées, on n'a même pas pris la peine de préciser la structure des créations d'emplois selon les principaux ministères concernés au moment de la présentation d'ensemble des dépenses de personnel. Cette pratique du non dit rend certes la lecture du budget de 1994 plus difficile, mais par comparaison aux notes de présentations antérieures, on serait tenté de rattacher en totalité ou en partie le reliquat des emplois à créer à l'administration de la défense nationale! En tout état de cause, les pouvoirs publics sont tenus de justifier les mesures de politique budgétaire, à plus forte raison quand celles-ci portent sur des choix stratégiques.

1.3.2. Les dépenses réservées à l'apurement des arriérés intérieurs méritent elles aussi qu'on s'y arrête, tellement elles portent à conséquence(5).

a. L'unique donnée chiffrée mentionnée à ce propos au niveau de la note de présentation se limite aux dépenses de fonctionnement. Le montant des arriérés de consommation et / ou de transfert se situe presque au même niveau en 1994 (2,566Mds DH) qu'en 1993 (2,603Mds DH), il accuse cependant une baisse en valeur relative de près d'un point en pourcentage comparativement aux dépenses de fonctionnement, soit 5,4% contre 6,2% d'une année à l'autre. A part cette grandeur, et à la différence de 1993, on s'est bien gardé de fournir la moindre indication concernant sa structure par type de produits (eau, électricité, carburant, produits alimentaires ou agricoles, etc.) ou services (télécommunications, transport, autres transferts, etc.). La

soigneusement distinguée d'une dépense publique. Le fait de faire figurer cette rubrique parmi les dépenses d'investissement constitue une entorse aux règles de classification en usage. Les dépenses d'investissement s'en trouvent ainsi gonflées artificiellement à concurrence d'un milliard de dirhams, soit 5,2% relativement à leur montant apparent (19Mds DH). Leur signification ne peut qu'en être dénaturée (2).

b. La seconde anomalie à ciel ouvert se rapporte aux crédits d'investissement affectés au ministère de l'énergie et des mines (MEM).

En examinant la loi de finances et la morasse, on remarque que l'office national de recherches et d'exploitation pétrolière (ONAREP) a droit à une subvention d'équipement de 200MDH (code économique 7111), ce qui équivaut à 17,5% des dépenses d'investissement du MEM et à 1% seulement des dépenses budgétaires d'investissement. Une lecture attentive de la note de présentation du projet de loi de finances nous permet cependant de découvrir que ce montant est destiné "principalement à la couverture des échéances de remboursement d'emprunts extérieurs contractés par cet établissement" public (p.16).

Que l'Etat se substitue à un débiteur public défaillant pour éviter la reconstitution d'arriérés extérieurs au titre de la dette garantie et, partant, contenir l'effritement de sa crédibilité vis-à-vis des milieux financiers internationaux, une mesure pareille est assurément tout indiquée. Mais, de là à faire passer une dépense budgétaire (dette) pour une autre (investissement), ceci traduit tout simplement l'embarras des pouvoirs publics à reconnaître l'existence d'entreprises en difficulté de paiements extérieurs. Et, il n'est guère prouvé que l'ONAREP soit la

seule entreprise publique à ne pas pouvoir honorer ses engagements extérieurs, ce qui accroît d'autant l'ampleur de cette nouvelle forme de budgétisation complètement maquillée (3).

Résultat : les dépenses portant sur la dette publique apparaissent moins élevées et celles portant sur l'investissement plus élevées qu'elles ne le sont en réalité. L'Etat n'admet, non sans grande discrétion d'ailleurs, l'existence de difficultés de paiement qu'en ce qui concerne les emprunts intérieurs garantis.

1.2.2. La classification des recettes budgétaires attendues de la privatisation prête elle aussi à discussion.

Sans qu'aucune précision ne soit fournie à ce sujet, celles-ci sont éclatées et relèvent paradoxalement de deux rubriques différentes tout en étant de même nature. Elles figurent tout d'abord parmi les recettes courantes non fiscales (produits divers, chap. V), auquel cas il s'agit de la vente "d'immeubles domaniaux ruraux" (terres agricoles) pour un montant de 420MDH et certainement "d'immeubles domaniaux" urbains pour un montant non précisé !

Elles figurent ensuite parmi les recettes exceptionnelles et d'emprunts (chap.IX), auquel cas il s'agit des produits des cessions d'actions d'entreprises non agricoles estimés à 3,5MdsDH.

Comme on peut l'imaginer aisément, ce type de présentation produit un effet positif sur le solde du budget courant : celui-ci étant surestimé d'au moins 420 MDH. Mais là n'est pas l'essentiel. Même si on n'est pas prêt à le reconnaître, la logique d'une telle rubrication est avant tout politique. C'est que la privatisation d'entreprises non agricoles outre qu'elle repose sur une base légale (feu vert de l'ancien

parlement), va dans le sens des recommandations des organisations financières internationales. Les recettes prévisionnelles y afférentes sont dès lors nettement mises en évidence et facilement repérables. Cette opération de privatisation fait par ailleurs l'objet d'une vaste campagne publicitaire en direction notamment des opérateurs économiques étrangers, fortement sollicités.

L'autre variante de privatisation qui ne dit pas son nom est décidée en revanche à la barbe du parlement. C'est que le monde rural pèse d'un poids lourd dans la balance politique, il est de surcroît hautement sensible à tout ce qui touche au sort des terres de colonisation récupérées. L'opération en question vise justement à légaliser, moyennant une contribution libératoire, un état de fait qui n'a que trop duré. A ce titre, elle s'apparente à une forme d'amnistie inédite. Seulement, même si elle porte sur une superficie relativement importante (quelque 150.000 ha), ses bénéficiaires sont en nombre limité et les conditions d'acquisition de lots des terres de colonisation parfois contestées. On comprend alors pourquoi l'Etat, fort du silence du parlement, a tenu à la banaliser, à l'entourer du maximum de discrétion pour qu'elle passe inaperçue.

1.3. Le manque de transparence associé à une rubrication agrégée à l'excès constitue une autre anomalie méthodologique propre à la loi de finances pour 1994.

1.3.1. La première carence délibérée de ce type intéresse les dépenses de personnel. Celles-ci occupent en 1994 une place de choix (30,7% / dépenses globales du BGE), ce qui ne contredit guère la tendance observée précédemment. Elle recouvre deux volets relatifs le premier aux salaires et le second à l'emploi.

a. En matière de politique des salaires dans la fonction publique, l'Etat perpétue la tradition qui prévaut en faveur de leur gel depuis plusieurs années déjà, ce qui compte tenu de la hausse cumulée des prix équivaut à leur baisse en termes réels. Un quelconque relèvement des traitements n'est d'ailleurs évoqué à aucun moment. Il n'en reste pas moins vrai qu'il existe des exceptions notables à cette règle. Encore une fois, une maladresse rédactionnelle repérée au niveau de la note de présentation ne laisse subsister aucun doute à ce sujet.

D'habitude, pour chaque grande catégorie de dépenses affectées aux différents départements ministériels, on compare les prévisions d'une année à l'autre accompagnées d'un bref commentaire, soit dans le cas de figure celles de 1994 par rapport à celles de 1993 (4). Or, concernant le ministère des affaires étrangères et de la coopération (MAEC) et plus particulièrement les dépenses de personnel, on s'est contenté d'indiquer sans rien de plus leur montant prévisionnel au titre de l'année 1994 ainsi que le nombre de postes dont on envisage la création ou la titularisation. C'est à croire que ce ministère venait de voir le jour, ce qui évidemment est loin d'être le cas. Un simple retour au budget de 1993 nous permet justement de déceler une contradiction flagrante entre le taux d'augmentation excessif des dépenses de personnel et le nombre insignifiant des nouveaux emplois. Les dépenses de personnel du MAEC enregistrent d'une année à l'autre une progression en valeur absolue de 254MDH et en valeur relative de 55,7% contre seulement 7,05% dans l'ensemble. L'effectif des nouvelles créations d'emplois ne dépasse pas quant à lui 100 et celui des agents occasionnels à titulariser 50. Comparées au total, ces grandeurs représentent respectivement 13,4% (254/189 OMDH), 0,3% (100/25510) et 1,6% (50/3123).

Conclusion :

l'évolution fortement ascendante des dépenses de personnel du MAEC est pour une très large part sans rapport avec la création de nouveaux postes budgétaires. La contradiction grossière que révèlent ces données chiffrées dissimule tout simplement une amélioration "en catimini" des traitements du personnel diplomatique en activité, et là réside la cause première de l'évolution manifestement divergente des salaires et de l'emploi.

Une omission volontaire similaire est observée s'agissant des dépenses de personnel du ministère de l'intérieur, sauf que celle-ci date déjà de 1993. Hormis cette différence à laquelle s'ajoutent des disproportions moins accusées l'objectif reste le même : faire passer "en douce" une augmentation des salaires à l'avantage des agents d'autorité et du personnel sécuritaire.

La loi de finances pour 1994 marque ainsi, contre toute attente, le retour à une politique des salaires basée sur la défense d'intérêts catégoriels spécifiques. C'est pourquoi, faute de pouvoir la justifier l'Etat s'est abstenu de la rendre publique. Force est de reconnaître que de par son caractère excluant, elle s'accommode mal de la faiblesse quasi généralisée des salaires dans la fonction publique qui connaissent en outre une érosion continue en termes de pouvoir d'achat.

b. Le manque de transparence caractérise également la structure des emplois programmés dans le cadre de la loi de finances pour 1994.

En se basant sur les informations que contient la note de présentation, voire le rapport de la commission des finances, sur un

total de 25510 emplois à créer, quelque 10.000 postes budgétaires restent à justifier. Qui plus est, et contrairement aux années passées, on n'a même pas pris la peine de préciser la structure des créations d'emplois selon les principaux ministères concernés au moment de la présentation d'ensemble des dépenses de personnel. Cette pratique du non dit rend certes la lecture du budget de 1994 plus difficile, mais par comparaison aux notes de présentations antérieures, on serait tenté de rattacher en totalité ou en partie le reliquat des emplois à créer à l'administration de la défense nationale! En tout état de cause, les pouvoirs publics sont tenus de justifier les mesures de politique budgétaire, à plus forte raison quand celles-ci portent sur des choix stratégiques.

1.3.2. Les dépenses réservées à l'apurement des arriérés intérieurs méritent elles aussi qu'on s'y arrête, tellement elles portent à conséquence(5).

a. L'unique donnée chiffrée mentionnée à ce propos au niveau de la note de présentation se limite aux dépenses de fonctionnement. Le montant des arriérés de consommation et / ou de transfert se situe presque au même niveau en 1994 (2,566Mds DH) qu'en 1993 (2,603Mds DH), il accuse cependant une baisse en valeur relative de près d'un point en pourcentage comparativement aux dépenses de fonctionnement, soit 5,4% contre 6,2% d'une année à l'autre. A part cette grandeur, et à la différence de 1993, on s'est bien gardé de fournir la moindre indication concernant sa structure par type de produits (eau, électricité, carburant, produits alimentaires ou agricoles, etc.) ou services (télécommunications, transport, autres transferts, etc.). La

même remarque vaut pour ce qui est de la nature des arriérés à apurer (paiements en instance et/ou dépenses non mandatées). C'est seulement en consultant, non sans difficultés, le rapport de la commission des finances que l'on apprend qu'il s'agit d'arriérés de paiement de l'administration. L'on apprend aussi que sur un total de 2,566Mds DH, 917MDH sont à devoir à des sociétés publiques de transport aérien (RAM) maritime (COMANAV) ou terrestre (ONCF, ONT), 236 MDH aux régies d'eau et d'électricité et 53MDH à la caisse nationale des organismes de prévoyance sociale (CNOPS). L'on apprend enfin que dans les deux premiers cas, l'apurement porte sur le reliquat des arriérés qui se sont accumulés durant la période 1987 - 1992 .

Cela étant la question reste posée de savoir si le montant (1413 MDH) dont on n'a pas spécifié l'origine (carburants, prestations de services, etc.) concerne la période 1987-1992 ou plutôt l'année 1993, c'est à dire des arriérés intérieurs nouvellement accumulés par suite, entre autres, de dépassements des crédits budgétaires prévus au titre des dépenses de matériel et d'entretien! On ne sait pas non plus si les 2,566Mds DH auxquels il est fait référence comprennent la totalité des arriérés de fonctionnement jusqu'à fin 1993, c'est à dire y compris ceux des collectivités locales?

Toujours est-il que la persistance d'arriérés de paiement intérieurs est lourde de conséquences.

C'est reconnaître que les finances publiques demeurent encore sous le coup d'une crise de solvabilité, ce qui retarde la sortie du trésor du cycle infernal de cessation de paiements intérieurs amorcé en 1978,

perpétue les difficultés des entreprises créancières de l'administration et conforte les milieux financiers privés dans leur réticence.

C'est reconnaître aussi que la pratique des vignettes de consommation qui date de 1993 seulement est d'une efficacité douteuse.

C'est reconnaître enfin la nécessité impérieuse de tenir également compte du stock des paiements en instance (factures en souffrance) qui s'est formé au sortir de 1993 en raison de difficultés de trésorerie, tant il est vrai qu'au Maroc la crise de solvabilité (CDS) coexiste avec la crise de liquidités (CDL).

b. Les paiements en instance (CDL) et les arriérés de paiement (CDS) qui en sont à l'origine intéressent toutefois non pas les dépenses de fonctionnement uniquement mais les dépenses d'investissement aussi. N'empêche que l'Etat s'obstine - comme en 1993 - à nier l'existence d'arriérés d'investissement. En fait, et les avis autorisés recueillis sur la question convergent, ceux-ci atteindraient 1Md DH au minimum. De surcroît, il n'est pas du tout exclu que ce montant recouvre pour partie des arriérés consécutifs aux emprunts directs et / ou garantis!

Toujours est - il que le gonflement à peine voilé de certaines rubriques budgétaires - dont le contenu s'en trouve ainsi modifié - trahit l'attitude de commande des pouvoirs publics. C'est notamment le cas du poste "transferts, participations et concours divers" (code économique 915) qui figure parmi les charges communes d'investissement (CCI) (budget du ministère des finances). Son montant de 829MDH en 1993 grimpe à 1556MDH en 1994, soit un taux d'accroissement de 88% (727MDH de plus) contre 59% pour les

CCI. Sa part relativement à ces dernières progresse durant les mêmes années de 38 à 46%, ce qui lui permet de consolider la première place qu'il occupe depuis 1993.

L'évolution fortement ascendante de cette catégorie de charges communes s'explique difficilement indépendamment d'une opération inavouée d'apurement d'arriérés de paiement. D'autant que l'Etat s'est résolument embarqué depuis 1993 dans une vaste opération de privatisation tout en s'abstenant de créer de nouvelles entreprises publiques ou semi-publiques et, à fortiori, de prendre des participations dans des entreprises mixtes ou de les porter à un niveau plus élevé. D'autant que les subventions d'équipement programmées au bénéfice d'établissements ou d'offices publics relèvent non pas de la rubrique "transferts, participations et concours divers" mais des budgets d'investissements respectifs des différents ministères concernés (agriculture, équipement et formation des cadres, transport, mines et énergie, tourisme, commerce extérieur, etc.).

1.3.3. La pratique de dissimulation que sous-tend une nomencluration fortement agrégée ne se limite pas aux dépenses, elle porte aussi sur les recettes. Dans ce cas, il est essentiellement question des taxes intérieures de consommation sur les produits pétroliers (cf. plus loin) et de l'impôt général sur le revenu (IGR).

Les recettes devant provenir de l'IGR ne sont pas ventilées selon l'origine des revenus taxés, notamment les revenus salariaux et les revenus professionnels. Tout comme les années d'avant (depuis 1990 - 91), en 1994 également aucune indication n'est fournie en ce sens, que l'on consulte la note de présentation, la loi de finances elle-même ou d'autres documents de base (discours du ministre des finances devant la chambre des représentants, etc.).

Or, tant qu'aucun obstacle d'ordre technique ne s'y oppose, la rétention des informations de cette nature s'expliquerait par une toute autre raison : l'aggravation persistante de la charge fiscale qui pèse sur les salariés et son corollaire : l'absence d'une volonté politique favorable à une refonte de l'IGR largement perméable au principe de l'égalité par et / ou devant l'impôt. La règle des "3/4 - 1/4" à peine connue de quelques initiés montre déjà que nulle autre catégorie de contribuables n'est aussi lourdement taxée. Et pourtant, la baisse renouvelée en 1994 du taux d'imposition plafond aidant (48 ---> 46%), on s'acheminerait vers la règle des "4/5 - 1/5" alors que la tendance lourde est constamment à la baisse des salaires réels moyens et à l'accroissement du taux de chômage et de sous - emploi (plus de 45% de population active).

La répartition sans cesse disproportionnée de la charge fiscale ainsi mise en évidence n'est pas pour nous étonner. Elle résulte pour une large part de l'effet combiné de trois facteurs :

- * l'absence d'un système de réévaluation des barèmes d'imposition (tranches de salaire, taux d'imposition) en fonction de la hausse des prix ;
- * la sous - évaluation des revenus professionnels imposables à la faveur de l'évasion et / ou de la fraude fiscale (6) ;
- * la forte résistance, largement couronnée de succès, opposée par les couches à revenus élevés ou qui opèrent dans le secteur informel aux mesures décidées par l'Etat en 1993 en vue de lutter contre la fraude fiscale à ciel ouvert ("indicateur des dépenses",

"déclaration de patrimoine") ou d'élargir l'assiette fiscale (transformation de sociétés individuelles en sociétés de capitaux) (7).

1.3.4. Les comptes spéciaux du trésor (CST) forment pour leur part un cadre prévisionnel d'actions économiques ou financières à entreprendre nettement plus opaque que les deux autres composantes de la loi de finances (budget général de l'Etat et budgets annexes).

Ceux-ci se distinguent en majorité par l'absence d'une structure d'emploi des ressources par grande catégorie de dépenses (fonctionnement, investissement, etc.). De plus, la nouvelle nomenclature économique introduite à partir de 1989 ne s'applique qu'au budget général de l'Etat et aux budgets annexes. Jusqu'en 1992, la note de présentation de la loi de finances en englobant les trois blocs du budget de l'Etat (BGE, BA et CST) permettait certes de pallier un tant soit peu cette carence ; on pouvait notamment saisir - quoique partiellement - l'action de l'Etat dans sa globalité en même temps que les mutations qu'elle connaît. L'abandon sans autre forme de procès de cette tradition méthodologique à partir de 1993 n'est guère de nature à faciliter la circulation de l'information économique et financière et, partant, l'adhésion du citoyen averti aux activités publiques.

Depuis 1986 en particulier, le poids des CST va croissant. Deux comptes d'affectation spéciale créés le premier en 1986 (n. 35-53) et le second en 1988 (n.35-56) y sont pour beaucoup.

Le compte 35-53 auquel seront consacrés les développements qui suivent occupe une place de tout premier plan en considération des autres CST. Il retrace la part des collectivités locales dans le produit de la TVA, soit 30% du total des recettes perçues par l'Etat à ce titre.

La particularité de cette catégorie de dépenses-de transfert est qu'elle revient de droit aux collectivités locales et ne constitue donc pas une "subvention discrétionnaire qui doit être approuvée chaque année par le parlement. "En 1994 elle représente avec 5040MDS 8% des recettes fiscales budgétaires (62019MDH) (8), 48,6% des ressources des comptes d'affectation spéciale (10,379MDH) et 35,3% de celles des CST (14,257MDH). Toutefois, en dépit de son importance, cette masse financière échappe complètement à l'examen du parlement quant à son affectation. Elle s'apparente de ce point de vue à un véritable chèque en blanc. Si au moins les collectivités locales veillaient à l'utilisation efficace de ressources aussi précieuses! Ceci ne semble pas être le cas, du moins en termes de coûts d'opportunité.

Il est en effet établi que les budgets des collectivités locales se prêtent difficilement à une évaluation rigoureuse et encore moins à une gestion rationnelle ; ils échappent par ailleurs à toute forme de contrôle démocratique. La tutelle pesante de l'administration mère n'est point étrangère à cet état de choses. S'y ajoute également l'absence aussi bien d'un système de comptabilité publique standardisé au niveau national et local que d'une nomenclature budgétaire permettant de distinguer les dépenses de fonctionnement des dépenses d'investissement. Plus grave, les collectivités locales et surtout les communes rurales ne disposent pas en général des compétences techniques et des infrastructures requises pour "évaluer, préparer et entreprendre de manière adéquate les projets d'investissement".

Résultat : le système actuel d'affectation de la TVA (30%) s'écarte de la norme - établie sur la base d'un accord tacite entre

l'administration des finances et celles de l'intérieur! - qui fixe à 1/3 la proportion destinée à combler le déficit courant des collectivités locales et à 2/3 celle destinée aux investissements à caractère régional ou national (à partir de 1990). Ainsi, en 1990 par exemple, on estime à 51% seulement les transferts de la TVA ayant bénéficié aux budgets d'équipement des collectivités locales contre 58% en 1989 et 60% en 1988, encore que la notion de budget d'équipement prête à confusion faute d'une définition claire.

Autant de raisons qui militent en faveur d'une extension du champ d'application de la nouvelle nomenclature économique aux CST. Dans le même ordre d'idées, la nécessité s'impose également de mettre sur pied une règle institutionnelle visant à subordonner le feu vert du parlement à la production - en même temps que le projet de loi de finances - d'un cahier de charges minimal définissant avec précision les opérations (ou services de base) que comptent entreprendre les collectivités locales, leur coût estimatif et le timing de réalisation.

2. L'ETAT DE SANTE DES FINANCES PUBLIQUES RESTE PREOCCUPANT

Contrairement à une opinion communément répandue, les finances publiques demeurent toujours en état de crise et leur assainissement, condition sine qua non d'une reprise économique et sociale, renvoyé à plus tard. Une série d'indicateurs financiers caractéristiques en témoignent. Grossomodo, la tendance lourde qui se dégage à la lecture du budget de 1994 (BGE) est tout d'abord à l'aggravation du déficit financier en même temps que de la charge fiscale. Les sources de financement du budget gagnent, pour leur part, en précarité. C'est dire qu'à ce niveau, il est davantage tenu compte de

la volonté et des objectifs des créanciers que des impératifs de la croissance économique et sociale.

2.1. L'aggravation du déficit financier

Les soldes budgétaires caractéristiques dénotent une évolution contrastée orientée dans le sens, d'une part, de la baisse, d'autre part, de la hausse.

2.1.1. Le solde économique (9) reste en effet positif mais connaît d'une année à l'autre une diminution de 35,5% en valeur relative et de 1698MDH en valeur absolue (3080MDH en 1994 contre 4778MDH en 1993). Deux conséquences significatives au moins en découlent :

- Primo, une détérioration presque de moitié du taux de couverture des intérêts de la dette publique par le solde économique. De 33,2% en 1993 (4778/14406MDH), celui-ci descend à 18,9% l'année d'après (3080/16.303MDH).

- Secundo, une aggravation du solde financier (10) qui passe ainsi de - 9628MDH en 1993 à -13223MDH en 1994, soit un taux d'augmentation de 37,3% (3595MDH). Relativement au PIB, sa part grimpe durant les mêmes années d'environ 3,5% à 4,6%.

Le déficit financier s'explique donc entièrement par le service de la dette qui enregistre ainsi un taux de croissance de 13,2% en 1994 par rapport à 1993 (14.406 --> 16.303MDH), ce qui n'est pas pour rassurer. Pour s'en convaincre, il vaut la peine de noter à ce propos que les recettes exceptionnelles et les recettes d'emprunts nets d'amortissement ne suffisent pas à combler le gap financier : le taux de couverture n'étant dans le cas d'espèce que de 72,8%.

2.1.2. Le déséquilibre prononcé ainsi mis en évidence apporte la preuve d'un montage financier défaillant.

Dès à présent donc, il faudra envisager le recours à d'autres sources de financement (dons, ressources monétaires, etc.) faute de pouvoir réintégrer le marché financier international ou accélérer la cadence de l'opération de privatisation. Autrement, on devrait s'attendre à un ralentissement du rythme d'engagement des crédits de paiement ouverts par la loi de finances pour 1994, voire à l'accumulation de nouveaux arriérés. Dans un cas comme dans l'autre, ceci équivaldrait à un durcissement de la politique d'austérité budgétaire en cours au Maroc depuis 1978 avec toutes les conséquences néfastes qui s'en suivent sur la marche de l'administration et des affaires. Mais dorés et déjà, même en écartant une telle éventualité dont les chances de concrétisation paraissent pourtant fortes, l'aggravation persistante des charges de la dette empêchent de mettre les finances publiques au service de l'économie, c'est à dire des investisseurs publics et privés qui opèrent dans les secteurs productifs plutôt que des rentiers.

A ce stade de l'analyse, il suffit d'observer que les charges de la dette (amortissement + intérêts) progressent en 1994 à un rythme plus rapide que les recettes budgétaires courantes, soit 17,2% contre 12,2% (11,5% y compris les 30% de la TVA transférés aux collectivités locales*). Leur part augmente de ce fait de 37,5% en 1993 (34,7% y compris*) à 39,2% en 1994 (36,6% y compris*). A lui seul, l'amortissement de la dette absorbe 64% des recettes brutes, soit pratiquement la même proportion qu'en 1993 ; pourtant, les emprunts bruts enregistrent en 1994/1993 un taux de croissance rarement égalé

(+25,9%). De même, la part de ces derniers comparés aux recettes courantes augmente de 21,9% en 1993 à 24,5% en 1994. C'est dire que le Trésor est de plus en plus amené à s'endetter pour pouvoir rembourser les emprunts antérieurs. La sortie du Maroc du cycle de rééchelonnement (emprunts extérieurs hors Banque Mondiale et FMI, 1983-1992) en se produisant dans une conjoncture défavorable alternant entre la stagnation (1989-1990) et la récession (1992-1993), la pression de la contrainte financière ne pouvait être aussi forte. En 1994 on s'attend certes à une bonne campagne agricole, mais un retournement de tendance à ce niveau passe nécessairement par une dynamique soutenue de croissance à haute priorité économique et sociale.

Et d'ailleurs ni le montage financier du budget de l'année en cours ni l'orientation imprimée aux dépenses de fonctionnement et d'investissement (cf. plus loin) ne semblent faire grand cas de l'urgence qu'il y a à mettre les finances publiques en état d'accompagner positivement la reprise des affaires associée à des conditions climatiques favorables et d'en tirer le meilleur profit en retour.

2.2. L'alourdissement sélectif du fardeau fiscal

L'aggravation du gap financier et son corollaire : un recours en nette progression à l'emprunt vont de pair avec un alourdissement sélectif du fardeau fiscal.

2.2.1. Une telle évolution se manifeste tout d'abord à un niveau global.

Les recettes fiscales budgétaires largo-sensu enregistrent en 1994 un taux de croissance moyen de 11,8% et demeurent tributaires pour

près de 45% des activités du commerce extérieur. De 59.960MDH en 1993, leur montant passe à 67.059MDH l'année d'après. Elles dénotent certes un léger repli relativement aux recettes budgétaires globales (2 à 3 points en pourcentage) puisque leur part oscille selon la méthode d'analyse adoptée entre 71,2 et 69,1% dans le premier cas et entre 74,6 et 77,7% dans le second cas. Cependant, rapportées au PIB, elles interviennent approximativement à hauteur de 23,5% en 1994 contre moins de 23% l'année d'avant. Elles évoluent ainsi à un rythme légèrement plus rapide que le PIB, en partie sous l'effet de mesures discrétionnaires (cf. plus loin). Le taux de pression fiscale effectif serait même supérieur à 30% compte non tenu de la valeur ajoutée imputable au secteur agricole qui lui est pratiquement désimposé (cf. note 6).

L'accentuation de la ponction sur la consommation qui en est la contrepartie ne manquerait pas, cela va de soi, d'exercer un effet dépressif sur la demande locale de biens et services. Ceci d'autant plus que, du moment que la fiscalité de l'entreprise connaît un allègement appréciable (cf. plus loin), le gros du fardeau fiscal additionnel retombe, pour des raisons purement budgétaires, sur des taxes intérieures à rendement élevé. C'est pourquoi d'ailleurs les impôts indirects lato sensu pèsent aussi lourd en 1994 (72,4-74,5%) qu'en 1993 (72-74,3%) et représentent toujours 72 à 74% des recettes fiscales budgétaires. Le fait de ne pas avoir opté pour un allègement de la charge fiscale globale alors que l'on table sur une amélioration sensible des recettes attendues de la privatisation (+ 75%) signifie tout simplement que plus l'Etat s'appauvrit plus il devient vorace.

2.2.2 La charge fiscale supplémentaire, en étant très inégalement répartie, se distingue en second lieu par son caractère régressif.

D'une année à l'autre, les recettes fiscales budgétaires dénotent une augmentation de 7,012MDH, soit l'équivalent de 2,4% du PIB. Sur ce total 4238MDH, c'est à dire 60,4%, proviennent, à des degrés divers, de trois types d'impôts seulement dont deux relèvent des taxes intérieures de consommation (taxes sur les produits pétroliers, taxes sur les tabacs) et l'autre des droits de douane (prélèvement fiscal à l'importation).

a. La taxe intérieure sur les produits pétroliers (TPP) connaît en liaison avec la baisse prévue du cours mondial du pétrole et le maintien à leur niveau de 1990-1993 des prix intérieurs- le taux d'augmentation le plus élevé, soit 54,1%. Elle rapporte 2106MDDH de plus, ce qui représente 30% de la charge fiscale additionnelle globale (7.012MDH). Son volume passe dans l'ensemble de 3.890MDH en 1993 à 6.096MDH en 1994, en conséquence sa part augmente respectivement de 41,5 à 50,9% relativement aux taxes intérieures de consommation et de 6,5 à 9,1% relativement aux recettes fiscales budgétaires globales.

b. Les taxes sur les tabacs, qui occupent la seconde place parmi les TIC (39% en 1994), procurent à l'Etat des recettes supplémentaires d'un montant de 450MDH (4260 ---> 4710MDH). Celui-ci représente 6,4% du total des recettes fiscales additionnelles. Il sous-tend des hausses de prix en perspective.

c. Cette proportion atteint 23,4% (1642MDH) s'agissant du prélèvement fiscal à l'importation (PFI) dont le volume grimpe ainsi de 8.486MDH en 1993 à 10.120MDH en 1994. Moyennant un taux de

croissance de 19,3%, sa part progresse en comparaison avec aussi bien les recettes fiscales budgétaires - à concurrence d'un point en pourcentage : 15,1% en 1994 au lieu de 14,1% en 1993 - que les droits de douane - à hauteur de 2,5 points en pourcentage : 56,3%/53,8%. Ce résultat s'explique par le relèvement sélectif du taux ad valorem du PFI de 12,5 à 15% (11).

Considérées dans leur ensemble, de telles mesures, en contribuant à renflouer le budget de l'Etat, on serait tenté d'y voir une réponse au gonflement des charges de la dette extérieure et à la nécessité d'y faire face. Les difficultés d'ordre budgétaire, parce qu'elles sont susceptibles de mettre directement en péril les intérêts des bailleurs de fonds étrangers, ne sont guère permises, quitte à se rabattre sur des sources de financement exceptionnelles, à fragiliser le tissu économique et à en faire supporter le poids aux consommateurs nationaux comme c'est effectivement le cas au Maroc.

2.3. Le poids grandissant des moyens de financement exceptionnels (MFE)

Il s'agit là d'une autre dimension de la crise des finances publiques. Les moyens de financement budgétaire exceptionnels prennent une importance inégalée en 1994. Or, ils sont précaires par définition et certains d'entre eux exercent un effet pervers sur l'activité économique et sociale. Par référence aux différents documents budgétaires, les MFE se confondent avec les recettes de la privatisation "produits de cessions d'actions" (12). En réalité, ils débordent largement ce cadre et englobent aussi le prélèvement forcé sur les produits pétroliers, les dons extérieurs et les arriérés de paiement

intérieurs. A elles seules, les recettes consécutives à la privatisation et à la taxe exceptionnelle sur les produits pétroliers avoisinent en 1994 11% des recettes budgétaires globales, ce qui atteste de leur ampleur (9.500/89.790MDH).

2.3.1. Les recettes exceptionnelles attendues de la privatisation augmentent dans de fortes proportions d'une année à l'autre.

De 2MdsDH en 1993, leur montant grimpe à 3,5MdsDH en 1994, enregistrant ainsi le taux de croissance le plus élevé par rapport aux autres sources de financement du budget (75%). En 1993 il représentait 13% du total des recettes exceptionnelles et d'emprunt, en 1994 cette proportion remonte à 17%. Comparativement aux recettes budgétaires globales, ces taux atteignent respectivement 2,6 et 3,8%. En tenant également compte des ressources liées à la privatisation des terres agricoles ou d'immeubles urbains, classées improprement parmi les recettes budgétaires courantes, et qui s'élèvent à quelques 500MDH, ce dernier taux atteint 4,5%.

Cette catégorie de ressources n'étant pas faite pour durer, la question se pose déjà avec insistance de savoir comment va-t-on pouvoir financer les besoins du trésor une fois le programme de privatisation mené à son terme (1995 ou 1996)? Si l'on s'accorde à reconnaître que l'avenir se prépare au présent, autant se pencher sérieusement sans tarder sur la problématique des ressources de substitution. D'ailleurs, on a toutes les raisons de croire que l'opération de privatisation obéit pour l'essentiel à des préoccupations d'ordre budgétaire plutôt qu'à l'impératif, amplement justifié, de rationalisation

du système économique. Son lancement pour de bon en 1993 cadre avec la sortie du Maroc du cycle de rééchelonnement. Les recettes qui en découlent servent souvent donc à compenser pour partie la perte des gains de rééchelonnement sous forme d'amortissement et d'intérêts. Mais parallèlement au tarissement de cette source appréciable de financement du déficit budgétaire (13), l'Etat s'engage à faire face à l'échéance aux charges de la dette publique extérieure dans leur intégralité. L'année 1993 marque ainsi le début d'une nouvelle phase qui se singularise à la fois par l'épuisement d'une source de financement exceptionnelle d'importance et par l'alourdissement des déboursments au titre des emprunts étrangers.

Le poids de la contrainte extérieure aussi bien sur le budget de l'Etat que sur la balance des paiements s'avère d'autant plus lourd que le marché financier international reste depuis 1983 inaccessible au trésor public et que l'apport en devises des investisseurs étrangers n'atteint malgré une progression sensible en 1990-1992 qu'un niveau encore modeste et tend même à marquer le pas depuis 1993 (14). A cela s'ajoutent les difficultés qu'éprouve l'Etat à obtenir des dons aussi substantiels que par le passé. Les retombées négatives de la guerre du Golfe aidant (15).

De fait, les recettes budgétaires programmées au titre de la privatisation ne forment que la partie émergée de la banquise et non point l'unique ou la plus importante source de financement exceptionnelle. Hormis les dons déjà cités et qui proviennent quasi-exclusivement depuis 1975 de certains pays arabes du golfe (l'Arabie Saoudite surtout et Emirats Arabes Unies-Koweït dans une

moindre mesure), la taxe exceptionnelle sur les produits pétroliers (1986) et les arriérés de paiement (1978) y figurent en bonne place. Les deux catégories de ressources budgétaires mentionnées en dernier procèdent de mesures financières répressives par excellence.

2.3.2. Le prélèvement forcé sur les produits pétroliers date de 1986 (PFPP).

a. Nonobstant la chute du cours mondial du pétrole brut au sortir de la première moitié de la décennie quatre vingts (45% environ/1979-1985), l'Etat s'est gardé de réviser à la baisse les prix des produits raffinés pratiqués sur le marché intérieur, en les maintenant à leurs niveaux antérieurs (1985) ou en les augmentant le cas échéant (1990). Tout se passe donc comme si le Maroc payait toujours le baril de pétrole brut importé à 28-31 \$ au lieu de 15-14 prévus pour 1994, la différence est prélevée par l'Etat qui bénéficie ainsi d'une rente pétrolière moyennant une majoration artificielle des prix. En dépit de sa spécificité, qui justifie sa rubrication parmi les recettes exceptionnelles et d'emprunts, elle est tout simplement confondue depuis 1987 avec la taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers dont la création est bien plus ancienne et le rendement bien plus modeste.

En 1994 le prélèvement forcé sur les produits pétroliers (PFPP) est estimé à quelques 5500MDH, soit respectivement l'équivalent de 8,2 et 7,4% des recettes fiscales et des recettes budgétaires courantes (y compris les 30% de la TVA transférés aux collectivités locales).

b. Pour le FMI comme pour la BIRD, la rente pétrolière s'explique par les besoins de stabilisation. "la nécessité d'accroître les recettes budgétaires aux fins de stabilisation a conduit à l'introduction

d'une "taxe exceptionnelle" sur les produits pétroliers..." Y trouve-t-on écrit dans un rapport de la Banque Mondiale. Toutefois, l'embarras des experts du FMI concernant le statut et la durée de cette catégorie atypique de recettes budgétaires n'est que trop grand. Dans deux rapports différents, ils se sont limités à noter sans plus de précision "que le prélèvement pétrolier a compensé la baisse des recettes totales liée à la transition vers un système fiscal amélioré". En principe, ceci laisse entendre qu'il s'agit d'une mesure d'appoint et du reste d'une application limitée dans le temps. Dans les faits, cependant, tel ne semble pas être le cas. L'évolution peu favorable des recettes budgétaires courantes traditionnelles aidant, la tendance est à considérer ce genre de taxe comme une composante structurelle du système fiscal marocain. Le point de vue exprimé ci-après par V. Tanzi, l'une des têtes pensantes du FMI, quant à la nature des programmes de stabilisation ne laisse planer aucun doute à ce sujet. "La suppression d'impôts ou de taxes qui nuisent à la croissance n'est pas encouragée si elle ne peut être immédiatement compensée par d'autres ressources, car il en résulterait un accroissement immédiat du déficit budgétaire et, en raison du modèle de base retenu, une probable détérioration future de la position extérieure du pays... L'on attache donc beaucoup d'importance à l'ampleur du déficit et à son financement" (16). Ceci montre clairement les limites des programmes d'ajustement orthodoxes ou macro-économiques qui sacrifient la dimension qualitative à la dimension quantitative.

De l'avis même des experts de la Banque Mondiale, en devenant un élément permanent du régime d'imposition au Maroc, "la taxe exceptionnelle sur les produits pétroliers" outre qu'elle pénalise les

consommateurs finaux, "fait monter les coûts de production et affaiblit la compétitivité des entreprises qui consomment beaucoup d'énergie"(et notamment celles qui produisent pour l'exportation) "sans remédier aux faiblesses structurelles du système fiscal".

Ceci est d'autant plus vrai que la taxe exceptionnelle n'est pas l'unique ponction fiscale à peser sur les produits pétroliers qui sont également soumis à la taxe intérieure de consommation proprement dite, à la TVA, aux droits de douane ainsi qu'au prélèvement fiscal à l'importation. La conséquence en est que la charge fiscale au sens large constitue avec un taux supérieur à 50% le poste le plus important du prix de vente des produits pétroliers (17).

La TEPP est à n'en pas douter l'exemple type de mesure qui contrarie les objectifs du programme d'ajustement sectoriel initié par la BIRD. Elle révèle notamment que les programmes d'action du FMI (stabilisation) et de la Banque Mondiale (ajustement structurel) pèchent par un manque de complémentarité et de cohérence, ce qui n'est pas sans conséquences dommageables pour l'économie marocaine.

Quoiqu'il en soit, le maintien du PFPP alors que le Maroc est sorti depuis 1993 d'une situation de "gestion assistée" par le FMI et que le cours mondial du pétrole brut reste situé à des niveaux faibles (14-16\$ le baril) est symptomatique de la fragilité persistante de l'état de santé des finances publiques. Il en est de même de l'accumulation sans cesse renouvelée des arriérés de paiement intérieurs (API).

2.3.3. Les API constituent pour leur part, depuis 1978-1979, une source de financement forcée du budget.

Ils tiennent dans une large mesure au fait que les dépenses de

l'Etat excèdent ses possibilités de paiement. Ceci place l'administratoïn à la limite de l'état ou en état de cessation de paiement. La première situation correspond à une crise de trésorerie et la seconde à une crise de solvabilité. Les deux situations conduisent tout droit à un rééchelonnement imposé de quelques mois ou de plus d'une année des créances sur le Trésor.

En 1994, les arriérés de paiement - entendus dans le sens de dépenses non mandatées - dont on prévoit l'apurement sont estimés par défaut à 4Mds DH et représentent ainsi 6% environ des dépenses de fonctionnement et d'investissement réunies. Malgré son ampleur, il n'est pas du tout prouvé que ce montant porte sur le stock global des arriérés qui se sont formés jusqu'à fin 1993, encore moins qu'il sera effectivement apuré en 1994 ou mis une fois pour toutes un terme à la constitution de nouveaux arriérés. Abstraction faite de l'évolution peu satisfaisante des recettes budgétaires courantes normales (sans TEPP et produits de la privatisation des terres agricoles), la reconstitution des arriérés est indissociable de l'effet d'éviction des dépenses de la dette amortissable et de la dette flottante (DA & DF). Généralement, le taux de croissance des dépenses de la DA & DF est décalé en hausse par rapport aux dépenses de fonctionnement et d'investissement (DFI).

Paradoxalement, il se trouve aussi que l'évolution des DFI - qui reste contenue dans d'étroites limites - s'explique en partie moins par les besoins de service que par les besoins privés de cadres de l'administration ou d'élus locaux plus soucieux de servir d'abord et surtout leurs intérêts personnels (18).

La perpétuation des arriérés outre qu'elle déstabilise la vie des

entreprises créancières compromet le "come back" du trésor public sur le marché financier international et lui interdit ainsi de lever des fonds privés dont il éprouve un grand besoin. Seule, donc, une action destinée à extirper le mal à la racine est à même de libérer les finances publiques d'un boulet paralysant et de dissiper les craintes encore vivaces des bailleurs de fonds étrangers. Celle-ci passe nécessairement et entre autres par une réglementation aussi claire que précise et des avantages en nature auxquels peuvent prétendre légalement les cadres et les élus locaux qui occupent des postes de responsabilité et des sanctions qu'ils encourent en cas d'infractions (cf. note 5).

3. L'ACTION DE L'ETAT MANQUE DE COHERENCE ET D'EFFICACITE.

Une telle faiblesse structurelle ne date pas d'aujourd'hui, elle risque cependant de gagner en force en conséquence de l'orientation imprimée à la loi de finances pour 1994 et des choix fondamentaux qu'elle exprime. Le défaut de cohérence caractérise l'action de l'Etat aussi bien par l'impôt que par la dépense. En l'absence d'un effort d'hierarchisation, la multiplicité des objectifs arrêtés dans le cadre du budget en cours ne doit pas faire illusion.

3.1. L'action par l'impôt

3.1.1. L'action publique par l'impôt, sans être exclusive (19), est conçue dans un but incitatif. Elle s'opère en faveur de l'entreprise non agricole, étant entendu que le secteur agricole est pratiquement défiscalisé. Elle englobe plusieurs impôts aussi bien directs qu'indirects. En général, les retouches sous-jacentes portent plus sur les barèmes d'imposition que sur le champ d'application, la base imposable ou les modalités de paiement. Certains impôts ont toutefois

donné lieu à de nombreuses modifications. Il s'agit en particulier de l'impôt sur les sociétés (IS) et de l'impôt général sur le revenu (IGR).

a. Le taux de l'IS est ainsi ramené à 36% au lieu de 38% en 1993. Le taux plafond de l'IGR n'est plus quant à lui que de 46% au lieu de 48% en 1993 (tranche de revenu > 90.000DH/an) (20) et le seuil d'exonération admis à ce titre est porté de 15.000 à 18.000DH.

De leur côté, les dividendes et autres produits de participation associés à la distribution de bénéfices par les sociétés sont intégrés dans les produits d'exploitation de la firme bénéficiaire après un abattement de 100% contre 85% auparavant. Ceci signifie qu'ils ne figurent plus désormais en tant qu'élément constitutif de la base imposable de l'entreprise récipiendaire.

A noter également, dans le cas de l'IS et de l'IGR, la réduction de moitié de la cotisation minimale (0,25% au lieu de 0,50%) en faveur des contribuables spécialisés dans la commercialisation de produits dont les prix sont fixés par l'Etat, c'est à dire des activités réputées à faibles marges bénéficiaires (produits pétroliers, gaz, sucre, huile, eau-électricité) (21).

Enfin, désormais, la fiscalisation des bons du trésor touche aussi les particuliers. Les intérêts produits par cette catégorie de placement recherché seront imposés en 1994, par voie de retenue à la source, à un taux de 10% libératoire de l'IGR ou imputable sur celui-ci avec droit à restitution.

Deux autres aménagements relatifs aux impôts indirects méritent eux aussi d'être signalés. Le premier a trait à la réduction du taux de la TVA à 7% contre 14% sur les intérêts bancaires créditeurs et 19% sur les commissions des intermédiaires en bourse. Le second concerne la

réduction du taux du prélèvement fiscal à l'importation (PFI) à 10% ad valorem contre 12,5% auparavant pour ce qui est des achats à l'étranger de matériels, outillages et biens d'équipement éligibles aux avantages des codes d'investissement.

b. Examinés dans leur diversité, ces différentes retouches fiscales, qui s'inscrivent dans le droit fil des recommandations du FMI, visent les unes à faciliter le financement de l'entreprise en atténuant la concurrence du Trésor sur le marché financier (fiscalisation des bons du Trésor) ou en réduisant le coût des ressources financières, les autres à améliorer la rentabilité de l'entreprise en diminuant le coût d'acquisition du capital (PFI) ou d'emploi de compétences (IGR) et en augmentant la part des bénéfices qui revient à l'entreprise (IS). Elles semblent également répondre par certains côtés à la nécessité, rendue urgente par une plus grande ouverture de l'économie marocaine et une concurrence internationale sans merci, d'aligner graduellement les pratiques fiscales nationales sur celles des pays développés ou attractifs.

Au plan macro-économique, on s'attend à ce que l'allègement de la pression fiscale sur l'entreprise provoque un accroissement des investissements-étrangers notamment- et / ou du taux d'utilisation des capacités productives en sommeil, stimule l'offre intérieure de produits et services et, partant, prépare la sortie de crise de l'économie marocaine. Un tel retournement de tendance-qu'une campagne agricole qui s'annonce bonne après deux années de sécheresse ne pourrait que favoriser-s'avère d'autant plus impérieux que le taux de croissance du PIB n'aurait pas dépassé 1% dans le meilleur des cas en 1993 après avoir été négatif en 1992 (- 4,1%) et que les flux d'investissements extérieurs directs connaîtraient un tassement en 1993/1992 (quelque 500M \$ en 1993) après avoir enregistré un bond en 1992/1991.

3.1.2. Les aménagements fiscaux prévus dans le cadre du budget de 1994 portent, pour la plupart d'entre eux, la marque de la discrimination.

a. L'Etat allège la charge fiscale sur les profits tout en continuant à imposer les salaires situés entre 18 001 et 90.000DH/an à des taux pénalisateurs.

Relativement aux tranches de revenu concernées, il est question du gros des travailleurs qualifiés et des cadres des secteurs public et privé. Depuis l'institution de l'impôt général sur le revenu (IGR) en 1990, les taux d'imposition planchers et intermédiaires, pourtant fixés à des niveaux élevés, n'ont en effet connu aucune modification. Or, jusqu'à preuve du contraire, le capital ne constitue guère le seul facteur de croissance. Le travail y occupe lui aussi une place de choix. Il se trouve cependant qu'au Maroc les salaires moyens non seulement sont faibles par définition mais connaissent en outre une baisse dans pratiquement tous les secteurs d'activité. Force est de reconnaître à cet effet que la pratique du gel des salaires et de la précarisation de l'emploi est toujours en honneur au Maroc. Les travailleurs paient ainsi chaque jour le prix de l'adaptation à la concurrence internationale et du rétablissement de la solvabilité extérieure du Trésor.

La surimposition des salaires joue elle aussi dans le même sens (22). En conséquence, la productivité du travail tout comme la qualité des biens et services et le pouvoir d'achat des salariés s'en ressentent fortement, dressant ainsi de sérieux obstacles sur la voie d'une reprise économique reposant sur des bases saines.

b. L'allègement de la charge fiscale sur les profits s'apparente en tant que tel à une concession à sens unique.

Il en est ainsi dans la mesure où il s'inscrit en rupture par rapport à une orientation conséquente amorcée en 1988 mais restée sans suite.

Comme en 1988, la réduction du taux de l'IS de 4 points en pourcentage en 1993-1994 (40 -> 36%) devait s'accompagner d'une révision en baisse des avantages fiscaux prévus par les codes d'investissement non agricoles et ouvrir ainsi progressivement la voie à leur suppression et, partant, à la généralisation à terme d'un régime fiscal de droit commun. D'autant qu'on s'accorde à reconnaître que les codes sont d'une efficacité hypothétique et que par conséquent leur coût élevé en termes de pertes de recettes pour le budget ne se justifie nullement (23).

La réduction du taux de l'IS devait également s'accompagner d'une lutte résolue contre la fraude fiscale en même temps que d'un élargissement de l'assiette fiscale, deux conditions essentielles à l'assainissement des finances publiques mais qui ne se voient accorder que peu d'intérêt dans le cadre de la loi de finances pour l'année 1994.

Sur un autre plan, si le moment est venu pour la société civile d'adopter un comportement positif vis-à-vis de l'entreprise en tant que foyer de création de richesses et donc de progrès, encore faut-il que l'Etat s'assure de la finalité productive de ses activités. Dans cet ordre d'idées, l'abattement de 100% des dividendes et autres produits de participation se comprend difficilement alors qu'il est établi que le gros des personnes physiques marocaines actionnaires figurent parmi les détenteurs de hauts revenus, et que les holdings privés notamment se détournent de plus en plus de l'investissement industriel pour des activités à rentrées immédiates, aux effets contreproductifs manifestes et qui sont susceptibles de tourner facilement à la catastrophe (bulles spéculatives).

A la limite, ce taux ne devant être admis qu'à la condition que les plus-values financières soient réinvesties dans des activités jugées utiles pour l'économie nationale. Autrement, le maintien d'un taux d'incorporation de 15% des dividendes et autres produits de participation distribués dans l'assiette imposable de la société bénéficiaire-en application d'un taux d'abattement de 85% - se justifie amplement.

Officiellement, la décision de porter le taux d'abattement de 85 à 100% répond au souci d'éliminer complètement le phénomène de la double imposition. Dans les faits, un tel argument se réduit à une simple hypothèse d'école tant qu'il n'est pas prouvé que les holdings jouent la carte de la transparence financière et que bon nombre d'entre eux ne se réduisent pas à de simples foyers d'évasion fiscale. A défaut d'une telle assurance, et surtout de la mise sur pied d'un dispositif de contrôle administratif adapté à ce type de sociétés en nombre croissant, l'exclusion des dividendes et autres produits de participation distribués de la base imposable de la société récipiendaire, outre qu'il se résout pour le budget par des moins-values fiscales sans forcément s'inscrire dans le cadre d'une logique économique portée vers le progrès, consacre au fond la puissance des groupes d'intérêts au Maroc et l'influence insoupçonnée qu'ils exercent sur l'Etat (24).

La nécessité d'orienter la politique fiscale dans le sens de la rationalisation de la fonction économique de l'entreprise s'impose avec plus de force encore au niveau de l'IS. Ceci revient à opter pour un traitement fiscal différencié des bénéfices selon qu'ils sont distribués ou réinvestis. Il suffit pour cela de moduler le taux de l'IS en fonction de

l'attitude des actionnaires vis-à-vis des résultats de l'entreprise. Dans le premier cas, qui relève d'un comportement privilégiant le court terme, le maintien du taux de l'IS à 38%, c'est à dire à son niveau de 1993 est tout indiqué. En revanche, dans le second cas, parce qu'on privilégie la rentabilité à long terme en s'employant notamment à renforcer l'assise technico-financière ou organisationnelle de l'entreprise, la réduction du taux de l'IS à 34% semble plus appropriée.

c. En tout dernier lieu, la réduction du taux de l'IS à 36% et du taux plafond de l'IGR à 46% n'apporte aucune réponse au traitement fiscal désavantageux des sociétés de personnes par rapport aux sociétés de capitaux.

Il est en effet établi que la technique d'imposition proportionnelle joue plus en faveur des revenus professionnels que la technique d'imposition progressive (25).

Indépendamment de cette carence, la diminution du taux de pression fiscale sur les profits ne constitue un avantage que pour les entreprises bien portantes ou dont l'état de santé est en passe de s'améliorer, à savoir essentiellement les grandes entreprises, les entreprises de groupe abstraction faite de leur taille, et une proportion limitée de PME. C'est dire que dans l'état actuel des choses, pour un grand nombre de firmes, l'action publique par l'impôt n'est pratiquement d'aucun secours, ou du moins ne présente qu'un intérêt mineur relativement à d'autres moyens d'action. Sur ce plan l'Etat brille par son absence et la CGEM apparaît sous son vrai jour, à savoir une organisation patronale qui se limite à défendre les intérêts du secteur privé dominant plutôt que ceux des opérateurs économiques dans leur diversité.

Au Maroc, on a pris la fâcheuse habitude de taire le sort d'un nombre élevé de PME sinistrées (mort-vivantes). Et pour cause : l'Etat est, pour une large part, à l'origine de leurs difficultés, directement et / ou indirectement.

Il en est ainsi, tout d'abord, à la faveur d'une politique budgétaire et monétaire rigoureuse appliquée depuis 1978 avec pour conséquences :

- une contraction des commandes publiques et leur détournement fréquent, même quand elles portent sur des montants modestes, au profit de sociétés étrangères ou marocaines de groupe ;

- une chute de la demande privée de biens et services sous l'effet d'une baisse des salaires réels moyens et de l'emploi dans la fonction publique (y compris les collectivités locales et le secteur public) ;

- l'accumulation d'arriérés de paiement de l'Etat sans possibilités de compensation des impôts à acquitter par les entreprises créditrices ;

- la raréfaction des crédits d'exploitation et d'investissement ou à tout le moins le renchérissement de leur coût.

La politique de déprotection du marché intérieur n'a pas manqué elle aussi de condamner à la survie, voire à la disparition bon nombre de sociétés même parmi les plus importantes. C'est que non seulement elle revêt un caractère musclé, mais de plus elle fut engagée prématurément, c'est à dire à un moment où les conditions d'efficacité d'une libéralisation tous azimuts étaient loin d'être réunies au Maroc (1983-1984). Faute d'une politique de restructuration réfléchie et audacieuse menée à temps par les pouvoirs publics et le système financier, bien des entreprises privées autochtones ne pouvaient (ne

peuvent) résister ainsi avec succès à la concurrence étrangère aggravée par la contrebande (cf. note 45). L'ouverture du marché local dans des conditions aussi défavorables pour le Maroc devait conduire tout droit à la casse sur le plan économique et social et entraîner en pure perte la dévalorisation d'un stock croissant de capital humain et matériel.

Un retournement de tendance à ce niveau passe, entre autres, par une politique budgétaire non pas passive mais active. Une politique de restructuration des unités de production à problèmes doit désormais faire partie intégrante du paysage budgétaire (26) et surtout y occuper une place de choix. La reprise économique tout comme le traitement économique du chômage sont à ce prix. Ceci nécessite en particulier la création d'un fonds de restructuration et de garantie des prêts en faveur des PME, une sorte de tente à oxygène faisant fonction à la fois d'un hôpital budgétaire des entreprises en difficulté et d'un fonds d'assurance. La structure du budget, donc le rôle de l'Etat (y compris le secteur public et les collectivités locales) autant que celui du système bancaire sont à revoir en conséquence en prévision d'une adaptation positive de l'appareil productif national à la nouvelle donne de l'économie mondiale.

3.2. L'action de l'Etat par la dépense se caractérise elle aussi par un manque de cohérence et d'efficacité.

3.2.1. Premièrement, parce que les dépenses budgétaires (DB) présentent une structure fonctionnelle déformée. La tendance à ce niveau est à l'enlisement (ensablement).

Apparemment, la répartition des DB par grande catégorie dénote une légère amélioration en 1994 / 1993. Les dépenses de fonctionnement (DF) qui représentaient 52,2% du total en 1993 voient en effet leur part descendre à 50,5% en 1994. A l'inverse, celle des DI passe durant les mêmes années de 18,9 à 20,5%, enregistrant ainsi un accroissement de 1,6 point en pourcentage. Quant aux dépenses de la dette amortissable et de la dette flottante (DA & DF), elles restent pratiquement situées au même niveau soit 29%, ce qui leur permet d'occuper toujours la seconde place en importance.

En réalité, la loi de finances pour l'année 1994 imprime aux dépenses publiques une orientation plus déformée que par le passé.

a. Il y a lieu de noter tout d'abord la faiblesse persistante des DI. Celles-ci n'interviennent qu'à hauteur de 6,6% du PIB, soit un niveau prévisionnel des plus réduits depuis l'entrée en vigueur au Maroc d'une politique de stabilisation (1978) et/ou d'ajustement (1983).

A titre de comparaison, les DI programmées pour l'année 1994 se situent à peine, en prix courant au même niveau que celles de 1987 (1919,9 Mds DH) et, en prix constants, à un niveau nettement inférieur. Elles n'arrivent par ailleurs guère à retrouver la place de choix qu'elles occupaient encore en 1982, c'est-à-dire à la veille de la crise de cessation de paiements extérieurs (42,7% contre 46% pour les DF et 10,3% seulement pour les DA & DF).

De même, en considération d'une structure budgétaire standardisée ou normalisée (conseil économique et social de l'ONU, OCDE, etc.), les dépenses d'investissement au sens économique du terme seraient encore bien plus faibles. Depuis longtemps déjà, le budget d'investissement de l'Etat qui présente une configuration stéréotypée,

comprendrait à raison de 25 - 30% des dépenses de fonctionnement, notamment sous forme de frais de personnel ou de dépenses extra-civiles, etc. La loi de finances pour 1994 non seulement conserve intacte une telle distorsion voilée mais lui insuffle un nouveau dynamisme en inscrivant des opérations à caractère temporaire (cf. partie méthodologique) parmi les opérations à caractère définitif (cf. i).

En 1994, et sans oublier les impayés de l'Etat à ce titre (cf. avant), les dépenses d'investissement renfermeraient également pour des montants plus ou moins élevés des crédits devant servir au remboursement d'emprunts extérieurs ou intérieurs contractés par des entreprises publiques.

Cette façon de faire sent le procédé. Elle fausse l'analyse des dépenses publiques en général et des dépenses d'investissement en particulier.

b. En plus de leur faiblesse, il y a lieu de remarquer, en second lieu, un rétrécissement de l'espace budgétaire réservé aux activités à caractère économique et social.

La répartition fonctionnelle des DI limitée aux catégories d'analyse qui ne prêtent pas à confusion manifeste une évolution contrastée. On y relève :

D'une part, un renforcement de la tendance baissière amorcée en 1992 concernant les dépenses économiques et en 1993 concernant les dépenses sociales. Les principaux Ministères économiques n'absorbent en 1994 que 32,6% du total des DI contre 40,6% en 1993, soit 8 points de moins en pourcentage. Leur participation n'a jamais été aussi faible depuis 1986 avec des taux souvent supérieurs à 40% (Travaux publics

et formation professionnelle, Agriculture, Mines & Energie, Transports).

La part des principaux Ministères sociaux relativement aux DI descend quant à elle à 14,4% en 1994 contre 16,6% en 1993, enregistrant ainsi une perte de 2,2 points en pourcentage. Ce niveau est le plus bas qui soit depuis 1991 (Education Nationale, Santé, Habitat).

D'autre part, un renforcement de la tendance haussière s'agissant des dépenses politiques (1er Ministre, Administration de la défense Nationale, intérieur et information, justice, affaires étrangères). En 1994, cette catégorie de dépenses partiellement corrigée (27) représente 26,6 à 31,9% des dépenses d'investissement budgétaires (BGE) (compte tenu des services du 1er Ministre - Ministres d'Etat) contre 24,2% en 1993, soit une progression de 2,4 à 7,7 points en pourcentage.

La structure des créations d'emplois penche également de moins en moins en faveur des principaux ministères à vocation économique ou sociale (PMES).

Le nombre des créations brutes d'emplois est certes en augmentation de 64% en 1994/1993 (25510 contre 15557), toutefois dans ce total la part des PMES n'est plus que de 34 - 35% en 1994 contre 63 - 64% en 1993. Les nouveaux postes budgétaires affectés au ministère de l'enseignement se chiffrent à 7.000 et ceux affectés au ministère de la santé à 1.100, soit respectivement 1.250 (8250) et 100 (1200) en moins par rapport à l'année écoulée. Sauf exception, les principaux ministères économiques ne sont quant à eux cités que pour mémoire en matière de création d'emplois. Souvent, ils se limitent à remplacer, en les transformant, les quelques centaines de postes

libérés par les départs à la retraite. A preuve, le chômage des ingénieurs prend sans cesse de l'ampleur... Il est pourtant établi que l'administration et plus encore les secteurs privés et les collectivités locales connaissent un taux élevé de sous-encadrement...

A la lumière des développements qui précèdent, il ressort donc clairement que les charges de la dette tout comme les dépenses politiques exercent un effet d'éviction sans cesse prononcé sur les dépenses à caractère économique et social. Cette dynamique perverse en prenant plus de relief en 1994, il y va sans dire que l'idée selon laquelle la loi de finances pour l'année en cours se distingue, entre autres, par "l'augmentation du volume du budget d'investissement avec le redéploiement des crédits au profit des projets d'intérêts économique et social ne résiste guère à l'examen (cf. note n. 40).

3.2.2. Deuxièmement parce que les DI et les DF sont faiblement intégrées.

a. En plus de l'évolution défavorable de leur structure fonctionnelle, la faible intégration des DI et des DF constitue un indice autrement plus significatif du manque de cohérence et d'efficacité de l'action de l'Etat. C'est que, la relation entre les DI et les dépenses récurrentes ne reçoit pas encore suffisamment d'attention au Maroc.

Les projets d'investissement de l'administration (entendus dans le sens des dépenses d'absorption et non de transfert 2/3, 1/3) sont généralement préparés, approuvés (par le parlement) et réalisés en l'absence d'études d'impact qui supposent une estimation aussi précise que détaillée de leur coût annuel de fonctionnement (28). Il en résulte que les dépenses récurrentes quand elles ne s'inscrivent

pas fréquemment en baisse par rapport aux besoins sont rarement budgétisées à temps.

Indépendamment des risques réels de détournement auxquelles elles sont constamment exposées à bien des égards, la politique d'austérité budgétaire sélective à rebours en vigueur depuis 1978 aggrave encore plus les distorsions constatées à ce niveau. La règle étant d'appliquer aux dépenses de matériel et d'entretien le principe de subsidiarité, de leur consacrer un traitement résiduel.

Cela conduit tout droit à une sous-utilisation du potentiel humain et matériel existant quand ce n'est pas à sa détérioration / dévalorisation par manque d'entretien. Cela se traduit aussi par une perte de revenu, voire une dégradation de la qualité des services publics autant que leur degré de couverture.

b. Dans ces conditions, une affectation efficace des ressources publiques nécessite une intégration aussi étroite que possible des dépenses d'investissement et des dépenses de fonctionnement. Dans beaucoup de cas, il suffirait d'opter pour un accroissement mieux ciblé et plus prononcé des dépenses de fonctionnement économiques et sociales plutôt que des dépenses d'investissement.

La loi de finances pour 1994 ne marque aucun progrès sur ce terrain. Bien au contraire. Sous prétexte d'améliorer l'efficacité de l'action de l'Etat, la progression des dépenses de fonctionnement est plutôt contenue dans d'étroites limites. On n'a pas marqué de préciser dans ce sens que "la maîtrise des dépenses de fonctionnement et plus particulièrement celle des dépenses de matériel et des dépenses diverses a une autre signification : inciter les services publics à gérer d'une manière plus rationnelle les ressources humaines et matérielles mises à

leur disposition et à les utiliser de la meilleure manière possible. Autrement dit, il s'agit d'améliorer le rendement et l'efficacité de l'appareil administratif".

Cependant, en adoptant un comportement moutonnier parce que conforme aux canons des organismes financiers internationaux, on oublie que le gros du potentiel infrastructurel dont dispose le Maroc se trouve dans un piteux état faute de dépenses récurrentes suffisantes, ce qui hypothèque lourdement son rôle économique et social et approfondit la crise de légitimation de l'Etat. Paradoxalement, dans le même temps les pouvoirs publics entreprennent et / ou poursuivent la réalisation de nouveaux projets d'investissement sans se préoccuper sérieusement de leur utilité et encore moins des conditions à réunir en vue de garantir leur bonne marche sitôt achevés (29). Le seul fait qu'ils bénéficient de financements étrangers - à un moment où le trésor public n'arrive toujours pas à réintégrer le marché financier international et / ou la contrainte extérieure demeure préoccupante - rend, cela va de soi, sans importance toute autre considération (30).

Il se trouve aussi que la liste des chantiers interrompus s'allonge d'année en année et qu'au sortir de 1993 le stock de capital ainsi immobilisé dépasserait largement selon certaines estimations 3Mds DH (complexes culturels, éducatifs ou sanitaires ; ouvrages hydro-agricoles, etc.).

3.2.3. Troisièmement, deux autres facteurs d'importance se posent en obstacle à une gestion des projets d'investissement et des services publics dans des conditions satisfaisantes.

a. Le premier facteur a trait au degré de qualification du personnel administratif. Sur ce plan, on assiste à la fois à une pléthore d'agents

non qualifiés ou temporaires et à une pénurie de personnel compétent (techniciens et cadres scientifiques, administratifs ou financiers) (31).

La loi de finances pour 1994, en ignorant dans une large mesure les besoins en cadres des ministères économiques, voire sociaux (enseignement supérieur, culture, emploi, santé), n'autorise aucune amélioration sensible dans ce domaine combien stratégique quant à la marche d'une nation vers le progrès.

L'hypertrophie de l'appareil administratif est source de gaspillage en tout genre, de sorte qu'il a été démontré qu'on pouvait réduire les effectifs de 30% sans affecter en baisse le niveau des services rendus.

Le manque de cadres qualifiés constitue quant à lui un goulot d'étranglement de taille qui influence négativement la programmation autant que l'utilisation adéquates des crédits budgétaires ainsi que le fonctionnement des projets d'investissement une fois achevés.

La pléthore de personnel subalterne doublée d'une pénurie de personnel qualifié serait même à l'origine d'un phénomène d'hystérésie administrative : celui-ci traduit notamment l'incapacité de l'administration à orienter suffisamment son effort vers des directions nouvelles.

b. La politique des salaires pratiquée dans la fonction publique accentuée, en tant que second facteur explicatif, les effets pervers associés à la qualification déficiente du gros du personnel administratif.

Les salaires moyens dans la fonction publique sont généralement faibles et plus lourdement taxés que dans les autres pays riverains de la méditerranée. De plus, la tendance lourde est à leur baisse en termes réels. Ils présentent par ailleurs des disparités fortes et en constante aggravation (32).

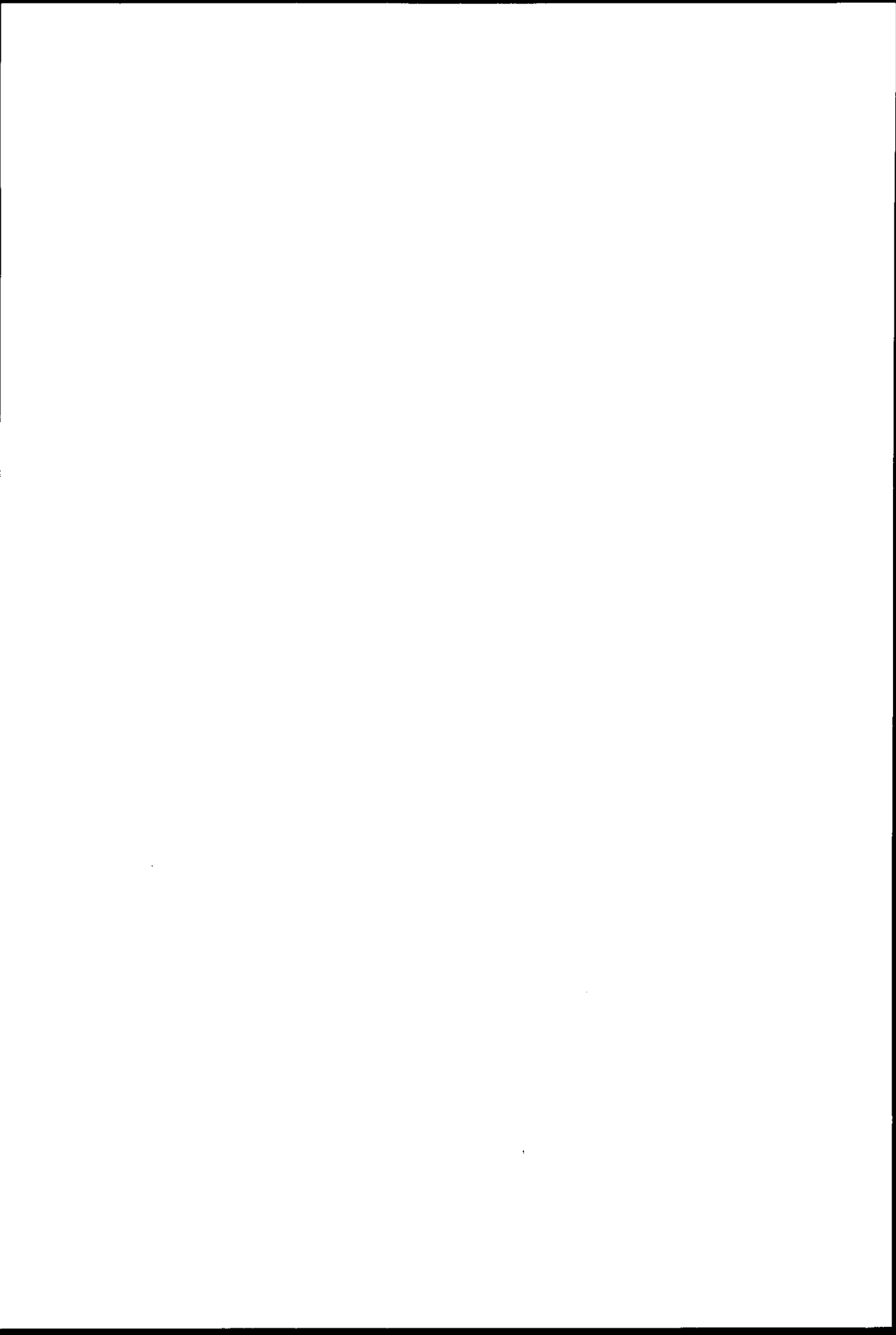
La loi de finances pour 1994 ne déroge pas à cette règle. La politique de gel des salaires nominaux est, sauf exception, toujours de rigueur ce qui, compte tenu de l'évolution positive de l'indice du coût de la vie, correspond à leur baisse en termes de pouvoir d'achat (33). Alors que les créations brutes d'emplois sont en augmentation d'une année à l'autre (25.510 en 1994 contre 15.557 en 1993), la part des dépenses de personnel qui était en 1993 de 64% relativement aux dépenses budgétaires globales (DF + DI + DA & DF) descend respectivement en 1994 à 60,8 et 30,7% (- 3,2 et - 2,7 points en pourcentage).

Les disparités de salaires nets d'impôts (IGR) connaissent, elles aussi, une accentuation en 1994 par rapport à 1993. C'est que, en 1994, on a certes relevé le seuil d'exonération de 15.000 à 18.000DH mais maintenu inchangés les taux d'imposition appliqués aux tranches de revenu comprises entre 18.001 et 90.000DH et réduit de 48 à 46% le taux fixé pour la tranche plafond (supérieure à 120.000DH jusqu'en 1993).

A l'évidence, de par ses effets démotivants, cette politique ne manquera pas d'entraîner une baisse de la productivité et de la qualité, déjà médiocres de longue date, des services publics. La même remarque vaut concernant les coupes claires opérées en direction des dépenses de matériels et d'entretien (cf. avant).

En conséquence de la dégradation du pouvoir d'achat de la masse des fonctionnaires autant que de leurs conditions de travail, l'administration éprouve de plus en plus de difficultés aussi bien à recruter qu'à retenir les cadres qualifiés et compétents. Phénomène bien plus inquiétant, une telle politique machiavélique quand elle n'ouvre pas

la porte à la corruption et au piratage, incite bon nombre de fonctionnaires à négliger le travail pour lequel ils sont payés et à rechercher - sans crainte d'être sanctionnés - un second emploi parfois nettement bien rémunéré. Cette pratique du cumul, fiscalement encouragée par l'Etat dans certains cas (ex. enseignement), n'est pas sans réduire le nombre d'emplois offerts aux jeunes en chômage de longue durée et perturber le fonctionnement des services avec toutes les conséquences néfastes qui s'en suivent pour les usagers et la collectivité.



EN GUISE DE CONCLUSION

La lecture de la loi de finances pour 1994 inspire deux conclusions ouvertes qui suggèrent les voies et moyens de nature à mettre les finances publiques au service d'une dynamique de croissance à haute priorité économique et sociale. Une conclusion en rapport avec la sociologie de l'Etat. Une conclusion en rapport avec le dilemme équilibre financier/croissance économique.

1. Deux conceptions de l'Etat se dégagent de l'examen de la politique budgétaire : celle de l'Etat "mou", qui porte la signature de G. Myrdal (34), et celle de l'Etat "clientéaire", dont la paternité revient à P. Rosanvallon(35).

Au travers de ces deux approches conceptuelles transparaît la crise de l'Etat de Droit. Elles fournissent un début d'explication, la première, de la crise des finances (drainage, affectation) et, la seconde, des choix et arbitrages équivoques auxquels procède l'Etat en conséquence.

1.1. L'Etat "mou"

L'Etat est ainsi qualifié parce qu'il "manque de détermination dans l'application des lois existantes ou montre peu d'empressement à en promulguer de nouvelles". Dans le cas spécifique du Maroc, et en considération de la politique budgétaire, la passivité de l'Etat prend au moins trois formes.

1.1.1. L'attitude laxiste des pouvoirs publics se vérifie en matière de lutte contre la fraude fiscale à ciel ouvert ou souterraine.

Ce phénomène est d'une ampleur jugée "alarmante" par les experts du FMI. Les moins-values fiscales frauduleuses sont actuellement estimées par défaut à 6MdsDH (9% environ des recettes fiscales prévisionnelles pour 1994). Leur répartition par type d'impôt se présente ainsi : IS (2Mds) ; IGR(0,8Md : revenus professionnels non agricoles), taxe sur les profits immobiliers (0,5Md) ; TVA (2,5Mds) (cf. note 6).

Surtout, il faut s'attendre à ce que la fraude soit également pratiquée par de nouveaux candidats, voire légitimée à mesure que le désengagement économique et social de l'Etat s'amplifie et que le train de vie de l'Administration gagne en luxe (alors que la politique d'austérité budgétaire est toujours de rigueur).

1.1.2. De fait, au Maroc, la technobureaucratie tout comme la politocratie vivent "au dessus des moyens" du pays.

Ces couches ou classes sociales influentes n'ont jamais été aussi à l'aise que depuis 1978.

A défaut d'une gestion démocratique des appareils d'Etat, la tendance est à prendre les biens publics pour des biens privés. A titre d'exemple, moins de 1% du total des fonctionnaires et des élus locaux utiliseraient à des fins privées plus de 40% du parc automobile de l'Administration et des collectivités locales ; de même, ils mobiliseraient indûment au service de la famille quelques 20.000 agents publics...!

L'Administration s'apparente de ce fait à un haut lieu de gaspillage / enrichissement. La Banque Mondiale tout comme le FMI, pourtant acquis à l'impératif de rationalisation des dépenses publiques, se sont bien gardés d'entrer en conflit avec cette race de fonctionnaires

en s'abstenant de faire des recommandations visant à tempérer ses appétits. Et pour cause : l'application du PAS suppose son approbation et sa collaboration active.

1.1.3. Au moment où l'Etat tolère des dépenses inconsidérées auxquelles s'adonnent à cœur joie le gros des fonctionnaires et des élus locaux qui occupent des postes de responsabilité, il se montre indifférent vis-à-vis de certaines pratiques budgétaires contraires aux droits de l'homme et largement méconnues.

Il en est ainsi de la pratique qui consiste à imposer les personnes handicapées abstraction faite de leur âge sans leur offrir de services en contrepartie (scolarisation, soins adaptés, etc.). A titre d'exemple, les équipements importés à leur compte dans l'unique but d'alléger leur souffrance ou de faciliter leur insertion dans la société sont lourdement taxés. Jusqu'en 1993, le taux d'imposition à l'importation atteignait 41,5% (36). En 1994, il reste situé à 25% même une fois admis le principe d'exonération de la TVA (37).

Une autre pratique non moins préjudiciable consiste pour l'Etat à payer des salaires nets inférieurs au SMIG à certaines catégories de personnel (agents permanents ou temporaires à salaires journaliers ou mensuels) (38). Les personnes qui sont dans ce cas se chiffrent à plusieurs dizaines de milliers. A cela s'ajoute le fait que les salaires moyens dans la fonction publique sont généralement faibles et évoluent à la baisse en termes de pouvoir d'achat. Dans ces conditions, il n'est pas étonnant de constater qu'au Maroc bien des agents de l'Administration et des collectivités locales figurent dans une proportion élevée parmi les 30% les plus pauvres de la population

1.2. La loi de finances pour 1994 recouvre en plus de la conception de l'Etat "mou" celle de l'Etat "clientélaire".

Fondamentalement, l'Etat est ainsi caractérisé en ce sens qu'il "contribue... à corporatiser la société. Quand il ne sait plus, ou ne peut plus, se fonder sur un compromis social d'ensemble, il multiplie les arrangements sociaux catégoriels, contribuant par là même à réduire sa légitimité". Cependant, à la différence des pays développés, au Maroc, l'Etat "clientélaire" prend racine et se développe dans un contexte étranger à celui de l'Etat-providence. C'est pourquoi, la "corporatisation de la société" revêt un caractère tronqué et produit une dynamique de récupération / exclusion.

1.2.1. Durant les quinze dernières années, le Maroc a en effet accumulé beaucoup de retard dans de nombreux domaines d'activité à la faveur de la politique de stabilisation / ajustement.

Le budget de 1994 se caractérise justement par la multiplicité des actions à entreprendre en conséquence. Il comprend pas moins de huit objectifs prioritaires et plus d'une dizaine de mesures d'accompagnement. Des doutes subsistent cependant quant à la capacité de l'Etat à garantir leur réalisation en même temps et correctement, à agir seul sur tous les fronts sinistrés.

La fin du cycle de rééchelonnement a certes fait naître des attentes longtemps étouffées quoique pleinement justifiées. Néanmoins, il se trouve que la crise des ressources publiques et son corollaire la crise de légitimation ont non seulement survécu à la sortie de la phase de rééchelonnement mais gagnent plus en précision et en intensité (cf. 2). De là découle l'impuissance de l'Etat à répondre aux attentes qui

s'expriment dans leur diversité et, partant, l'absence d'une vision globale et cohérente en matière de croissance économique et sociale.

L'Etat, faute de parvenir à négocier avec succès un compromis social d'ensemble, à même de créer un climat de confiance propice à la reprise des affaires, se limite à conclure des arrangements catégoriels avec des "forces agissantes" (des zaouïas d'intérêt) souvent en désarroi, en désaccord ou en quête d'une nouvelle identité ou d'un nouveau statut. Il en résulte une fragmentation des mesures de politique budgétaire, des querelles de clans et des conflits de compétence sans fin.

1.2.2. Le développement au Maroc du "phénomène de diffraction du social" (39) semble favoriser une telle évolution, ce qui revient à valoriser certes la situation de plus en plus de cadres ou "militants" actifs, mais aussi et surtout à sacrifier les maillons les plus faibles de la société, largement majoritaires, parmi lesquels figurent également des couches moyennes réputées aisées, ou à tout le moins leur progéniture.

"Le fruit vert peut tomber avant le fruit mûr", et c'est effectivement ce qui est en train de se produire. Le griot M.M.Diabaté avait donc vu juste...

2. La reconduction en 1994 de la politique exagérément déflationniste pratiquée de longue date n'est pas faite non plus pour préparer la sortie de crise sur de bonnes bases, en permettant notamment une réallocation de ressources plus avantageuse pour les investisseurs que pour les rentiers.

2.1. L'argumentaire officiel en la matière se réduit à une attaque en règle contre des partisans, supposés exister au Maroc (cf. note 5), d'une politique budgétaire expansionniste.

En effet, comme le souligne l'actuel ministre des finances, "d'aucuns estiment que l'Etat est en mesure de satisfaire davantage de besoins des citoyens en augmentant ses dépenses et en les finançant au moyen du déficit budgétaire. Mais, nous devons, ..., réfléchir longuement aux conséquences d'une politique basée sur la couverture des dépenses par un déficit continu, car l'Histoire nous apprend que la stabilité économique ne peut être séparée de l'équilibre des finances publiques. Bien que certaines théories considèrent qu'un déficit du Trésor n'est pas malsain quand il est provisoire, le fait est que l'équilibre financier est une condition fondamentale de l'équilibre économique.

En effet, compte tenu de l'interdépendance croissante des économies à l'échelle mondiale, les déséquilibres internes tels qu'ils apparaissent à travers le déficit du Trésor et l'inflation conduisent rapidement, et selon un enchaînement inéluctable, à des déséquilibres extérieurs : déficit dans les échanges avec l'extérieur, manque de devises, perte de valeur de la monnaie nationale, perturbation dans les services de la dette, etc...

Cet enchaînement conduit à des difficultés dans l'approvisionnement des marchés, qui se vident de toutes marchandises y compris les plus indispensables comme les produits alimentaires et les pièces de rechange. De même, les investisseurs, notamment étrangers, perdent confiance dans l'avenir économique du pays, ce qui ne les incite évidemment pas à y investir leurs fonds. Il

s'ensuit une baisse générale de l'activité économique et même la paralysie de l'appareil productif ce qui conduit, en fin de compte, à des conséquences sociales déplorables. Afin d'éviter ces conséquences différents pays s'efforcent aujourd'hui, par tous les moyens, de réduire leurs déficits budgétaires, y compris les pays qui disposent de monnaies fortes comme les Etats-Unis d'Amérique ou la France...

Parmi les objectifs de cette politique économique et financière figure la réalisation d'un taux de croissance économique élevé sans que l'inflation en soit le prix.

Certes, quand l'inflation est maintenue à des niveaux bas, elle dénote l'existence d'une situation économique et financière équilibrée et stable propre à inciter à l'investissement et à favoriser l'emploi. Par contre, quand elle dépasse les limites du raisonnable, elle indique l'existence de déséquilibres qui poussent les capitaux à fuir vers des pays à monnaie stable et exempts de surprises. Il est évident que l'inflation entame les revenus et plus particulièrement les revenus fixes et conduit par conséquent à une diminution de l'épargne et de là, à une contraction des investissements, à un ralentissement de la croissance et en fin de compte du niveau de vie. Ainsi apparaît clairement tout l'intérêt économique et social de la maîtrise de l'inflation qui dépasse les limites raisonnables" (40).

2.2. A ce discours scolastique, voire alarmiste, on pourrait opposer un autre de même genre développé par les partisans inconditionnels du déficit budgétaire.

Ceux-ci soutiennent en bloc qu'une politique déflationniste prolongée est redoutable parce qu'elle écrase les débiteurs au profit des

créanciers, fragilise les entreprises et alourdit le poids réel de la dette publique, que la déflation associée à la réduction des dépenses publiques d'investissement a un impact dépressif sur l'offre nationale et l'aggravation des déséquilibres financiers pour les entreprises qui travaillent pour le marché intérieur, qu'elle est sans vertu lorsqu'il existe des ressources oisives que l'on peut mettre en oeuvre pour produire des biens et services et surtout lorsqu'elle s'accompagne d'un accroissement du chômage endémique et enfonce l'économie dans la récession tout en privilégiant par ailleurs les tendances spéculatives et financieristes à la faveur de taux d'intérêt élevés,... (41).

2.3. Tout ceci pour dire que la reprise de la croissance au Maroc sur des bases saines est fonction d'une médication savamment dosée à base de keynésianisme et de monétarisme plutôt que de l'une des deux à l'exclusion de l'autre.

Certes, comme on n'a pas intérêt à pousser trop loin le financement monétaire des dépenses publiques, on n'a pas intérêt non plus à opter pour une réduction drastique du déficit budgétaire. Dans ces conditions, un déficit budgétaire porté et stabilisé à hauteur de 3 à 4% du PIB serait tout indiqué (42).

Encore faut-il rationaliser la structure des dépenses publiques de fonctionnement et d'investissement, en élargissant notamment l'espace réservé aux activités économiques et sociales de l'Etat moyennant entre autres la reconversion progressive et réussie d'autres activités, ou du moins l'arrêt de leur développement tentaculaire!

Encore faut-il s'employer à bien faire fonctionner les appareils d'Etat, en donnant à la préparation de la décision publique le soin

qu'elle mérite, en faisant un meilleur usage des ressources budgétaires et en mettant sur pied des structures de contrôle efficaces,...!

Le relâchement de la pression sur les dépenses publiques hors intérêts autant que la rationalisation de leur structure s'imposent au vu d'un double constat :

Les déboires de la politique de stabilisation / ajustement.

La politique de stabilisation amorcée en 1978 avec l'appui discret du FMI, puis initiée par lui à partir de 1980 (2ème semestre), a duré plus longtemps que prévu. Elle survit même à la fin du cycle de rééchelonnement alors que par définition son horizon temporel se situe dans le court ou le moyen terme. De surcroît, elle est allée beaucoup plus loin qu'il n'était strictement nécessaire du point de vue de la recherche de l'équilibre financier et contrarie, à bien des égards, la politique d'ajustement sectoriel initiée par la Banque Mondiale à partir de 1983. C'est que, la vision rigoriste sacrifie la croissance et l'emploi à la stabilité des prix et, partant, au rétablissement de l'équilibre financier interne et externe. Pour preuve, au Maroc, les critères de performance prévisionnels (ou de résultat), fixés par le FMI jusqu'en 1992, se réduisent généralement à quatre : taux d'inflation ; taux de progression des crédits bancaires au Trésor et à l'économie ; déficit budgétaire (base paiement et / ou ordonnancement) et déficit de la ~~balance~~ des opérations courantes mesurées en pourcentage du PIB, que l'Etat s'engage à baisser ou à maintenir à des niveaux faibles. Quant au taux de chômage structurel, qui connaît une

aggravation persistante et atteint un seuil critique de longue date, il ne fait guère partie des fondamentaux, ce qui interdit de mettre les finances publiques au service de l'économie (43).

L'interprétation forcée et/ou biaisée de l'origine des déséquilibres extérieurs qui découle de l'"approche budgétaire de la balance des paiements" (44).

Les tenants de cette approche sont d'avis que le déficit budgétaire constitue la principale cause des déficits extérieurs. De ce fait, ils préconisent de conduire la politique budgétaire de manière passive en prévision d'un retour à l'équilibre (cure d'amaigrissement ou purge déflationniste).

Au Maroc, toutefois, à partir du moment où, nonobstant la politique de rigueur en cours depuis 1978, les importations ne portent pas uniquement sur les besoins jugés essentiels du point de vue économique et social, c'est-à-dire eu égard à un processus d'allocation optimale des ressources, et où les foyers d'hémorragie de devises se multiplient ou s'élargissent (45), il n'est pas aisé d'administrer la preuve du bien fondé de cette relation causale à sens unique (déficit budgétaire --> déficit de la Balance des Opérations Courantes).

Rabat, le 26 février 1994.

NOTES

* Texte d'une communication présentée dans le cadre d'une journée d'étude organisée par L'E.N.A. (le 26 février 1994).

** Professeur d'Economie Financière et de Finances Publiques à La Faculté de Droit de Rabat.

1. Sitôt installé, le nouveau Parlement a consacré 10MDH environ au renouvellement de son parc automobile. Cette commande a servi à l'achat de voitures de luxe importées de marques Japonaises plutôt que de fabrication locale qui sont deux à trois fois moins chères et génèrent une valeur ajoutée de près de 30% (emplois, etc.).
2. On pourrait aussi signaler dans le même ordre d'idées le "fonds spécial pour la promotion hôtelière" (compte spécial 35 - 37) qui figure en 1994 pour un montant de 278MDH contre 190M en 1993, 120M en 1992 et 100M en 1991.

Il s'agit d'une avance codifiée non productive d'intérêts accordée par l'Etat aux promoteurs hôteliers pour une durée de 10ans et un délai de grâce de 5ans. Elle représente en général 15% du montant de l'investissement.

3. Contrairement à l'ONAREP, il n'est guère fait mention des charbonnages du Maroc (CDM) dans le cadre de la note de présentation. En revanche, il est précisé au niveau du rapport de la Commission des Finances que l'Etat s'engage à rembourser sur 10ans les emprunts des CDM venus à échéance et à payer les intérêts y afférents. En 1994, 242MDH sont prévus à cet effet en même temps qu'à l'octroi de subventions aux CDM (p. 151, t. 1).

La "mise en jeu de la garantie de l'Etat" pour un montant de 350MDH est à classer également parmi les opérations financières du budget général (ministère des finances - charges communes -code économique 917). Cette

somme est destinée à garantir l'octroi, aux conditions du marché, par un consortium de banques locales, d'un crédit à moyen terme au profit de l'ONE.

La comptabilisation budgétaire des arriérés privés accumulés dans le secteur de la pêche hauturière reste elle aussi à élucider. Au 30 novembre 1993, ces derniers totalisaient 2.866MDH répartis comme suit :

- montant acquitté par la Caisse Centrale de Garantie (CCG) à la place des débiteurs privés défaillants : 555MDH ;
- dettes rééchelonnées venues à échéance au profit du Trésor mais non remboursées : 1.777MDH ;
- intérêts de retard : 534MDH.

4. Cette forme de présentation ne date que de 1993.
5. Berrada, Abdelkader (1993), "La Loi de Finances pour l'année 1993 : la sortie du Maroc du marasme économique et social n'est pas pour demain !", *Annales Marocaines d'Economie*, Rabat, n. 6, pp. 5-30. cf. aussi *Al Asas* (revue mensuelle), Rabat, 1993, nos 115 - 116.
6. Berrada, Abdelkader, *L'état des Finances Publiques au Maroc (1978 - 1994)*, ouvrage en préparation.
7. cf. note 5.

Une centaine d'entreprises individuelles seulement se sont transformées en 1993 en sociétés de capitaux. Ce résultat a rendu nécessaire la reconduction des facilités fiscales décidées en 1993, voire leur renforcement par l'exonération de la taxe de la conservation foncière.

8. En tenant compte des autres impôts d'Etat dont les recettes sont affectées à raison de 90% aux collectivités locales, cette proportion dépasse 10% (la taxe

urbaine depuis 1962 et l'impôt des patentes depuis 1990). En incluant les taxes locales à proprement parler, cette proportion remonte à 12 - 16% (1986 - 1990).

9. Le Solde Economique est un indicateur récent dont la paternité revient aux économistes de la CEPAL. Il est appelé déficit primaire (+ ou -) par les experts du FMI. Il correspond à la différence entre les recettes budgétaires courantes et les dépenses hors intérêts : RC - (dépenses de fonctionnement + dépenses d'investissement).

DF = dépenses de biens et services + subventions et transferts courants.

DF = dépenses de personnel + dépenses de matériel et dépenses diverses + charges communes + dépenses imprévues (optique loi de finances).

Le solde économique est une grandeur appropriée pour autant que dans le cadre des programmes d'ajustement structurel les dépenses d'investissement ont fortement baissé.

Cf. Williamson, John (1990), "What Washington means by Policy Reform", Latin America Adjustment, Williamson J. (edit), (Washington, Institute For International Economics).

Tanzi, Vito (1989), "Fiscal Policy and Economic Restructuring in Latin America", Rio De Janeiro (7 - 8 August).

10. Le solde financier se différencie du Solde économique par la prise en compte des dépenses budgétaires affectées au paiement des intérêts (Cf. note n. 6).
11. Jusqu'en 1993, il n'y avait qu'un seul taux fixé à 12,5%. En 1994, le PFI comporte trois taux :
- un taux de 12,5% relatif aux importations de produits pharmaceutiques ou de matières premières servant à leur production ou à leur conditionnement ;

- un taux de 10% portant sur les matériels, outillages et biens d'équipement importés dans le cadre des codes d'investissement ;

- un taux de 15% appliqué aux autres catégories d'importation.

12. La participation à la solidarité nationale dont la création remonte à 1979 - 1980 n'est citée que pour mémoire au niveau des "recettes exceptionnelles et recettes d'emprunt". Elle figure par contre parmi les impôts directs et les recettes y afférentes servent à financer la réalisation de projets socio-économiques dans les zones sahariennes récupérées par le Maroc en 1975 et 1979. C'est le 3e impôt direct du point de vue rendement après l'IGR et l'IS (0,4 - 0,5% : PIB).

13. Les gains de rééchelonnement occupent depuis 1983 la première place en tant que source de financement du déficit budgétaire (en % du PIB).

	1983	84	85	86	87	88	89	90
a.	11,5	8,1	8,6	5,8	6,4	5,7	4,9	4,6
b.	4,6	7,7	5,6	8,2	6,3	4,2	3,8	4,8
c.	1,0	0,1	1,9	0,0	0,0	0,6	0,0	3,0

a. Déficit budgétaire global base paiements.

b. Gains de rééchelonnement (intérêts + amortissement).

c. Dons accordés essentiellement par L'ARABIE SAOUDITE et LES E.A.U.

14. Cf. 3.1.1.

15. En 1993, le montant des dons avoisine 1MddH seulement (842MDH).

16. Tanzi, Vito (13 janvier 1987), "Politique budgétaire, Croissance et Programme de Stabilisation", document de travail du FMI, p. 7.

17. L'ensemble des taxes sur les produits pétroliers rapportent à l'Etat 15%

environ des recettes fiscales budgétaires (y compris les 30% de la TVA transférés aux collectivités locales). Leur volume effectif (réalisations) grimpe de 7.200MDH en 1991 à 8.300MDH en 1992 et 9.098MDH en 1993 (droits de douane à l'importation + prélèvement fiscal à l'importation + taxe sur la valeur ajoutée + taxes intérieures de consommation + taxe exceptionnelle sur les produits pétroliers). Durant les mêmes années, la TEPP a totalisé respectivement 3.372, 4.520 et 4.946MDH.

18. Sur la théorisation du phénomène bureaucratique, voir :

- * Tullock, Gordon (1978), *Le Marché Politique, analyse économique des processus politiques*, Paris, Economica.
- * Niskanen, W.A. (1971), *Bureaucraty and Representative Government*, Chicago, Aldine.
- * Greffe, Xavier (1981), *Analyse économique de la bureaucratie*, Paris, Economica.
- * Borchrding, T.E. (ed.) (1977), *Budgets and Bureaucrats*, Duke University Press, Durham, North Carolina.
- * Breton, A. (1974), *The Economic Theory of Representative Government*, Macmillan, London.
- * Breton, A. (1978), "State expenditure from a Marxist perspective", *Journal of Public Economics*, 9, 221 - 238.
- * Feldstein, M.S. and inman, R.P. (eds.) (1977), *The Economics of Public Services*, Macmillan, London.
- * Allais, Maurice (1977), *L'impôt sur le capital et la réforme monétaire*, Paris, Hermann.

19. L'institution de la technique de l'amortissement dégressif ou accéléré constitue une mesure d'importance. Désormais, le taux d'amortissement est fixé en appliquant au taux d'amortissement normal les coefficients suivants : 1,5 - 2 et 3 pour les biens dont la durée d'amortissement respective est de 3 ou 4 ans, 5 ou 6 ans, supérieure à 6 ans.
20. En 1993, le taux maximum s'appliquait à la tranche plafond supérieure à 120.000DH. En 1994, la réduction de ce taux à 46% qui s'applique à la tranche de revenu supérieure à 90.000DH entraîne par là même la suppression de la tranche de revenu dépassant 120.000DH et l'allégement du taux de l'IGR de deux points en pourcentage sur cette tranche.
21. Il y a lieu de signaler aussi une mesure d'ordre qualitatif visant à améliorer la trésorerie de l'entreprise. Celle-ci porte sur l'imputation en faveur de l'entreprise de l'excédent de versement des acomptes provisionnels ou de la cotisation minimale.
22. Berrada, Abdelkader (1992), Etat et Capital Privé au Maroc (1956 - 1980), thèse d'Etat ès-sciences économiques, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, t.1.
23. En 1989, on estimait à 1 395MDH le montant des moins-values fiscales associées aux codes d'investissement non agricoles, soit 0,72% PIB, 3,4% recettes fiscales budgétaires globales ou 12,6% recettes procurées par les principaux impôts touchés par les codes. Sa structure se présente ainsi :

Impôts	Montant (DH)	/ recettes théoriques (%)	/ recettes totales (%)
IBP/IS	498,8	50,7	12,3
a.	253	49,6	6,3
b.	243	51,9	6,1
TVA (intér.)	314,8		2,9
Droits de			
douanes	583,1	59,2	14,5
- Importat.	580,9	100,0	14,4
- PFI	2,2	0,5	0,1
Total	1394,7		12,6

a. Code d'investissement

b. Code d'exportation

Source : Ministère des Finances

24. Cf. note 22.

* Saadi, M.S. (1989), *Les Groupes Financiers au Maroc*, Rabat, édit. OKAD (prix du Maroc 1990).

* Darouich, A. - Chiguer, M. - Berrada, A. (1988), *Etudes sur le secteur industriel au Maroc*, Rabat, Arabian Al Hilal.

* Darouich, A. (1989), *intervention bancaire et concentration de capital au Maroc*, mémoire de DES en économie, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales de Rabat.

* Berrada, A. et Saadi, M.S. (1992), "Le grand capital privé marocain", in *Le Maroc Actuel*, études réunies par J.C. Santucci, Paris, ed. du CNRS.

- * Economie et socialisme (1992), Rabat, n° 12 (revue).
25. Berrada, Abdelkader (1984), "A propos de la réforme fiscale au Maroc", revue juridique, politique et économique du Maroc Rabat, n. 15.
- _____, _____ (1990), "L'IGR au Maroc : réflexions préliminaires", RJPFM, Rabat, n. 23.
26. Le fonds spécial pour le financement de la PME créé en 1979 n'est cité que pour mémoire en 1993 - 1994 (compte d'affectation spéciale n. 35 - 40).
- En 1991, on parlait de la création d'un "fonds de garantie" au profit des PME exportatrices et en 1992 on a créé une société de capital risque en collaboration avec la BEI. Ces initiatives mériteraient d'englober aussi d'autres catégories d'entreprises.
27. Y compris le "versement au compte de modernisation de l'équipement" (Ministère des Finances - charges communes d'investissement - code économique 74).
28. Depuis quelques années, on a opté au niveau de la direction du budget pour une réorganisation des services par grands secteurs et une intégration des dépenses de fonctionnement et d'investissement (secteurs sociaux, sect. des équipements productifs, etc.). Ceci dénote un léger mieux mais ne permet pas encore une programmation intégrée et un suivi rigoureux de ces deux catégories de dépenses.
29. On pourrait, à titre d'exemple, citer le cas des nombreuses "Ecoles supérieures de technologie", des "Facultés de sciences et techniques" et des "Ecoles supérieures de commerce et de gestion" qui reviennent chacune entre 80 et 165 MDH. Non seulement elles sont rarement achevées à temps - ce qui ne manque pas d'entraîner des surcoûts-, mais même une fois achevées, bon

nombre d'entre elles ne démarrent qu'après quelques années de retard ou ne tournent qu'au ralenti faute d'encadrants ou de techniciens en nombre suffisant et surtout correctement formés et rémunérés, voire d'étudiants qui présentent un profil approprié.

Il y a lieu de noter par ailleurs que dans les Facultés "traditionnelles" déjà en place, on ne dispense généralement qu'un enseignement au rabais à défaut notamment de crédits de fonctionnement et / ou d'investissement suffisants.

- 30.** Berrada, Mohamed (15 février 1992), "Une politique Euro - Maghrébine pour demain", colloque de Marseille sur le devenir des relations Euro-Maghrébines (alors Ministre des Finances).
- 31.** La dernière enquête en date remonte à 1980. Elle révèle les résultats suivants
- Agents Administratifs non qualifiés : 52%
 - ----- qualifiés : 27%
 - Techniciens et Agents de maîtrise : 13%
 - Cadres supérieurs et Ingénieurs : 8%

Par ailleurs, 13% des fonctionnaires et agents de l'Etat sont temporaires.

- 32.** Dans la seconde moitié de la décennie 80, l'écart entre les traitements les plus élevés et les traitements les moins élevés (échelle 11 ou hors échelle / échelle 1) était de 14,3 / 1 contre 8,4 / 1 dans le courant des années 70 et 6,5 / 1 en 1967. Au début des années 90 l'écart est porté à 20 / 1. En fait, il dépasse largement 30 / 1 compte tenu pour partie des avantages en nature et / ou financiers dont bénéficient les cadres supérieurs de l'Etat qui exercent des responsabilités.
- 33.** Le taux d'inflation annuel moyen ne dépasse pas officiellement 5% depuis quelques années.

34. Gunnar, Myrdal (1971), *Le défi du monde pauvre*, Paris, Gallimard.
-----, ----- (1976), *Le drame de l'Asie, enquête sur la pauvreté des nations*, Paris, Seuil.
35. Rosanvallon, Pierre (1981), *La crise de l'Etat-providence*, Paris, Seuil.
36. Droits de douanes à l'importation (10%) + PFI (12,5%)+ TVA (19%).
37. L'initiative de cette mesure me revient et sa concrétisation au Ministre des Droits de l'Homme ainsi qu'au Ministre de la Santé. Quant à l'ancien (Mohamed Berrada) et au "nouveau" (M'hamed Sagou) ministre des Finances, ils sont restés insensibles à ce problème.
38. De surcroît, l'Etat ne garantit plus, au mépris des lois en vigueur, le même traitement de base à diplômés équivalents.

La tendance lourde est au développement, au niveau de l'Administration et des Collectivités Locales, du phénomène de dévalorisation fonctionnelle et statutaire.

39. D'après P. Rosanvallon, "la diffraction du social traduit d'abord l'éclatement de l'espace économique auquel correspondent à la fois la segmentation du marché du travail et le développement de l'économie souterraine. Il accompagne ensuite la recherche d'alternatives individuelles dans le labyrinthe des statuts, des réglementations : un nombre croissant d'individus finit par estimer plus avantageux de déterminer son propre chemin critique dans le grand graphe social que d'améliorer sa condition dans le cadre d'une avancée collective. Les rapports de l'individu et du collectif s'en trouvent bouleversés et les organisations collectives, dont les syndicats, en mesurent chaque jour les conséquences dans la tendance à la baisse de leurs effectifs". (p. 133, opt. cit.). Au Maroc, ce phénomène frappe aussi de plein fouet une grande partie de l'intelligentsia nationaliste et progressiste... Celle-ci mange à tous les râteliers.

Cf. notamment Entelis, John P.(1989), culture and counterculture in Moroccan Politics, westriew press.

40. Sagou, M'hamed (déc. 1993), discours de présentation du projet de Loi de Finances pour l'année 1994 devant la Chambre des Représentants.

41. Sur le débat qui oppose ces courants de pensée, voir notamment :

* Nell, Edward (1988), prosperity and Public Spending, Boston, Unwin Hy man.

* Crozet, Yves (1994), inflation ou déflation ? Actualité d'un dilemme, Nathan.

* Mattick, Paul (1972), Marx et Keynes, Paris, Gallimard.

* _____ , _____ (1976). Crise et théories des crises, Paris, Champs Libres.

* Robinson, Joan (1967), Philosophie Economique, Paris, Gallimard.

42. Déficit budgétaire base paiement = Déficit budgétaire base ordonnancement, ce qui suppose l'absence d'arriérés. Les dépenses courantes comprennent aussi les dépenses d'investissement affectées à la Défense Nationale. A noter que dans le cas du Maroc ces dernières revêtent un caractère purement défensif.

43. En 1994, le déficit budgétaire (dont on ne précise cependant ni la nature ni le contenu - cf. 2e partie pour la critique) est fixé à 1,5% / PIB, le taux d'inflation à 4% et le déficit de la balance des opérations courantes à 2,1% PIB.

Il y a lieu de préciser qu'au Maroc il n'existe pas d'allocation chômage. C'est reconnaître que Jacques Rueff ne manque pas d'adeptes mais ailleurs qu'en France.

44. * Balassa, Bela (1988), "Public Finance and Economic Development", The

World Bank, PPR Working Papers.

* Tanzi, Vito (1986), "Is There a Limit to the Size of Fiscal Deficits in Developing countries?", in *Public Finance and Public Debt*, Bernard P. Herber (ed.), Wayne State University Press.

* Girardin, E. et Marois, W. (1987), "déficit budgétaire et déficit externe : une analyse empirique", *revue d'économie politique*, Paris, n. 1, pp. 51 - 78.

* Cf. aussi note n. 6.

45. Dans une note interne datant du 15 Mai 1989, les services de l'Office des Changes estiment que la contrebande porte sur un montant compris entre 3 et 6 Mds DH ("Au sujet de l'origine du financement de la contrebande"). D'autres sources récentes estiment ce montant à 2 Mds \$ environ.

De leur côté, le mode de calcul des royalties autant que des prix de transfert et de gestion du tourisme de groupe par des agences souvent étrangères privent le Maroc de revenus élevés en devises.

LES RECETTES FISCALES DANS LA POLITIQUE BUDGÉTAIRE AU MAROC

Farid LAKHDAR GHAZAL*

Tout le monde s'accorde à dire que les "économies en développement" seraient des économies libérales inachevées en raison de la persistance en leur sein de plusieurs distorsions⁽¹⁾.

Le Maroc, figurant dans ce panel, n'échappe pas à la règle et ceci est d'autant plus visible que la mise à l'épreuve des finances publiques dans le cadre des Programmes d'Ajustement Structurel (P.A.S) témoigne de l'écartèlement entre les données économiques et les données financières.

En effet, si l'on peut se targuer du fait que le déficit du budget se soit amenuisé en passant de 12,5% du Produit Intérieur Brut (P.J.B) en 1983, à 1,7% en 1992⁽²⁾, puis à 2,2% en 1993, il n'en demeure pas moins que le rétablissement des équilibres monétaires et financiers s'est réalisé avec un coût social des plus élevés.

* Professeur à la faculté de Droit Rabat-Agdal.

(1) Dont la distorsion fiscale.

(2) L'épargne publique se consolidant pour représenter 5% du P.J.B en 1992, voire même 5,5% en 1993, après avoir été négative au début de la Décennie 80

D'ailleurs, les autorités de la politique économique en sont conscientes en voulant faire des dernières lois de finances des dahirs budgétaires à vocation sociale⁽³⁾.

Ainsi, l'ajustement affublé de la stabilisation macroéconomique combinée aux réformes structurelles défraie toujours la chronique, bien que soit proposée la nouvelle notion d'"ajustement à visage humain".

En effet, quelle que soit la raison qui les impose, ces politiques d'ajustement préparées pour divers cas d'économies ne sauraient évacuer la notion d'équité⁽⁴⁾, autrement dit elles risqueraient de déboucher sur une impasse semblable à celle qu'il y a environ quarante ans, lorsqu'on commettait la confusion qui consistait à assimiler développement et croissance⁽⁵⁾.

Si l'ajustement s'impose aux économies "en transition", il faudrait tout de même le combiner avec l'objectif d'équité. Dans cet ordre d'idées, il a été démontré que le meilleur moyen de concilier stabilisation et équité, revient à stabiliser, c'est-à-dire réagir avant la déclaration de la crise de liquidité (mieux vaut prévenir que guérir):

-
- 3) En l'Occurrence, la loi de Finances pour 1994 a prévu un accroissement de 25% des crédits alloués aux départements à caractère social. Par ailleurs, du point de vue fiscal, par exemple, et dans le but d'alléger la charge fiscale des retraités, cette même loi de finances a relevé le taux d'abattement forfaitaire applicable au montant brut imposable des pensions et rentes viagères de 25% à 35%.
Vie économique du 6/5/94, n° 3763, p 20.
 - (4) Il est vrai que certains moyens sont plus coûteux que d'autres en termes de coût social. Par exemple; il faut éviter l'augmentation des prix des produits alimentaires de base par une hausse de l'impôt.
 - (5) Certes l'on n'a pas manqué de surajouter à l'objectif de croissance celui d'une distribution équitable de ses bénéfices. Cf. L'ajustement et l'équité, par F.Bourgimgnon et C. Morrison.

comme ce fut le cas en Indonésie⁽⁶⁾ et en Malaisie où les niveaux de vie ont, paraît-il continué à s'améliorer pendant la période de stabilisation. Ainsi, si les déséquilibres au départ sont moins exacerbés, la réduction de la demande globale pourrait s'avérer moins drastique.

Ce n'est pas le cas du Maroc dont la "crise de paiement" a permis l'avènement du rééchelonnement (Juin 1983) lequel a pris fin avec la loi de Finances de 1993. En matière de finances publiques, l'attention est toujours accordée à la réduction du déficit budgétaire à travers l'amélioration des recettes. Plus précisément, les recettes fiscales de par leur ampleur dans la structure des recettes publiques sont toujours sollicitées par les exigences du budget en matière de couverture financière, mais jusqu'à quel niveau⁽⁷⁾ ?.

Sans doute compte-t-on sur un certain élargissement de l'assiette fiscale, mais ne risque-t-on pas d'atteindre plus tôt que prévu le seuil de saturation ? à moins de s'atteler sérieusement à la lutte contre la fraude fiscale.....

C'est pourquoi nous nous proposons d'aborder deux axes dans le cadre de cet article :

1 - Les recettes fiscales prises entre les données structurelles de l'économie et la conjoncture

(6) Le nombre des pauvres en Indonésie est "estimé" à 17% de la population (Comparé à 18,6% pour les U.S.A) selon la définition adoptée par le Gouvernement américain. Cependant, la Banque Mondiale avoue que "les besoins de la comparaison internationale et de l'agrégation obligent à utiliser un tel seuil de pauvreté..." (forcément arbitraire et sans référence aux conditions de la pauvreté des pays). Cf. Rapport de la B.M sur le développement... 1990.

(7) Puisque la pression fiscale a atteint le seuil critique. D'ailleurs, celle-ci ne peut que s'élever dangereusement avec l'exemption du secteur agricole malgré sa forte participation au Produit Intérieur Brut. Ainsi peut-on lire dans le rapport de Bank Al Maghrib relatif à l'exercice 1992 (p74) "la pression fiscale ressort à 27,4% si l'on exclut le secteur agricole qui est exonéré de tout impôt".

2 - Les recettes fiscales face au caractère chronique du déficit budgétaire.

1 - Les recettes fiscales prises entre les données structurelles de l'économie et la conjoncture.

Au préalable, il serait nécessaire de faire une remarque, à savoir que les facteurs économiques (niveau moyen du revenu national, degré d'ouverture de l'économie, intensité des échanges, degré de monétarisation....) auraient chacun une influence significative sur la faculté contributive du pays.

Toujours est-il que dans les pays où la pression fiscale est faible, les pouvoirs publics auront normalement une capacité plus réduite d'assurer la satisfaction des impératifs essentiels (logement, santé publique, investissement public....).

C'est que cette capacité, croit-on savoir, est déterminée par un certain nombre de facteurs :

a) Les déterminants de la capacité fiscale

Avec un taux de pression fiscale moyen de 18,2% pendant la Décennie 80, le Maroc fait quand-même partie des pays les plus lourdement imposés. Il reste que cette pression fiscale se différencie d'une catégorie socio-professionnelle à une autre et trouve sa faiblesse dans le fait de jouer à rebours vis-à-vis de l'objectif d'équité fiscale; en effet, malgré les objectifs affichés, au vu de la structure des recettes fiscales, on remarque toujours la prépondérance des impôts indirects.

* Les revenus individuels :

Les différences dans les revenus individuels semblent constituer

une explication évidente des écarts caractérisant la part de la fiscalité dans le Produit Intérieur Brut (P.I.B) suivant les pays. Dans les pays les plus démunis, la marge qui existe entre le revenu individuel et la part du revenu affectée à la satisfaction des besoins essentiels est nettement plus réduite que dans les pays à revenus intermédiaires. A contrario, la capacité fiscale devrait être supérieure dans les pays dotés de revenus individuels plus élevés.

* La structure du commerce international.

On a longtemps pensé que les différences de niveau, et en particulier de structure du commerce international, avaient un impact beaucoup plus important sur la part de la fiscalité dans les pays en voie de développement.

Pendant des décennies, le degré d'ouverture d'une économie donnée était considéré affecter notamment sa capacité de prélèvement fiscal. Les pays où le rapport de l'exportation ou de l'importation au Produit Intérieur Brut était plus élevé devaient, normalement avoir, toutes choses égales par ailleurs, des niveaux de fiscalité supérieurs à ceux des pays dans lesquels le commerce international était relativement moins important.

Au Maroc, la taxe sur les transactions et échanges internationaux a occupé en moyenne une part de 54,8% des impôts indirects durant la Décennie 80, marquée par une régression à hauteur d'environ 14 points de 1981 à 1987, avant de connaître une reprise depuis (7,5 points en 1988, 2 points en 1989 et 1 seul point en 1990). Il n'empêche que le droit de douane maximum, en guise de fidélité aux exigences de la libéralisation passant par l'ouverture de nos frontières, a été ramené de

40% en 1983, à 45% en 1991, puis à 40% en 1992 et à 35% en 1993. Ceci a dû être pour quelque chose dans la remarquable chute de la quote-part des droits de douane dans les impôts indirects en 1992 (28,1%), ainsi que dans les recettes fiscales (23,56%)⁽⁸⁾. Pour donner davantage de détails, on ne peut être plus convaincant que le Rapport de Bank Al Maghrib relatif à l'exercice 1992 :

"Quant aux droits et taxes douaniers, ils ont totalisé 12,3 milliards de dirhams répartis presque également entre les droits de douane et le prélèvement fiscal à l'importation. Ils ont enregistré un accroissement de 7,2%, deux fois moins élevé que celui observé en 1991. Cette évolution trouve son origine dans les modifications intervenues dans la structure du commerce extérieur, comprenant en 1992 une large part de produits exonérés en totalité ou en partie, ainsi que dans l'abaissement du taux maximum des droits de douane de 45% à 40% décidé en milieu d'année⁽⁹⁾".

b) Les limites de la pression fiscale

Elles peuvent être d'ordre économique dans la mesure où les franchir entraînerait de graves conséquences pour la production et la répartition ; comme elles peuvent être d'ordre politique, les gouvernements reconnaissant qu'une pression fiscale excessive, dépassant certaines limites⁽¹⁰⁾, est porteuse de conséquences économiques fâcheuses et suscite des résistances.

(8) Alors qu'elle atteignait 42% des recettes fiscales en 1990, voire 45,2% en 1981.

(9) Voir page 74 du rapport en question.

Encore que si l'on réduit les droits de douane sans dévaluer la monnaie, on risque de diriger la demande nationale vers les importations, ce qui nuirait à la production nationale et provoquerait le chômage, donc une situation récessionniste. C'est pour cela que la taxation des importations et des exportations appelle une réforme sérieuse dans les "Pays En Développement". Se référer pour cela à A. Cheasty in: "Les conséquences budgétaires d'une réduction des taxes sur le commerce extérieur", Finances et Développement, Mars 1990, p 37.

(10) On se heurterait à une limite absolue si l'on ne pouvait plus obtenir de revenu supplémentaire en accroissant les taux d'imposition ou en prélevant de nouveaux impôts.

La limite de la pression fiscale reflète ni plus ni moins un jugement d'après lequel le dommage que causerait une augmentation des impôts au-delà d'un certain seuil compenserait les avantages tirés d'un accroissement des recettes pour financer les dépenses publiques ou pour réduire le taux d'inflation.

C'est dire l'impact des structures économiques sur les recettes fiscales. Mais que peuvent ces dernières à l'égard du caractère structurel du déficit budgétaire ?

2 - Les recettes fiscales face au caractère chronique du déficit budgétaire :

Pendant plus d'une décennie, toutes les lois de finances ont modifié quelque chose dans la fiscalité. La plus remarquable est entre autres celle qui a, bien entendu, introduit la Réforme Fiscale quoique avec beaucoup de retard⁽¹¹⁾.

Les nouvelles versions fiscales concrétisées par la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A introduite le 1/4/1986), L'Impôt sur les Sociétés (Is lancé en 1987) et l'Impôt Général sur les Revenus (IGR mis en vigueur en 1990) reviennent, en principe, à moderniser le dispositif fiscal tout en le rationalisant, à simplifier le système d'imposition tout en veillant à la réalisation d'une meilleure répartition de la charge fiscale, notamment par l'élargissement de l'assiette et la réduction des taux d'imposition.

Si les différentes lois de finances se suivent sans trop se ressembler, il n'en demeure pas moins que le déficit budgétaire est plutôt structurel.

Ainsi est-il remarquable de constater le grand bond effectué par l'élasticité des recettes fiscales en passant à 3,81 en 1987 "de

(11) Puisque ses prémices remontent au début du plan 1973 - 77.

lendemain" de l'introduction de la Taxe sur la Valeur Ajoutée⁽¹²⁾, après avoir subi une chute prononcée de 1981 à 1986. Mais ce bond fut encore plus spectaculaire sous la bénédiction de la loi de Finances pour l'année 1992⁽¹³⁾, avec un coefficient d'élasticité très proche de ce qui a été prévu, à savoir 9,3 (au lieu de 9,6) et une pression fiscale de 24% !

Ceci devrait (dans l'optique prévisionnelle) contracter le taux du déficit global en le ramenant en 1992 à -0,6%, alors qu'il était six fois plus important en 1989. Bien mieux, le déficit global en proportion du P.I.B a été résorbé à concurrence du tiers de 1986 à 1990 en étant ramené de -9,9% à -3,3%; par la suite, sa résorption s'est avérée très timide, le déficit passant de -1,8% en 1991 à -1,7% en 1992.

Il faut néanmoins avouer que les performances du système fiscal sont restées en-deçà des attentes. En effet, si au niveau des dimensions budgétaires de l'ajustement, il a été constaté que plus de la moitié des pays étudiés ont accru leur pression fiscale, dans la plupart d'entre eux l'accroissement effectif des recettes est demeuré inférieur à l'objectif. Du reste, si l'on convient que l'utilisation optimale des ressources d'un pays passe par l'accroissement des revenus disponibles, il faut bien souligner que la politique économique marocaine a tendance à donner la préférence à la fiscalité, reléguant par là, au deuxième plan, l'épargne et l'inflation⁽¹⁴⁾.

(12) Cependant, cette dernière a vu sa quote - part dans les impôts indirects régresser régulièrement, du moins jusqu'en 1991 (baisse de 11 points par rapport à 1986). Cela n'a pas été le cas de l'IS dont la part dans les impôts directs s'est montrée plus réconfortante (de 26,6% en 1988, celle-ci passait à 41,5% en 1991). Ces résultats sont-ils positifs à cause des bonnes déclarations des entreprises? En tout cas, la tendance continue avec une progression de 12% des bénéfices déclarés sur l'exercice 1992.

(13) Celle - ci se voulait essentiellement une loi fiscale.

(14) En effet, l'on croirait volontiers aux vertus de l'augmentation de la pression fiscale faisant qu'elle se situe généralement dans le cadre d'une politique de rigueur et de lutte contre l'inflation.

Il est par conséquent clair que les dispositions fiscales ne cessent de connaître des remaniements exigés par l'aiguillon fiscal agissant quantitativement à travers la masse et le solde du budget, mais également qualitativement par le biais de la structure du prélèvement fiscal.

Pour cela, prenons trois exemples relatifs aux dernières lois de finances⁽¹⁵⁾, exemples mettant en évidence la volonté de l'Etat d'accomplir à l'impôt sa fonction financière au détriment des deux autres (économique et sociale).

Ceci est d'autant plus regrettable que la structure des recettes fiscales marque une reculade contradictoire avec les objectifs affichés.

a) la loi de Finances de 1992

S'incrimant dans un cadre optimiste, cette loi de finances visait les objectifs suivants :

- La réalisation d'une croissance soutenue
- La consolidation et le renforcement des actions à caractère social
- et la réduction du déficit budgétaire.

Les moyens prévus pour la réalisation de ses objectifs sont la relance de l'investissement public, l'augmentation des crédits affectés aux départements sociaux, et l'augmentation des recettes par un certain nombre de mesures dont, en particulier, le déplaçonnement de la cotisation minimale au titre de l'IS, et l'institution d'une cotisation

(15) Il ne s'agit pas ici de faire l'exégèse des différentes lois de finances, mais tout simplement de baliser le cheminement de la politique économique et ce, du point de vue seulement de quelques recettes fiscales.

Il va sans dire que toute loi de finances traduit des enjeux afférents au partage de la plus-value. D'ailleurs, le Professeur M Allais a développé largement cette idée dans: L'impôt sur le capital et la réforme monétaire, collection Hermann, 1977.

minimale en matière d'IGR et de Taxe sur les Profits Immobiliers (T.P.I) au titre respectivement des revenus professionnels et fonciers, sans oublier les réaménagements afférents à la T.V.A.

En 1992, le montant global des ressources prévues au titre du Budget Général de l'Etat est en progression de 4,74% par rapport à 1991. Cette progression est due uniquement à l'augmentation des recettes ordinaires (+19,72%), aussi bien fiscales que non fiscales. Concernant les recettes fiscales, l'augmentation de 20,5% est liée à l'accroissement des prélèvements au titre des différents impôts, taxes et droits composant cette rubrique.

En matière d'impôts directs et taxes assimilées, la progression de 23,8% s'explique essentiellement par le dé plafonnement de la cotisation minimale au titre de l'IS, l'institution de la cotisation minimale en matière d'IGR pour les revenus professionnels, ainsi que l'amélioration des conditions d'émission et de recouvrement de cet impôt et enfin l'introduction d'une cotisation minimale de 2%, en matière de T.P.I, sur les prix de cession.

Concernant les droits de douane, la progression de 24,3% est due à l'augmentation des droits d'importation (+19,46%) et du Prélèvement Fiscal à l'Importation (29,42%) et des droits de sortie sur les minerais.

Quant aux impôts indirects, leur taux d'accroissement s'explique essentiellement par l'augmentation des Taxes Intérieures sur la Consommation (T.I.C), notamment les prélèvements sur les produits pétroliers et l'impôt sur les tabacs, sans pour autant omettre l'augmentation au titre de la T.V.A inhérente à la suppression du taux de 12% : la hausse du taux pour les services du téléphone (12 à 19%),

l'institution d'une T.V.A pour les crédits du Crédit Immobilier et Hôtelier (14%) et ce, en dépit de la réduction accordée à certaines professions libérales (médecins).

En somme, d'après les prévisions, l'évolution des recettes non fiscales bien qu'étant positive (+13%), reste en - deçà de celle des recettes fiscales (+20,48%).

Qu'en est-il des réalisations ?

Le recouvrement des recettes courantes ainsi que l'exécution des dépenses budgétaires se sont révélés voisins des prévisions de la Loi de Finances et ce, malgré l'incidence divergente de facteurs conjoncturels. Par ailleurs, les mesures fiscales mises en application ont permis d'améliorer le rendement des impôts directs.

Ainsi, les rentrées fiscales ont enregistré une évolution de 14,7%, évolution caractérisée aussi par une amélioration de la structure des recettes fiscales, faisant apparaître une nette consolidation de l'imposition directe, laquelle a constitué plus de 29% des prélèvements globaux, au lieu de 26,8% un an auparavant. A contrario, la part des taxes et impôts indirects a reculé de 41,1% à 39,6% et celle des droits de douane de 22,7 à 21,2%. Enfin, la Taxe sur les Produits Pétroliers (T.P.P) a fourni 10,1% des recettes fiscales, au lieu de 9,4% en 1991. Les performances de cette loi de Finances sont d'autant plus louables que les recouvrements en matière d'impôts directs se sont chiffrés à 16,8 milliards DH (+24,9%); dans cet ensemble, l'IGR s'est accru à hauteur de 25,8%, légèrement mieux que l'IS (25,2%) lequel doit une fière chandelle au versement de la dernière tranche de l'acompte provisionnel (institué en 1990).

Si la Taxe sur les Profits Immobiliers a triplé, en revanche les droits de douane n'ont augmenté que de 7,2%.

Les autres catégories d'impôts indirects ont rapporté 28,8 milliards DH dont 5,8 au titre des Taxes sur les Produits Pétroliers (+23%) et 23 milliards pour les autres. La T.V.A a procuré au total 14,8 milliards (+10,6%). La taxe sur les importations a produit 8,3 milliards, tandis que celle sur les transactions intérieures 6,5 milliards. Quant aux recettes relevant des T.I.C, elles ont dépassé 5,3 milliards (+12,4%). Ce qui est navrant, c'est qu'à eux seuls, les prélèvements sur les ventes de tabacs ont rapporté 3,7 milliards, soit un accroissement de 17,8% en 1992 au lieu de 5,6% en 1991 et ce, par suite de l'augmentation des prix de vente au public.

D'une manière générale, le taux de réalisation des ressources a effectué un bond de 4,7 points en 1992, en passant à 73,4%. Tout ceci, a contribué à nourrir le solde ordinaire du Trésor qui a grimpé de 9,167 milliards en 1991 à 13,7 en 1992, comme en témoigne le tableau suivant :

En 10⁶ DH

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993
Épargne publique	454	-79	-1513	-572	+2920	-5729	+3848	+12263	+9167	-13740	-13800

Source : Bank Al Maghrib

b) la Loi de Finances de 1993

Elle s'inscrit dans le cadre d'une année charnière marquée par l'instauration de la convertibilité, l'arrêt du cycle du rééchelonnement, la fin des programmes avec le Fonds Monétaire International et le retour au Marché Financier International.

Si, d'une manière générale, les réalisations sont en-deçà des prévisions, dans le cas de cette loi de finances celles-là ont atteint quand-même 96,6%⁽¹⁶⁾ en ce qui concerne les recettes ; comment expliquer ceci, du moins au niveau des recettes fiscales où les paramètres impondérables sont prépondérants ?

Après avoir été "juteux" dans les années 1991 et surtout 1992 avec des taux d'évolution respectifs de 13,6% et 26,2%, le niveau des impôts directs s'est contracté de presque 9%, cédant le pas aux prélèvements indirects et droits de douane qui ont gagné du terrain à concurrence de près de 5% et de 2,2%.

*** Les impôts directs**

Les deux prélèvements que sont l'Impôt sur les Sociétés et l'Impôt Général sur les Revenus ont évolué de façon divergente, quoique la loi de finances en question se soit décidée à ajuster par le bas leur taux : faisant passer le taux de l'IS de 40% à 38% et abaissant le taux marginal de l'IGR de 52% à 48%.

(16) Certes, cette moyenne englobe certaines disparités : le taux de réalisation des contributions directes s'est dégradé et chutant à 100% en 1993, après en avoir été de 106 et 104% respectivement en 1992 et 1991. D'après la C.G.E.M, les 6% d'écart entre 1992 et 1993 s'expliqueraient par la régression de la contribution de certains établissements publics.

C'est ainsi que l'Impôt sur les Sociétés a fini par décevoir dans la mesure où il ne représente en 1993 que 35% des recettes fiscales directes (soit environ 9,5% des recettes fiscales totales), alors qu'il était à 42,9% en 1992. Ce recul à concurrence de 24,7% pousserait à incriminer la baisse de l'activité dans certaines entreprises publiques, mais également le changement introduit au niveau du paiement de l'acompte provisionnel, lequel passe de quatre tiers à quatre quarts en 1993⁽¹⁷⁾.

En revanche, avec l'Impôt Général sur les Revenus, la tendance est inversée puisque de 39,3% des recettes fiscales directes en 1992, il passe à 45% des contributions directes en 1993 (soit environ 12% des recettes fiscales totales). Il y a lieu néanmoins de remarquer un certain tassement dans son évolution qui s'est en fait émoussée depuis son instauration : en effet, son rendement financier a été remarquable en 1991 (+52,6%) et moins éclatant en 1992 (+25,8%) Bien entendu, ce phénomène de saturation pourrait être contrecarré par une sorte de rattrapage à asséner à l'IGR - rôle (appliqué aux revenus professionnels).

* Les impôts indirects

Comme d'habitude et exception faite de l'année 1992, leur suprématie marque la structure des recettes fiscales et l'évolution de la pression fiscale s'en ressent . Si l'accroissement des impôts indirects n'a été que de 5%, c'est sous le coup d'une conjoncture plutôt morose.

(17) En effet, la contribution de quatre tiers en 1992 avait rapporté au fixe dans les 7212 millions de dirhams , ce qui fait que le tiers supplémentaire (soit 1780 millions) revient à la différence constatée en 1993.

D'ailleurs, l'impôt indirect le plus sensible qui n'est autre que la Taxe sur la Valeur Ajoutée (T.V.A) a régressé de 1,8% environ, ce qui s'explique par une contraction de presque 7% de la taxe à l'importation combinée à un accroissement de 5% de la T.V.A intérieure. En effet, en prix courants, les importations se sont élevées à 66388 millions DH en 1993, contre 66827 en 1992 (soit une régression de 0,7%). Quant aux exportations, elles ont légèrement progressé en grim pant de 42384,7 millions DH en 1992, à 43587,8 en 1993 (soit + 2,8%), ce qui est vraiment dérisoire quant à sa répercussion sur les droits de douane lesquels n'ont augmenté que de 2,2% en 1993, après avoir connu des taux d'évolution plus intéressants (7,14% en 1992, 14,4% en 1991 et 18% en 1990).

Par contre, il faut noter que les taxes Intérieures sur la consommation (T.I.C) représentant 28,2% des contributions indirectes (soit 13,3% des recettes fiscales totales), ont tendance à poursuivre leur ascension (+12% en 1993) ; en effet, ceci se fait notamment sous les auspices d'une augmentation de la consommation finale des ménages résidents à hauteur de 2,9% en 1993, atteignant un montant de 163591,2 millions DH.

Enfin, il existe une donnée exogène à laquelle l'Etat accorde toute l'importance, alors qu'elle est aléatoire par définition ; ce n'est autre que la taxe sur les Produits Pétroliers (T.P.P) laquelle a évolué de 17% en 1993, après avoir remarquablement fluctué au gré du cours mondial du pétrole.

Tout ceci fait que le taux de réalisation de la loi de Finances de 1993 en matière de ressources ait progressé de presque 23 points !

b) la Loi de Finances de 1994

Les mesures fiscales insérées dans la loi de Finances pour 1994 s'articulent autour des priorités suivantes :

- la simplification des techniques et procédures fiscales
- la baisse de la pression fiscale tant pour les personnes physiques que pour les personnes morales⁽¹⁸⁾.
- une meilleure répartition de la charge fiscale à travers l'élargissement de l'assiette des divers impôts, droits et taxes.

Bien entendu, ces impératifs s'inscrivent dans la ligne de pensée des théoriciens néolibéraux qui sont convaincus de la nécessité de maîtriser la progression du budget de l'Etat, notamment en préconisant une diminution des impôts afin de ramener l'Etat à sa "fonction régalienn"⁽¹⁹⁾.

Si la pression fiscale n'est pas appelée à s'alléger en tournant toujours autour de 22 à 23%, au niveau de la structure des recettes fiscales il y aura une régression avec la prédominance des impôts indirects (les taxes pétrolières ou T.P.P vont grossir les T.I.C à hauteur de 6 milliards de DH).

Par ailleurs, la baisse du taux maximum de l'IGR réduira les recettes de l'Etat de 125 millions de DH, alors que le relèvement du seuil non imposable se traduira par une baisse de 450 millions, l'ensemble représentant une moins-value fiscale afférente à l'IGR seul de 575 millions de DH. Si l'on y ajoute le "manque à gagner" pour les caisses de

(18) C'est le thème bien connu de la courbe de Laffer dont l'effet est à la fois global, mais aussi sélectif. Cf les politiques économiques au XXe siècle par J.P Thomas, A.C. 1990, p99.

(19) Cf. libéralisme économique et Développement, Mémoire D.E.S éco. par B Mansouri, Rbt Jul 92 p 6 et 46.

l'Etat dû à la baisse du taux de l'IS et à celui de la T.V.A applicable aux intérêts, l'ensemble pèserait lourd sur la balance en atteignant environ 955 millions de DH. Par quel biais sera-t-elle compensée ? En tout cas le projet de hausse du taux de la vignette a été écarté pour céder la place à la levée des restrictions sur les importations de voitures d'occasion. Mais, en fin de compte, l'ultime solution ne résiderait-elle pas dans une lutte ferme et irascible à l'encontre de la fraude et de l'évasion fiscales ? Autrement, comment arriver à limiter le déficit du Trésor "à peine 1% du P.I.B" ?

- * la Loi de Finances 1994 et l'application de l'adage cher aux libéraux : "Trop d'impôt tue l'impôt"

Cette révision à la baisse peut être vue comme la volonté de redonner à l'économie un nouveau souffle de relance. Cependant, les prévisions de clôture retiennent, pour l'ensemble de l'année en cours, une croissance des recettes supplémentaires de près de 10,5%, passant à plus de 17 milliards, alors qu'elles étaient de 15,4 milliards une année auparavant. En effet, l'incidence des mesures serait amortie par un élargissement de la base imposable et une meilleure perception des impôts.

Ceci est vrai en théorie, mais la réalité est toute autre... La seule source des recettes quantifiable et garantie reste certainement celle provenant des revenus des salariés et des entreprises organisées.

Alors que des gisements fiscaux tels que les revenus salariaux sont surimposés, des pans entiers du secteur informel restent inexploités par le fisc⁽²⁰⁾. Ce potentiel fiscal qui demeure "en friche" du fait que d'autres formes d'activité ne contribuent guère au financement

(20) Il n'est pas sous-entendu ici que le secteur informel échappe à toute contribution fiscale. Loin d'être partisan d'une définition négative du secteur informel, il faudrait plutôt lui accorder toute l'importance qu'il mérite, ne serait-ce qu'en raison des multiples activités qu'il recouvre pour satisfaire une demande très diversifiée. Cf. la nouvelle politique économique en Afrique, par P. Jacquemot et M. Raf-fiot, EDICEF, 1993, p105

des besoins de la collectivité, n'est pas à négliger (environ un tiers du P.I.B selon certaines sources).

Pour le patronat, la Loi de Finances telle qu'elle se présente vise bien plus un objectif financier qu'un objectif de compétitivité accrue.

Si l'impôt doit continuer à financer le budget de l'Etat, cela ne doit pas l'empêcher d'être conforme à l'évolution des bénéfices des entreprises. En effet, les patrons se plaignent de la lourdeur des prélèvements obligatoires, mais également du fait que la trésorerie de leur entreprise soit obérée inutilement par le Prélèvement Fiscal à l'Importation (P.F.I); quand elle n'est pas harcelée par l'acompte provisionnel. C'est vrai que des mesures ont été prises dans le sens d'une amélioration de la trésorerie des entreprises : le P.F.I a été bel et bien réduit en passant de 12,5% à 10%, sauf pour les produits pharmaceutiques, mais cela pèse-t-il d'un bon poids pour susciter l'investissement et assurer la relance ?

En tout cas, les hommes d'affaires demeurent sceptiques en ce sens que, selon eux, ce ne sont pas les quelques points gagnés ça et là qui vont catalyser la relance. Des questions pertinentes tourneraient autour de la nécessité de se pencher sur le système actuel de la fiscalité, pas trop classique, et essayer de lui faire jouer un rôle de stimulant pour l'emploi⁽²¹⁾.

* Les obstacles se dressant à l'encontre de la justice fiscale

Il reste beaucoup à faire si l'on veut que le principe de justice fiscale ne reste pas à l'état de vœu pieux. En effet, point n'est besoin

(21) Par exemple, on pourrait stimuler l'emploi et moduler alors les taux de l'emploi sur les entreprises en fonction des bénéfices imposables par personne employée. Et plus le profit par personne employée monte, plus élevé serait le taux d'impôt. C'est ainsi que l'entreprise qui réalise avec plus de personnes le même résultat avant impôt paierait moins d'impôt.

de démontrer l'existence de fraudeurs, aussi bien parmi les entreprises que parmi les détenteurs de revenus mixtes; ceux-ci usent de tous les artifices et combines en vue de déjouer le fisc et, partant, arrivent à prospérer dans leur secteur⁽²²⁾.

Comment doit-on s'y prendre pour réaliser les recettes prévues ? Si les revenus salariaux constituent comme toujours une source garantie, il n'en est pas de même de l'IS; si ce dernier représente une partie non négligeable des recettes fiscales, encore faut-il noter qu'il demeure une inconnue de taille. On compte évidemment sur une reprise vigoureuse de l'activité économique en 1994 et des versements plus intéressants en comparaison avec l'année 1993⁽²³⁾ qui a été caractérisée par une conjoncture moins favorable.

Finalement, une question demeure en suspens : Qui va payer ?

Les entreprises sortent leur épingle du jeu en alléguant que chaque dirham qui leur est ôté, ne sera ni investi, ni consacré à l'emploi...

C'est un problème délicat dont la solution n'est pas facile à cogiter, d'autant plus que le "dérapiage" budgétaire n'est plus un simple risque, mais fait plutôt partie d'une réalité à laquelle tout le monde doit faire face. A preuve que l'évolution des recettes fiscales n'est pas de bon augure : "Il y a une raison évidente à cela : les recettes de 1994 sont encore largement colées sur les résultats de 1993, où le taux de croissance a été faible quel que soit le secteur considéré"⁽²⁴⁾.

(22) Comme par hasard, la saignée provient des activités spéculatives !

(23) Pourtant, l'exécution du Budget Général de l'Etat a permis de dégager un excédent du solde ordinaire de 13,8 milliards de dirhams en 1993 (soit +16,3% par rapport à 1992). Dans un contexte de basse conjoncture, cet excédent a plus ou moins neutralisé l'ampleur du déficit global du Trésor : celui-ci en incluant le volant important des fonds réservés (en augmentation de 49,3%), est passé à 3% du P.I.B en 1993, alors qu'il était à 2% en 1992.

(24) Cf.N. Salah in l'Economiste, N° 130 du 19/5/1994, p 37.

En dehors de ces considérations attribuées à la conjoncture, ne faudrait-il pas incriminer la Réforme Fiscale⁽²⁵⁾ dans son application? Parmi les reproches qu'on peut lui faire, comment se fait-il que l'IGR-source soit plus rentable que l'IGR-rôle? En effet, c'est là une séquelle négative de l'ancien système, remontant au temps du Prélèvement sur les Traitements et Salaires (P.T.S).

C'est dire que dans toute réforme fiscale, il n'y a pas que l'aspect technique qui doit être pris en ligne de compte, mais également les conditions d'application des impôts, ainsi que leur contexte. Autrement, comment arriver à s'expliquer l'exemple de la France en 1988 et 1989 où la croissance économique a apporté de bonnes surprises? En effet, dans ce cas, les recettes fiscales ont dépassé de quelque 100 milliards de francs ce qui avait été prévu; tout le monde y trouve son compte, et les familles qui trouvent plus facilement du travail et parfois gagnent plus d'argent, et le gouvernement lequel encaisse beaucoup plus d'impôts que prévu..... L'activité économique étant forte, les achats des ménages s'accroissent et la T.V.A est abondante... Plus les revenus des particuliers augmentent et plus il y a de rentrées fiscales dans les caisses de l'Etat.

S'il faut en tirer des enseignements dans notre cas, c'est bel et bien de pouvoir tabler sur des plus-values de recettes fiscales secrétées par la croissance économique. Or, les ressources du budget de l'Etat sont restées largement tributaires d'éléments impondérables tels que la taxe sur les produits pétroliers : si les prévisions l'avaient escomptée à

(25) Réforme nécessaire pour moderniser, mais aussi pour rendre plus juste un impôt fortement progressif, en redistribuant sensiblement la donne entre contribuables.

3890 millions DH pour 1993, les réalisations ont dû agréablement surprendre en permettant de constater qu'elle affichait 5054 pour la même année!

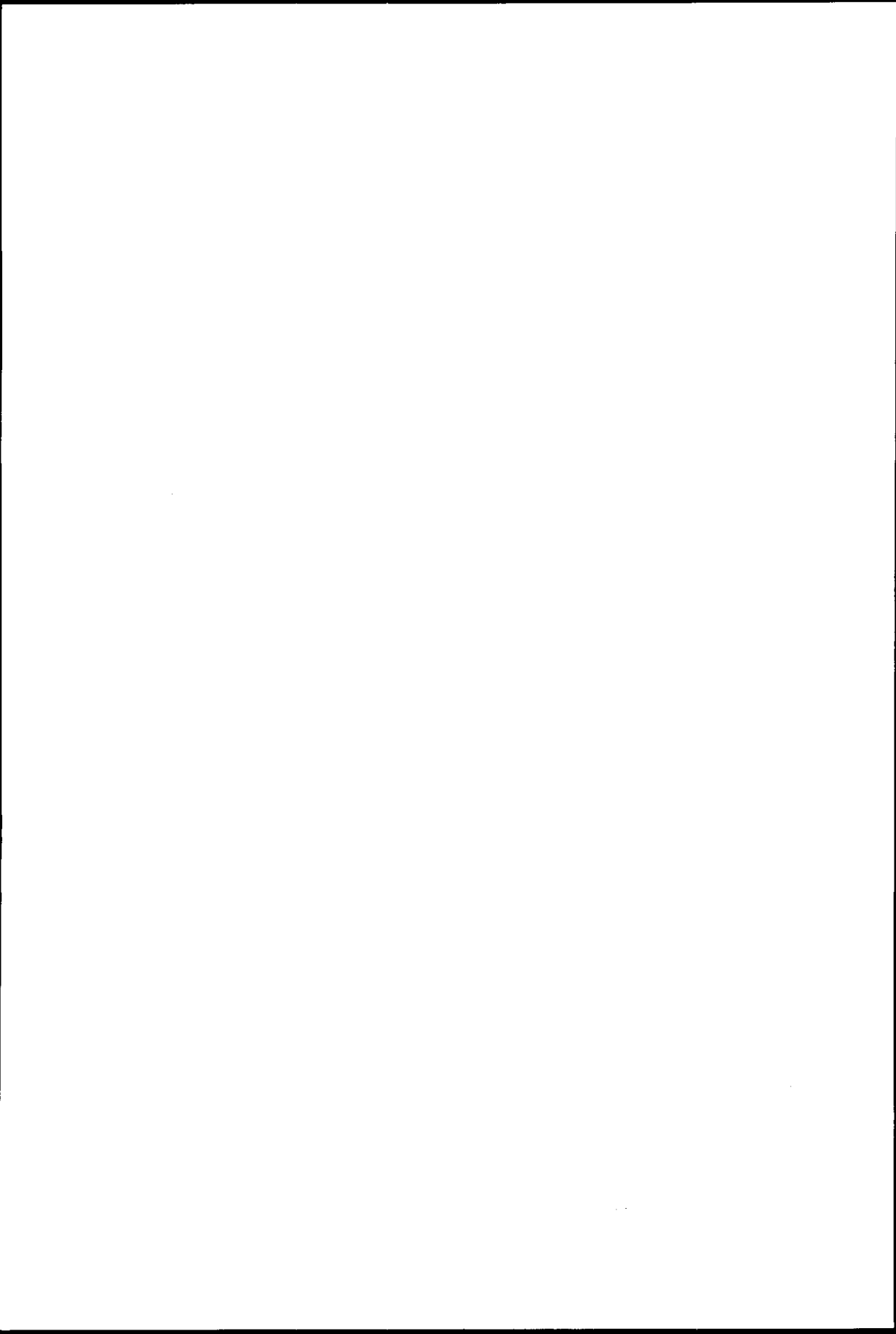
Bien que protagoniste d'une analyse simultanée des dépenses et recettes publiques en vue de tester l'impact des finances publiques sur l'économie, il nous est quand-même paru opportun d'analyser les recettes fiscales manipulées dans le cadre de la politique budgétaire à un double point de vue :

* Nul n'ignore l'importance de l'épargne dans les économies du Tiers-Monde; partant de ce constat, si celles-ci bénéficiaient d'un système fiscal élastique censé générer une épargne publique suffisante, le problème du financement du déficit budgétaire ne se poserait pas dans toute son acuité aujourd'hui : que ce soit en termes financiers ou en termes sociaux.

* D'aucuns soutiennent que la flexibilité fiscale, variante de la politique budgétaire⁽²⁶⁾, peut donner de bons résultats. Mais encore faut-il faire jouer à plein la progressivité, autrement le rendement financier de l'impôt atteindrait plus tôt que prévu son seuil de saturation.

Rabat, le 24 mai 1994.

(26) Il n'en est nullement ainsi dans les économies insuffisamment outillés pour le faire et où : "La gestion budgétaire macro-économique a été nécessairement centrée, non sur les variations cycliques des taux d'imposition, mais sur la collecte de recettes suffisantes pour financer des dépenses publiques en croissance rapide sans subir de déficits importants". Cf Economie du Développement, par Gillis et al., Nouveaux Horizons, 1990, p 388.



LA METHODOLOGIE DES SITES SYMBOLIQUES

" tout fait n'est social que
parce qu'il est symbolique ⁽¹⁾ "

Hassan ZAOUAL*

La méthodologie des sites symboliques dont nous voulons présenter ici les principes essentiels fait suite aux nombreuses rencontres que le réseau sud-Nord "Cultures et développement" ⁽²⁾ a organisé sur la thématique interactionniste : économies et cultures. Cette manière de lire les pratiques sociales résume aussi les principales conclusions auxquelles nous sommes, momentanément, arrivés dans le cadre d'une longue recherche sur le rôle des contingences sociales et culturelles dans le développement économique.

La pédagogie des échecs des modèles de développement

(*) I U T Dunker que-calais Université du Littoral

(1) Daniel Fabre " le symbolisme en questions" in "L'autre et le semblable" édité par Martine Segalen p 73 1989. Cité p 277 par Eric De Grolier "Des théories aux concepts et des faits aux mots" Revue internationale des sciences sociales n° 124 Mai 1990.

(2) Réseau S/N "Cultures et développement" 174, Rue V Joseph II, B 1040 BRUXELLES

nous enseigne la nécessité d'un retour à la réflexion méthodologique, moment stratégique de toute connaissance.

Lorsqu'elles apparaissent, les innovations méthodologiques sont toujours hésitantes voire confuses. Ainsi, les enchevêtrements du social que la méthodologie des sites veut restituer sont tels que la pédagogie du message n'est pas toujours facile à formuler clairement ⁽³⁾.

Néanmoins, nous allons tenter de suivre une progression dans notre exposé que nous espérons la plus apte à communiquer le code de lecture des sites.

Pour ce faire, nous commencerons par résumer les traits généraux de la philosophie de la méthodologie des sites ainsi que les conditions interdisciplinaires de sa genèse. Le choix de la philosophie en premier lieu n'est pas neutre. C'est une manière pour nous d'indiquer qu'une démarche "scientifique" découle toujours d'une conception philosophique⁽⁴⁾. C'est un tout dont les différentes parties ne peuvent être qu'artificiellement séparées pour les besoins de la méthode d'exposition.

A la suite de la philosophie générale de la méthodologie des sites, nous décrirons les principaux enseignements de son approche culturelle. Le rapport cultures-économies y prendra place.

Le recentrage vers une économie morale des objets que nous tentons de construire est donc progressif. Dans les différents "étages"

(3) Toute recherche a son "underground" dont l'auteur peut être lui-même inconscient.

(4) La nôtre repose sur le respect de la variété du monde. Cette éthique conduit au principe de la tolérance méthodologique. Les sites ne montreront leurs secrets que si nous les respectons.

de notre argumentation, le sens de la méthode de notre investigation sera ainsi omniprésent.

I - GENESE ET PHILOSOPHIE

La crise des pratiques du développement implique que l'on ne peut plus penser les problèmes du changement social sans recourir à plusieurs sciences à la fois tout en étant à l'écoute de la diversité des cultures de notre monde. Il nous semble ainsi nécessaire d'élaborer une démarche qui avance en se pensant. Les déductions et les applications hâtives doivent laisser la place à des pensées ouvertes et prudentes. La certitude n'est pas de ce monde et l'auto-critique est toujours nécessaire.

En effet, derrière les "beaux modèles" des sciences sociales ordinaires, celles qui sont encore empêtrées dans une conception mécaniste des univers sociaux, nous découvrons le caractère relatif et rebelle des logiques sociales.

Comme le fait remarquer Charles Beylier : **"L'objet lui aussi agit; tout comme le sujet, il "cherche", "s'accroche", "s'impose", se refuse en quelque sorte à rester docilement dans le champ de l'expérience ⁽⁵⁾"**.

Une connaissance rapprochée des pratiques sociales s'accompagne ainsi d'une étrange atmosphère. Les objets en question sont mouvants et tendent à garder leurs énigmes.

Tout se passe comme si les objets sociaux changeaient de "lianes au fur et à mesure que la théorie sociale les poursuit. Le sens implicite

(5) Charles Beylier "Itinéraire d'un chercheur" in Roger Bastide "Images du nordeste mystique en noir et en blanc" Pandora Editions, 1978, p219

des pratiques se faufile. Il est déjà loin au moment où nous croyons le percevoir. C'est un mystère. C'est même diabolique!

Ces phénomènes d'adaptation, de retrait voire de maquillage constituent un redoutable problème pour la méthodologie des connaissances du social. En raison de ces complexités, la méthodologie des sites symboliques que nous voulons vous faire découvrir n'est pas la vérité mais une vérité, un simple point de vue pouvant faire partie d'une grande science interculturelle et pratique. Notre approche repose sur le principe de tolérance méthodologique⁽⁶⁾. Elle nous a été inspirée par la variété du monde et des connaissances humaines (Economie, gestion, sociologie, anthropologie, philosophie, histoire des sciences ...). La méthodologie des sites dessine un itinéraire interactif. Plusieurs sciences s'y combinent donc pour faire avancer l'analyse du développement et de manière plus générale celle des comportements humains et sociaux.

L'ignorance des dimensions invisibles (boîtes noires : mythes, valeurs, cultures) des pratiques des acteurs conduit à rendre totalement inopérantes les boîtes conceptuelles de la science sociale. En réalité, le théoricien des sciences sociales ne travaille pas dans le "vide". La prise en compte de la culture du lieu et de ses spécificités est primordiale. Ce qui conduirait à forger une "théorie de résistances des matériaux sociaux" afin de mieux anticiper les modes de réaction des milieux. Il

(6) Tous les points de vue se valent. Il n'y a pas de critères scientifiques absolus. L'essentiel réside dans le fait que chaque point de vue doit faire l'effort d'accroître son pouvoir explicatif sur le phénomène considéré. A elle seule, cette motivation mérite un respect et une liberté d'émission hypothétique. La science n'avance que par le pluralisme.

est nécessaire que nous sachions que les acteurs savent ou du moins croient en ce qu'ils font. La connaissance de cette connaissance commune et des mythes qui lui donnent un sens est un mode de déchiffrement du "point fixe" d'un organisme social⁽⁷⁾.

Il y a autant de points fixes que de cultures ou de sous-cultures ainsi de suite. Cette bande de l'histoire de l'humanité est infinie dans sa variété. C'est ce qui rend caduques les approches uniformisantes en économie politique comme ailleurs.

Les terrains dévoilent la multiplicité des pratiques sociales et les marges d'autonomie des acteurs. Dans les faits, les mentalités et les savoirs sociaux perturbent les grands modèles sociologiques. Le réel est toujours enchevêtré car les acteurs sont des êtres vivants, autonomes et décodent! à vrai dire et comme le fait remarquer Pierre Veltz dans un domaine aussi particulier que l'économie du travail, les structures, entendues comme systèmes formels, sont dans l'incapacité de manger (d'intégrer) totalement les pratiques sociales⁽⁸⁾. Ces dernières tempèrent voire subvertissent les rationalités instrumentales.

(7) "K. Marx est aussi un théoricien de l'identité des organismes sociaux. Dans l'une de ses remarques sur les penchants naturels de l'esprit humain, il écrit :

"Il existe un instinct absolu de trouver en soi une boussole fixe, c'est-à-dire inhérente à l'esprit humain. Il est urgent pour l'esprit humain de posséder ce point fixe pour qu'il soit enfin en lui-même, et tout moins libre dans son monde à lui".

Karl la révolution française" in *Economies et Sociétés* N° 9 1989 P14.

(8) P. Veltz "Fordisme, rapport salarial et complexité des pratiques sociales : une perspective critique de l'économie politique Avril-Sept 1983 p 33. De manière générale, l'incapacité des sciences sociales est inhérente au caractère infini, évolutif et divers des objets sociaux. Toute théorie sociale est dans l'incapacité congénitale d'absorber la totalité de la richesse de la réalité qu'elle veut expliquer.

Cette complexité est de l'ordre du "Que sais-je éternel".

A travers son étude sur l'efficacité pratique des savoirs sociaux, Patrick Pharo montre aussi l'importance des modes symboliques à la constitution des identités des collectifs du travail.

Il écrit en substance :

"En définitive, le cadre stratégique le plus général des pratiques de résistance, de modification ou d'appropriation dans les univers de travail et de savoirs sociaux qui les sous-entendent serait probablement à chercher du côté de cette nécessité impérieuse consistant à donner un sens d'existence, c'est-à-dire en particulier un sens civique et moral à des activités de travail qui occupent trop ceux qui les accomplissent pour qu'ils puissent réellement s'en désaffecter"... le travail social des travailleurs est efficace, du seul fait de son existence. Il manque en effet la reconstitution contante d'une différence socioculturelle qui ne saurait être sans effet sur les normes du travail et les rationalités instrumentales, qui les dominent. En faisant, à leur manière, avec des normes imposées, les travailleurs forcent les initiateurs de ces normes à tenir compte de ce détournement qui apparaît finalement comme une sorte de perte à la terre inévitable de toute entreprise de domination⁽⁹⁾.

Les salariés ont donc une marge de manoeuvre méconnue par les formes d'organisation codifiées par la rationalité technocratique. Le coutumier dévore constamment le repérage formel en raison de l'ignorance des processus mentaux. Dans son économie du codage social, Laurent Thévenot, théoricien des conventions, en arrive aux

(9) Patrick Pharo "Soumission ou détournement : l'efficacité pratique des savoirs sociaux" in "Théorie économique et pratiques sociales" Ibid pages 109-110.

mêmes conclusions. Les immobilisations de formes (lois, règles, modèle d'action....) sont le plus souvent considérées comme des résidus négligeables par l'analyse économique, une des sciences sociales les plus formelles et matérialistes. Mais cette négligence des aspects immatériels entraîne une ignorance sur les facteurs humains et sociaux qui conditionnent largement les investissements matériels⁽¹⁰⁾.

Ce détour par une discipline aussi sérieuse que l'économie du travail confirme les résultats auxquels nous arrivons dans les sciences sociales qui se sont préoccupées du devenir des sociétés du Tiers-monde. Leurs systèmes formels et leurs procédures opératoires n'engendrent pas les effets escomptés dans la mesure où elles ont nié toute la pertinence des schémas mentaux des populations concernées. Si le processus économique des sociétés industrielles semble répondre à des lois, la tentation fut grande d'en faire des clés universelles en négligeant la variété contextuelle du Tiers-monde. Se faisant ; les théoriciens et les praticiens du développement ont censuré, et pour cause leur vision est une prison conceptuelle héritée de leur culture, les convictions et les conventions des communautés concernées par le changement social.

II - RITES ET SITES

a) Définition, architecture et champ d'application

Le pluralisme du monde nous conduit à le voir comme une suite infinie de sites. C'est une mosaïque. Il y a autant de sites que de conceptions du monde et de jeux entre atomes sociaux. Les modèles situationnels, ceux qui mettraient en rapport les comportements observés

(10) c. Thévenot : "L'économie du codage social" in "Théorie économique...." C.E.P p 189 et p 216.

avec les nécessités des sites, sont donc innombrables : diversité des sites et variétés de leurs formes d'adaptation. Autrement dit, chaque situation produit des comportements adaptés.

Les individus adaptent toujours leurs comportements à leur site d'appartenance et à la situation dans laquelle il se trouve. Le "comportement adapté" est un principe de rationalité. Pour se reproduire tous les êtres sociaux et biologiques s'adaptent. C'est aussi ce que K. Popper appelle "principe du point zéro", "logique des situations" ou "méthode zéro"⁽¹¹⁾. Par certains côtés, les histoires des populations humaines sont d'éternels processus d'adaptation. L'histoire d'un organisme social peut s'interpréter comme le produit irréfléchi de la stratégie d'adaptation des atomes sociaux (individus, organisation....) qui cherchent à réaliser des buts compte tenu des informations que recèle leur milieu (cultures, besoins, moyens techniques...) Pour Carl Menger, économiste autrichien, les individus sont de très bons juges de leurs intérêts⁽¹²⁾. Mais ceci n'exclut pas une part d'inintentionnalité. Cette dimension ne peut s'expliquer que par l'aspect collectif des comportements individuels. Les individus ne savent ce qu'ils font que par les normes du social, cet inconscient qui les enveloppe. C'est une "obligation contraignante"⁽¹³⁾. La rationalité individuelle est bornée par la norme sociale.

-
- (11) Cf Jérôme Lallement "Popper et le principe de rationalité" in "La pensée de Karl Popper et la science économique" Revue Economies et Sociétés N°10 1987 P26.
(12) cf Raimondo Cubeddu "Popper et l'école autrichienne" in Revue Economies et Sociétés Ibid p50.
(13) Expression empruntée à Giaromo Todeschini : "Familles juives et chrétiennes en Italie à la fin du Moyen-Age : deux modèles de développement économique" Annales Economies, Sociétés, Civilisations Juillet-Août 1990 N° 4.

A la diversité des conceptions du monde (mythes, cultures valeurs...." correspond celle des contraintes et des épreuves de réalité. Il y a autant de vérités que de sites symboliques. Et c'est pour cette raison que notre méthode se veut flexible (modulable selon le cas de figure ou de culture) et extensible à de nombreux organismes sociaux.

La notion de site peut recouvrir de nombreuses réalités empiriques. Ces dernières peuvent être microscopiques (un groupe humain, une communauté ethnique, une communauté de fait, une entreprise, une O. N. G. ou une organisation quelconque) ou macroscopiques (une société, un pays, une civilisation....). Ce qui est essentiel du point de vue de la méthodologie des sites symboliques est le repérage des moteurs symboliques (valeurs et systèmes de motivation) ainsi que les modèles de connaissance et d'action qui en découlent dans le monde factuel. A partir du moment où nous considérons la culture comme une matrice qui englobe la totalité des aspects d'une réalité, il devient impératif de s'approcher des croyances collectives qui motivent les acteurs d'une entité "sitiennne" quelconque. La connaissance rapprochée de ces croyances est un point de départ car les réalités visibles en sont une matérialisation. De même, le langage conceptuel (savoir théorique du lieu) pour les désigner ou pour en identifier les effets dans l'univers de l'action en porte aussi les traces⁽¹⁴⁾. Deux grandes difficultés concomitantes se dressent sur le

(14) C'est ainsi que chaque aire culturelle a ses propres modes de pensée. Les catégories de la pensée sont aussi des catégories culturelles implicites. Un examen critique des théories "scientifiques" produites par la pensée de l'occident, "arrière-plan par sa culture, le montrerait aisément. Ce caractère occulte de la relation Pensée/Culture est de plus en plus prononcé au fur et à mesure qu'une pensée se discipline, se formalise, se quantifie et en fin de compte se technocratise.

chemin de notre investigation : comment se métamorphose ce qui se fait en partant de la conception culturelle d'un site et comment décrire son univers en toute neutralité ?

La première question se résout dans le modèle architectural de la vie d'un site. Il s'agit de montrer les différents stades que parcourt l'identité d'une entité-site avant de devenir une réalité visible dans les comportements humains et palpables dans les objets les plus divers que manipulent ou créent les ressortissants du site considéré.

Un site comme conception du monde est réductible aux comportements individuels de ses membres mais ils ne peuvent être compris en profondeur que dans la perspective de l'identité collective du site. La saisie des caractéristiques collectives est un préalable à celle des comportements individuels. Les "sitiens", les adhérents d'un site, véhiculent, en permanence, sa vision du monde et sa carte de préférence. La connaissance de son programme de lecture du réel (croyances et logiciel symbolique) permet celle des entités (individus, familles....) qui tendent à le reproduire. Les valeurs du site précèdent ses institutions, son organisation et ses formes de coordination inter-individuelle. C'est dans l'inter-mental que se déploie le sens commun du lieu. Un site est aussi une communauté de communication d'un sens partagé. Les contrats et les contraintes s'exercent à l'intérieur du modèle moral du site. Sans l'intériorisation de sa conception du monde par les individus, la suspicion détruit les rapports inter-individuels et enfin de compte la cohérence du site. C'est l'anomie. La confiance est donc le grand capital des systèmes sociaux. Durkheim dirait le contrat ne se suffit pas à lui-même, la société préexiste aux accords inter-individuels⁽¹⁵⁾.

(15) Cf Alessandro Pizzorno "Lecture actuelle de Durkheim" Archives européennes de sociologie, IV, 1963 p5. A sa manière, Giovanni Levi fait remarquer que : "aucun système normatif n'est, de fait, assez structuré pour éliminer toute possibilité de choix concient, de manipulation ou d'interprétation des règles de négociation".
Les usages de la biographie in Annales Economies, Sociétés, Civilisation (Nov., Déc. 1989, p13333).

En ce sens, la cohérence de l'organisation pratique d'un site trouve son fondement en dehors d'elle-même, dans l'éthique du site.

b) Singularité et diversité des sites.

La méthodologie des sites symboliques repose sur un processus d'identification perpétuel. Les lieux qu'elle est susceptible de visiter ont rarement une nature sociale commune. Les aspects fonctionnels des phénomènes sociaux peuvent présenter ici ou là des ressemblances mais leurs racines et les croyances qu'ils révèlent présentent nécessairement des différences. Les sociétés, les communautés ou de manière générale les groupes humains ont toujours des particularités qui leur sont propres. Ces spécificités sont le fait d'itinéraires uniques. Ainsi, malgré les ressemblances qui frappent l'oeil de l'observateur, chaque site est unique en son genre. Cette singularité est un redoutable problème pour les pensées à penchant théoriciste. Les schémas globaux s'avèrent d'ailleurs le plus souvent bien pauvres quand ils cherchent à transcender l'aspect mosaïque de notre monde. En laissant de côté les particularités, l'essentiel, c'est-à-dire l'âme du site, tend à échapper à notre connaissance, du moins à notre méditation. Chaque site est unique et toute généralisation hâtive est donc dangereuse. La compréhension de la diversité présuppose en permanence la prudence et le respect de la singularité. La connaissance de la "psychologie vernaculaire" d'un site est à ce prix. Chaque site produit sa stabilité et son instabilité, sa cohérence et ses incohérences. Il a ses tourments et les vertiges de ses symboles.

De par la spécificité des valeurs de chaque site, il n'y a pas un modèle de l'individu mais des modèles. Ils sont aussi nombreux que les

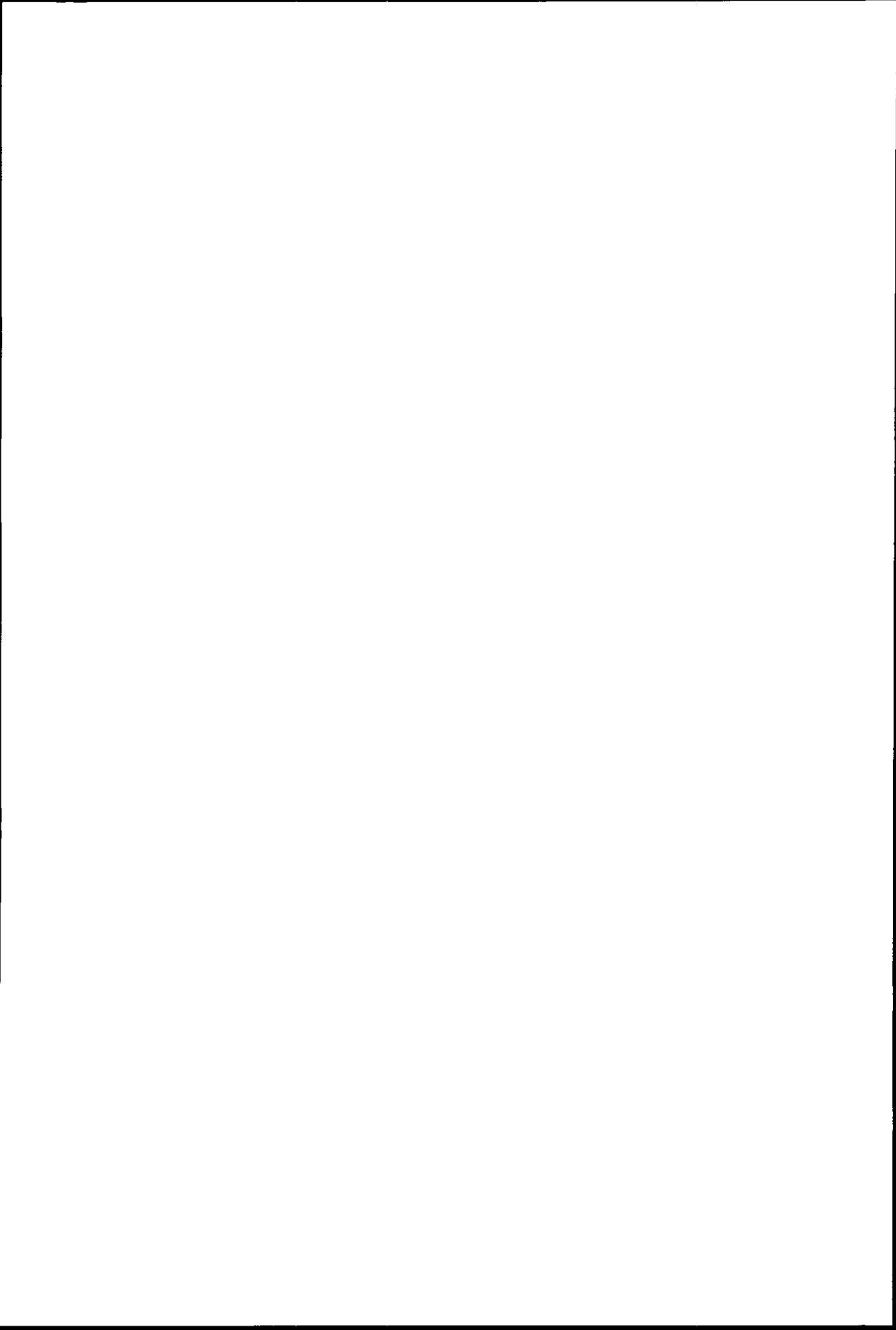
sites qui les engendrent. La variété y est infinie. Ce qui est une limite aux sciences de l'homme qui se veulent, sans nuances, universelles. La variété des mondes que créent les cultures des hommes sont une contrainte que seule une démarche relativiste, tolérante et interculturelle peut lever. Chaque site crée des contraintes, sur la base des croyances partagées, qui s'exercent sur les comportements de ses fidèles. Les règles et la solidarité entre les individus restituent le sens que le site donne à son monde. Quand on parcourt toutes les phases de la société d'un site, on finit toujours par découvrir que sa cohésion repose sur des sentiments communs.

La notion de site permet donc de rendre compte de la diversité culturelle et du caractère pluriel des pratiques économiques qui en découlent. Les sites sont des systèmes ouverts. Leur ouverture, par exemple, sur une même macro-entité comme l'économie de marché ne conduit pas mécaniquement à une uniformisation intégrale. Les sites résistent et recombinent à leur manière les influences extérieures. Les configurations de ces interactions avec le monde extérieur sont infinies. Ceci interdit, en conséquence, toute généralisation à partir d'une expérience. Le seul devoir de la méthodologie des sites est d'accompagner le processus général de ces recompositions socio-économiques tout en introduisant le principe de la tolérance dans l'analyse économique des problèmes du développement de chaque site.

La prise en compte de la diversité des contingences conduit nécessairement à la nuance et à une meilleure écoute des acteurs de chaque site. De là, peuvent naître des procédures spécifiques à la résolution de problèmes supposés communs comme celui du

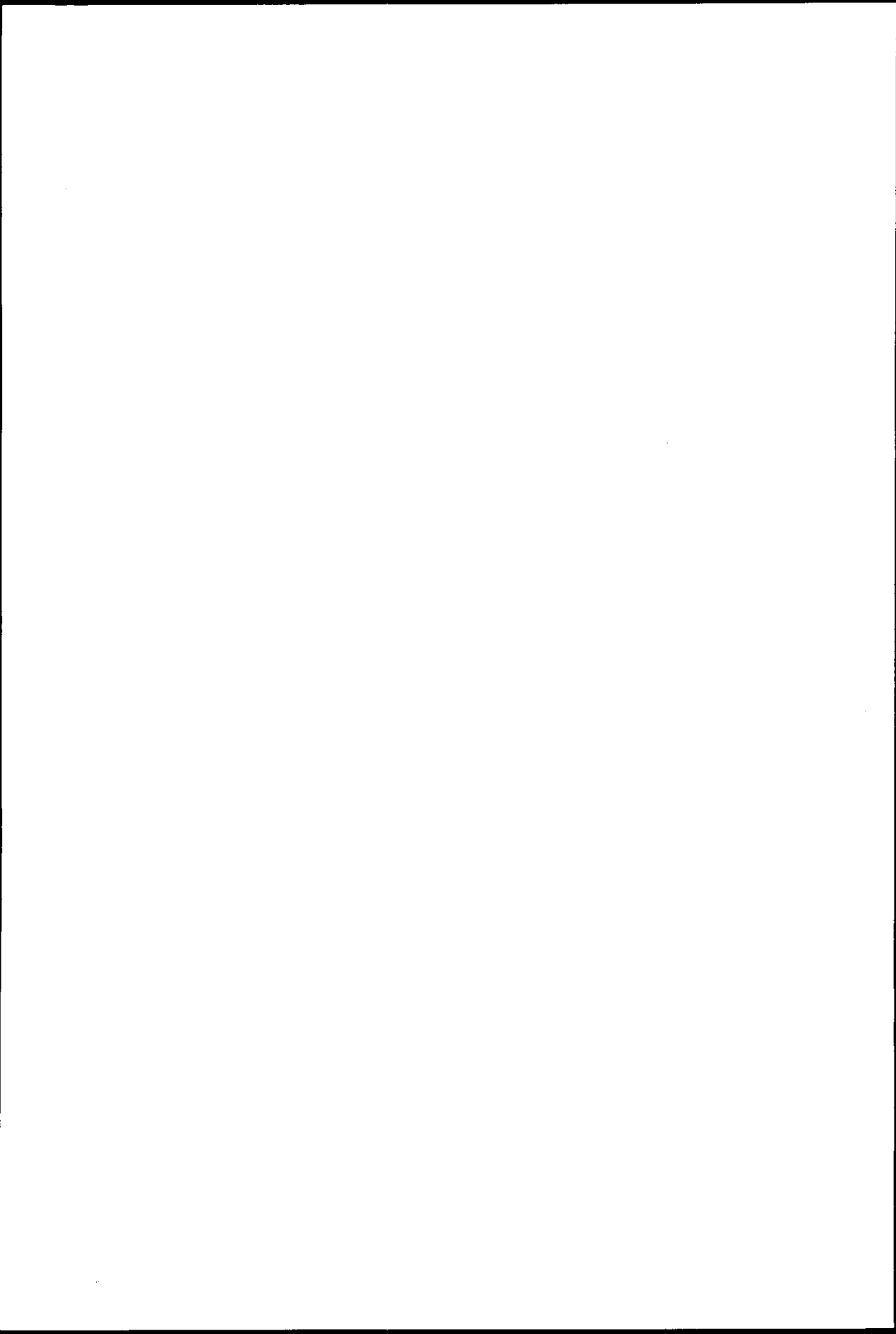
développement économique. Il n'y a pas de modèle unique, les situations contingentes imposent toujours une multiplicité des solutions. Dans cette perspective, un modèle scientifique du monde est une aberration. Chaque site a son propre modèle d'efficacité dans lequel les contingences socio culturelles ont un poids considérable. Cette contrainte est lourde de conséquences pour les critères du paradigme du marché.

Si une analyse économique des sites est possible, elle débouchera inéluctablement sur une "économie de marché tempérée" en raison de la manipulation du modèle dominant par les sites. Les terrains tordent le modèle unique. Les gaspillages ou de manière générale l'inefficacité dans les critères de l'économie de développement ne sont pas vécus en tant que tels du point de vue des sites-cibles. Les réactions à la concurrence et à l'industrialisation sont diverses. Ce relativisme est révélateur de la nécessité d'un management interculturel des problèmes économiques du développement : une réponse au mythe d'un monde rationnel (totalement gouverné par une rationalité unique).



CONCLUSION

La méthodologie des sites symboliques laisse apparaître que les organismes sociaux sont des entités complexes en mouvement. C'est en se rapprochant de leurs "divinités", ce à quoi les adhérents d'un site vouent un culte, que nous pouvons progresser dans l'analyse des comportements humains et socio-économiques. Cette "boîte noire" renferme un sens autour duquel s'organisent les rites, les coutumes, les tyrannies, les ambivalences et les stratégies des fidèles d'un site. Cette mise en évidence du sens du lieu conduit à une meilleure identification des terrains et par là même, celle de la spécificité de leurs mécanismes d'adaptation. Le sens qu'un site donne au monde fait des bonds de la "boîte noire" (croyances et logiciel symbolique) à la "boîte à outils" (technique, savoir-faire....) en passant par la "boîte conceptuelle" (idéologies, savoir social, connaissances empiriques et théoriques, conjecture des acteurs...). Ce sont ces mouvements de l'Être moral du site que l'analyse tectonique doit tenter de suivre pour asseoir l'architecture d'ensemble du site. Le chemin de ce programme scientifique est semé d'embûches car le réel des sites est ambivalent. L'aspect mécanique que nous avons exposé a une simple fonction pédagogique. Les choses n'étant pas simples, il est nécessaire de prendre conscience qu'un site est toujours stratifié. Il est subtil dans ses modes d'expression et d'adaptation aux mutations de l'environnement. Le différent, l'identique, le contradictoire.... font partie de son état de nature. Un organisme social peut s'adapter pour changer ou se métamorphoser dans ses apparences pour demeurer égal à lui-même. Un site a donc "plusieurs tours dans son sac" : s'adapte, change pour ne pas changer, se cache et se dévoile etc.... Le chercheur s'étonnera toujours du caractère obscur, confus et ambigu des logiques sociales. Les sites ne "montrent que leur "dos" !



LA CLASSIFICATION DES DEPENSES PUBLIQUES AU MAROC A TRAVERS LA MISE EN OEUVRE DE LA NOUVELLE NO- MENCLATURE BUDGETAIRE.

Mohamed EL KADMIRI*

L'analyse de l'activité économique dans les domaines de la production; du commerce extérieur, de la monnaie; du crédit et des finances... etc s'est révélée pertinente grâce notamment à l'intégration de la théorie de l'Etat dans l'analyse économique, parallèlement au passage de la conception de l'Etat abstentionniste à la conception de l'Etat interventionniste, appelé à jouer le rôle de "l'Etat - patron".

Dans cette optique, nous pouvons relever que l'Etat marque sa présence et son dynamisme dans la vie économique et sociale en tant que principal agent économique qui influence énergiquement; par différents canaux et instruments de la politique économique, les mécanismes et les modalités de fonctionnement de l'économie nationale.

Dans ces conditions, l'étude des Dépenses publiques (D.P), en tant que l'un des principaux moyens d'action de l'Etat sur le plan macro-économique, ne peut être menée à bien qu'en liaison étroite avec

* Economiste chercheur, Cadre au ministère des finances.

l'évolution de la nature et des formes d'intervention de l'Etat dans l'économie.

C'est ainsi qu'il convient de constater de prime abord que :

- L'évolution quantitative et qualitative des D.P reflète l'évolution du rôle de l'Etat dans l'économie, en ce sens que la transformation profonde des fonctions de l'Etat explique dans une large mesure les changements enregistrés tant au niveau du volume qu'au niveau des catégories et des finalités des D.P.

En effet, c'est en situant l'étude des D.P dans le cadre de ce processus que nous parviendrons à mieux comprendre la structure des D.P qui constitue de ce fait un indicateur précieux permettant d'identifier et d'apprécier correctement le véritable visage de l'Etat. De ce point de vue, l'Etat n'apparaît plus seulement en tant que simple puissance administrative visant le maintien et le respect de l'ordre public, mais il apparaît également et surtout en tant que véritable puissance économique et sociale qui assure notamment des fonctions de redistribution des revenus, de stimulation de l'accumulation du capital privé, de régulation des tendances conjoncturelles et d'ajustement des structures.

- La polyvalence des fonctions de l'Etat et la multiplication ainsi que la diversification des catégories des D.P qui en ont résulté, se sont concrétisées par la nécessité de concevoir et de mettre en oeuvre une présentation cohérente, normalisée et appropriée des D.P.

Dans cet ordre d'idées, nous pouvons relever l'existence de plusieurs présentations des D.P, répondant chacune à un critère de classement bien précis. Cette diversité en matière de présentation des D.P doit

nous amener, nécessairement, à réfléchir sur un cadre de référence significatif et homogène permettant d'appréhender les D.P, abstraction faite de cette diversité, à travers la définition d'un ensemble de classes significatives et homogènes.

Ainsi, se justifie l'intérêt de la nouvelle nomenclature budgétaire qui se veut un cadre de référence adéquat et homogène en matière de présentation des D.P.

Avant d'exposer cette nomenclature, il convient d'examiner très rapidement un certain nombre de classifications significatives des D.P, ne serait ce que pour mieux situer cette nomenclature qui constitue en réalité un prolongement de l'une de ces classifications, d'ailleurs la plus pertinente et la plus fructueuse et qui consiste à ventiler les D.P en Dépenses de fonctionnement (D.F) et en dépenses d'investissement (D.I).

Il s'agit de :

1) La classification des D.P selon l'ossature de la loi de finances (L.F), qui nous permet de distinguer nettement entre les D.P inscrites dans le Budget Général de l'Etat (BGE), les Budgets Annexes (B.A) et les comptes spéciaux du Trésor (C.T.S). Nous pouvons aller plus loin dans ce sens, en tenant compte également d'autres catégories de D.P prévues au niveau des budgets des collectivités locales (C.L) et des Etablissements Publics (E.P). Cette prise en compte, se justifie par le fait que les Finances de l'Etat couvrent l'ensemble des flux de recettes et de dépenses publiques, abstraction faite des différents cadres budgétaires auxquels ces flux se trouvent rattachés. Ces différents niveaux de rattachement des D.P révèlent parfaitement l'évolution des fonctions de l'Etat qui nécessite en conséquence la mise en oeuvre de plusieurs

cadres budgétaires adaptés aux différentes missions de l'Etat dans le domaine industriel et commercial notamment. C'est dans ce contexte, qu'on doit placer la décomposition de l'unique budget de l'Etat en plusieurs cadres budgétaires autonomes qui entretiennent désormais des liens financiers (transferts courants et en capital...etc) trop étroits avec ce budget, devenu ainsi le B.G.E.

Selon cette classification, nous nous limitons à saisir les D.P en fonction de la multiplicité des cadres budgétaires (B.G.E , B.A , C.S.T, C.L , E.P) auxquels elles appartiennent, ce qui implique un classement des D.P selon leur mode de couverture. Ce dernier peut être basé sur l'affectation d'un ensemble de recettes de natures différentes à un ensemble de dépenses de natures différentes en vertu du respect de la règle d'or de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes. Il s'agit ici des dépenses du B.G.E qui sont couvertes par l'ensemble des recettes de ce budget sans vérifier s'il existe une correspondance et une compensation entre une dépense d'une certaine nature et une recette d'une même nature. Autrement dit, cette correspondance et cette compensation ne sont respectées qu'au niveau global conformément à la recherche de l'intérêt général.

Par ailleurs , ce mode de couverture peut être fondé sur l'affectation spéciale d'une recette particulière d'une certaine nature à une dépense d'une même nature. Il s'agit ici, à titre d'illustration, de la couverture des dépenses d'exploitation des B.A par les recettes d'exploitation de ces budgets en vertu du respect de la correspondance et de la compensation entre ces recettes et dépenses. Autrement dit, ce respect reflète l'introduction d'un certain particularisme dans la recherche de l'intérêt général.

2) La classification des D.P en fonction de leur caractère définitif ou provisoire. Cette classification, se réfère à une séparation nette entre les activités "traditionnelles" de l'Etat en tant que dépensier effectuant des dépenses budgétaires à caractère définitif et les activités "modernes" de l'Etat en tant que banquier et financier effectuant des dépenses de trésorerie qui ont en principe un caractère temporaire.

En effet, les recettes du B.G.E qui proviennent du recours systématique et fréquent aux emprunts extérieurs, notamment, pour financer plus particulièrement les dépenses pluriannuelles relatives aux investissements, correspondent en fait à des recettes provisoires. Ce caractère provisoire, justifie la nécessité de compenser ultérieurement cette recette d'emprunt par un flux de sens inverse correspondant à une dépense relative au remboursement de l'emprunt en question.

De même, les fonds publics qui sont affectés par l'Etat à l'octroi des avances ou prêts à des entités publiques ou privées correspondent en réalité à des dépenses provisoires dans la mesure où leur réalisation sera compensée ultérieurement par un flux de sens inverse correspondant à une recette relative au remboursement des avances et prêts par les entités concernées.

Ainsi la classification des D.P en fonction de leur caractère définitif ou provisoire permet une lecture raisonnable du budget de l'Etat basée sur la distinction des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie ce qui nous permet de mieux apprécier le solde budgétaire dans la mesure où les opérations de trésorerie confèrent à ce solde un caractère artificiel. C'est pour cette raison, qu'il serait correct d'individualiser, en dehors du B.G.E, l'inscription des opérations

temporaires de recettes et de dépenses dans un compte de trésorerie, directement géré par le trésor public.

3) La classification des D.P en fonction de leur caractère effectif ou de transfert. Cette classification basée sur le mode de réalisation de la dépense permet d'appréhender et d'apprécier les relations qui lient le B.G.E, à travers les flux de dépenses, aux autres cadres budgétaires autonomes (B.A , C.S.T, C.L, E.P) voire même à d'autres entités privées (exemple : octroi de subventions aux unités touristiques pour les soutenir financièrement à aménager des sites touristiques).

Par conséquent, cette classification indique le mode de réalisation des D.P au niveau du B.G.E dans la mesure où elle nous permet de connaître la part des dépenses du B.G.E qui sont prévues, autorisées et effectivement réalisées dans ce cadre et de la comparer avec la part des dépenses qui sont également prévues et autorisées au niveau du B.G.E, pesant ainsi sur son solde, mais qui sont effectivement réalisées au niveau d'autres budgets ou comptes gérés de manière autonome.

Ces trois classifications nous permettent de mieux percevoir la diversité des dépenses du B.G.E des B.A et des C.S.T en fonction des particularités de leurs modes de couverture en mettant l'accent essentiellement au niveau du B.G.E sur leur caractère définitif ou provisoire et leur caractère effectif ou de transfert. Cependant, ces classifications ne nous renseignent nullement sur les natures possibles des différentes catégories des D.P qui relèvent successivement du B.G.E , des B.A. et des C.S.T.

En effet, l'Etat effectue des opérations de dépenses très variées visant l'intérêt général qui se manifeste par la production des biens

publics et des services collectifs. Ces opérations de dépenses correspondent ainsi aux différents moyens mis en oeuvre par l'Etat pour produire ces biens et services et partant pour réaliser des objectifs d'ordre général.

Cette classification basée sur l'optique des moyens d'action de l'Etat est à l'origine de la ventilation des D.P en D.F et en D.I.

4) La classification des D.P en D.F et en D.I. qui est basée sur le critère de la nature économique du moyen utilisé par la puissance publique en vue d'offrir des biens publics et des services collectifs.

En effet, on peut opposer la nature économique des D.F à celle des D.I dans la mesure où les D.F regroupent les dépenses consacrées à la marche courante des services administratifs, alors que les D.I englobent des dépenses susceptibles d'influencer l'activité économique privée. Cette influence marque ainsi la contribution des D.I. à l'extension et à la dynamisation du potentiel productif national.

Les D.F peuvent comporter des moyens humains et matériels, ce qui se traduit par la ventilation des D.F en deux principales catégories relatives aux dépenses du personnel d'une part et du matériel et divers d'autre part. Cette ventilation, présente un intérêt certain en ce sens qu'elle nous permet d'apprécier la nature économique du moyen de fonctionnement qui peut être fourni soit par un travail présent et vivant représenté par les fonctions assurées par le personnel de l'Etat, soit par un travail passé et mort cristallisé dans le matériel et autres biens et services acquis par l'Etat pour que son personnel puisse travailler et ses services puissent fonctionner.

En outre, la pertinence de la classification des D.P. en D.F et en D.I. se manifeste à travers l'analyse de la nature et de l'ampleur des effets induits différemment exercés par les D.P. sur l'activité économique privée. En effet, les D.F, qu'il s'agisse de la rémunération du personnel ou du paiement du prix du matériel et autres biens et services, exercent essentiellement des effets directs sur la demande finale à travers notamment l'affectation par le personnel d'une part appréciable de son traitement mensuel à l'achat de biens de consommation finale. En revanche, les D.I, qu'il s'agisse de la réalisation de réseaux de transport et de communications ou d'aménagements hydrauliques.... etc, exercent en particulier une action profonde sur la demande intermédiaire. C'est le cas, à titre d'exemple, de la mise en place d'un réseau de transport routier, qui génère un service de transport pouvant être intériorisé par l'activité économique privée au niveau de la circulation des biens et services entre les différents secteurs et branches de l'économie.

Or, en dépit de sa pertinence, cette classification ne nous renseigne pas sur les différentes classes économiques des D.P en fonction de leurs origines et de leurs destinations. Cette limite implique la nécessité de procéder à un autre repérage des D.P permettant de détailler davantage l'importante et l'enrichissante classification des D.P en D.F (ventilées en dépenses du personnel et du matériel). et en D.I.

Par conséquent, quel est le contenu et quels sont les critères des différents repérages susceptibles d'être envisagés à l'intérieur des grandes masses budgétaires représentées par les D.F et les D.I.?

Comment s'opère la prise en compte de ces différents repérages dans la structuration des D.F et des D.I dans le cadre de la mise en oeuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire au Maroc ?

Comment peut-on apprécier la contribution de cette nomenclature au classement et au repérage des D.P.?

I - CONTENU ET CRITERES DES DIFFERENTS RE PER-AGES DES D.P. A L'INTERIEUR DES AGRE-GATS BUDGETAIRES (D.F ET D.I).

Le contenu de ces différents repérages résulte de l'adoption de tel ou tel critère en matière de classement des D.P. Ainsi, la référence aux critères de l'origine de la dépense, de sa destination et de la nature du moyen utilisé se traduit par la conception et la mise en oeuvre d'un triple repérage des D.P.

I - 1 : Le critère de l'origine de la dépense en tant que fondement de la classification administrative des D.P.

Les dépenses effectuées par l'Etat sont en fait réalisées par différents organes administratifs en fonction des principales structures organisationnelles de la puissance publique. Ces structures sont basées sur deux niveaux de centralisation des pouvoirs de l'Etat.

Il s'agit d'abord de repérer les D.P en fonction des Ministères, correspondant au premier niveau de centralisation des pouvoirs de l'Etat. Il s'agit ensuite de préciser davantage ce premier repérage en ventilant les D.P au niveau de chaque Ministère en fonction des Directions qui correspondent au second niveau de centralisation des pouvoirs de l'Etat. Ces deux niveaux de repérage des D.P permettent d'appréhender les D.P selon leurs différentes origines à travers l'identification des différents organes administratifs (Ministères et Directions) qui sont à l'origine de telle ou telle D.P. Ce repérage permet

ainsi de faire des comparaisons entre Ministères et entre Directions à l'intérieur du même Ministère. Ainsi, il serait intéressant de mesurer l'importance du Ministère de l'Education Nationale dans les D.F (au niveau du personnel notamment) en comparaison avec tel ou tel Ministère. De même, il serait intéressant de mesurer la part de la Direction chargée de l'enseignement de base dans les D.F affectées par le Ministère de l'Education Nationale au personnel et ce en comparaison avec telle ou telle autre Direction, relevant de ce Ministère.

Cependant, malgré le fait que l'Etat assure des fonctions multiples par l'intermédiaire de ses principaux organes administratifs (Ministères et Directions), il est frappant de relever l'inexistence d'une concordance et d'une adéquation entre les fonctions que ces organes devraient en principe assurer et celles qu'ils assurent réellement. En effet, nous constatons que le Ministère de l'Education Nationale, qui a en réalité une vocation d'enseignement et d'éducation, n'est pas l'unique responsable de l'ensemble des D.P réalisées par l'Etat dans le domaine de l'enseignement. La raison en est que d'autres structures administratives, n'ayant pas du tout cette vocation, réalisent désormais pour le compte de l'Etat des D.P liées à la fonction d'enseignement. C'est l'exemple typique du Ministère des Travaux Publics, qui a une vocation d'infrastructures économiques (routes, barrages...) et qui intervient désormais dans les domaines de la formation des cadres, de la formation et de l'enseignement professionnels. Ces interférences fonctionnelles se justifient par la nécessité de rattacher tel ou tel aspect de l'enseignement à la structure administrative censée être la mieux placée pour en assurer une gestion efficace. C'est aussi l'exemple de la Direction de la

Promotion Nationale qui a été rattachée, à des moments différents, à plusieurs Ministères en raison de son caractère composite.

Effectivement, l'accent mis sur son caractère social (mobilisation de la main d'oeuvre en milieu rural notamment) a justifié son rattachement au Ministère de l'Emploi. De même, l'accent mis sur son caractère économique (réalisation des infrastructures économiques) a justifié ensuite son rattachement au Ministère des Travaux Publics. Enfin, l'accent mis sur le rôle qu'elle peut jouer dans la réalisation des programmes d'investissements communaux a justifié son rattachement au Ministère de l'Intérieur.

Il est également frappant de constater que la classification administrative, limitée à la répartition des D.P entre Ministères et Directions du même Ministère, ne nous fournit aucune indication sur les affectations des D.P à l'intérieur des Directions en fonction de leurs différentes missions qui correspondent aux destinations de la dépense.

Ainsi, la classification administrative se heurte à deux difficultés majeures en ce sens qu'elle ne nous renseigne ni sur les différentes fins recherchées par les différents organes administratifs, ni sur les interférences des objectifs poursuivis par ces organes administratifs. La présence de ces deux limites doit nous pousser à réfléchir sur un autre repérage des D.P, permettant d'appréhender la dépense en fonction de ses différentes destinations.

I - 2 : Le critère de la destination de la dépense en tant que fondement de la classification fonctionnelle des D.P.

Dans la mesure où un Ministère donné peut comporter des Directions qui dépensent dans des domaines qui sont les siens et d'autres qui ne le sont pas, il s'avère absolument nécessaire de procéder, au niveau des Directions, à un autre repérage des D.P permettant de se renseigner sur les différentes destinations de la dépense. Ce repérage permet également l'identification de la même nature fonctionnelle des dépenses effectuées par les différents organes administratifs.

Ainsi le critère de la destination de la dépense permet, tout en tenant compte de ses différentes origines, d'appréhender les D.P en fonction des objectifs poursuivis, des missions à remplir et des tâches à assumer par l'Etat, ce qui confère à cette classification un caractère fonctionnel.

Cette classification permet à un niveau global de mesurer le poids de telle ou telle mission assumée par l'Etat, abstraction faite des Ministères et Directions. De ce point de vue, cette classification consiste à vider le critère de l'origine des D.P de son contenu pour ne mettre l'accent que sur le critère de leurs différentes destinations. C'est pourquoi, ce repérage fonctionnel des D.P constitue en réalité un cadre de référence homogène en matière de classement des D.P en ce sens que, malgré les interpénétrations des fonctions entre des Ministères ayant des missions différentes et malgré la diversité des origines de la dépense, ce repérage nous renseigne sur la ventilation des D.P selon les domaines d'intervention de l'Etat, ce qui nous permettra ainsi d'apprécier la nature, l'ampleur et les formes de l'interventionnisme Etatique⁽¹⁾.

(1) Voir illustration en annexe I

Cependant, en dépit de cette précieuse information, la classification fonctionnelle ne nous renseigne pas sur les différentes natures économiques des moyens mis en oeuvre, par les différents organes administratifs, dans l'exercice de telle ou telle fonction. D'un autre côté, cette classification ne nous renseigne pas sur les interférences des moyens mis en oeuvre par les différents organes administratifs dans l'exercice de leurs fonctions. La présence de ces deux limites justifie la nécessité d'envisager un autre repérage permettant d'identifier au niveau de chaque fonction les différents moyens utilisés par les différents organes administratifs dans l'exercice de telle ou telle fonction.

I - 3 : Le critère du moyen utilisé en tant que fondement de la classification économique des D.P.

Dans la mesure où une Direction donnée, rattachée à un Ministère bien déterminé, effectue des dépenses de natures économiques différentes pour l'exercice de chaque fonction mise à la charge de ce Ministère, il s'avère absolument nécessaire de procéder au niveau de chaque mission à un autre repérage des D.P permettant de se renseigner sur les différentes natures économiques des D.P effectuées, par telle ou telle Direction de tel ou tel Ministère, dans l'exercice de telle ou telle fonction. Ce repérage permet également l'identification de la même nature économique des dépenses effectuées par différents organes administratifs assumant des missions différentes.

Ainsi, le critère de la nature économique du moyen utilisé permet, tout en tenant compte des différentes origines et destinations de la dépense, d'appréhender les D.P en fonction des différentes natures économiques des dépenses effectuées par l'Etat, ce qui confère à cette classification un caractère économique.

Cette classification permet à un niveau global de mesurer le poids d'une catégorie économique déterminée des dépenses effectuées par l'Etat, abstraction faite de leurs origines et de leurs destinations. Dans ces conditions, cette classification consiste à vider les critères de l'origine et de la destination des D.P de leur contenu pour ne mettre l'accent que sur le critère de leurs natures économiques. C'est pourquoi, ce repérage économique des D.P constitue, à côté du repérage fonctionnel (précédemment analysé dans I.2), un cadre de référence supplémentaire permettant une certaine homogénéisation en matière de classement des D.P en ce sens que, malgré les interférences des moyens utilisés entre des missions multiples assumées par l'Etat et malgré la diversité des origines et des destinations de la dépense, ce repérage nous renseigne sur la ventilation des D.P selon les natures économiques des dépenses réalisées par l'Etat ce qui nous permettra ainsi d'apprécier les incidences des activités de l'Etat, en tant que dépensier, sur le système productif national à travers la réalisation d'une catégorie donnée des D.P ayant une nature économique bien déterminée⁽²⁾.

Après avoir montré la pertinence de la classification des D.P en D.F et en D.I et signalé ses limites qui nous ont amené à chercher d'autres repérages basés sur des critères bien raffinés permettant de découvrir des informations supplémentaires, précises et minutieuses concernant les D.P, il convient d'analyser, dans ce qui suit, comment ces différents repérages ont été pris en compte et introduits dans l'élaboration de la nouvelle nomenclature budgétaire au Maroc.

(2) Voir illustration en annexe II.

II - CONJUGAISON DES DIFFERENTS REPERAGES DES D.P DANS L'ELABORATION DE LA NOU- VELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE AU MA- ROC

Il faut signaler tout d'abord que la nouvelle nomenclature budgétaire, mise en oeuvre au Maroc à partir de 1989, tire sa raison d'être de la loi Organique des Finances (L.O.F), promulguée par Dahir n° 1.7.260 du 9 chaabane 1392 (18 septembre 1972). Ainsi avant d'analyser cette nouvelle nomenclature budgétaire, il serait souhaitable d'étudier les dispositions prévues dans ce sens par cette loi organique.

II - 1 : Origine juridique de la nouvelle nomenclature budgétaire

Partant de la L.O.F. précitée qui dispose dans son article premier que "les lois de finances déterminent la nature, le montant et l'affectation des ressources et des charges de l'Etat compte tenu d'un équilibre financier qu'elles définissent" nous pouvons conclure que la loi de Finances de l'Année (correspondant à une variété des lois de finances à côté de la loi de Finances Rectificative et de la loi de Règlement) doit être présentée au niveau des D.P en fonction de la détermination de leur nature, de leur montant et de leur affectation.

Effectivement, nous constatons que le document officiel portant promulgation de la loi de Finances de l'Année (L.F.A) nous permet de lire les D.P du B.G.E notamment en fonction de leur montant et de leur nature en ce sens que nous pouvons connaître, au niveau de ce constat initial et global, le volume des dépenses du B.G.E réparties en D.F et en D.I. Cependant, l'affectation de ces D.F et D.I ne peut être

appréhendée que si on ventile davantage ces D.F et ces D.I en fonction évidemment du recours à d'autres repérages permettant d'obtenir des informations beaucoup plus précises et plus riches sur les D.P.

A cet effet, la L.O.F dispose dans son article 4, alinéas 2 et 3 que : "Les D.F et les D.I sont présentées par chapitre. Pour chaque Ministère il est prévu, en ce qui concerne les D.F un chapitre pour le personnel et un chapitre pour le matériel et les dépenses diverses. Les D.I comportent un chapitre par Ministère.

Les chapitres sont subdivisés en articles, paragraphes et lignes".

Ainsi, nous pouvons affirmer que la structuration des D.F et des D.I du B.G.E notamment en chapitres, articles, paragraphes et lignes permet le passage d'une ventilation globale et condensée des dépenses à une ventilation de plus en plus détaillée. Cette dernière comporte quatre niveaux de détail qui ne font que refléter les affectations possibles des D.F (ventilées en personnel et en matériel et divers) et des D.I.

Par conséquent, quelle correspondance peut-on établir entre ces différents niveaux de détail des D.P et les différents repérages analysés dans I.

II - 2 : Elaboration et mise en oeuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire : Ventilation des D.P en chapitres, articles, paragraphes et lignes et application des différents repérages des D.P.

L'élaboration et la mise en oeuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire à travers la ventilation des dépenses du B.G.E notamment en chapitres, articles, paragraphes et lignes en fonction des différents repérages (administratif, fonctionnel et économique) précédemment analysés, se sont concrétisées par la codification des D.P à un triple niveau.

II - 2.1 : La codification administrative en tant qu'instrument du repérage administratif des D.P au niveau des chapitres et des articles

Chaque Ministère dispose de deux chapitres à l'intérieur du titre 1 relatif aux D.F, dont le premier concerne les dépenses du personnel et le second concerne les dépenses du matériel et divers. De même, chaque Ministère dispose d'un seul chapitre à l'intérieur du titre 2 relatif aux D.I. Cette structure se traduit par la mise en oeuvre d'un code administratif composé de 4 chiffres :

Le premier chiffre indique le titre

Le second chiffre indique le chapitre

A cet effet, le chapitre :

"0" désigne les D.I

"1" désigne les D.F affectées au personnel

"2" désigne les D.F affectées au matériel et divers

Le troisième et le quatrième chiffres désignent le numéro d'ordre du Ministère.

Ainsi, à titre d'exemple, le code 2.0.17 désigne les D.I du Ministère des Travaux Publics (T.P).

Or, la codification administrative s'étend en réalité aux articles qui correspondent aux principales structures administratives (Directions) au niveau des Ministères. Ces Directions correspondent par ailleurs aux

différents domaines d'intervention de la puissance publique. Cependant, le repérage des différentes missions à l'intérieur de tel ou tel domaine (au niveau d'une Direction) ne peut être obtenu qu'à travers la décomposition de l'article en un certain nombre de paragraphes. C'est pour cette raison qu'il serait correct de considérer l'article en tant que prolongement de la codification administrative.

Ainsi, à titre d'exemple, sachant que l'article 30 du Ministère des T.P, correspond au domaine routier, le code :

- 1.1.17.30 : désigne les dépenses du personnel effectuées par le Ministère des T.P dans le domaine routier.

- 1.2.17.30 : Désigne les dépenses du matériel effectuées par le Ministère des T.P. dans le domaine routier.

- 2.0.17.30 : désigne les D.I effectuées par le Ministère des T.P. dans le domaine routier.

Dans l'ancienne nomenclature budgétaire le numérotage des articles variait de 1 à n, ce qui avait rendu impossible la prise en compte, au niveau du même article, des Directions du même Ministère qui interviennent dans le même domaine. Cette impossibilité n'avait pas permis d'avoir une présentation homogène des structures administratives qui comportaient une Direction générale assistée par 2 ou 3 Directions opérant dans le même domaine.

A cet effet, la nouvelle nomenclature budgétaire présente un avantage certain, dans la mesure où l'article est désigné cette fois-ci par deux chiffres significatifs et arborescents.

Par conséquent, en reprenant l'exemple précédent relatif au domaine routier, nous constatons que :

- L'article 30 est en fait un article de regroupement qui correspond à un service structurant ou plutôt à un regroupement homogène de plusieurs services, désignés par des sous-articles allant de 31 à 39.

- Les articles 31 à 39 correspondent aux services regroupés reflétant ainsi les démembrements du service structurant.

De ce fait, il est facile de codifier de manière homogène les restructurations administratives potentielles de la Direction chargée du domaine routier puisqu'il est possible d'envisager 9 structures administratives opérant dans ce domaine (sous-direction chargée de la gestion du réseau routier, sous-direction chargée de la circulation routière... etc)

En outre, dans le cadre de la nouvelle nomenclature, les mêmes numéros de l'article de regroupement (exemple : article 30) et des sous articles (allant de 31 à 39) sont retenus pour la désignation du domaine en question tant au niveau des D.F qu'au niveau des D.I. Cette normalisation faciliterait le calcul de l'ensemble des dépenses (D.F et D.I) du domaine en question si le traitement automatique des informations budgétaires se développera.

Or, dans le domaine routier les dépenses peuvent concerner des missions multiples liées à la construction de routes nouvelles (mission 1) ou à la maintenance et à l'entretien routier (mission 2) où à la réalisation de projets routiers spécifiques (mission 3)... etc. Ces différentes missions ne peuvent être repérées, à l'intérieur de l'article, qu'à travers la mise en oeuvre de la codification fonctionnelle au niveau des paragraphes.

II - 2.2 : La codification fonctionnelle en tant qu'instrument du repérage fonctionnel des D.P au niveau des paragraphes:

Chaque Direction, désignée par un article dans le code administratif (analysé dans II.2.1), au niveau de chaque Ministère, effectue des D.F et des D.I liées à l'exercice de plusieurs missions. Le repérage de ces dernières, ne peut être fait qu'au niveau des paragraphes, qui consistent ainsi à répartir les D.F et les D.I par Direction à l'intérieur des articles en tenant compte des différentes destinations de la dépense.

Ce repérage fonctionnel des D.P au niveau des paragraphes, nécessite l'élaboration et la mise en oeuvre d'une codification fonctionnelle. Cette dernière, doit nous permettre de repérer toute dépense d'une certaine nature fonctionnelle peu importe l'organe administratif (Ministères et Directions) qui se trouve à son origine. En effet, la codification fonctionnelle permet de résoudre le problème posé par le chevauchement des fonctions entre les différents Ministères dans la mesure où, tout en tenant compte des différentes origines d'une dépense ayant une certaine destination, nous pouvons la repérer en lui donnant le même code fonctionnel au niveau des différents paragraphes appartenant à différents chapitres et articles.

Ainsi, la codification fonctionnelle doit consister à répartir les D.P selon différentes classes homogènes dont chacune correspond à une mission assumée par l'Etat.

A cet effet, la nouvelle nomenclature budgétaire a retenu une classification fonctionnelle comportant dix classes :

- La classe "0" correspond aux dépenses non réparties et non fonctionnelles. Il s'agit notamment des opérations des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles, des transferts généraux apparaissant au niveau des charges communes et des opérations d'amortissement de la dette publique.

- Les classes 1 et 2 correspondent aux fonctions des pouvoirs publics, des services généraux et de la défense nationale. Il s'agit notamment des dépenses liées au maintien de l'ordre public intérieur, à la justice et à la protection des frontières.

- Les classes 3 à 6 correspondent aux fonctions à caractère social. Il s'agit, entre autres, des dépenses effectuées dans les domaines de l'enseignement et de la santé.

- Les classes 7 à 9 correspondent aux fonctions à caractère économique. Il s'agit en particulier des dépenses réalisées dans le domaine de l'agriculture et des infrastructures de transport.

Ainsi, le schéma de la classification fonctionnelle se présente comme suit :

<u>N° de la classe</u>	<u>Contenu de la classe</u>
- 0	Dépenses non réparties et non fonctionnelles
- 1	Pouvoirs publics et services généraux
- 2	Défense nationale
- 3	Enseignement, formation professionnelle et formation des cadres
- 4	Culte, culture, information et autres activités récréatives

- 5 santé
- 6 Autres actions sociales (emploi, habitat, sécurité et prévoyance sociales... etc)
- 7 Agriculture, forêt et pêche
- 8 Transports, communications et autres infrastructures.
- 9 Autres actions économiques (Energie et mines, Industrie.... etc).

Ces dix classes correspondent en réalité aux principales missions de l'Etat, en ce sens qu'on peut déceler à l'intérieur de chaque classe des sous-missions. Ainsi, nous pouvons préciser le contenu de la classe 8 au niveau des sous classes suivantes à titre d'exemple :

- 8.2 : Ports et transports maritimes
- 8.3 : Aéroports et transports aériens
- 8.4 : Chemins de fer
- 8.5 : Routes et transports routiers

Ces sous-classes correspondent ainsi aux différents codes fonctionnels qu'on associe aux différents paragraphes.

A titre d'exemple, le code 8.5 permet de repérer, au niveau des paragraphes, les différentes missions assumées par l'Etat dans le domaine "des routes et transports routiers" aussi bien par l'intermédiaire de la Direction des routes que par l'intervention d'autres

organes administratifs n'ayant pas en principe une vocation routière. Dans ce cas, le code fonctionnel nous permet de mettre l'accent sur la nature fonctionnelle de la dépense et donc sur ses destinations en dépit de ses différentes origines.

En outre, la nouvelle nomenclature budgétaire a introduit un changement au niveau du numérotage des paragraphes. En effet, dans l'ancienne nomenclature budgétaire, le numérotage des paragraphes variait de 1 à n, ce qui avait rendu impossible la prise en compte, au niveau du même paragraphe, de l'ensemble des sous-missions découlant de la même mission. Cette impossibilité n'avait pas permis d'avoir une présentation homogène des différentes sous-missions qui devaient normalement dépendre du même paragraphe. A cet égard, la nouvelle nomenclature budgétaire présente un atout certain, dans la mesure où le paragraphe est désigné, cette fois-ci, par deux chiffres significatifs et arborescents.

Ainsi, le paragraphe 1 devient à titre d'exemple le paragraphe 10, qui peut comporter 9 sous-paragraphes allant de 11 à 19. Le paragraphe 10 est un paragraphe de regroupement homogène qui reflète une mission assumée par tel ou tel organe administratif à l'intérieur de l'article.

Les paragraphes allant de 11 à 19 correspondent à la décomposition de cette mission, reflétant ainsi les sous-missions assumées par tel ou tel organe administratif.

Exemple : au niveau de l'article 30 du chapitre 2 0.17, le paragraphe 40 concerne la maintenance et la conservation du patrimoine routier (mission 1). Ce paragraphe comporte pour le moment deux sous paragraphes :

- * 41 relatif à la maintenance des routes (sous-mission 1).
- * 42 relatif à l'entretien courant des routes (sous-mission 2).

Cependant, malgré les informations supplémentaires obtenues à l'aide du repérage fonctionnel et des paragraphes de regroupements homogènes, nous ne nous sommes pas encore renseignés sur le contenu économique des dépenses liées à la maintenance des routes à titre d'exemple. Cette contrainte doit nous amener à ventiler davantage ces dépenses au niveau des lignes à l'aide de la codification économique.

II - 2.3 : La codification économique en tant qu'instrument du repérage économique des D.P au niveau des lignes

Chaque Ministère effectue des D.F et des D.I qui, tout en ayant pour tronc commun d'être rattachées à l'exercice de la même fonction par le même organe administratif, couvrent des dépenses de natures économiques différentes. Le repérage de celles-ci ne peut être obtenu qu'au niveau des lignes, qui consistent ainsi à répartir les D.F et les D.I à l'intérieur des paragraphes en tenant compte de leurs natures économiques. Ces dernières, correspondent donc aux différents moyens utilisés par telle ou telle Direction pour l'exercice de telle ou telle mission.

Ce repérage économique, basé sur la nature économique du moyen utilisé, doit nous permettre de repérer toute dépense d'une certaine nature économique en dépit de la diversité de son origine et de sa destination. Ce repérage se traduit ainsi par la nécessité de concevoir et de mettre en œuvre une codification économique, permettant de résoudre le problème posé par l'enchevêtrement des catégories

économiques de la dépense entre les différentes fonctions assumées par les différents organes administratifs. En effet, bien qu'on tienne compte des différentes destinations et origines des D.P, on pourra désormais repérer au niveau des lignes, grâce au code économique, qu'une dépense ayant une certaine nature économique peut être liée à plusieurs destinations rattachées à une multitude d'organes administratifs.

Ainsi, la codification économique doit consister à répartir les D.P selon différentes classes homogènes dont chacune représente une nature économique précise de la dépense.

A cet égard, la nouvelle nomenclature budgétaire a retenu une classification économique comportant dix classes :

- 0 . Dépenses non ventilées
- 1 . Frais du personnel
- 2 . Impôt et taxes
- 3 . Biens de consommation
- 4 . Services
- 5 . Subventions d'exploitation et autres transferts courants
- 6 . Frais financiers
- 7 . Subventions d'équipement et autres transferts en capital
- 8 . Immobilisations
- 9 . Opérations financières

Ces dix classes correspondent en fait aux principales classes économiques, en ce sens qu'on peut déceler à l'intérieur de chaque

classe neuf classes du second degré, ce qui se traduit par une codification économique à deux chiffres.

Exemple : La classe 8 (Immobilisations) comporte entre autres les classes suivantes :

8.1 : Achat de terrains et de bâtiments

8.2 : Construction de bâtiments

8.3 : Travaux publics.

Par ailleurs, chacune de ces classes peut comporter neuf autres classes du 3ème degré, ce qui se traduit par une codification économique à trois chiffres.

Exemple : la classe 8.3 comporte, entre autres, les classes suivantes:

8.3.1 : Voies

8.3.2 : Réseaux

8.3.3 : Barrages

Enfin, chacune de ces classes peut comporter neuf autres classes du 4ème degré, ce qui se traduit par une codification économique à 4 chiffres.

Exemple : La classe 8.3.1 comporte, entre autres, les classes suivantes :

8.3.1.1 : Construction des routes

8.3.1.2 : Construction des pistes

8.3.1.3 : Grosses réparations des routes.

Ces différents degrés, représentés par un code économique allant

de 1 à 4 chiffres, correspondent en fait à des niveaux de ventilation des D.P de plus en plus détaillés.

Parallèlement à cet approfondissement des détails permis par la codification économique, la nouvelle nomenclature budgétaire a introduit un changement profond au niveau du numérotage des lignes. En effet, dans l'ancienne nomenclature budgétaire le numérotage des lignes variait de 1 à n, ce qui avait rendu impossible la prise en compte, au niveau de la même ligne, des variétés de la dépense ayant la même nature économique. Cette impossibilité n'avait pas permis d'avoir une présentation homogène des dépenses qui devaient en principe appartenir à la même ligne. Ainsi, la nouvelle nomenclature budgétaire comporte un avantage incontestable dans ce domaine, dans la mesure où la ligne est désignée par deux chiffres significatifs et arborescents. La ligne 1 devient dans ce cadre la ligne 10.

Cette dernière, est une ligne de regroupement qui correspond à une certaine nature économique de la dépense. Cette ligne peut comporter 9 sous lignes allant de 11 à 19. Ces dernières, correspondent aux variétés des natures économiques de la dépense apparaissant au niveau des lignes de regroupement.

Exemple : Reprenons le paragraphe 41 précédemment cité, relatif aux dépenses liées à la maintenance des routes.

Le code administratif de ces dépenses est : 2017-30-41

Le code fonctionnel de ces dépenses est : 8.5

Le code économique dépend de la nature économique de ces dépenses.

Ainsi, le paragraphe 41 comporte notamment les lignes suivantes

qui reflètent les moyens mis en oeuvre pour entreprendre plusieurs actions en matière de maintenance des routes.

Code Eco.	Code administratif		§	L	Nomenclature des services et des dépenses	CP
	Chapitre	Article				
	2.0.17	30			Ministères des T.P	-
			40		Direction des Routes	-
			41		Maintenance et Conservation du patrimoine	-
				10	Maintenance des Routes	-
					Etudes de Maintenance des Routes	-
451				11	Etudes générales	x
452				12	Etudes techniques	x
454				13	Stages et formation	x
				20	Acquisition du Matériel de T.P	-
841				21	Acquisition du matériel de comptage routier	x
851				22	Acquisition de véhicules	x

Ainsi, contrairement à l'ancienne nomenclature budgétaire, nous pouvons obtenir autant de lignes que de catégories économiques de la dépense à l'intérieur du même paragraphe, ce qui autorise une ventilation de plus en plus détaillée des dépenses présentées selon leurs différentes natures économiques. Il s'agit là d'une ventilation intéressante et fructueuse, en ce sens qu'elle nous permet d'obtenir des informations élémentaires inhérentes à la nature économique des moyens mis en oeuvre par les organes administratifs en matière de fonctionnement et d'investissement, dans l'exercice des missions et des responsabilités qui leur incombent.

En outre, le repérage économique nous permet d'identifier et de

mesurer les incidences des activités de l'Etat, en tant que dépensier, sur le système productif national à travers la réalisation de telle ou telle dépense d'une certaine nature économique.

Après avoir exposé la nouvelle nomenclature budgétaire au Maroc qui est basée sur un triple repérage des D.P, il serait judicieux de montrer son intérêt en signalant toutefois ses limites.

III - APPRECIATION DE LA NOUVELLE NOMENCLATURE BUDGETAIRE

III - 1. Intérêt de la nouvelle nomenclature budgétaire

- La nouvelle nomenclature budgétaire permet de détailler autant que possible les D.F et les D.I en fonction d'un triple repérage. Le repérage administratif, basé sur le critère de l'origine des D.P, nous permet essentiellement de connaître la ventilation des D.P, au niveau des chapitres et des articles, entre les principaux organes administratifs du premier et du second degrés.

En raison des discordances constatées entre les attributions formelles de ces organes et les fonctions réelles qu'ils assurent, le repérage fonctionnel, basé sur le critère de la destination des D.P, nous permet de connaître au niveau des paragraphes la ventilation des D.P entre les différentes missions assumées par les différents organes administratifs. Ce repérage fonctionnel permet de mesurer le degré de l'interventionnisme Etatique en analysant le volume des D.P réparties en fonction des différents domaines d'intervention de l'Etat.

Le repérage économique, basé sur le critère de la nature

économique des moyens utilisés, nous permet de connaître au niveau des lignes la ventilation des D.P suivant les différentes natures économiques des dépenses effectuées par les différents organes administratifs dans l'exercice des différentes fonctions. Ce repérage permet de mesurer les effets des D.P sur l'activité économique privée tant au niveau de la demande finale qu'au niveau des demandes intermédiaires.

- Cette nouvelle nomenclature qui prend son point de départ au niveau de la ventilation des D.P. en D.F (titre I) et en D.I (titre II) permet d'enrichir cette précieuse ventilation et ce en passant du niveau d'agrégation le plus élevé et le plus haut au niveau de détail le plus élémentaire et le plus bas. Ce circuit à repérage multiple correspond en réalité au passage d'une analyse macro-budgétaire (exprimée en termes de titres) à une analyse micro-budgétaire (exprimée en termes de lignes en passant par les chapitres, articles et paragraphes). Cette analyse micro budgétaire constitue incontestablement un cadre de référence favorable à une présentation budgétaire de plus en plus transparente.

Le point de départ et le point d'arrivée de la nouvelle nomenclature budgétaire ont le même contenu puisqu'ils s'inspirent de la même logique. En effet, les ventilations des D.P en termes de titres (le départ) et en termes de lignes (l'arrivée) se réfèrent au même critère à savoir la nature économique des moyens utilisés. Cependant et en dépit de l'existence de ce dénominateur commun, nous soulignons, indubitablement, que le niveau initial se limite à un degré de ventilation plus agrégé et plus global. En revanche, le niveau définitif, transformant l'agrégation en désagrégation et le global en détail, permet

d'appréhender les D.P jusqu'au point de ventilation le plus compartimenté. De ce fait, le niveau définitif (l'arrivée) est beaucoup plus riche et instructif pour l'analyse économique des D.P que le niveau initial (le départ).

Ce niveau définitif, représentant le niveau de détail le plus profond, permet de résoudre le problème posé par la règle de la spécialité des crédits budgétaires selon laquelle la dotation budgétaire doit être évaluée et affectée à une opération ou à une unité de dépense bien précise et bien individualisée. Ce degré de précision ne peut aucunement être obtenu ni au niveau du titre, ni au niveau du chapitre, ni au niveau de l'article ni au niveau du paragraphe mais au niveau de la ligne. Par conséquent, l'octroi des dotations budgétaires ligne par ligne doit constituer un cadre de référence favorable en matière de prévision, de discussion, d'autorisation, d'exécution et de contrôle des D.P.

- Les combinaisons des différentes codifications nous permettent d'entreprendre une analyse multicritère des D.P. En effet, les différents repérages des D.P retenus par la nouvelle nomenclature budgétaire facilitent l'élaboration de différents budgets et l'obtention par ce biais de plusieurs lectures et approches des D.P. Ainsi, on peut adopter en particulier :

- Une présentation des D.P en termes de titres et de Ministères (M1.....Mn) ce qui nous permet de mesurer l'importance de tel ou tel Ministère en matière de D.F ou de D.I ou au niveau de leur

Ce budget de moyens permet de mesurer l'importance des différents moyens mis en oeuvre dans l'exercice des fonctions en matière de D.F ou de D.I ou au niveau de leur regroupement, ce qui se traduit par le calcul de 3 coefficients budgétaires pour le moyen M2 lié à F5, à titre d'exemple, à savoir :

* $M2 F5 D.F / D.F$ avec :

* $M2 F5 D.I / D.I$ $D.P = D.F + D.I$

* $M2 F5 D / D.P$ $D.F5 = D.F F5 + D.I F5$

III - 2 : Limites de la nouvelle nomenclature budgétaire

- La nouvelle nomenclature budgétaire doit être considéré en tant que processus, ce qui doit se traduire par la nécessité de son continuel aménagement et enrichissement. A cet effet, nous estimons que :

La codification fonctionnelle mérite une précision supplémentaire, devant se traduire dans une première étape par une codification à 3 chiffres.

Ainsi, à titre d'exemple, la classe 8.5 relative aux routes et transports routiers peut être détaillée comme suit :

8.5.1 : Maintenance des routes

8.5.2 : Entretien des routes

La codification économique mérite également une précision supplémentaire. impliquant le passage à une codification à 5 chiffres.

Ainsi, à titre d'exemple, la classe 8311 relative à la construction des routes peut être détaillée comme suit :

- 83111 : Construction des R.P.
- 83112 : Construction des R.S.
- 83113 : Construction des R.T.

En outre, cette nomenclature doit nous conduire à réfléchir ultérieurement sur une codification spatiale basée sur le critère de la localisation des D.P, ce qui nous permettra de découvrir le déséquilibre régional voire même local en matière d'implantation des infrastructures notamment.

De même, nous devons réfléchir sur une nomenclature par projet, permettant notamment l'identification des projets financés par l'extérieur (BIRD....etc).

- La nouvelle nomenclature nécessite une restructuration des administrations et une généralisation de l'outil informatique, qui sont à leur début au niveau de quelques Ministères pilotes (Travaux Publics, Finances...).

- La nouvelle nomenclature doit être étendue à l'ensemble des flux des D.P ce qui implique inévitablement son extension aux comptes spéciaux du trésor, aux budgets locaux et aux budgets des Etablissements publics, sachant qu'actuellement l'application de la nouvelle nomenclature budgétaire couvre uniquement les dépenses du B.G.E et des B.A. Bref, cette nomenclature doit couvrir tous les

circuits des Finances de l'Etat. Dans cette perspective, la classification des recettes publiques⁽³⁾ doit également faire l'objet d'une nouvelle nomenclature permettant de mieux apprécier la structure du financement public.

En définitive, les innovations introduites par la mise en oeuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire constituent en réalité les prémices d'un long processus en matière de classification des D.P. La poursuite de ce processus, impliquera nécessairement un enrichissement continu

(3) L'examen de la loi de Finances (L.F) pour l'année 1995 montre qu'un premier effort a été entrepris dans ce sens et qui a consisté à réformer, dans une première phase, la présentation des recettes publiques inscrites dans le BGE, les BA et les CST. Partant de là, il convient de souligner qu'avec l'entrée en vigueur de cette réforme à partir du 1^{er} Janvier 1995, la codification administrative des dépenses du BGE et des B.A (antérieurement réformée dans le cadre de l'entrée en vigueur de la nouvelle nomenclature budgétaire à partir du 1^{er} Janvier 1989) a subi un léger changement. Ce dernier s'est traduit par l'insertion de deux chiffres supplémentaires pour désigner le code administratif du chapitre en matière de dépenses.

A cet effet, il convient de préciser que :

- Le premier chiffre supplémentaire indique les principales composantes de la L.F : BGE, BA et CST. Ainsi, ce chiffre varie de 1 à 3 :
 - 1 désigne l'appartenance des recettes et des dépenses au BGE
 - 2 désigne l'appartenance des recettes et des dépenses aux B.A
 - 3 désigne l'appartenance des recettes et des dépenses aux CST.
- Le deuxième chiffre supplémentaire indique la partie concernée (recettes ou dépenses) par les composantes de la L.F (BGE, BA, CST) désignées par le premier chiffre. Ainsi, Ce second chiffre varie de 1 à 2:
 - 1 désigne les recettes.
 - 2 désigne les dépenses.

Par conséquent, le code administratif du chapitre comporte désormais 6 chiffres au lieu de 4.

A titre d'illustration, les chapitres pris comme exemple dans notre analyse précédente, (Cf : II.2.1) à savoir les chapitres : 1.1.17 , 1.2.17 et 2.0.17 deviennent : 1.2.1.1.17 , 1.2.1 2 17 . 1.2.2.0.17.

En définitive, il convient de remarquer que, pour plus de détails, nous renvoyons le lecteur à notre étude, en cours de préparation, sur la nouvelle nomenclature des recettes et qui paraîtra dans le plus prochain numéro de la présente revue.

des instruments de repérage des D.P à travers notamment les réaménagements à apporter aux codifications fonctionnelle et économique. L'opportunité de ces réaménagements s'imposera d'autant plus que l'élargissement du champ d'application de cette nomenclature pourra se traduire à titre d'exemple par la nécessité d'enrichir davantage le code économique afin de l'adapter aux spécificités des dépenses afférentes aux Etablissements Publics et Semi-publics.

ANNEXE I

Contrairement au repérage administratif des DP qui camoufle les interférences des fonctions assumées par les différents organes administratifs, le repérage fonctionnel permet leur mise en évidence. En effet, ce dernier consiste à classer les D.P de manière homogène en mettant l'accent sur les destinations de la dépense nonobstant la diversité de ses origines.

A titre d'illustration, on suppose que le Budget Général de l'Etat comporte une dépense totale de 1100 Millions DH ventilés comme suit :

Dépenses de fonctionnement (DF).....	500
Dépenses d'investissement (DI)	450
Dépenses de remboursement de la dette publique....	150

On suppose que les D.I sont réalisées par 3 organes administratifs, d'où la ventilation de cette dépense entre ces organes dénommés 01,02, et 03 se présente comme suit :

01 :	100
02 :	200
03 :	150

On suppose que chaque organe effectue sa DI pour assumer plusieurs fonctions parmi un ensemble de fonctions allant de F1 à F7, d'où la ventilation administrative et fonctionnelle suivante :

(en millions DH)

Fonctions organes	F1	F2	F3	F4	F5	F6	F7	TOTAL
01	70	20	10	-	-	-	-	100
02	-	50	10	100	40	-	-	200
03	-	20	-	-	30	80	20	150
TOTAL	70	90	20	100	70	80	20	450

Ce tableau peut être lu, horizontalement, en termes de lignes et verticalement en termes de colonnes.

La lecture du tableau par ligne donne la répartition de la DI (450) selon ses différentes origines administratives : 01 (100) + 02 (200) + 03 (150). Il s'agit là d'une classification administrative ayant un caractère hétérogène.

La lecture du tableau par colonne donne la répartition de la DI (450) selon ses différentes destinations : F1 (70) + F2 (90) + F3 (20) + F4 (100) + F5 (70) + F6 (80) + F7 (20). Il s'agit là d'une classification fonctionnelle ayant un caractère homogène. En effet, elle consiste à ranger la dépense en fonction des différents domaines d'intervention de l'Etat (F1.....F7), abstraction faite de l'hétérogénéité de ses origines (01.... 03) : à titre d'exemple la colonne 2 nous donne le total (90) des dépenses effectuées par l'Etat dans le domaine F2.

Ainsi, partant de ces deux lectures, nous pouvons écrire, globalement, l'égalité suivante :

$$DI = 01 + 02 + 03 = F1 + F2 + F3 + F4 + F5 + F6 + F7$$

D'où nous pouvons admettre qu'en général :

$$DI = \sum_{n=1}^n 0n = \sum_{m=1}^m Fm$$

En outre, le mixage des deux classifications permet une lecture combinée du tableau, ce qui signifie, à titre d'exemple, que :

- la ligne 1 et les colonnes 1 à 3 indiquent la répartition entre F1, F2 et F3 de la dépense effectuée par 01 au nom de l'Etat,

- la colonne 2 et les lignes 1 à 3 indiquent la répartition entre 01, 02 et 03 de la dépense effectuée par l'Etat dans le domaine F2.



ANNEXE II

Le repérage économique, tout comme le repérage fonctionnel, permet d'obtenir une présentation homogène des DP basée sur le critère de leurs natures économiques, malgré la diversité de leurs origines et de leurs destinations.

A titre d'illustration, on reprend l'exemple donné en annexe I, et on suppose que les organes administratifs dénommés 01, 02 et 03 effectuent des dépenses de natures économiques très variées pour assumer leurs fonctions (F1 à F7). En d'autres termes, ces organes mobilisent, au niveau de l'exercice de chacune de ces fonctions, des moyens ayant des natures économiques différentes. Ces moyens sont ainsi mis en oeuvre parmi un ensemble de moyens allant de M1 à M7.

Dans ces conditions, après avoir réparti en annexe 1 en 7 fonctions la D.I (450) réalisée par 01, 02 et 03, il convient, à présent, de décortiquer davantage cette répartition en mettant en évidence les différents moyens mis en oeuvre par ces organes dans l'exercice de leurs fonctions, d'où la présentation suivante :

(en millions DH)

Organes	Moyens/ Fonctions	M1	M2	M3	M4	M5	M6	M7	Total
01, 02 et 03	F1	50	10	10	--	--	--	--	70
	F2	--	40	20	10	-	20	--	90
	F3	-	10	--	5	5	-	-	20
	F4	-	20	30	-	30	10	10	100
	F5	10	30	-	20	-	10	-	70
	F6	-	20	-	10	10	-	40	80
	F7	-	10	-	5	3	2	-	20
Total		60	140	60	50	48	42	50	450

Ce tableau peut être lu, horizontalement, en termes de lignes et verticalement en termes de colonnes.

La lecture du tableau par ligne donne la répartition de la D.I (450) réalisée par 01, 02 et 03 dans les domaines d'intervention de l'Etat (F1 à F7). Il s'agit là d'une classification fonctionnelle des D.I réalisées par l'Etat.

La lecture du tableau par colonne donne la répartition de cette D.I (450) en tenant compte des différents moyens qui concourent à sa réalisation : M1(60) + M2(140) + M3(60) + M4(50) + M5(48) + M6(42) + M7(50)

Il s'agit là d'une classification économique présentant, au même titre que la classification fonctionnelle, un caractère homogène. En effet, la classification économique consiste à ventiler les dépenses selon les natures économiques des moyens mis en œuvre par l'Etat dans l'exercice d'une multitude de fonctions : à titre d'exemple, la colonne 2 nous donne le total (140) des dépenses, exprimées en termes de M2 et

qui sont effectuées, au nom de l'Etat, par 01, 02 et 03 dans l'exercice de leurs fonctions (F1.....F7).

Ainsi, partant de ces deux lectures, nous pouvons écrire, globalement, l'égalité suivante :

$$DI = 01+02+03 = F1+F2+F3+F4+F5+F6+F7 = M1+M2+M3+M4+M5+M6+M7$$

D'où nous pouvons admettre qu'en général :

$$DI = \sum_{n=1}^n On = \sum_{m=1}^m Fm = \sum_{t=1}^t Mt$$

En outre, le mixage des deux lectures permet d'obtenir une lecture du tableau basée sur la combinaison des trois repérages : administratif, fonctionnel et économique, ce qui signifie, à titre d'exemple, que :

- La ligne 1 et les colonnes 1 à 3 indiquent la répartition de la dépense selon les différents moyens (M1, M2 et M3) mis en oeuvre par 01, 02 et 03 dans l'exercice de la fonction F1.

- La colonne 2 et les lignes 1 à 7 indiquent la répartition entre les fonctions F1 à F7 du moyen M2 mis en oeuvre par 01, 02 et 03, dans l'exercice de ces fonctions.

En guise de conclusion des annexes I et II : nous pouvons affirmer dans une large mesure que les repérages fonctionnel et économique constituent un cadre de référence adéquat et normalisé, permettant une analyse homogène des D.P basée sur les critères de la nature fonctionnelle (la destination) et économique (la nature du moyen utilisé) de la dépense.

Une telle analyse homogène est d'autant plus pertinente qu'elle permet de suivre l'évolution des D.P dans le temps et dans l'espace, ce

qui facilite la comparaison de cette évolution entre deux ou plusieurs pays, en dépit de la différenciation de leurs structures organisationnelles, des divergences de leurs régimes politiques et des inégalités de leurs niveaux de développement.

En définitive, une telle analyse homogène implique inévitablement la codification des D.P selon les optiques fonctionnelle et économique, ce qui facilite le repérage des D.P en tenant compte de telle ou telle nature fonctionnelle ou économique de la dépense. (cf. Voir II. 2.2 et 2.3).

LA RÉGULATION DE LA FORMATION DES SALAIRES EN LONGUE PÉRIODE AU MAROC

Noureddine EL ROUFI*

Dans la présente étude une esquisse est tentée de la formation du salaire direct nominal puis réel en longue période. un tel objectif appelle une explication concernant la catégorie salariale retenue et la période envisagée.

Pour ce qui est du premier point, les statistiques disponibles privilégient le salaire institutionnel ou légal appelé SMIG, on peut, à juste titre, se demander quelle pertinence empirique doit-on accorder à une catégorie qui par définition ne fait qu'exprimer une valeur normative? En d'autres termes, le niveau auquel le salaire effectif s'établit par rapport à la grandeur exprimée par le SMIG traduit - il la réalité déterminée par ce dernier, comme tel semble être le principe qui fonde son institutionnalisation, ou, au contraire, ne fait-il qu'obéir à la régulation concurrentielle qu'impose le marché du travail notamment? La réponse à ces questions fondamentales requiert l'incorporation du salaire versé par les firmes en fonction des hiérarchies salariales existantes. Une telle nomenclature ferait sans doute la lumière sur la

(*) Professeur d'économie à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, université Mohammed V - Agdal, Rabat.

fonction, dévolue au SMIG, de salaire de base déterminant la grille des rémunérations des firmes et, partant, sur la rigueur de la codification du salaire. Faute de données significatives - difficiles à recueillir, en l'occurrence, vu la tendance des petites (et, jusqu'à un point, des moyennes) firmes à ne pas comptabiliser toutes leurs charges salariales, notamment celles relatives à la main - d'oeuvre temporaire - on retient le salaire moyen dont on compare l'évolution avec celle du salaire institutionnel.

L'évolution en longue période permet de mettre en scène les variations stylisées du salaire nominal. En outre, ce n'est que sur la longue durée qu'une caractérisation de la régulation de la formation du salaire s'avère possible à construire (R. Boyer, 1978).

Toutefois, les séries statistiques disponibles présentant l'inconvénient d'être à la fois trop fragiles et fort peu homogènes, force est de constater que tout ajustement statistique ou économétrique pose comme condition "matérielle" la mise en oeuvre de la "normalisation statistique" et la confection de séries longues, homogènes et "raccordables" avec les séries récentes. Par conséquent, les comparaisons des séries concernant le SMIG avec les autres séries relatives au salaire nominal moyen ou réel, à l'activité industrielle, à l'emploi, à la productivité, aux prix à la consommation, etc. ne peuvent qu'être entâchées de nombreuses discontinuités.

Compte tenu de ces remarques méthodologiques, on se propose de styliser le type de régulation du dispositif salarial en terme de détermination privilégiant le jeu du marché (chômage, fluctuations de l'activité industrielle) au jeu de la coordination institutionnelle (SMIG, indexation sur les prix).

Il s'agit plus précisément d'incorporer la composante salariale et de tester l'hypothèse de la coordination marchande de la formation du salaire nominal. On procèdera en deux fois : d'abord l'accent sera mis sur l'inefficience du salaire de base. Trop bas, celui-ci ne saurait faire apparaître comme substantielles des révisions qui peuvent, parfois, atteindre des niveaux assez élevés. Les déterminants du salaire réel nominal sont, ensuite, abordés en portant le choix sur le chômage et l'activité industrielle.

A. Une croissance du salaire nominal modérée et rendue sans effet par le niveau trop faible du salaire de base

1. La régulation du salaire sous le Protectorat

a. Une régulation de type "sanguinaire" du salaire, notamment des travailleurs marocains...

Caractériser le jeu de la formation des salaires sous le Protectorat présente un intérêt considérable dans la mesure où le dispositif mis en place détermine en large part la configuration que prendra par la suite et pour une longue période le rapport salarial au Maroc. Cependant, il faut reconnaître qu'un tel objectif ne peut que buter sur des difficultés insurmontables tenant à l'élaboration des séries statistiques. Cette insuffisance de données complètes et cohérentes est particulièrement frappante, pour ce qui est de l'évolution du salaire au cours de la période précédant la *transformation* de 1936 (N.El Aoufi, 1992). De sorte que, faute de reconstitution statistique globale, c'est à des travaux d'historiens, de sociologues et à des témoignages se rapportant à cette période qu'il convient de se référer afin de construire, en faits stylisés, la tendance déterminante du salaire nominal entre 1912 et 1936 et même après.

Nombreux sont les travaux (R. Hoffherr / R. Moris 1934 ; E. Bouy, 1930 ; J. Tebbaa, 1985) qui mettent en évidence une tendance modérée à la hausse du salaire nominal lors de la première phase de la pénétration du capitalisme : la variation semblerait avoir atteint, entre 1912 et 1930, le pourcentage de 500%. Il importe de rechercher les déterminants du salaire à ce stade hors le jeu des mécanismes économiques, lequel stipule un rôle régulateur du marché du travail, vu que le jeu de la mobilisation primitive au Maroc ne semble pas déterminé par l'effet combiné d'une offre d'emplois liée au rapport salarial et d'une demande cristallisée par des rapports précapitalistes qui seraient en train de se délier.

Il est, de ce fait, plus cohérent de fonder une explication des variations du salaire nominal sur un phénomène de déséquilibre des formes structurelles, favorable aux modalités non-capitalistes de mise au travail (N. El Aoufi, 1992).

Phénomène tout à fait provisoire dans la mesure où le rapport salarial ne tardera pas à développer ses composantes et, par conséquent, à donner très rapidement lieu au marché du travail proprement dit.

L'instauration du marché du travail s'accomplit de façon presque simultanée avec l'apparition des premières distortions qui sont liées à la crise de 1931 (N. El Aoufi, 1992).

Au plan de la formation des salaires, il est intéressant de se référer à l'étude - déjà citée - de R. Hoffherr et M. Moris sur *les Revenus et niveaux de vie des indigènes au Maroc* publiée en 1934. Celle-ci montre clairement que la crise de 1921 a entraîné une baisse du salaire moyen. Celui-ci, calculé par les auteurs pour la catégorie de

manoeuvre, la plus nombreuse et la plus basse dans la nomenclature socio-professionnelle, oscille selon les régions entre 5 à 6 francs sur la côte, 4 à 5 francs à Marrakech. Le renversement dans la variation du salaire intervient après un épisode (1925-1930) de progression continue du salaire liée - comme on le verra plus loin - à une croissance économique centrée sur la construction, les travaux publics et sur un mouvement spéculatif intense (A. Ayache, 1956).

Le mouvement de hausse s'accélère entre 1927 et 1930 (R. Gallissot, 1964). R. Hoffherr et R. Moris citent une évaluation faite en 1931 au *Bulletin Officiel* du Protectorat : "Au début de 1927, les salaires moyens des ouvriers indigènes variaient suivant les professions et les métiers de 8 à 30 francs par jour. Au début de l'année 1929, ces chiffres sont passés de 10 à 26 francs par jour. L'augmentation est donc de l'ordre de 15 à 20% se répartissant à peu près également sur toutes les professions".

De 1932 à 1934, les deux auteurs mettent en évidence l'infléchissement en baisse des salaires dans les termes suivants : "Pour Casablanca, le salaire des maçons s'abaisse de 20 à 25 francs à 15 et 17 francs ; celui des forgerons de 30 à 20 francs ; celui des terrassiers de 6 à 12 francs en 1932, de 2,50 francs à 8 francs en 1934".

La baisse se poursuit à un rythme régulier jusqu'en 1936 : pour un manoeuvre des villes de la côte le salaire est passé de 10 francs en 1929 à 8 francs en 1932, à 7 francs en 1933, à 6 francs et à 5 francs en 1934. En Janvier 1936, il atteint son niveau le plus bas de 3 francs. La variation des salaires serait donc de l'ordre de 50% de 1929 à 1934, de 70% de 1929 à 1936. Il est important de noter que les mêmes travaux

révèlent une évolution de la formation des salaires marquée par une déformation nette au détriment des travailleurs indigènes. La tendance semblerait se renforcer dans la crise, c'est - à - dire entre 1931 et 1936. En règle générale, le salaire le plus élevé des travailleurs marocains ne dépasse pas le niveau le plus bas du salaire touché par les ouvriers européens (G. Evin, 1934).

Certains auteurs (M. Poniatowski, 1951) élaborent la notion de *sous - salaire* pour décrire les proportions considérables atteintes par la chute du salaire des travailleurs marocains. Par ailleurs, sont à maintes reprises mentionnées les ponctions nombreuses dont font souvent l'objet les salaires des travailleurs marocains au moment du paiement : en plus des retenues - effectuées par les *margoulines* ou les *caporaux* - pour un oui, pour un non - (N. El Aoufi, 1992) il faut mentionner la pratique du paiement en nature ou dans les économats du patron. Au total, et compte tenu de la fragilité des données statistiques, il est possible de retenir pour la période précédant la *transformation* de 1936 une tendance à la baisse du salaire nominal qui s'affirme de façon ininterrompue à partir du déclenchement de la crise de 1931. En termes de régulation, il est important de rappeler que le jeu de la formation du salaire nominal procède, tout au long de cette première période, fondamentalement d'une régulation de type concurrentiel et... "sanguinaire" : le rapport de force économique, politique et militaire intervenant en surdétermination des arbitrages et des discriminations imposés par le marché.

b. ... tempérée pour les travailleurs européens par la transformation du rapport salarial en 1936...

Avec l'institutionnalisation d'un salaire monétaire minimum pour

la journée de 8 heures de travail, la régulation du salaire connaît un retournement sans précédent (N. El Aoufi, 1992).

Ce qu'il convient de montrer c'est précisément l'impact exercé par l'ajustement institutionnel mis en oeuvre en 1936 sur la formation du salaire nominal et son évolution. Pour cela on dispose d'une série, construite à partir de la codification relative à la période allant de 1936 jusqu'à l'indépendance, retraçant l'évolution du salaire minimum pour 4 catégories de main-d'oeuvre : manoeuvre ordinaire, manoeuvre spécialisé, demi-ouvrier, ouvrier, les 3 dernières étant discriminées entre Marocains et Européens.

Pour mieux cerner les points d'impact de la codification sur la formation du salaire nominal, on fait apparaître plusieurs séquences dans l'évolution longue qui va de 1936 à l'indépendance. Dans l'analyse qui suit, on retient les séquences conduisant de 1936 à 1948. Le choix de cette dernière limite est loin d'être arbitraire : à partir du 1er Novembre 1948, en effet, la régulation du salaire nominal, qui sera abordée ultérieurement, connaît une inflexion par rapport à la période antérieure en direction d'une liberté retrouvée de la négociation salariale. De 1936 à 1948, deux périodes paraissent présenter chacune une cohérence d'ensemble :

- De 1936 à 1940 - de la *première transformation* du rapport salarial au Maroc à la Seconde Guerre mondiale - les variations du salaire minimum monétaire ont enregistré (N. El Aoufi, 1992) un accroissement passant de 25% en 1937 à 52% en 1940.

Le taux d'accroissement moyen par an est pour la période sous revue d'environ 18%.

Au total, le relèvement atteint 90% si l'on considère la progression du salaire minimum, sur l'ensemble de la période, entre 1936 et 1940.

Il est important de noter une forte dispersion spatiale dans la formation du salaire et, notamment, les discriminations entre travailleurs européens et travailleurs marocains. Dans cette optique, la codification de 1937 et de 1938, mettant en oeuvre une coordination par zone du salaire minimum ne saurait être considérée sans que soient prises en compte les nombreuses distorsions salariales induites par les tensions plus ou moins fortes selon les régions autour de la formation du salaire. De fait, entre 1937 et 1938, le "range" exprimant l'étendue existant entre la zone de "haut" salaire minimum (4ème zone) et la zone de "bas" salaire minimum (1ère zone) semble contenu dans des limites assez étroites et atteint une valeur modérée pour ce qui est de la catégorie des manoeuvres. L'intervalle de variation du salaire minimum des manoeuvres semble même enregistrer un resserrement entre 1939 et 1940. Toutefois, on constate pour les autres catégories de salariés, un relèvement considérable du "range" : 6 francs par jour en 1939 et 8 francs par jour en 1940 pour les manoeuvres spécialisés ; 40 francs et 36 francs respectivement pour la catégorie d'ouvrier. De fait, à partir de 1939 s'installe une situation exceptionnelle, favorable aux salariés, provoquée par un phénomène, lié au contexte de guerre, de raréfaction de la main - d'oeuvre, de sorte qu'en 1939 les salaires enregistrent notamment à Casablanca une tendance haussière atteignant des niveaux de plus de 30% supérieurs au salaire minimum (P. Lancre, 1959).

- La seconde période (1940 - 1948) marque un retournement dans les conditions de formation du salaire minimum favorisant un

relèvement selon un rythme accéléré du salaire minimum : celui - ci, passant de 7,6 francs par jour en 1940 à 277 francs en 1948 a été globalement multiplié par environ 37 fois. L'accélération a été d'emblée brutale : dès 1941, la variation atteint un niveau sans précédent de plus de 84%. Un second rebond, plus spectaculaire, est enregistré en 1944 (le salaire minimum journalier a été multiplié par 2,5 passant de moins de 17,6 francs à 44 francs, suivi d'une progression annuelle continue jusqu'en 1948).

Deux observations méritent d'être introduites :

D'abord les déséquilibres, tenant au contexte de guerre, du marché du travail n'ont pas manqué d'entraîner, pour la première fois, depuis le protectorat, une certaine déformation du jeu de la négociation salariale plutôt favorable aux travailleurs. De sorte que, pour empêcher un dérapage des salaires, les autorités du protectorat ont dû mettre en oeuvre une régulation institutionnelle créant un mécanisme de rigidification à la hausse du salaire nominal : "en période de crise, précise le dahir du 12 Avril 1941 relatif au *régime des salaires*, il importe tout particulièrement, pour assurer l'équilibre économique du Maroc et pour maintenir la paix sociale, de normaliser le cours des salaires en évitant aussi bien leur avilissement que leur excessive élévation". Par ailleurs, le texte prévoit un dispositif de détermination des *salaires normaux* par région, par ville, par quartier. Parallèlement, ainsi que le relève P. Lancre, (1959) "la quasi-totalité des professions commerciales, industrielles et libérales, firent l'objet de bordereaux interrégionaux de salaires depuis le 25 Juillet 1942 jusqu'au 1er Novembre 1948, date de retour à la liberté des salaires autres que le salaire minimum vital".

Pour faire apparaître encore davantage le caractère rigide du régime des salaires, on peut également souligner le jeu de coordination institutionnelle des salaires fondé sur l'existence d'une nomenclature professionnelle des catégories de travailleurs (8 catégories au total).

La seconde observation concerne le jeu de la discrimination salariale.

On note, d'une part, une grande hétérogénéité de l'intervalle de variation en fonction à la fois des catégories professionnelles et du niveau minimum ou maximum du salaire au sein de chaque catégorie. Ainsi à une disparité catégorielle entre manoeuvres et ouvriers qualifiés s'ajoute une forte oscillation entre un maximum et un minimum du salaire institutionnel à l'intérieur de chaque catégorie. Si l'on considère, en effet, les seuls salaires des Européens, on constate que l'intervalle de variation entre le maximum et le minimum se situe en 1941 à 4 francs par journée de travail pour les manoeuvres et à 16 francs lorsqu'il s'agit d'ouvriers qualifiés. On observe en 1942 - 1943 un relèvement plus substantiel des mêmes "ranges", respectivement 8 francs par journée de travail et 56 francs en 1942, puis 8,8 francs et 54 francs en 1943.

D'autre part, le salaire est discriminé de façon explicite à partir de 1941, en faveur des travailleurs européens, le différentiel étant, plus substantiel au sein de la catégorie d'ouvriers qualifiés et notamment lorsque le salaire est à son niveau maximum. La discrimination institutionnelle du salaire selon la nationalité est néanmoins levée en Mai 1944 par arrêté du secrétaire général du Protectorat relevant le salaire minimum, sans distinction de nationalité du travailleur, de 19,20 francs par journée de travail à 44 francs, soit une majoration, en moins d'un semestre, de l'ordre de 129%.

c. ... puis retrouvée à partir de 1948

1er Novembre 1948 : retour à la liberté des salaires autres que le salaire minimum. Du coup, nulle variation de ce dernier ne sera enregistrée pendant deux ans. Le premier réajustement salarial ne sera entrepris qu'à la fin du 1er semestre 1951 : le salaire minimum passe à 311 francs par journée de travail, soit une variation de l'ordre de 12%. Une seconde revalorisation de 10% intervient au cours de la même année et porte le niveau minimum du salaire journalier à 342 francs. En 1955, le salaire minimum atteint 456 francs par journée de travail, ce qui au total depuis 1948 porte sa variation à 65% - pourcentage presque équivalent à celui enregistré sur la période 1936 - 1940.

En termes de progression annuelle, l'évolution du salaire minimum légal marque donc un ralentissement du rythme des variations entre 1948 et 1956. Par ailleurs, le retour à la codification mise en oeuvre en 1936 et stipulant une régulation institutionnelle du salaire minimum, les autres salaires demeurant déterminés par le jeu des mécanismes concurrentiels, implique une détermination du salaire de base plaquée sur le niveau minimum enregistré dans chaque catégorie professionnelle.

Parallèlement, une différenciation du salaire minimum selon les critères d'âge et de sexe introduit une large modulation salariale.

En ce qui concerne d'abord le premier critère, les abattements de salaires suivent la progression suivante : 20% (pour les travailleurs dont l'âge est compris entre 17 et 18 ans), 30% (16 - 17 ans), 40% (15 - 16 ans) et 50% (14 - 15 ans).

Pour ce qui est ensuite du régime salarial appliqué aux femmes,

on observe qu'il dépend d'un double effet discriminant : d'une part un abattement de 1/6 ème est étendu à d'autres catégories d'entreprises opérant dans les branches suivantes : industries et divers commerces de l'alimentation, fabrique de bouchons et objets en liège, fabrique de brosses, balais et pinceaux, industries chimiques, imprimerie et industrie du livre, industrie des papiers et cartons, teinturerie et blanchisserie, industries textiles, etc. Bref, partout où, en général, la main - d'oeuvre féminine est utilisée

D'autre part, les abattements en fonction des catégories d'âge du travailleur portent sur le salaire féminin propre à ces catégories, c'est - à - dire après abattement du sixième. De ce fait, le coefficient de discrimination (rapport du salaire des hommes au salaire des femmes) qui est de 1,2 pour les travailleurs adultes se monte à 2,4 pour les 14 - 15 ans. Il est de 2 pour les 15 - 16 ans, de 1,7 et de 1,5 pour les 16 - 17 ans et les 17 - 18 ans respectivement.

Au total, il ressort des développements qui précèdent une conclusion importante du point de vue de la présente problématique.

La codification du rapport salarial mise en oeuvre en 1936 constitue, de toute évidence, une détermination cruciale dans l'affranchissement du salaire des mécanismes concurrentiels pour ce qui concerne les infléchissements à la baisse dont il est susceptible de faire l'objet. C'est l'existence d'un salaire de base rigide à la baisse qui précisément définit, au plan de la formation du salaire nominal, la *transformation* de 1936.

Un tournant d'autant plus décisif que le jeu des mécanismes spontanés ne pouvait qu'imposer une flexibilité salariale défavorable aux travailleurs. Force est de constater, cependant, que du point de vue de la transformation de type fordiste, l'institutionnalisation du salaire de

base, évoluant par définition au voisinage du seuil de la flexibilité salariale, ne saurait définir à elle seule un bouclage dynamique sur la demande sociale. On formule plus loin quelques propositions relatives à l'insuffisance en termes réels des interventions institutionnelles en matière d'ajustement du salaire nominal. On retient néanmoins une progression, en termes synthétiques, plutôt maîtrisée y compris au cours de la période 1940 - 1945 où les mouvements amples de variation du salaire laissent sous - entendre un renversement de tendance plutôt favorable à une poursuite des ajustements à la hausse du salaire nominal. Ce résultat traduisant un arbitrage constant du Protectorat en fonction des profils conjoncturels, il importe qu'il soit exprimé de façon plus précise. Mais auparavant, on doit prolonger l'analyse de l'évolution du salaire nominal au - delà du protectorat.

2. L'encadrement du salaire nominal depuis l'indépendance : le changement dans la continuité

Si sous le Protectorat l'évolution du salaire nominal telle qu'elle est donnée par le mouvement des variations du salaire minimum se présente, en longue période, sous une forme heurtée, ponctuée par des ajustements plus ou moins intenses mais déterminés annuellement et parfois semestriellement (1944, 1945, 1947, 1951), en revanche, depuis l'indépendance, elle paraît suivre une progression par paliers. Plus précisément, on observe après une période de relèvement du salaire minimum en continuité avec la phase précédente, un premier palier presque décennal (1962 - 1971) au cours duquel le SMIG ne subit aucune revalorisation. A partir de 1971, les interventions des pouvoirs publics se font moins échelonnées et définissent un "escalier" de périodicité bi - annuelle.

a. 1956 - 1962 : l'indexation n'a eu que deux temps

L'évolution du salaire minimum reste sur son rythme entre 1956 et 1962. Le 1er février 1956 le salaire minimum est porté à 536 francs par journée de travail, soit une augmentation de 17,5%, de 7 points supérieure au taux de variation annuel enregistré sur la période précédente (1952 - 1955). Toutefois, il faut attendre 2 ans (février 1958) pour assister à un second relèvement de l'ordre de 15% du salaire minimum, celui-ci passant à 616 francs par journée de travail.

Un troisième réajustement portera en Novembre 1959 le salaire de base, défini à présent en dirhams, à 6,47 dirhams, soit une revalorisation de 5%, la plus faible de toutes les majorations enregistrées depuis 1936.

En 1962, le salaire journalier passe à 6,832 dirhams, soit une augmentation, légèrement supérieure à celle de 1959, de 5,7%. Ce dernier réajustement est le premier de la décennie 1960. Il sera le dernier.

La présentation qui vient d'être faite doit être complétée en évoquant le contexte politique et, en particulier, la forme institutionnelle mise en oeuvre en 1959. En effet, il est nécessaire de noter que le relèvement du 1er Novembre 1959 résulte de l'application du principe d'indexation des salaires - tous les salaires - sur les prix à la consommation institué le 31 Octobre 1959 par le gouvernement A. Ibrahim. Celui-ci, démissionné en mai 1960, ne mettra pas en pratique d'autres fois le dispositif de connexion des salaires au coût de la vie. Par ailleurs, une distance assez grande sépare la seconde indexation (janvier 1962) de la première. L'histoire "bégaye", en peu d'espace, et

"la vie continue" sur le mode de la flexibilité salariale. Mais il faut noter que la nomenclature dans laquelle le salaire minimum est déterminé en fonction de la zone, de l'âge, du sexe, des catégories professionnelles reste à peu près inchangée. On remarque toutefois que, en termes absolus, les disparités aussi bien entre les zones qu'entre les sexes ont tendance à augmenter depuis 1958.

b. L'évolution depuis 1962 : du blocage à l'austérité salariale

L'inflexion libérale amorcée après le départ du gouvernement A. Ibrahim correspond à l'amorce d'une évolution marquée dans un premier temps par un blocage durable du salaire minimum puis, dans un second temps, par une progression à la fois modérée et fort irrégulière du salaire minimum.

- Le blocage du SMIG entre le 1er Novembre 1962 et le 22 novembre 1971 s'inscrit dans le cadre d'une stratégie macro-économique centrée sur la maîtrise des coûts en travail. Une telle stratégie résulte d'une série de trois facteurs :

Tout d'abord l'objectif d'amélioration salariale se transforme, une fois rompu le consensus implicite entre la centrale syndicale (UMT) et les pouvoirs publics (A Menouni, 1979; A. Berrada, 1986), en un objectif majeur des revendications ouvrières faisant peser sur l'économie les menaces d'une spirale salaires-prix (Banque du Maroc, 1964).

En 1964, les pouvoirs publics font prévaloir, de surcroît, une conjoncture moins favorable notamment dans le second semestre qui n'aurait "vraisemblablement pas laissé aux employeurs la même latitude que les années antérieures " (Banque du Maroc, 1964) de procéder à des relèvements de salaires.

A partir de 1965, l'argumentation en faveur du blocage des salaires semble mettre l'accent, plus clairement, sur la problématique de l'équilibre économique qui sans doute serait compromis par une progression du salaire nominal. Une lecture des rapports annuels de la Banque du Maroc, relatifs à cette période, confirme en effet une telle approche fondée sur l'hypothèse théorique d'une corrélation négative entre salaire nominal et équilibre économique à travers la variable monétaire. Il est intéressant de noter à ce titre que la thèse de la causalité de l'inflation par le salaire nominal pose des problèmes complexes impliquant une prise en compte de l'ensemble des relations, plus ou moins dynamiques, entre la structure de la demande et le profil de l'offre. Il y a lieu, par conséquent, d'interpréter autrement la correspondance entre blocage strict du salaire nominal et évolution contenue des prix (N, El Aoufi, 1992).

Outre les effets que semblerait entraîner, sur la stabilité monétaire, tout assouplissement du blocage du salaire nominal, la Banque du Maroc invoque dans son rapport sur l'exercice 1966 "les perspectives incertaines et les contraintes corrélatives de licenciement "qui auraient" fréquemment rendu vaine toute tentative de revalorisation des tarifs appliqués par les employeurs". Le même diagnostic intégrant la variable chômage conformément aux enseignements tirés des courbes de Phillips est réitéré en 1967 : "la conjoncture maussade dans la plupart des branches industrielles et dans les activités tertiaires n'a laissé aux employeurs qu'une faible latitude pour accorder des augmentations collectives à leur personnel dont les revendications sont au surplus contenues sous la pression des nombreuses demandes d'emploi non satisfaites". La politique de stabilité à travers le mécanisme de gel du

SMIG est poursuivie sous les mêmes contraintes de budget et d'équilibre jusqu'en 1971.

- Le blocage salarial a duré presque une décennie. En Novembre 1971, LE SMIG est relevé de 11,9% passant de 6,832 à 7,648 dirhams par jour.

Les réajustements connaîtront à partir de cette date une fréquence bi-annuelle entre 1971 et 1979 et entre 1983 et 1988. On relève cinq révisions annuelles successives du SMIG entre 1979 et 1983 sur un total de 12 interventions depuis l'assouplissement du blocage salarial en 1971.

Les variations en termes annuels du SMIG paraissent irrégulières, oscillant dans un intervalle extrêmement ouvert entre 5% et 20%. A une variation annuelle moyenne de l'ordre de 10,7% entre 1971 et 1973 reposant sur des tendances prévisionnelles favorables à l'équilibre externe succède un ralentissement du rythme de la progression qui descend à 6,8% en moyenne annuelle de 1973 à 1978. Ce freinage de la poussée du SMIG correspond, au plan macro-économique, (N.El Aoufi, 1992) à la mise en oeuvre de la modalité de promotion des exportations (plan quinquennal 1973-1977). Une modalité centrée sur une croissance tirée par le marché extérieur et, par conséquent, catalysée par une maîtrise des coûts en travail.

Dans le même temps, on assiste à un resserrement des dispersions salariales : ont été d'abord supprimés en 1971 les taux discriminatoires appliqués à certaines régions, la valeur du salaire minimum ayant été alignée sur celle de la Zone 1. L'explication avancée qui fut contestée par le patronat (A. Berrada, 1986) retient deux

types d'arguments : d'une part, bloquer la mobilité de la main-d'oeuvre en direction des zones de "hauts" salaires. d'autre part, l'homogénéisation du SMIG est justifiée par une tendance des prix à la consommation à devenir uniformes dans l'ensemble des zones salariales.

Par ailleurs, les distortions de salaire tenant au sexe ont été également corrigées en 1975. Seuls demeurent donc encore les décalages (variant de 20 à 50%) tenant à l'âge du salarié.

A partir de 1978, la variation du salaire minimum accuse une allure plus vive, supérieure à 10% qui se poursuit jusqu'en 1985 à l'exception toutefois de l'année 1980 qui enregistre une forte décélération (le taux d'accroissement chutant à 7%), soit au total une progression de 16% en moyenne par an. L'année 1983 amorce une tendance à la baisse du pourcentage de variation du SMIG (6,7% en moyenne annuelle de 1984 à 1989) qui semble, ce faisant, emboîter le pas à la politique d'austérité prônée depuis cette date de façon explicite par les organismes financiers internationaux. Notons au passage que la macro-économie de la "contrainte externe" repose de fait sur l'existence, à défaut d'un blocage durable, d'un mécanisme d'évolution du salaire nominal à "bonne" distance par rapport aux prix à la consommation (M.F L'Hériteau, 1986).

Au total il est donc intéressant d'interpréter la tendance irrégulière des variations du salaire minimum sous l'optique des transformations ayant affecté la configuration du rapport salarial dans son ensemble. Ces transformations paraissent (N.El Aoufi, 1992) procéder depuis la bifurcation néo-libérale de 1983 d'une nouvelle cohérence macro-économique: la maîtrise de la variable salaire nominal à travers le maintien à un niveau faible du SMIG ne faisant que traduire l'objectif

explicite visé par la régulation institutionnelle du rapport salarial de ne point peser sur le jeu des mécanismes concurrentiels. On développe ce point en montrant l'évolution que, parallèlement au SMIG, semble suivre le salaire qu'on qualifiera de conventionnel, c'est-à-dire le salaire versé par les firmes sur la base d'une négociation individuelle ou collective.

3. Le salaire conventionnel : une évolution au voisinage du salaire minimum

Faute de séries statistiques longues, on s'attache à observer l'évolution du salaire conventionnel depuis l'indépendance, même si précisément sur cette période les données statistiques sont loin d'être suffisantes, continues et complètes. Certes, quelques estimations ont été effectuées sur le sujet, mais en aucun cas elles ne sauraient constituer une base sérieuse servant à élaborer une évolution continue du salaire conventionnel en raison précisément de l'absence d'homogénéité des champs et des techniques retenues.

On doit également noter que l'élaboration d'un profil du salaire conventionnel requiert, sans doute, des investigations approfondies mettant au jour les dispersions salariales et permettant de calculer l'écart-type et d'apprécier le champ varianciel. Ce type d'investigations pose au chercheur des difficultés évidentes. L'objectif exige une couverture statistique plus ample et suppose que soient entreprises des enquêtes régulières faisant apparaître différents réajustements de salaire accordés par les firmes. A cette échelle, le système statistique ne saurait se contenter de "sondages" limités : seule une coordination centrale et permanente est capable d'engendrer des données moins fragiles et fournir le moyen de cerner les variations du salaire conventionnel. Toutes ces limites conduisent à relativiser les constructions qui sont

fautes, en règle générale, sur les niveaux et les variations du salaire dit effectif. Pour les raisons qui viennent d'être avancées, on se borne à esquisser le profil moyen du salaire conventionnel. Cette esquisse est loin d'être dépourvue de tout intérêt. Dans l'optique retenue dans la présente problématique, elle vise un objectif essentiel : faire ressortir l'intervalle variational au sein duquel le salaire conventionnel semble évoluer par rapport au salaire institutionnel.

a. une variation du salaire conventionnel plus lente que celle du SMIG

L'analyse des données fournies par l'enquête régulière effectuée par le Ministère du Commerce et de l'Industrie se rapportant aux branches de l'industrie manufacturière permet d'apprécier, en *première approximation*, la progression du salaire conventionnel depuis 1976. Les limites tenant à l'intervalle de temps ne réclament pas d'explications autres que celles déjà données : la couverture statistique, dans les termes de l'enquête relative aux industries de transformation, sur la période antérieure à 1976, n'existe pas. Par ailleurs, le choix de porter l'analyse sur le salaire conventionnel moyen appliqué dans l'industrie de transformation se justifie pleinement : en effet, outre l'hypothèse de cohérence statistique, la comparaison avec le SMIG ne peut, sans doute, qu'être plus pertinente, mieux fondée. On doit ajouter enfin que c'est précisément dans l'industrie manufacturière que le rapport salarial tend à se déterminer et à s'enraciner.

Il ressort des données disponibles que le salaire moyen conventionnel (charges sociales et diverses indemnités comprises) enregistre un ralentissement continu du rythme de sa progression atteignant son niveau le plus bas en 1983 (3,4%). Interrompue en 1984 et 1985, la diminution du taux de variation du salaire moyen enregistre en 1986 une chute brutale passant de 18% en 1985 à 0,2% en 1986.

L'évolution comparée du salaire minimum institutionnel et du salaire moyen conventionnel révèle des variations annuelles moyennes plus amples du premier par rapport au second. La progression de ce dernier se met à des niveaux inférieurs en comparaison avec les réajustements du SMIG à partir de 1978 et se poursuit tout au long de la période sauf à deux reprises : d'abord en 1980 où la hausse du salaire moyen conventionnel est presque équivalente à celle du SMIG (7,8% et 7,7% respectivement). Ensuite en 1984 lorsque l'augmentation du salaire moyen conventionnel atteint 7% contre une valeur du SMIG restée inchangée.

b. Une faible élasticité du salaire conventionnel par rapport au SMIG.

Il est important de mettre en évidence l'élasticité du salaire conventionnel par rapport au SMIG. Celle-ci permet de tester l'impact produit par un réajustement institutionnel sur les décisions salariales des firmes. Apparemment, un tel impact tend à se faire de plus en plus lâche depuis 1978 même si l'instabilité des valeurs d'élasticité observées invite à une plus grande prudence. Ce qui signifierait que le rôle de régulation institutionnelle pouvant être assigné au SMIG n'a, dans les faits, qu'un rôle limité, les variations du salaire, qu'elles aient été négociées ou accordées de façon "volontaire" (pour reprendre une formule utilisée par les rédacteurs du rapport de la Banque du Maroc), semblent plutôt déterminées par des mécanismes concurrentiels.

Graphique 1 : Evolution comparée du salaire minimum institutionnel et du salaire conventionnel moyen

Une variation du salaire conventionnel moyen moins ample que celle du SMIG.

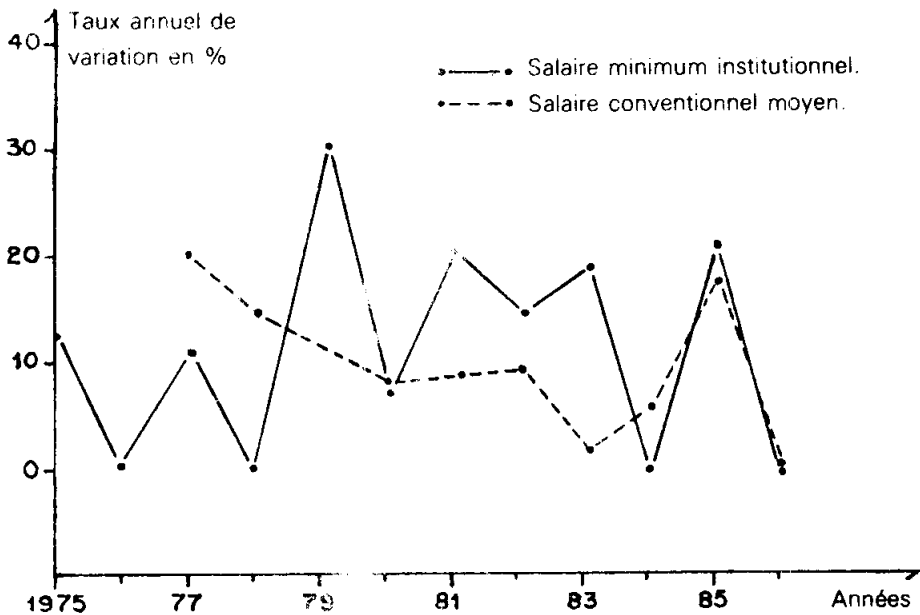


Tableau 1 : Evolution de l'élasticité du salaire moyen conventionnel par rapport au SMIG.

	1977	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Variation du salaire moyen conventionnel en %	18,1	n.d.	7,8	8,8	9,9	3,4	7,1	17,9	0,2
Var. du SMIG en %	10,2	30	7,7	20,4	14,8	19,9	10,4	20,5	0,0
Valeur de l'élasticité du salaire moyen conventionnel par rapport au SMIG.	1,8	-	1,0	0,4	0,6	0,1	0,7	1,7	-

Ce résultat est important. Par conséquent, d'autres tests statistiques viendront en préciser le sens et le contenu. Dans cette perspective, on doit décortiquer la pertinence analytique de la notion de salaire moyen. Deux observations essentielles pourraient être présentées qui ont rapport avec la théorie de la hiérarchie salariale.

c. Une forte plasticité de la hiérarchie salariale

La notion de salaire moyen semble, en toute rigueur, dépourvue de pertinence (R.Boyer, 1978) : l'existence d'une hiérarchie salariale extrêmement ouverte et flexible définit une forte dispersion des salaires en termes aussi bien de la structure par branche de l'industrie que de la nomenclature socioprofessionnelle.

- En termes d'abord de distribution du salaire conventionnel par branches industrielles les statistiques disponibles révèlent une forte variabilité de la hiérarchie des salaires, caractéristique importante, selon R. Boyer (1978), de la régulation concurrentielle.

De fait, s'observe une distortion nette en faveur des industries électriques et électroniques (IEE) et des industries mécaniques et métallurgiques (IMM). L'écart absolu atteint son point maximum lorsqu'on met en parallèle le salaire moyen dans les IEE ou les IMM et celui accordé dans les ITC (industries textiles et cuir) : celui-ci, le plus faible de toutes les industries de transformation, est durablement inférieur au salaire moyen calculé pour l'ensemble des branches. Les industries agricoles et alimentaires (IAA) et les industries chimiques et parachimiques (ICP) occupent, sur la période considérée, une position intermédiaire (4ème et 3ème position respectivement).

A ce titre, il est intéressant de noter que ce sont les spécialisations présentant les relations les plus intenses avec la section des biens

d'équipement et, en même temps, se définissant par ce que nous avons appelé (N. El Aoufi, 1992) une insertion active dans le régime international (au sens de Mistral, 1986) paraissent contribuer plus que les autres à la progression du salaire conventionnel.

A l'inverse, les modalités passives et primaires d'insertion internationale enregistrent des variations relatives moins amples. Le cas du textile confirme la congruence existant entre le caractère "mature" et archaïque de ses structures techniques et organisationnelles et la configuration sous-fordiste qu'il présente en terme de formation du salaire nominal.

En revanche, il convient de remarquer que les industries centrées sur les exportations primaires (IAA, ICP) et matures (ITC) enregistrent depuis 1977 une progression annuelle plus intense par rapport aux industries situées plus au voisinage de la section des biens d'équipement (IMM et IEE).

Toutefois s'observe pour l'ensemble des branches, un net ralentissement des variations salariales, voire une baisse absolue dans les IAA (notamment dans le conserves) et les ITC (en particulier les produits textiles et bonneterie).

Mais la dispersion salariale semble beaucoup plus instable et atteint des proportions considérables lorsqu'on compare les niveaux du salaire moyen conventionnel enregistrés par référence à la nomenclature détaillée des activités industrielles.

- En deuxième lieu, le salaire moyen implique une élision des dispersions tenant à la plasticité de la hiérarchie socio-professionnelle des salaires. Sur ce point, on ne dispose guère de données suffisantes

et pertinentes par rapport à l'évolution récente : l'enquête annuelle du Ministère du Commerce et de l'Industrie fournit en 1980 quelques indications intéressantes (elle a depuis carrément renoncé à l'objectif de cerner le salaire conventionnel). De ces indications, il ressort que l'intervalle de variation du salaire moyen est extrêmement ouvert : le coefficient multiplicateur mesurant l'écart entre le salaire moyen des manoeuvres et celui des cadres supérieurs s'élève à 13,2. Le coefficient de discrimination est d'autant plus élevé que l'échelle des firmes est plus grande : il semble ainsi culminer dans les firmes employant entre 200 et 500 salariés, mais l'écart se met à se resserrer dès lors que la taille de la firme dépasse 500 salariés. A l'intérieur de cet intervalle extrême d'autres déformations existent entre catégories professionnelles mais, en règle générale, la ligne de partage sépare nettement d'un côté la catégorie des ouvriers (manoeuvres et ouvriers spécialisés et qualifiés) dont le salaire moyen évolue à proximité du SMIG, de l'autre la catégorie des techniciens, des ingénieurs et des cadres supérieurs.

L'examen de la formation du salaire conventionnel en fonction de la taille de la firme suggère un autre résultat relatif à la tendance des salaires à se définir, pour ce qui est notamment des manoeuvres, au voisinage du SMIG et ce quelle que soit la taille de la firme.

Certes, on observe au sein des firmes moyennes (de 50 à 200 salariés) une poussée relative du salaire moyen pour l'ensemble des catégories. Néanmoins, si une telle distorsion est théoriquement justifiée en comparaison avec les firmes de faible taille (moins de 10 salariés) par rapport aux firmes de grande taille (plus de 500 salariés), en revanche le *glissement hiérarchique* qui semble s'opérer en faveur des salariés des firmes de taille moyenne pourrait vraisemblablement

résulter de la faiblesse des effets de structure caractéristique, en règle assez générale, des PME par rapport aux firmes d'échelle supérieure.

De l'analyse qui vient d'être présentée, plusieurs limites tenant à la fragilité des données statistiques peuvent être soulignées. D'où la prudence observée quant aux conclusions dont elle autorise la formulation. En revanche, certaines hypothèses de la présente recherche se trouvent assez largement confirmées : en particulier l'hypothèse que la régulation institutionnelle du salaire nominal (SMIG), loin de mettre en jeu un dispositif à contre par rapport aux mécanismes de la régulation concurrentielle, tend au contraire à codifier une base d'airain validée par la configuration d'ensemble du rapport salarial (N. El Aoufi, 1992).

Dès lors que sont les déterminants de la formation du salaire nominal? Quel type de dépendance définit son évolution en longue durée? c'est à ces interrogations qu'est consacrée l'étude qui suit.

B. Une forte sensibilité du salaire nominal aux profils conjoncturels

Prolongeant les développements qui précèdent, on s'efforce de considérer les déterminants de la formation du salaire nominal et ses variations à long terme en interprétant le profil du salaire nominal en liaison avec les ajustements simultanés sur le marché du travail et, chemin faisant, sur les processus productifs. On envisage de mettre en évidence, en réitérant une hypothèse posée ailleurs (N. EL Aoufi, 1992), le fait que l'activité façonne, de façon déterminante, les salaires et, en particulier, que ces derniers dépendent fortement de la situation de l'emploi. De sorte que, en vérifiant ces relations, on souligne le rôle important que joue la régulation concurrentielle dans la formation du salaire nominal.

A ce titre, il est nécessaire de préciser que la forte dépendance des salaires, par rapport au profil conjoncturel du chômage et par rapport aux pulsations de l'activité économique, constitue, sous l'angle du capitalisme historique, une caractéristique essentielle ayant prévalu au XIX^{ème} siècle. Nombreux sont les économistes régulationnistes (M. Aglietta, 1971 ; R Boyer, 1979) qui ont décrit l'évolution du capitalisme, depuis *la grande transformation* (K. Polanyi, 1983) vers une régulation de type monopoliste en termes de déconnexion entre progression des salaires et fluctuations de l'activité économique et de l'emploi.

Fondée sur une atténuation de la sensibilité des salaires par rapport aux ajustements économiques, la stabilité des salaires a été renforcée par l'extension, à l'échelle macro - économique, des principes mis en oeuvre par Ford au début du siècle (B. Coriat, 1978). Précisément, la théorie de la régulation (R. Boyer, 1986) tient cette *grande transformation* du rapport salarial pour une cause essentielle de la forte croissance consécutive à la Seconde Guerre mondiale. Dans cette même perspective, la progression du salaire (nominal et réel) observée dans la crise des années 70 - 80 en dépit du chômage et de la réduction de l'activité économique ne saurait s'expliquer sans que soient pris en compte les mécanismes institutionnels ayant contribué à instaurer une régulation de type monopoliste (rigidification des procédures de licenciement, indexation des salaires sur les prix à la consommation et la productivité, salaire indirect, etc.) à contre par rapport aux tendances à la flexibilité de l'organisation productive imposée par la crise (N. El Aoufi, 1992).

Aux antipodes de cette évolution longue du rapport salarial

(salaire concurrentiel ----> salaire monopoliste et / ou fordiste) on pose que le sous - fordisme se définit par la prépondérance des mécanismes éminemment concurrentiels de la régulation du salaire nominal, au sens où les déséquilibres économiques et en particulier de l'emploi impliquent de forts mouvements, en hausse comme en baisse, du salaire. Issus de façon simultanée des profils conjoncturels de l'activité économique, de tels mécanismes s'inscrivent dans la longue période et sont à l'origine d'une trop lente progression du salaire nominal.

1. Le chômage façonne les salaires

La relation décrite par A.W.Phillips entre le chômage et le salaire nominal est supposée, théoriquement, trouver sa pleine justification dans un contexte marqué par le jeu des mécanismes concurrentiels. En effet, sous ces conditions, les mouvements en hausse des salaires ont tendance à dériver des ajustements en baisse de l'emploi et inversement un taux de chômage plus élevé commande une variation négative du salaire nominal.

Il semble que, au Maroc, le rôle régulateur au marché du travail implique, à l'inverse des relations linéaires de Phillips, une évolution plutôt complexe entre taux de chômage et taux de variation du salaire nominal.

On peut, dans un premier temps, souligner l'influence exercée par le chômage sur les salaires par référence à la période coloniale. Nombreux sont, en effet, les travaux qui reconnaissent, sur la période 1927 - 1930, une hausse des salaires synchrone avec un déséquilibre favorable aux travailleurs du marché du travail.

De fait, comme le souligne R. Hoffherr, la carence d'ouvriers

atteint un niveau sans précédent en 1928 : l'entrée massive des femmes dans le marché du travail se fait conjointement au phénomène d'intensification technique amorcé par les entreprises "pour pallier le manque et la cherté relative de la main-d'oeuvre" (R. Gallissot, 1964).

La situation semble se renverser dès 1929 : "cette recherche fiévreuse se ralentit et, à la fin de 1930, la main-d'oeuvre apparaît surabondante". En 1931 le chômage gagne en nombre. Parallèlement, les salaires se mettent à baisser sur l'ensemble de la période 1931 - 1934 : à l'influence du chômage, consécutif à la crise de 1931, s'ajoute la prédominance de la "législation sanguinaire" à la fois patronale et coloniale.

Certes, *la transformation* du rapport salarial en 1936 contribue à codifier le marché du travail mais celui-ci demeure essentiellement un marché atomique, concurrentiel... et (côté travailleurs marocains) "sanguinaire".

Conjointement aux fortes variations positives enregistrées par le salaire nominal sous la période 1941 - 1947, le Maroc connaît un afflux considérable de capitaux étrangers entraînant une nette distorsion du marché du travail en faveur des salariés.

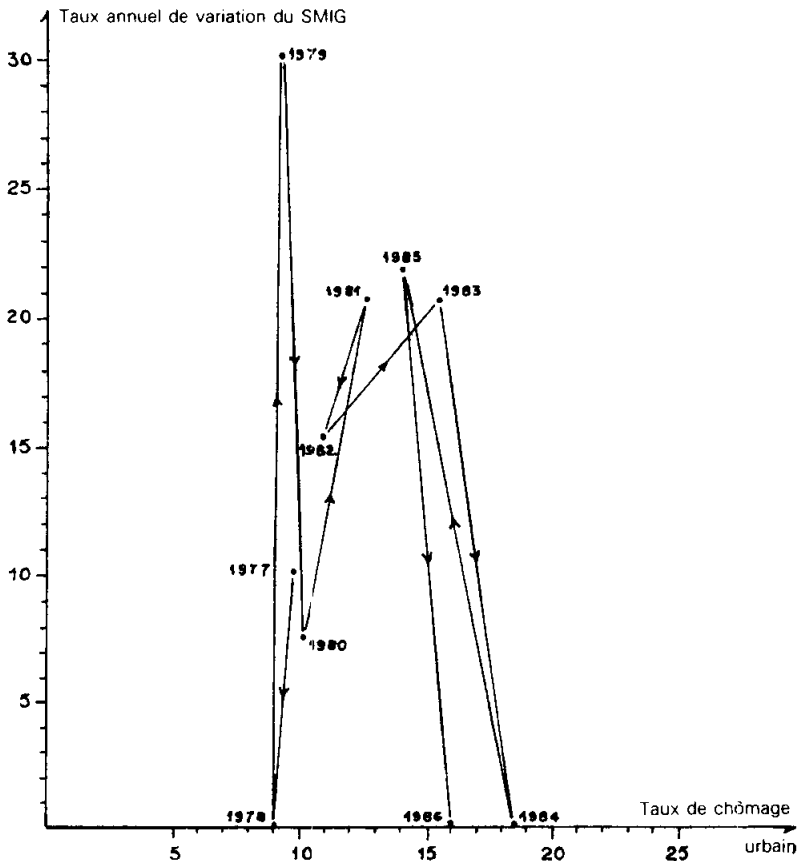
Enfin, l'ajustement libre des salaires instauré en 1948 s'accorde avec une situation de l'emploi favorable à un ralentissement de la variation du salaire nominal.

De ce bref rappel de la régulation coloniale du salaire, on retient un fait stylisé que faute de séries statistiques on ne peut que suggérer en référence à des données discontinues : en termes stricts l'évolution du salaire nominal se présente, depuis la formation dans les années 20 du marché du travail, en liaison intense avec les mouvements de l'emploi.

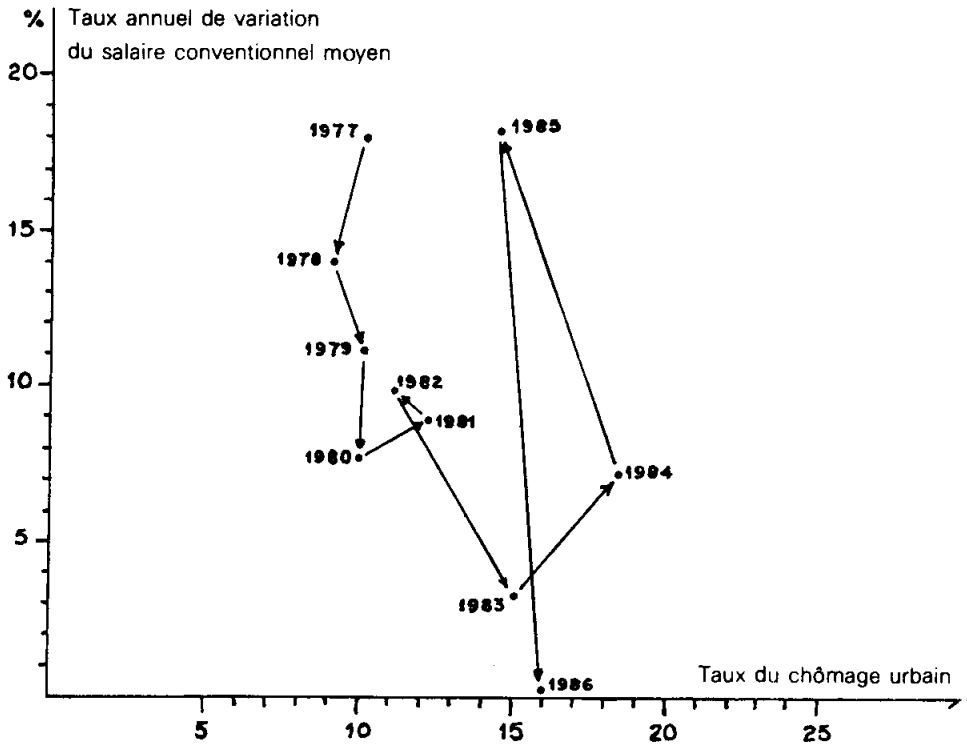
Une couverture statistique de la période de l'indépendance permet de mieux cerner le rôle régulateur du taux de chômage sur le taux de variation du salaire nominal.

Une référence au modèle le plus simple des relations de Phillips permet d'observer une influence relativement plus intense du taux de chômage sur le taux de variation du salaire nominal conventionnel (graphique 3) l'instabilité récurrente de ces relations est, en revanche, plus manifeste dans le cas du salaire institutionnel (graphique 2).

Graphique 2 : Variations du chômage et du SMIG, 1976 - 1986



Graphique 3 : Variations du chômage et du salaire conventionnel
1976 - 1986



De fait, il importe de distinguer plusieurs périodes :

- Au cours de la décennie 60, le taux de chômage n'exerce apparemment aucun rôle régulateur sur le SMIG qui demeure, en effet, soumis à un blocage permanent jusqu'en 1971.

Toutefois, ce résultat doit être amendé par deux observations : tout d'abord, la situation de l'emploi semble (N. E] Aoufi, 1992)

marquée par de faibles variations du taux de chômage. Celui-ci paraît lui-même obéir à une régulation externe fondée sur l'émigration. Ensuite, la crise financière des années 1963 - 1964 (E. OUALALOU, 1969) n'a pas manqué d'imposer la prise en compte de l'évolution des prix comme variable fondamentale dans l'ajustement des équilibres économiques.

Par rapport au salaire nominal conventionnel, on ne dispose guère de séries permettant d'observer le comportement des firmes tout au long de cette période. Toutefois certaines études et enquêtes (A. Lazrak, 1967) portant sur des grandeurs globales (masse salariale versée par les entreprises) ou moyennes (salaire moyen y compris les charges sociales) suggèrent une très lente progression du salaire conventionnel et par conséquent une faible sensibilité des salaires occasionnée par de faibles variations du taux de chômage.

- La décennie 70 est marquée par une montée du taux de chômage, notamment urbain (il passe de 8,3% en 1960 à 15,4% en 1971). Corrélativement le salaire institutionnel minimum se met à varier selon un rythme annuel moyen décroissant (10,7% entre 1971 et 1973 puis 7% de 1975 à 1977) qui paraît rejoindre la décélération des variations du taux de chômage. En termes absolus, on observe, au niveau global (chômage urbain et rural), une baisse continue des effectifs en chômage : - 9,4% en 1974, - 15,1% en 1973 et - 9,7% en 1974.

Cette instabilité récurrente de la relation simple entre variation du salaire nominal et taux de chômage est réitérée à partir de 1976 - 1977. De fait, le graphique 2 permet d'observer un mouvement, en hausse et en baisse, très ample du SMIG, sauf pour la période 1981 - 1983 correspondant à un déplacement quasi-continu de la courbe vers la

droite : l'évolution observée depuis 1977 laisse apparaître des relations à la fois positives et négatives (voir tableau 2).

On serait tenté d'en déduire aussi bien une validation du modèle de Phillips (1979, 1981, 1984) que sa réfutation (1978, 1980, 1982, 1985, 1986). Toutefois un examen plus fin des mouvements parallèles au SMIG et du taux de chômage révèle des liaisons négatives d'intensité faible dans la mesure où par rapport à une baisse du taux de chômage la variation correspondante du SMIG est d'une valeur nulle ou positive mais décroissante.

La relation de Phillips paraît mieux testable lorsqu'on incorpore le salaire nominal conventionnel : celui-ci est, en effet, susceptible d'enregistrer à côté de variations positives (croissantes ou décroissantes) des mouvements en baisse vu que le jeu prévalant à sa formation dérive de formules éminemment flexibles. Le graphique 3 montre clairement le rôle régulateur sur les salaires dont se trouve doté le marché du travail.

Tableau 2 : Une faible cohérence des relations de Phillips.

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985	1986
Taux de chômage urbain	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗	↘	↗
Taux de variation du SMIG	→	↗	↗	↗	↗	↗	→	↗	→	→
Taux de variation du salaire conventionnel moyen (industries de transformation).	↘	↘	↗	↗	↘	↗	↗	↘	↘	↘

Les signes (+) et (-) indiquent l'intensité de la variation : plus de 2 points pour le taux de chômage, plus de 10 points pour le salaire.

De fait, la décélération du taux de variation annuelle du salaire conventionnel moyen est (mis à part l'année 1985) quasi-synchronique à la montée du chômage depuis 1977. L'influence des déséquilibres du marché du travail est cependant plus nette depuis 1983 : à l'envol du taux de chômage consécutif à l'entrée dans la crise, correspond un fléchissement considérable du taux d'accroissement du salaire moyen qui atteint 0,2 % en 1986. La situation de l'emploi connaît donc en 1983 un tournant crucial qui semble se poursuivre à court-moyen terme (N. El Aoufi, 1992). Le chômage inertiel, en s'incorporant durablement à la "mémoire" du système économique, tend à se présenter de plus en plus comme un puissant facteur d'ajustement en baisse de la variation du salaire nominal. On est, dans un domaine d'inertie et d'irréversibilité, loin des relations harmoniques et récurrentes de Phillips même s'il faut supposer que des ajustements économétriques plus sophistiqués sont en mesure d'apporter des indications inattendues en termes de relations simples autorisant une interprétation plus satisfaisante.

2. Un net synchronisme entre le salaire nominal et la conjoncture industrielle

Tout étude visant à interpréter l'enchaînement entre les ajustements sur le marché du travail et le salaire nominal se doit, dans le cas d'une économie comme celle du Maroc, de centrer l'analyse sur les fluctuations de l'activité agricole et, notamment, d'incorporer le caractère cyclothymique des récoltes. Un tel objectif nous conduirait, incontestablement, hors des limites imparties à la présente recherche. On s'en tient ici à poser le principe d'une influence déterminante sur l'équilibre macro-économique de la production agricole et, par

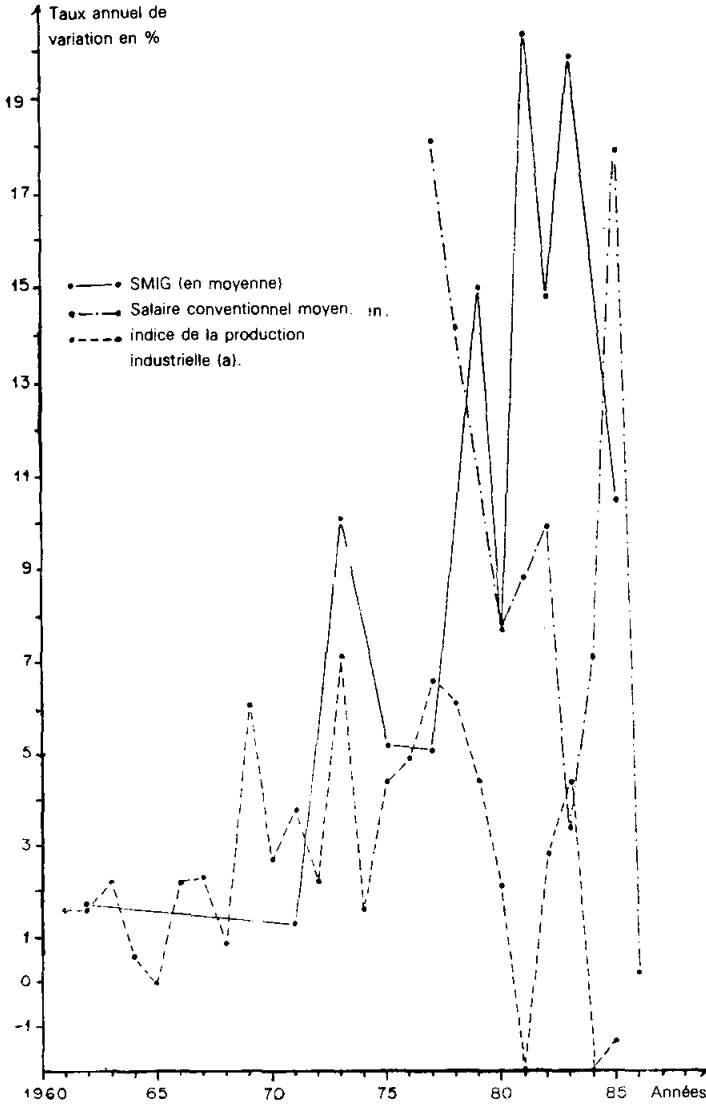
conséquent, de supposer l'existence d'un rôle régulateur des phénomènes stochastiques (sécheresse par exemple). Une telle hypothèse, une fois fondée sur les ajustements statistiques, serait sans doute en mesure de révéler la persistance d'une "régulation à l'ancienne" (R. Boyer, 1979) catalysée par le profil conjoncturel des récoltes de blé. Les travaux déjà cités sur la phase coloniale font état d'un synchronisme manifeste-entre les enchaînements conjoncturels dans l'agriculture et l'industrie. Mais on doit souligner que par rapport, précisément, aux mouvements enregistrés par le SMIG, le profil conjoncturel de l'activité industrielle est loin d'aller sans entraîner des conséquences directes, plus ou moins amples : du degré d'utilisation des capacités de production dans les branches industrielles dépendent, en effet, les mouvements à la fois de l'emploi et des salaires.

Prolongeant l'analyse précédente, il est possible de voir dans les enchaînements conjoncturels de la production industrielle et du salaire nominal une configuration de la régulation salariale. Celle-ci s'inscrit dans une modalité typiquement concurrentielle lorsque les enchaînements conjoncturels font apparaître un synchronisme entre l'évolution du salaire nominal et les mouvements du volume de la production industrielle (R. Boyer, 1978). Le graphique 4 indique clairement que, en longue période, les tendances manifestent une nette synchronie entre taux de variation du SMIG et taux de variation du volume de la production industrielle. La période observée n'est cependant pas homogène : entre 1960 et 1971, le fléchissement continu de la production industrielle (sans les mines) s'accompagne d'un maintien, à un niveau inchangé, du SMIG. Celui-ci demeure bloqué

même lorsque l'activité industrielle amorçe à partir de 1967 une accélération de rythme qui se poursuit jusqu'en 1970.

Avec la "libération" du SMIG en 1971, on assiste à un rapprochement des deux mouvements (SMIG et production industrielle) qui se prolonge jusqu'au milieu de la décennie 70. Les mouvements deviennent plus intenses dès 1977 et atteignent, à partir des années 80, une ampleur sans précédent. L'incorporation, dans le graphique 4 de la variable salaire conventionnel moyen ne fait que souligner les tendances observées même si elle fait apparaître une évolution plus au voisinage de celle de la production industrielle. Par ailleurs, la considération de l'élasticité du salaire nominal par rapport à la production industrielle révèle des résultats concordants. De fait, l'élasticité correspondante du SMIG manifeste une configuration des enchaînements conjoncturels marquée par une forte sensibilité des variations de salaires aux mouvements erratiques de la production industrielle. On pourrait même constater un relèvement de l'élasticité consécutive à la levée de l'invariabilité du SMIG. Ce relèvement connaît certes un renversement entre 1973 et 1977 (l'élasticité passe de 2,18 à 0,8) mais par la suite la montée de l'élasticité atteint un palier sans précédent (supérieur à 2).

Graphique 4 : 1960 - 1985 : Salaire nominal et conjoncture industrielle



(a) D'après l'indice de la production industrielle (sans les mines) calculé par l'USAID.

Conclusion

En conclusion, on peut dire que les développements qui viennent d'être présentés plaident en faveur de l'existence au Maroc d'une régulation salariale de type concurrentielle, autrement dit une régulation déterminée, au fil de l'eau, par les pulsations de l'activité économique. Cette proposition importante a été testée par la considération de l'influence exercée sur le salaire nominal par les déséquilibres du marché du travail et par le profil conjoncturel de l'activité industrielle. Une telle influence met en plein jour l'insuffisance de la codification du salaire de base : sans parler de la faible rigueur, déjà rappelée, en matière de mise en oeuvre de la loi sur le SMIG, celui-ci se présentant, très souvent, ainsi que peut le noter S. George (1988), plutôt comme un salaire maximum. On pourrait être tenté de supposer qu'à la limite même une régression de la forme institutionnelle du salaire minimum ne provoquerait que peu d'impact sur la flexibilité salariale.

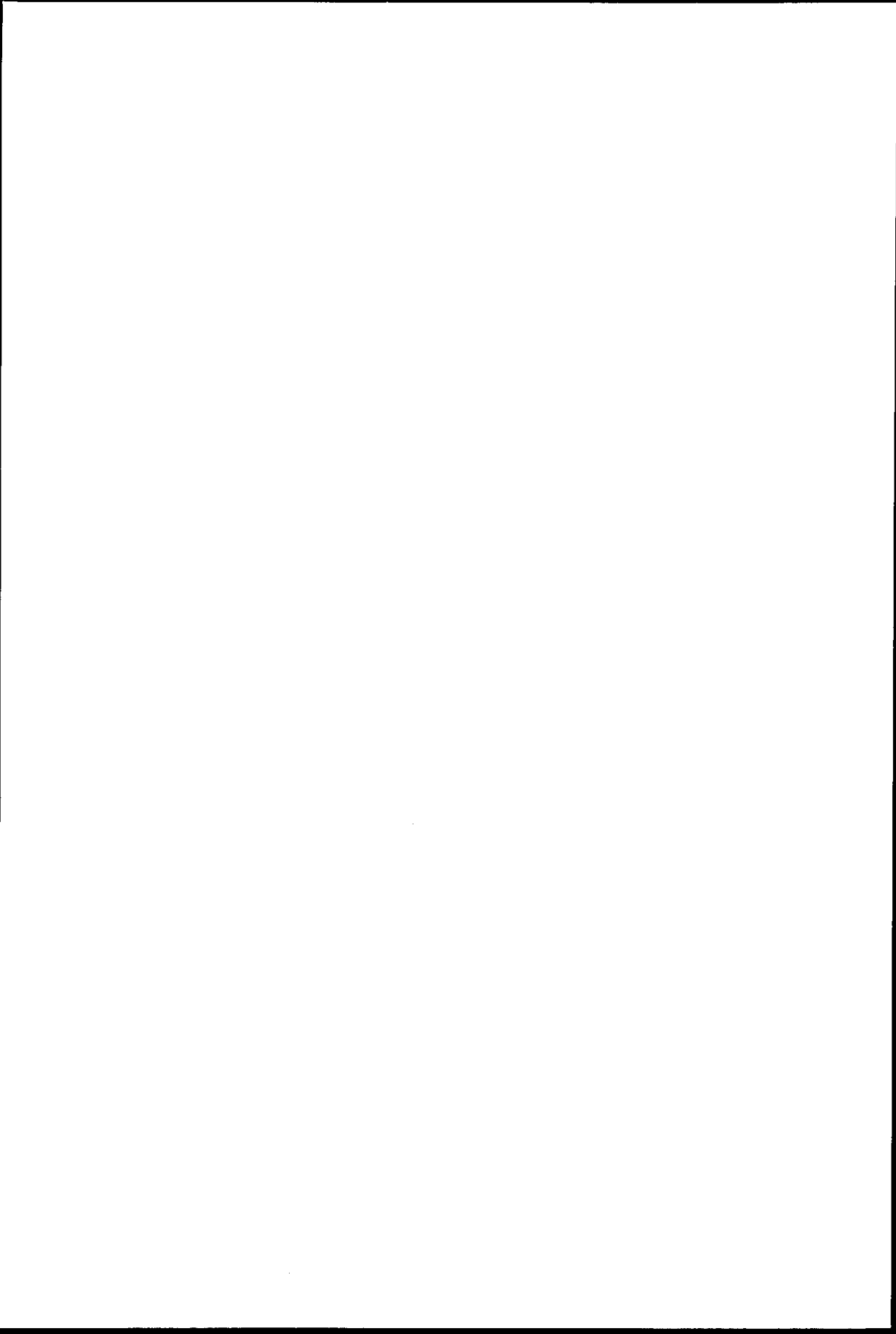
Plusieurs incertitudes ayant trait à l'insuffisance des ajustements statistiques ont été, à maintes reprises, mises en exergue. On ne saurait trop le répéter : les faits stylisés qui sont évoqués dans cette étude, loin de prétendre apporter des réponses satisfaisantes relatives à la configuration exacte de la régulation salariale, constituent plutôt une incitation à des travaux fondés sur des élaborations statistiques de séries historiques plus complètes. Une façon de pallier la fragilité des données statistiques consiste, sans doute, à multiplier les indicateurs, à élargir le champ de l'analyse.

Références

- Aglietta M. (1971), "L'évolution des salaires au cours des vingt dernières années", *Revue économique*, janvier.
- Ayache A. (1956), *Le Maroc. Bilan d'une colonisation*, Editions sociales, Paris.
- Banque du Maroc, (1964), *Rapport sur l'exercice 1964*, Rabat.
- Berrada A. (1968), "La politique de bas salaires au Maroc : ébauche d'analyse", *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 157.
- Bouy E. (1930), *Le problème de la main - d'oeuvre et la législation du travail au Maroc*, Sirey, Paris.
- Boyer R. (1978), "Les salaires en longue période", *Economie et Statistique*, n° 103, septembre.
- Boyer R. (1979), "La crise actuelle : une mise en perspective historique. Quelques réflexions à partir d'une analyse du capitalisme français en longue période", *Critiques de l'économie politique*, n° 7, avril - septembre.
- Boyer R. (1981), "les transformations du rapport salarial dans la crise : une interprétation de ses aspects sociaux et économiques", *Critiques de l'économie politique*, n° 15 - 16, avril - juin.
- Boyer R. (1986), *La Théorie de la régulation, une analyse critique*, la Découverte, coll. "Agalma", Paris.
- Coriat B. (1978), *L'atelier et la chronomètre*, C. Bourgois, Paris.
- El Aoufi N. (1992), *La régulation du rapport salarial au Maroc*, Editions de la Faculté des Sciences juridiques, Economiques et Sociales, Rabat, 2 vol.
- Evin G. (1934), *L'industrie au Maroc et ses problèmes*, Sirey, Paris.

- Gallissot R. (1964), *Le patronat européen au Maroc (1931 - 1942)*, Editions Techniques Nord - Africains, Rabat.
- George S. (1988), *Jusqu'au cou. Enquête sur la dette du tiers - monde*, la découverte, Paris.
- Hoffherr R., Moris R. (1934), *Revenus et niveaux de vie indigènes au Maroc*, Sirey, Paris.
- Lancre P. (1959), *Législation marocaine du travail*, Imprimeries Réunies, Casablanca.
- Lazrak A. (1967), "les salaires dans le revenu national de 1955 à 1966", *Bulletin économique et social du Maroc*, n° 106 - 107, juillet - décembre.
- L'Héritau M.F. (1986), *Le Fonds Monétaire International et les pays du Tiers - Monde*, PUF - IEDES, coll. "Tiers - Monde", Paris.
- Menouni A. (1979), *Le syndicalisme ouvrier au Maroc*, Editions Maghrébines, Casablanca.
- Mistral J. (1986). "Régime international et trajectoires nationales", in R. Boyer (Ed.), *Capitalismes fin de siècle*, PUF, Paris.
- Oualalou F. (1969), *L'assistance étrangère face au développement*, Editions Maghrébines, Casablanca.
- Polanyi K. (1983). *La Grande transformation*, Gallimard, Paris.
- Poniatowski M. (1952), "Les problèmes posés par l'évolution Economique des pays sous - développés", *Bulletin économique du Maroc*.
- Tebbaa J. (1985), *Force de travail et capitalisme au Maroc. Le processus de prolétarianisation - pré-prolétarianisation et ses implications socio-économiques*, Thèse d'Etat, Faculté de Droit de Casablanca.

BIBLIOGRAPHIE
- Bibliographie critique -



VERS UN NOUVEAU PARADIGME DU DÉVELOPPEMENT

Commentaire de l'ouvrage d'André GUICHAOUA et Yves GOUSSAULT
"Sciences sociales et Développement".

Pour avancer, chaque domaine des sciences de l'homme a besoin d'être revisité pour mieux fixer sa mémoire historique. Dans ce grand continent de la pensée contemporaine qu'est le développement du tiers- Monde, c'est chose faite. A. GUICHAOUA et Y. GOUSSAULT, universitaires et hommes de terrain, se sont employés à répondre à cet impératif dans un ouvrage intitulé "Sciences Sociales et Développement". L'oeuvre est structurée en trois grandes parties. la première met l'accent sur l'initiation aux sciences sociales du développement. la seconde tente d'identifier les apports des différentes disciplines des sciences sociales du développement (Anthropologie, ethnologie, sociologie, économie...), et surtout les synergies qui en découlent pour le "Savoir en développement". Tandis que dans la dernière étape de leur investigation, les deux auteurs redessinent les traditions théoriques en la matière ainsi que leur géographie

* coll. Cursus Ed. Armand Colin Paris 1993 190 pages.

d'implantation (Amérique latine, Asie, Afrique noire, Maghreb). Dans l'ensemble de l'ouvrage, ils retracent le parcours des sciences sociales et des pratiques du développement depuis l'euphorique période des indépendances des pays du sud jusqu' à nos jours. De cette façon, ils comblent un vide d'autant plus que les anomalies actuelles du paradigme du développement ne peuvent aucunement être identifiées et interprétées sans cette mémoire. L'avenir de la recherche dans les sciences sociales du développement ne peut être imaginé qu'à partir de son passé bien compris (genèse et évolution). C'est avec cet esprit que nos deux auteurs décrivent les conditions historiques et les différentes figures de la formidable explosion intellectuelle et politique à laquelle a donné lieu la problématique du développement/ sous- développement jusqu' à la fin des années soixante dix.

A l'époque la relation Nord- Sud était porteuse d'une espérance. Et c'est elle qui avait motivé l'abondante littérature sur les modèles de croissance économique et sur l'impérialisme du Nord vis a vis du sud. Au déclin du Tiers mondisme et à la crise de la théorie du développement en général a succédé le vide des années quatre- vingt. Pour nos deux auteurs, la grande "industrie du développement" (expression p6) a engendré d'énormes désillusions en proportion directe avec les efforts incalculables consentis. En effet, la coopération, l'aide, les transferts des "composants" du développement en tout genre ont induit dans la plupart des situations, des effets contraires à ceux qui sont escomptés par la théorie et les institutions nationales et internationales. Les modèles se sont substitués les uns aux autres durant trois décennies sans que l'enigme soit levé. C'est la danse macabre des modèles autour des populations victimes du Sud. Dans les années soixante nous

disent A. GUICHAOUA et Y. GOUSSAULT il y avait toujours un modèle, aujourd'hui, il n'y a plus de repère. Le développement est devenu un "objet fuyant (cf p. 3)" selon leur propre terme. Il est même en voie de disparition. Quand une science n'a plus rien à dire elle se tait !

C'est cette dépression paradigmatique du développement que les auteurs mettent en évidence. Elle donne lieu à une "image brouillée" (métaphore des auteurs p5). son décodage présuppose la prise en compte de la grande variété des situations concrètes des populations du tiers monde. En d'autres termes le dépassement de la "crise des repères théoriques et des pratiques du développement réside dans la formulation d'une démarche véritablement pluridisciplinaire et modulable selon les cas de figures.

Dans la perspective de nos deux auteurs les limites du paradigme pan-économique sont aussi à chercher dans ces méthodes qui nient que les populations dites cibles puissent être des Sujets historiques. L'expérience montre que les sociétés sont des organismes vivants. Elles décodent les modèles et réagissent en fonction de leur passé, de leurs valeurs, de leurs normes ect..." On découvre aujourd'hui, écrivent A. GUICHAOUA et Y. GOUSSAULT, qu'il (Le développement) est d'abord un travail des sociétés sur elles mêmes" (p59). Cette vision interactionniste dévoile, en fait, que les acteurs sociaux interagissent de mille et une manière si bien qu'à l'extrême il y aurait autant de modèles (d'accompagnement) que de situations particulières. La règle c'est qu'il n'y a pas de règle générale. Il faut donc faire preuve d'ouverture et de souplesse dans notre manière de repérer les changements sociaux. Le social est subtil. C'est ce qui explique que l'air du temps" soit dans les "aires culturelles". Ces dernières tout en étant singulières sont enchevê-

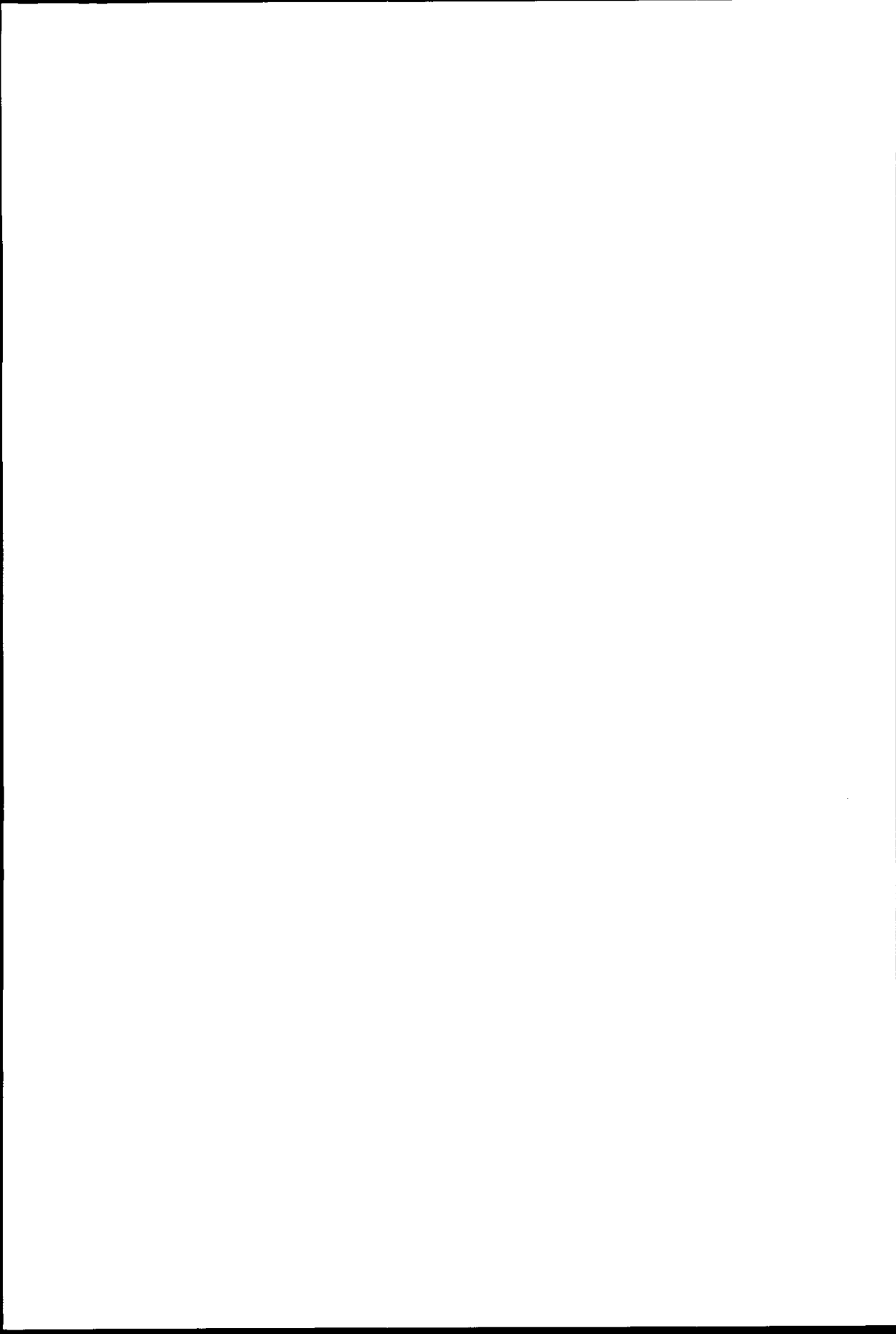
trées dynamiquement les unes aux autres. Cette complexité interdit tout dogmatisme (cf. par exemple p139 et suivantes). Ceci amène nos deux sociologues à soutenir l'idée d'un nouveau programme de recherche dans le domaine du développement: après avoir fait du développement les sciences sociales doivent réfléchir sur elles- mêmes. Cette auto- réflexion de la pensée du développement est encore une véritable "terra incognita" (p181) puisque les pratiques scientifiques en la matière ont fonctionné jusqu' ici, par projection. Sur le terrain, les projets de développement clef en mains doivent céder le pas à une démarche plurielle, interactive et adaptative.

Cette conclusion qui vise à prendre en compte la variété indomptable du monde dans lequel nous vivons trouve déjà son anticipation dans leur avant- propos (p3- p7). Ils y soulignent l'instabilité des concepts et des indicateurs statistiques dont usent, en général, les sciences sociales du développement. La vie (des sociétés) ne se réduit pas au "niveau de vie" au sens des statistiques inspirées par l'économisme. Les érosions des définitions donnent lieu, d'ailleurs, à d'incessants reclassements des pays du Sud et à une inflation terminologique sans limite. De plus, la chute du grand Mur de Berlin et les évolutions chaotiques des pays de l'Est, contribuent, à leur tour, à compliquer les critères de distinction entre les pays n'appartenant pas au monde capitaliste développé, travaillé lui - même par des processus d'exclusion sociale.

Ce désordre croissant légitime les interrogations méthodologiques de nos deux auteurs. En fait, le monde semble se fractionner, devant nos yeux, à l'infini (diversité croissante) tout en étant interdépendant sous le joug d'un système économique planétaire qui se veut

uniforme. Cet enchevêtrement rappelle étrangement les images d'un chaos qu' aucune institution ne semble maîtriser. ce fait majeur explique que les peuples soient à la recherche de leurs propres sens. Ce qui fait dire à Yves GOUSSAULT, lors d'une conférence à l'Université de Lille (Cycle Développement): "Tout modèle doit avoir un sens pour le local". En d'autres termes, la science sociale classique a été victime de sa "pleine forme" (formalisation à outrance, hégémonie d'un modèle unique, le complexe des développeurs etc.....). Cette arrogance a conduit à l'ignorance des véritables motivations des populations. Or rien ne peut être fait contre le sens qu' elles donnent à leurs mondes, d'où l'intérêt d'une approche ouverte et flexible dans laquelle doivent s'inscrire les sciences sociales du développement afin de vaincre leur impuissance actuelle.

H. ZAOUAL
université du littoral (Dunkerque)
Réseau Sud- Nord
Cultures et Développement (Bruxelles)



LES RAMIFICATIONS ECOLOGIQUES ET SOCIALES DE LA DETTE DU TIERS -MONDE*

Commentaire de l'ouvrage de Susan George : "L'effet boomerang.
Choc en retour de la dette du tiers- monde"

La dette du tiers- monde a déjà fait l'objet de nombreuses études. Mais, ces dernières sont restées, le plus souvent, descriptives et économiques. De ce fait; elles n'échappaient pas à la science normale du paradigme réductionniste du développement qui est, lui- même, la cause essentielle de l'endettement massif des pays du tiers- monde.

Avec la relecture de la dette internationale que nous propose Susan george, nous rompons avec la monotonie de la pratique scientifique ordinaire, celle des experts de l'ajustement structurel. En effet, la démarche de l'auteur embrasse plusieurs domaines à la fois. C'est une manière de nous montrer que la dette du tiers - monde présente des dimensions cachées qui font d'elle une "structure enchevêtrée". C'est dans la conclusion que l'auteur exprime le plus

* La découverte Paris 1992, 291 p.

clairement sa méthode : "La tâche de la recherche, et du chercheur, consiste à dévoiler ce qui est dissimulé, à rendre transparent ce qui est obscur et à mettre en lumière des liens, et leur signification, là où l'on ne soupçonne pas leur existence" (p. 251). c'est à partir de ce "poste d'observation"; dirait B. Rusel, que Susan George met en évidence les conséquences de la dette des pays du Sud sur les pays industrialisés.

La liste de ces effets boomerang est fort longue: l'environnement, la drogue, le financement caché de la dette du tiers-monde par les contribuables des pays du Nord, la dépression de l'emploi et des exportations dans les économies industrialisées, les migrations internationales et enfin les guerres et les conflits. C'est ainsi que l'auteur identifie les ramifications écologiques et sociales de la dette internationale au Nord comme au Sud de la planète. Cette mise en relation permet, en effet, de montrer que les nécessités internes des programmes d'ajustement conduisent directement les pays du Sud à vouloir acquérir des devises par n'importe quel moyen.

Les figures de ce mécanisme d'adaptation peuvent être une économie d'exportation des ressources naturelles, un développement de l'industrie de la drogue, une libération des flux migratoires Sud-Nord etc... . Le modèle de "croissance tournée vers l'exportation" qui est au coeur des dispositifs du Fonds monétaire international et de la Banque mondiale s'accompagne d'une destruction écologique dont les effets sont irréversibles: déforestation sans retenue, épuisement de sols, pollution des rivières et des mers, disparition de la diversité biologique etc... . Il s'agit donc d'une érosion généralisée des milieux naturels d'où les économies communautaires du tiers-monde tiraient harmonieusement leurs substances. "Lorsque les forêts sont détruites, écrit Susan George, ceux qui y vivent sont privés des ressources nécessaires

à leur survie" (p31). Ces "réfugiés de l'environnement" se comptent par millions. Ils viennent ainsi gonfler les populations déjà marginalisées des grandes banlieues du tiers- monde et amplifier les flux migratoires Sud- Nord.

En somme "la dette amplifie les forces destructrices qui amènent la déforestation" (p36). Cette dernière, à son tour, accroît la libération et la concentration des gaz dans l'atmosphère. Les activités industrielles du Nord et du Sud précipitent ce processus entropique. Ce lien dette-environnement est illustré par l'auteur à l'aide d'indicateurs statistiques sur la déforestation planétaire (cf par exemple p38 et suivantes).

C'est avec cette démarche interactive que l'auteur montre que, pour survivre face à une politique d'ajustement aveugle, de nombreuses économies du tiers- monde (Colombie, Pérou, Bolivie etc...) réagissent aussi en produisant plus de drogue. Seul l'apport "invisible" des narcodollars permet encore à de nombreux pays de subvenir à leurs besoins vitaux et à équilibrer leurs balances des paiements. "La cocaïne, déclare l'ex-directeur de la banque centrale de Bolivie, est un tampon qui empêche l'explosion sociale" (cité p86). En raison de la pression exercée par l'ajustement structurel, les mêmes syndromes sont identifiables un peu partout dans les pays du Sud.

La régulation des économies du Sud sous-ajustement se réalise aussi par l'accélération des flux migratoires vers les régions les plus riches du globe. C'est l'un des boomerangs les plus visibles de l'échec des modèles de développement et de la gestion de la dette qui en découle. L'auteur souligne que le programme des Nations Unies pour l'environnement (PNUE) prévoit un milliard de "réfugiés environnementaux" (donc économiques) à la fin de ce siècle, c'est à dire dans 7 ans. Les "forteresses" d'Europe occidentale et d'Amérique du Nord seront impuissantes à arrêter cette marée humaine tant qu'elles participent

au mécanisme qui est à sa racine (un développement et un ajustement inappropriés aux réalités des pays du tiers-monde). C'est le développement ultime de cette contradiction qui fait dire à l'écrivain et dramaturge suisse Max Frisch : "Nous avons demandé des travailleurs mais ce sont des êtres humains qui sont venus" (cité par l'auteur p191), d'où les problèmes que posent l'exclusion et l'intégration sociales des populations migrantes dans les grands pays industrialisés.

Le caractère enchevêtré des relations Nord- Sud est aussi révélé par les effets conjoncturels de la crise de la dette sur les économies du Nord. Si les programmes d'ajustement dépriment les économies officielles du tiers monde, les marchés extérieurs des économies industrialisées s'en trouvent aussi affectés. La corrélation est très nette à travers les indicateurs statistiques que l'auteur manipule: baisse des emplois et des exportations du Nord et hausse du service de la dette au Sud.

Pour Susan George: "Il est clair en tout cas que la crise de la dette a été une bien mauvaise affaire pour l'industrie et l'agriculture de tous les pays riches" (p165). Seules les banques et les élites stériles des pays du sud tirent leur épingle du jeu. Dans ce stratagème, ces deux acteurs du système international font subir aux populations du Nord comme à celles du Sud tout le poids de leurs erreurs de gestion macro-économique et des détournements en tout genre dont le dette a fait l'objet."Le citoyen du Sud, écrit l'auteur, se sacrifie pour rembourser des prêts qu'il n'a jamais sollicités ou contre l'octroi desquels il s'est même insurgé, dont il n'a retiré aucun avantage"(p21). Depuis le début de la crise de la dette en 1982, ce sont les pays pauvres qui financent le développement des pays riches. Entre 1982 et 1990, ils ont transféré aux pays riches, par le biais du seul service de la dette, l'équivalent de six plans Marshall (cf p18). Si nous intégrons l'effet de la dégradation des termes de l'échange des produits primaires dans ce calcul, la ponction

que subissent les économies du tiers- monde est encore plus pesante. Les remboursements continuent de s'opérer au moment même où les banques assurent leurs arrières en procédant à des provisions sur des créances rarement douteuses. Ce manque à gagner pour les budgets publics des pays du Nord se traduit concrètement soit par un déclin des services publics soit par une sur-fiscalisation des salaires. "Le résultat de tout cela, écrit Susan George, est que, au cours des trois ans et demi écoulés entre 1987 et la mi- 1990, les contribuables d'Amérique du Nord et d'Europe ont, au sens le plus littéral, alimenté leurs banques d'à peu près 50 milliards de dollars sous forme de crédits d'impôts" (p135- p136). Ainsi, les citoyens des pays industrialisés, sans leur consentement, payent, indirectement, une partie de la dette du tiers- monde qui est, d'un autre côté, remboursée sous d'autres formes. Ces manipulations s'opèrent au détriment des peuples du sud et du Nord et au profit des banques, des F.M.N et des élites gouvernantes du sud et du Nord. Mais, ces stratégies ne peuvent aucunement continuer dans la mesure où les programmes d'ajustement ne produisent même pas les effets escomptés et font courir au monde une apocalypse économique, sociale et écologique.

C'est dans cette perspective que Susan George aborde les effets en retour des guerres et des conflits sur les "démocraties industrialisées" qui se croyaient, à tort, protégées des instabilités du Sud. La guerre du Golfe est le cas le plus illustratif du lien existant entre l'endettement massif et la guerre. La dépression du marché international du pétrole et l'énorme dette irakienne ont joué un très grand rôle dans le déclenchement du conflit entre l'Irak et le Koweït. De même, l'implication de nombreux Etats dans cette guerre s'est faite, avant tout, pour des motifs économiques plus ou moins liés à la dette. Ainsi, à titre d'exemple, les U.S.A. ont effacé les 7 milliards de dollars de la dette

militaire de l'Egypte pour amener ce grand pays arabe à s'intégrer à la coalition anti- irakienne. L'Arabie Séoudite et le Koweit ont aussi utilisé le même stratagème afin d'internationaliser le conflit qui aurait pu être résolu autrement. En somme, au sein de l'ensemble enchevêtré des facteurs régionaux et internationaux de la guerre du Golfe, la manipulation de la dette s'est avérée être une arme redoutable.

Tout indique donc que la dette et les ajustements structurels qui en découlent portent en eux- mêmes, un potentiel de violence qui s'exprime par des guerres entre les Etats ou entre les mouvements de citoyens et les gouvernements (cf guérillas, émeutes...).

Les désordres mondiaux que l'auteur nous a décrit montrent une fois de plus que les élites du capitalisme occidental, qu'elles soient du Nord ou du Sud, ne peuvent pas gagner sur tous les tableaux. Elles sont condamnées à partager leurs richesses avec tous les exclus ou périr sous la pression des événements et des situations que leur propre système économique génère. Une telle réforme ne peut s'opérer qu'en dépassant les dogmes sur lesquels repose la théorie économique du développement. Car les projets qu'elle inspire sont écologiquement une source de chaos pour l'humanité entière.

H. ZAOUAL

Université du Littoral

(laboratoire Tiers-monde / Afrique CNRS URA 363 - Little I)

Reseau Sud-Nord Cultures et developpement Bruxelles

"LES THÉORIES ÉCONOMIQUES DE LA CROISSANCE AGRICOLE"

Compte rendu de l'ouvrage de Alain MOUNIER

A L'heure des négociations de GATT et de la mise en œuvre de la politique agricole commune (P.A.C), L'ouvrage de A. MOUNIER arrive à point nommé. L'auteur nous expose une vue d'ensemble des théories et des politiques agricoles. ce travail de synthèse allie l'observation de terrains à l'effort de théorisation.

L'auteur hérite ce double avantage de son expérience d'expert auprès du P N U D (Programme des Nations Unies pour le Développement) et d'universitaire en France et à l'étranger. C'est cet itinéraire singulier qui l'amène à mettre en évidence le caractère rebelle des "dynamiques agraires" au Nord comme au sud à un modèle unique. Les théories générales sont donc des "forces trompeuses".

En effet, l'auteur nous fait découvrir que les "dynamiques agraires" sont aussi des complexes de facteurs socio - économiques et historiques dont les singularités varient selon les pays et les époques.

En d'autres termes, les problèmes agricoles sont irréductibles à ceux d'un univers purement mécaniste. Il écrit en substance: "L'histoire

* Editions Economiques Paris 1992, 427p.

est ambiguë..... . le temps historique est fabriqué d'une pluralité de temps sociaux qui se succèdent et s'entremêlent. les théories de la croissance agricole l'oublient trop souvent" (p 391).

La ruralité, ainsi contextuée, évolue à l'intérieur d'une pluralité de bifurcations. C'est à ce pluralisme méthodologique que nous invite l'auteur.

H. ZAOUAL

**Administrateur du Réseau Sud Nord
Cultures et développement- Bruxelles
Littoral**

DES PRINCIPES DE L'ECONOMIE POLITIQUE ET DE L'IMPOT*

COMPTE - RENDU DAVID RICARDO

"DES PRINCIPES DE L'ECONOMIE POLITIQUE ET DE L'IMPÔT"

En cette période de crise économique durable, la "nouvelle traduction" de l'oeuvre de D. RICARDO mérite une grande diffusion. La faiblesse actuelle des taux de croissance des économies capitalistes incite à un "authentique" retour à la pensée de cet auteur, notamment à sa théorie de l'état stationnaire. Cependant, "Il faut oser lire RICARDO, savoir le lire et le suivre attentivement. "(p. 19) nous disent les membres du groupe d'histoire de la Pensée Economique de l'Université de LILLE. Pour ce faire, tout en sachant que "traduire, c'est trahir", il faut d'abord disposer d'une traduction la plus fidèle possible de l'oeuvre Ricardienne.

La traduction conditionne l'interprétation. Etre fidèle aux "Principes" consiste avant tout à éviter les ambiguïtés en tout genre des anciennes traductions. L'oeuvre elle-même, fait figure d'un objet mouvant puisque les "Principes" ont évolué entre 1817 (date de la première édition en langue anglaise) et 1821 (date de la troisième et

* Edition anglaise de 1821.

Traduction sous la direction de François- Régis MAHIEU
Flammarion, Paris 1992, 508 pages.

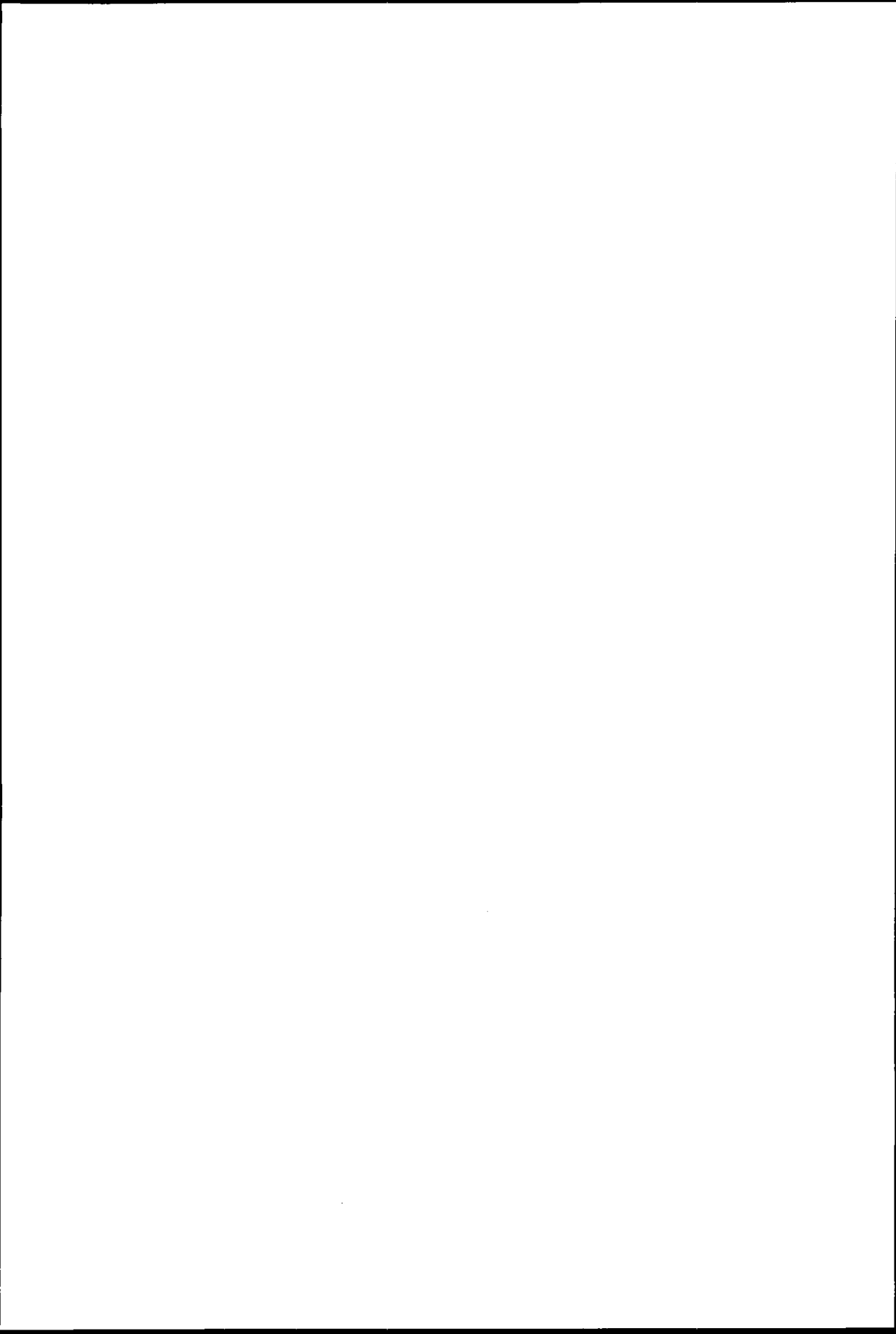
dernière édition). c'est dans celle-ci que RICARDO avait introduit, entre autres, son fameux chapitre sur la machinisme. Cette innovation précise nettement son image d'économiste de la production (formule de K. MARX). Ces remaniements successifs ont donné à l'histoire de la traduction des "Principes" un caractère mouvementé. Des erreurs, des malentendus... s'y sont incrustés. La logique progressive de la découverte ricardienne s'y perd d'autant plus que chaque traducteur, par économie de travail, a eu tendance à utiliser les traductions antérieures. "Ainsi, écrit F.R. MAHIEU, dans la présentation de cette nouvelle traduction, voit-on reproduits d'une version à l'autre pratiquement sans changement, non seulement des passages complets de la première édition française mais même *les erreurs de traduction ou d'impression qu'elle contenait*" (p. 10, souligné par nous). Un des grands avantages comparatifs de cette nouvelle traduction est de couper court à ce processus cumulatif d'erreurs. La procédure choisie consiste à coller au texte original de RICARDO (Edition de 1821) et d'en restituer toute la richesse avec la langue française d'aujourd'hui. Dans ce même souci, les Economistes du Nord de la France ont veillé à ce que le "sens profond" des catégories économiques ricardiennes soit sauvegardé. Ce travail de "traduction interprétative" n'est pas aisé car les Principes ne sont pas d'un accès facile. Leur fil conducteur fait des bonds. Cette difficulté inhérente aux grandes oeuvres justifie l'esprit dans lequel a été rédigé la présentation du livre. Cette dernière se veut un guide pour le lecteur, une sorte de "savoir lire" de "l'apparent désordre ricardien" selon les propres termes de F.R. MAHIEU. Même si RICARDO est souvent qualifié de "logicien de l'Economie Politique", La trop grande densité de ses démonstrations (cf. par exemple les innombrables "supposons

que") rend difficile la saisie immédiate de la cohérence globale de son oeuvre et justifie le fait qu'elle reste un grand livre ouvert aux relectures (cf. p. 38).

Afin de mieux déchiffrer la dynamique "grandiose" du système ricardien, l'auteur de la présentation nous propose une relecture qui situe les Principes, à la fois, dans leur contexte historique et dans leurs interactions avec les apports des autres grands économistes (Adam SMITH, Thomas MALTHUS et Jean- Baptiste SAY). Ce code de lecture a l'avantage de dévoiler "La matière intellectuelle hybride" sur laquelle s'élèvent les déductions ricardiennes.

Cette archéologie montre ainsi que "Le fond primitif" du modèle ricardien est fait d'emprunts (une théorie consolidée de la valeur- travail inspirée par A. SMITH, la loi des débouchés de J.B. SAY, la loi des rendements décroissants de l'agriculture de T. MALTHUS...) et de distinctions politiques et théoriques par rapport à ces mêmes auteurs. Souvent ignorées, ces similitudes et ces différences que l'équipe lilloise identifie, nous aide, en définitive, à mieux lire l'oeuvre de RICARDO du dedans.

H. ZAOUAL
Sciences Economiques
Université du Littoral



VIVRE AVEC LA TERRE

Perspectives interculturelles du développement durable :
pratiques indigènes et alternatives, 1993, 270 pages*.

"Vivre avec la Terre" est une rencontre internationale organisée par L'Institut Interculturel de Montréal avant même la conférence de Rio sur "Le développement et l'environnement". La philosophie adoptée par ses instigateurs consiste à donner la parole à ceux qui ne l'ont pas dans les instances internationales. Plusieurs groupes de base (communautés, associations du Nord et du Sud) et des universitaires furent ainsi conviés à exprimer leurs points de vue sur les risques que fait courir le système industriel à la planète et sur la manière de les conjurer.

Cette rencontre conviviale avait pour premier souci le respect de la diversité culturelle du monde.

De ce fait, le discours de la cérémonie d'accueil a été confié à un des représentants des tribus indiennes du Canada, premiers autochtones des Amériques. Dans un langage imagé, l'indien Mohawk nous fait découvrir la conception culturelle qu'avait son peuple de la nature avant l'arrivée de l'Homme blanc. Elle se résume dans une phrase: la terre est

(*) Institut Interculturel de Montréal 4917, rue St Urbain, Montréal. H2T2W1, canada

notre "mère" il faut vivre avec elle en harmonie. Cette perception symbolique de la nature se retrouve dans de nombreuses cultures et religions du monde. Elle est aux antipodes de la culture du capitalisme qui conçoit la nature comme un réservoir de ressources gratuites et exploitables de façon illimitée. Cette vision à l'intérieur de laquelle se sont dessinés les contours de l'homme uni-dimensionnel trouve son prolongement dans l'alliance de la science et du profit. Ce constat étant fait, la prise en compte de la dimension de l'environnement par la technocratie du capitalisme ne peut donc être que superficielle.

En d'autres termes, pour la plupart des participants, le "complexe technocratique" est dans une incapacité congénitale à diagnostiquer les véritables causes de la crise de la société industrielle mondiale. Ce qui laissait prévoir que "rien ne sortirait de Rio". Pour toutes les cultures et les sensibilités qui se sont exprimées dans cette rencontre dialogique, il s'agit non seulement d'une crise d'un système économique mais celle de toute une civilisation. C'est un modèle de société qui n'est ni généralisable ni même souhaitable compte tenu de ses anomalies sociales dans les pays les plus développés. Le développement n'est plus viable nulle part. Il détruit la nature et l'homme

Toutes les organisations présentes ont porté un regard critique sur la marchandisation croissante de l'humain et des relations humaines ainsi que sur le culte de la compétition et du pouvoir. L'ensemble de ces constats a induit un consensus sur la nécessité d'imaginer des alternatives civilisationnelles au Nord comme au Sud. C'est un horizon

commun à tous. C'est la perspective pluraliste qui a le plus retenu l'attention des participants. L'accord s'est rapidement fait sur l'idée qu'aucune culture ou conception du monde fût-elle scientifique n'a le monopole de la vérité. Cet impératif philosophique et méthodologique a été amplement vérifié à travers la grande diversité d'expériences africaines, latino-américaines et asiatiques décrites par les participants.

A titre d'exemple, les groupements Naam au Burkina Faso ont opéré une distance critique vis à vis de l'expertise pour mieux introduire dans le milieu rural leur philosophie: "Développer sans abimer".

Ces micro-changements ne peuvent s'opérer qu'en mobilisant les populations autour de leurs valeurs propres. Le changement vient de ce qui donne sens.

De même; le G R A F de Dakar (groupe de recherche - Action-Formation) met en évidence l'importance opérationnelle de la conceptualisation des pratiques locales et des croyances populaires qui les soutiennent. En d'autres termes, pour émanciper un groupe humain; contrairement à la démarche technocratique, il est nécessaire de partir de ce qu'il est mais non de ce qu'il devait être selon un modèle du dehors. C'est la situation de l'animateur-animé. Ce n'est qu'à cette condition que nous pourrions comprendre et accompagner les dynamiques culturelles et sociales de base.

Ces dernières indiquent implicitement des directions qui ne sont pas celles du développement. Et c'est pour cette raison que

l'intervention extérieure dans un site humain quelconque pose des problèmes éthiques et réalise rarement ses objectifs. C'est ce réalisme que résume une formule qui a donné sens à la rencontre: Pour "Vivre avec la Terre" il est nécessaire "d'apprendre à reconnaître".

Hassan ZAOUAL
Université du Littoral
Reseau Sud-Nord

LA CULTURE OTAGE DU DÉVELOPPEMENT?

sous le direction de Gilbert RIST.

Dans cet ouvrage, le Professeur Gilbert RIST fait le pari de réunir autour d'un thème sensible plusieurs universitaires de nationalité différente. L'ouvrage en question véhicule deux sortes d'écrits. Il y a ceux qui explorent, sur un mode théorique, les grandes subtilités des rapports "Cultures et Développement" (G.RIST, M. KILANI, MD. PERROT, S. LATOUCHE) et ceux qui décrivent et interprètent des expériences concrètes (E. LEROY, P.KAARSHOLM; E.DE KADT, R.AVAKOV). Malgré leur diversité, ces contributions convergent toutes vers une démystification de l'intégration technocratique de la culture au développement. Contrairement aux discours officiels tenus sur la dimension culturelle du développement, les auteurs dévoilent toute la complexité et les ambiguïtés qui accompagnent la civilisation techno-industrielle dans ses relations avec les cultures.

Ils démontrent ainsi que cette civilisation, que l'on appelle aujourd'hui "développement", présente une incapacité à dialoguer avec

*UNESCO/ E.A.D.I Ed L'Hamattan 1994 191p

d'autres conceptions du monde. De ce fait, la culture du développement consiste à vouloir imposer un seul et unique modèle partout dans le monde... Même si l'on peut en effet multiplier partout les signes du "développement" il ne s'ensuit pas qu'ils fassent sens", nous fait remarquer G.RIST (p6) dans la présentation). De même, retrouver un "Développement à visage culturel" (M.KILANI p 15) n'est pas une chirurgie simple à opérer. En fait, les cultures peuvent aussi faire l'objet de manipulations. Comme l'uniformité, la différence peut servir à discriminer, à dominer ou à exterminer nous dit M-D PERROT (cf p 36). Cependant les pratiques des acteurs, nous réservent toujours des surprises. Leurs cultures sont des entités vivantes.

Dans cette perspective, et l'expérience le montre, ce sont elles qui arrivent, enfin de compte, à utiliser le développement mais non l'inverse. Ainsi, elles détournent le modèle imposé et le rendent méconnaissable selon l'expression de G. RIST. C'est la même sensibilité que S.LATOUCHE, à son tour, met en évidence le caractère rebelle des pratiques locales par rapport à l'impérialisme du modèle de développement.

De cette façon, il fait surgir les paradoxes de l'occidentalisation du monde. Celle - ci est une sorte de machine qui uniformise pour exclure tant au Sud qu' à l'intérieur même des sociétés opulentes du Nord? C'est vis à vis des transferts aveugles des modèles de ce même système que E.LEROY nous suggère de "regarder les problèmes d'une autre façon" (p101). Cet auteur nous montre comment s'organisent les sociétés africaines face au désordre qui introduit le développement en leur sein.

De son point de vue, les acteurs créent, en permanence, de "nouvelles cultures communes". Ces dernières se constituent sur la base des croyances locales et des débris culturels, institutionnels et techniques de développement, venu du dehors. A y regarder de près, ces récréations culturelles sont "des réponses circonstancielles et localisées à des situations de crises; supposées occasionnelles" (p101). Cette vision d'en bas montre ainsi que dans ces processus de régulation, l'organisation officielle (mimétique) des sociétés africaines ne représente qu'une infime partie des procédures utilisées par les acteurs des sites métissés. La crise des modèles et des pratiques dominantes est donc résolue autrement par les acteurs sur le terrain. Ce qui confirme que chaque lieu (milieu ou site) possède des mécanismes défensifs et tend à sauvegarder son propre "Way of life autochtone" (expression p103).

En somme, c'est à partir de la conception locale implicite au site qu'il faut théoriser les modes de réaction des acteurs. ce qui nous renvoie à l'impératif méthodologique d'une fine connaissance du dedans. Il faut donc "S'attacher à comprendre de l'intérieur les sociétés à l'opposé du "développeur qui adopte, lui, un point de vue nécessairement externe au groupe concerné par son action" (une mise en garde de Mondher KILANI p19). En fait, la coutume revisitée par les acteurs apparaît ainsi comme une reine sur son territoire face aux artifices du modèle des "enveloppeurs".

Tout indique donc que nous sommes devant des univers adaptatifs et sélectifs. C'est d'ailleurs ce qui amène Prabben KAAR-SHOLM, dans l'analyse du cas du Zimbabwe, à concevoir les cultures

comme des systèmes dynamiques et complexes. En interactions avec l'environnement (donc les effets du développement), leurs contenus comme leurs fonctions se modifient, se manipulent... Pour résumer ces différents apports, nous dirions que, face à une modernité envahissante et uniforme, les sites culturels de l'humanité sont faufileants. Ils refusent d'être totalement exterminés.

Chaque destruction entraîne de nouvelles recompositions originales et ainsi de suite... Cette "Tragédie du progrès" (expression p123) exprime la vie tumultueuse des sites - cibles. Elle se trouve vérifiée dans un domaine aussi pressant que celui de la santé. C'est ce que démontre Emmanuel DE KADT. Il met en relief le fait que "le système de santé lui même doit être passible d'une analyse culturelle" (p150). Au delà, de l'utilité limitée que peut apporter l'approche bio-médicale moderne, cet auteur montre toute la pertinence de la relation existante entre les croyances d'une population et ses savoirs- faire. Ces connaissances auxquelles résiste la science médicale dominante sont antérieures à elle. Pour des raisons à la fois économiques et culturelles ces pratiques couvrent efficacement, dans de nombreuses situations, les besoins des populations.

"D'autant plus, écrit l'auteur, que le modèle bio- médical isole l'individu de son environnement physique et social, alors que, souvent, c'est là que se trouvent les causes les plus profondes de sa mauvaise santé" (p155).

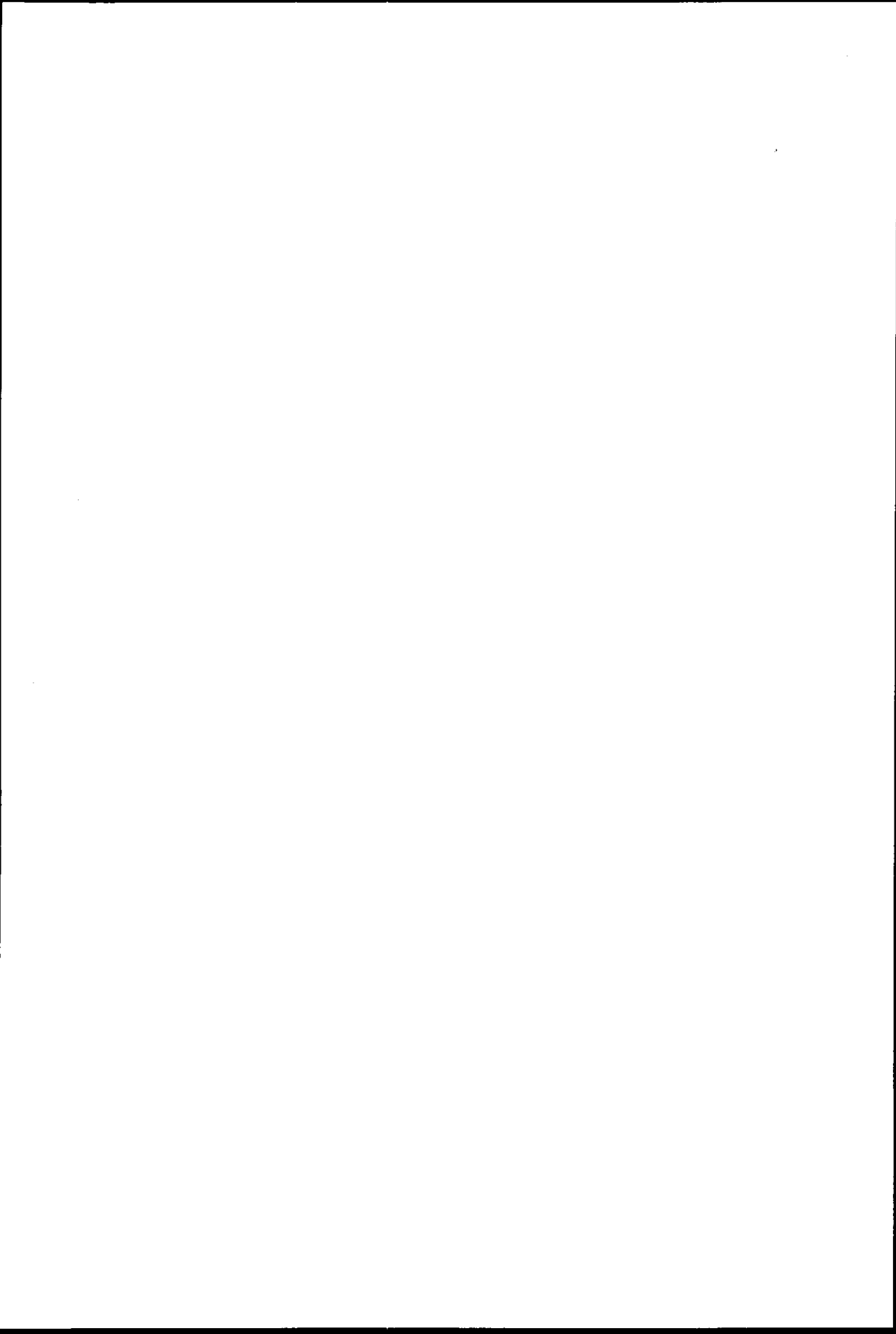
Tout ceci montre, encore une fois, la pertinence du problème de l'adoption d'un modèle, d'une science ou d'une technologie quelconque

à l'ensemble du contexte dans lequel on veut l'appliquer. ce que ne fait pas le professionnalisme issu de paradigme techno-bureaucratique. Ratchik AVAKOV retrouve ces mêmes limites dans l'itinéraire chaotique de la modernisation de la Russie. De son point de vue ce pays, sous le marxisme comme sous le tsarisme, n'a jamais su aborder la modernité à partir de sa propre culture. La Russie actuelle est dans la même impasse. En somme ; l'auteur oppose deux modèles de civilisation: techno-centriste et culturo- centriste. L'un fonctionne par uniformisation destructrice l'autre sauvegarde les traditions pour mieux aborder la modernité. C'est le vide contre la consistance.

Enfin de compte, l'ensemble des auteurs de cet ouvrage nous initient à la complexité du monde dans lequel nous vivons. Ils nous mettent ainsi en garde contre les modèles qui veulent supprimer le caractère feuilleté et divers des sociétés humaines. Ce qui est le signe d'une prudence intellectuelle.

H. ZAOUAL

Université du littoral (Dunkerque)



ونجد القانون المغربي مع القوانين التي سارت في ركاب التيار الحديث، وهكذا عبر عن ذلك بصراحة بمناسبة صدور التنظيم القضائي لسنة 1974 وأكد على أنه تحال على المحاكم الجديدة ابتداء من تاريخ دخول المقتضيات الجديدة حيز التطبيق، تحال بقوة القانون جميع القضايا التي غدت تدخل ضمن اختصاصها، والتي ليست جاهزة للبت فيها⁽¹⁾.

بيد أن قانون المحاكم الإدارية قد تراجع عن الأخذ بترتيب الأثر الفوري لقواعده، حيث نص على أن أحكام القانون الجديد تدخل حيز التطبيق في اليوم الأول من الشهر الرابع الذي يلي شهر نشره في الجريدة الرسمية، وأن المجلس الأعلى والمحاكم العادية تظل مختصة بالبت في القضايا التي أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية، إذا كانت قد سجلت أمامها قبل تاريخ دخوله حيز التنفيذ.

والنتيجة الحتمية لهذا الموقف أن القضايا التي سجلت ولو بيوم واحد قبل تاريخ العمل بالقانون الجديد ولو بسوء نية تظل يحكمها التنظيم القديم، وتبت فيها المحاكم العادية، ويظل القانون الملغى حيا يعيش جنبا إلى جنب مع المقتضيات القانونية الجديدة، إلى حين تصفية القضايا التي تعيش في ظله، مما يحتم على المتقاضي أن يتعايش مع هاته المتاهات، سواء فيما يتعلق بمعرفة المحكمة المختصة، أو القانون واجب التطبيق، خاصة حين تكون الدولة طرفا في الدعوى، تنعم بنصوص قانونية تجنبها كثيرا من التعقيدات المسطرية، وتمنحها الامتياز على بقية الدائنين، كما هو الشأن بالنسبة للضرائب وبقية الديون المستحقة لها، تجعلها خاضعة لظهير 22 نونبر 1924 أو ظهير 21 غشت 1935، أو للظواهر التي تنظم كل نوع من أنواع الضرائب المعروفة.

إنها المتاهة بكل ما في الكلمة من معنى تأتي على جميع الحسنات التي حققها توحيد التنظيم القضائي بالمغرب.

(1) الفصل 26 من التنظيم القضائي الموزع في 15 يوليوز 1974. الجريدة الرسمية عدد 3220 بتاريخ 17 يوليوز 1974.

"تنسخ الفقرة الثانية من الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية، وتحل محلها الأحكام التالية :

"لا يجوز للجهات القضائية أن تبت في دستورية القوانين".

إن الأمر هنا يتعلق بتعديل مسطري ونسخ أحكام مسطرية. وبالرغم من أن المنع يسري على كافة المحاكم⁽¹⁾ فإني لأجد مكانه مع القانون المؤسس للمحاكم الإدارية، وكان الأولى أن يأتي تعديلا مستقلا، وأن يدرج مع التعديلات التي عرفتها المسطرة قبل ذلك بقليل⁽²⁾، سيما وقد أخذ المشرع المغربي بتطبيق قواعد المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية (المادة 7).

والملاحظ أن التعديل قد منع البت في دستورية القانون وأغفل المرسوم.

الفرع الثاني

عدم ترتيب الأثر الفوري لقواعد اختصاص المحاكم الإدارية

لم يعد أحد يجادل اليوم في ترتيب الأثر الفوري للقواعد المسطرية وأحكام التنظيم القضائي، بعد أن انتصرت المدرسة الحديثة وعلى رأسها الفقيه الفرنسي روببي Roubier.

والمقتضى هاته النظرية الحديثة، وبمناسبة كل تنظيم قضائي جديد، غدا الاختصاص يؤول للمحكمة الجديدة في جميع الدعاوي الرائجة، "تحال عليها بمجرد دخولها حيز التنفيذ، إلا أن تكون المحكمة الأصلية قد أصدرت حكما تمهيديا يتصل بجوهر الدعوى، أو يستشف منه اتجاه المحكمة، فتظل واضحة يدها عليها⁽³⁾.

(1) النص يستعمل اصطلاح الجهات القضائية بدل المحاكم.

(2) القانون رقم 1.93.356 المؤرخ في 22 من ربيع الأول عام 1414 الموافق 10 شتنبر 1993 جا، مغيرا ومتما لبعض فصول المسطرة المدنية - منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 29 شتنبر 1993 عدد 4222.

(3) راجع النظرية الحديثة بتفصيل - في كتابنا - المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي - بالاشتراك مع الدكتور موسى عبود - مرجع سابق - طبعة 1994 - ص : 20.

العادية، بالرغم من أن المشرع المغربي قد بادر إلى التشطيب على وصفها بالعادية، وضمنه في القانون رقم 90-42 الصادر في نفس التاريخ وبنفس العدد من الجريدة الرسمية الذي تضمن قانون المحاكم الإدارية⁽¹⁾.

ومعلوم أن المشرع المغربي لم يبلغ اصطلاح المحاكم العادية في القانون رقم 90-41، وظلت مواده تقيم هذا التمييز بين المحاكم العادية والإدارية (المادة 13-44-51)، وبين محاكم عادية فقط، وأخرى عادية زجرية (المادة 44). ونفضل أن نجاري قانون المحاكم الإدارية في استعمال وصف العادية للجهات القضائية غير الإدارية، بالرغم من أنه اصطلاح لم يعد له وجود قانونا.

لن نتناول مجددا التعديلات المسطرية التي اقتبسها المشرع المغربي من قانون المسطرة المدنية كنواة لمسطرة إدارية يكون مجال تطبيقها هو القضاء الإداري كما أسلفنا، ولكن القانون رقم 90-41 جاء ببعض الترتيبات تخص المحاكم العادية بالدرجة الأولى، وهي على نوعين، ترتيبات مسطرية محضة⁽²⁾، وأخرى تعود للمسطرة والتنظيم القضائي معا.

الفرع الأول

تعديل الفصل 25 من ق.م.م

لم يكتف قانون المحاكم الإدارية بإدخال تعديلات على بضع نصوص المسطرة المدنية، لتطبق لدى هاته المحاكم الأخيرة، في حلة جديدة، بل بادر إلى نسخ بعض فقرات فصولها، وإضافة مقتضيات قانونية جديدة مكانها، كما جاء في المادة 50 منه بالحرف :

(1) قانون رقم 42.90 مرجع سابق.
(2) انظر العدد الأول سنة 1995 - المحاكم الإدارية والقانون الإداري - منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية - ذ. شهيد العلوي - ص : 42. مرجع سابق.
- راجع كذلك ذ. عبد الله حداد - القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية - طبعة منشورات عكاظ سنة 1994 ص : 230.

الباب الثالث

التعديلات المسطرية الواردة بقانون المحاكم الإدارية

الفصل الأول : النصوص المعدلة نواة لمسطرة إدارية مستقلة

لا يمكن أن نعتبر ماجاء مخالفا لنصوص المسطرة المدنية في القانون رقم 90-41 على أنه تعديل لقواعد هاته المسطرة، على أساس أن القواعد المخالفة تكون واجبة التطبيق أمام المحاكم الإدارية، وأنه يمكن أن نعتبرها النواة الأولى لمسطرة إدارية لا يستبعد أن يقرر المشرع فيما بعد استقلالها عن المسطرة الأم.

وكل ما في الأمر أن هاته الأخيرة تغدو بالنسبة إليها مصدرها التاريخي، يمكن أن يستأنس به الباحثون والدارسون، لمعرفة أصل نشأتها، وملاحظة تطورها منذ ذلك التاريخ.

ومن قبيل ذلك القواعد الإجرائية واجبة التطبيق لدى المجلس الأعلى في مرحلة النقض، والتي ارتضى قانون المحاكم الإدارية تبنيتها لمرحلة الاستئناف أمام الغرفة الإدارية.

لكن المثير للانتباه حقا أن المشرع قد أقدم على تعديل فعلي لبعض قواعد المسطرة المدنية، وبدل أن يصدر بشأنها تعديلا مستقلا، فقد فضل إقحام تعديلات ضمن القانون المؤسس للمحاكم الإدارية (المادة 50) إلى جانب ما أتى به من تعديلات ضمنية تمس المسطرة المطبقة أمام المحاكم العادية (المادة 13)، كما هو الشأن بالنسبة للقواعد التي تنظم الرفع بعدم الاختصاص أمام كل من المحاكم الإدارية والعادية.

الفصل الثاني : تعديلات تهم المحاكم العادية

قد يبدو غريبا أن نبحث عن هاته التعديلات المسطرية في القانون المنظم للمحاكم الإدارية، والأغرب من ذلك أن نمنع في استعمال اصطلاح المحاكم

الفصل الرابع : الطعن في القرارات الاستئنافية للغرفة الإدارية

لانرى مناصا من القول بأن الأحكام الاستئنافية الصادرة عن الغرفة الإدارية لا تقبل الطعن بالنقض لدى المجلس الأعلى، لأنها صادرة عنه من جهة، ولعدم وجود مؤسسة قضائية أعلى منه بطبيعة الحال، ولانتفاء نص قانوني يجيز مثل ذلك، من جهة أخرى⁽¹⁾.

لكن قراراتها تقبل الطعن باعادة النظر بوصفها قرارات استئنافية، وعليه فيجب أن يؤسس الطعن باعادة النظر في القرارات الاستئنافية للغرفة الإدارية على وسائل الطعن التي تخضع لها الأحكام الاستئنافية بصفة عامة دون تلك التي خص بها المشرع دعوى الطعن باعادة النظر في قرارات المجلس الأعلى (الفصل 402 دون الفصل 379 من ق.م.م.).

ومن جهة ثانية فهي تقبل تعرض الغير الخارج عن الخصومة، في إطار الفصل 303 من ق.م.م الذي ينص على أنه يمكن لكل شخص أن يتعرض على حكم قضائي يمس بحقوقه، إذا كان لم يستدع هو أو من ينوب عنه في الدعوى، إلا أن نرجح انتماء الغرفة الإدارية إلى المجلس الأعلى على طبيعة الحكم الذي يأتي استئنافيا، فيشمها المنع الوارد بالفصل 379 من ق.م.م⁽²⁾.

ومعلوم أن هاته المسطرة تقبل كذلك ضد القرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية في طعون إلغاء مقررات السلطة الإدارية، وأن القانون المغربي إنما منع اللجوء إليها ضد قرارات المجلس الأعلى، فيما عدا ذلك.

هكذا نرى كيف أن قانون المحاكم الإدارية لا يحيل إحالة عامة على قواعد المسطرة المدنية، وأنتا نكون مضطرين أحيانا إلى استنتاج الحلول ضمينا من هاته الإحالة، وأن هذا القانون أتى في بعض الأحيان بما يعتبر تعديلا جذريا لبعض قواعد المسطرة المدنية.

(1) القرارات الاستئنافية الصادرة عن مجلس الدولة الفرنسي قبل احداث المحاكم الاستئنافية الإدارية، لم تكن بدورها تقبل الطعن بالنقض.

(2) الفصل 379 من ق.م.م «لا يقبل تعرض الخارج عن الخصومة إلا بالنسبة لطعون إلغاء مقررات السلطات الإدارية».

اختصاص النظر فيها من المحاكم الابتدائية إلى المحاكم الإدارية، لكن على أن تطبق لدى هاته الأخيرة نفس القواعد الاجرائية الواردة في نصوص خاصة، كما كانت تجد لها مجالا في التطبيق لدى المحاكم الابتدائية، مؤكدا هكذا استبعاد القواعد الإجرائية الواردة في المسطرة المدنية.

هذا الخروج عن قواعد المسطرة المدنية نصت عليه المادة 27 فيما يرجع للطعون المتعلقة بالانتخابات، والمادة 36 بالنسبة للطعون المقررة في النصوص المتعلقة بالضرائب والرسوم والديون المستحقة للدولة، والمادة 38 في قضايا نزاع الملكية.

أما فيما يرجع للمعاشات، فقد اكتفى المشرع بالتأكيد على الاختصاص النوعي والمكاني بشأنها (المادة 42 و 43 ومختلف الظهائر والقرارات والقوانين التنظيمية). ولم يلدأ إلى الإشارة إلى الإجراءات واجبة التطبيق في موضوع نزاعاتها، كما فعل بالنسبة للطعون المتعلقة بالانتخابات (المادة 27).

وحتى في مجال الطعون التي يمكن أن تخضع لها أحكام المحاكم الإدارية، فإن المادة 45 لم تأت عامة، حيث تقيدها النصوص المحال عليها، غير نصوص المسطرة المدنية بطبيعة الحال، وخاصة في نزاعات الانتخابات⁽¹⁾ والمعاشات، والديون المستحقة للدولة وقضايا نزاع الملكية. وهكذا فانما تستأنف لدى المجلس الأعلى لدى الغرفة الإدارية الأحكام التي لم تنص قواعد خاصة، على أنها لا تقبل طرق الطعن العادية المتعارف عليها. غير أنها متى جاءت هكذا ابتدائية وانتهائية، فانها تبقى خاضعة لرقابة المجلس الأعلى عن طريق النقض، وداخل الأجل الذي يحدده النص الخاص في موضوعها.

(1) المادة 54 من قانون 11 يونيو 1992 يجعل الأحكام الصادرة في إطاره تأتي ابتدائية وانتهائية انظر وجيز دالوز - العدالة ومؤسساتها - La justice et ses institutions - طبعة 1979 ص : 418 . فقرة 411 فيما يرجع . وكذلك للأستاذ ميشيل روسي - المنازعة الإدارية - ص : 65 .

لجميع هاته الاعتبارات كلها، لانرى مناصا من القول بعدم اختصاص رئيس الغرفة الإدارية للنظر في القضايا المستعجلة، وبعدم امكانية استفادته من الفقرتين من الفصل 149 من قانون المسطرة المدنية.

لقد اكتفى قانون المحاكم الإدارية فيما يرجع لمساطر الاستعجال باسناد اختصاص النظر فيها لرئيس المحكمة الإدارية (المادة 19) ولم يكتف بذلك، بل جاء في المادة 38 منه ليلح كذلك على أنه يتولاها أيضا فيما يرجع لقضايا نزاع الملكية في إطار القانون رقم 7-81 المؤرخ في 6 ماي 1982.

ومعلوم أن رئيس المحكمة الابتدائية ظل إلى تاريخ إصلاح المسطرة المدنية سنة 1974 يتمتع وحده بصفة قاضي المستعجلات وأن قانون المحاكم الإدارية كان بوسعه أن يؤكد التمديد في الاختصاص إلى رئيس الغرفة الإدارية، إسوة بالنص الذي جاء يؤكد فيه أن رئيس المحكمة الإدارية يحل محل رئيس المحكمة الابتدائية في اختصاص النظر في المساطر الاستعجالية.

ومقتضيات المادة 17 لاتوسع من اختصاص المجلس الأعلى إلا حين ينظر ابتدائيا وانتهائيا، لاستثنافا فقط. ومهما كان الأمر، وحتى لو حاولنا التوصل إلى منح رئيس الغرفة الإدارية اختصاص النظر في القضايا المستعجلة، عن طريق التوسع في تفسير مقتضيات المادة السابعة من قانون المحاكم الإدارية، لما أمكننا ذلك، لأن المادة المذكورة إنما تعني المحاكم الإدارية، حين تنص على تطبيق قواعد المسطرة المدنية، ولا يمكن بحال مهما كانت أبعاد التوسع أن نتوصل إلى إدراج الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى، ضمن مجال المحاكم الإدارية.

وعلى كل فانه لم تقع الإحالة بكيفية مطلقة على قواعد المسطرة المدنية في القانون المؤسس للمحاكم الإدارية، وأنه فيما يتعلق بمادة الانتخابات، وكذا فيما يتعلق بنزع الملكية، ونزاع المعاشات، قد نقل المشرع المغربي

ومن قبيل ذلك ماتضمنته المادة 47 من إحالة على مقتضيات الفصل 354 وما يليه إلى الفصل 356 من ق.م.م.

وهكذا يتجلى لنا من ذلك أن المشرع قد ألزم التقيد بمقتضيات الفصل 355 من ق.م.م بالنسبة للبيانات التي يجب أن يتضمنها المقال الاستثنائي المقدم للغرفة الإدارية.

ومعلوم أن الفصل المذكور قد خصت به المسطرة البيانات التي يجب أن تتضمنها عريضة النقض، وأن ما يقابله بالنسبة للمقالات الاستثنائية هو الفصل 142.

وان استثناء الفصل 142 من ق.م.م من التطبيق أمام الغرفة الإدارية، أريد به دون شك مجازاة المسطرة المتبعة في تقديم عرائض النقض إلى المجلس الأعلى.

ولكن النتيجة الحتمية التي تترتب عن ذلك هو تعرض المقالات الاستثنائية لأن تقع تحت طائلة البطلان، إذا لم تحترم مقتضياته كإهمال الإشارة إلى الموطن الحقيقي، والاكتفاء بالموطن المختار.

ومثل هذا الموقف المتشدد لا ينسجم مع الإعفاءات التي جاءت بها المادة 48، وخاصة منها ما يسمح بتقديم مقالات الاستئناف إلى الغرفة الإدارية، من لدن محامين غير مقبولين للترافع أمام المجلس الأعلى.

والباب التاسع بصفة عامة، قد تضمن في مادته 48 قواعد جديدة فيما يرجع لتقديم المقالات الاستثنائية، خالف بها قواعد المسطرة المدنية من جهة، والقواعد الإجرائية التي أحال عليها في مادة الانتخابات والمعاشات وغيرها، بحيث عمم الاعفاءات من الرسوم، وأعفى من حتمية الاستعانة بمحام مقبول لدى المجلس الأعلى.

فهل يضطلع رئيس الغرفة الإدارية بهذا الدور حينما يتولى المجلس الأعلى النظر على سبيل الاستئناف في الطعون المقدمة ضد أحكام المحاكم الإدارية.

يؤكد القانون المؤسس لهاته المحاكم أن المجلس الأعلى يمارس كامل الاختصاصات المخولة لمحاكم الاستئناف، حين ينظر في الطعون كمحكمة للدرجة الثانية في الطعون المقدمة ضد أحكامها، وأناط بهذه المهمة الغرفة الإدارية، عملاً بمقتضيات المادة 45 و 46 من القانون المذكور.

ونكاد نقر لأول وهلة بحتمية التعميم، والقول بمنح الغرفة الإدارية ورئيسها كافة اختصاصات محكمة الاستئناف، غير أننا، قبل الجزم بالموقف الواجب التصريح به، نجد أن لامفر لنا من إبداء الملاحظات الآتية :

(1) ان المشرع لم يرتض من الاجراءات والآجال غير تلك التي تضمنها الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 139 من ق.م.م.

(2) ان المادة 46 من قانون المحاكم الإدارية تمنح المجلس الأعلى كامل الاختصاصات المخولة لمحاكم الاستئناف، وتمنح رئيس الغرفة الإدارية جميع الصلاحيات الموكولة إلى الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الواردة في الفصل 329 وما يليه إلى الفصل 336 من ق.م.م والملاحظ أنه لاعلاقة لهاته الفصول بالاختصاصات الاستعجالية المخولة للرئيس الأول لمحكمة الاستئناف.

(3) ان الاختصاصات المخولة للغرفة الإدارية لتنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية، قد ضمنها المشرع في الباب التاسع من قانون هاته المحاكم، وهو لم ينقل إليها كامل اختصاصات محاكم الاستئناف بصريح العبارة، كما لم يشأ أن يأتي المسطرة لديها مطابقة للمسطرة المطبقة أمام محكمة الاستئناف، بل اقتبس لها المسطرة المطبقة أمام المجلس الأعلى بصفة عامة، كما فصلنا أعلاه.

ولو كانت نية المشرع تتجه إلى تطبيق نفس المبدأ بمناسبة استئناف الأحكام التمهيدية الصادرة عن المحاكم الإدارية لوقع النص على ذلك صراحة. ثم لماذا لانعتبر إهمال إيراد الفصل 140 من ق.م.م على أنه استبعاد له من التطبيق أمام المحاكم الإدارية، وهو الموقف الذي نميل إلى الأخذ به من جانبنا.

ورب قائل يدفع بعمومية المادة السابقة من قانون المحاكم الإدارية، وجوابنا عنها ما فصلناه في ديباجة هذا البحث من أنها بمثابة إعلان المبادئ ليس إلا، وأنه يقف في وجه التعميم وجود نص مخالف، وهذا النص يتمثل في نظرنا في موقف الأغفال الواضح لإيراد الفصل 140 مع المقتضيات المحال عليها، وكذا في عدم تحديد المبادئ التي تقوم عليها عملية الإحالة على قواعد المسطرة المدنية، لتطبق لدى المحاكم الإدارية، مما يدفعنا إلى التساؤل كذلك عن إمكانية اضطلاع رئيس الغرفة الإدارية باختصاصات استعجالية تؤول حالياً للرؤساء الأولين لمحاكم الاستئناف.

الفرع الثالث

رئيس الغرفة الإدارية والاختصاصات الاستعجالية

القضاء الاستعجالي للرئيس الأول⁽¹⁾ يعتبر من الابتكارات الهامة التي طلعت علينا بها المساطر المدنية في السبعينات المنصرمة، أقره المشرع الفرنسي بواسطة المرسوم المؤرخ في 26 غشت 1972، وأخذ ببعض اختصاصاته المشرع المغربي بمناسبة إصلاح المسطرة المدنية الصادر بتاريخ 28 غشت 1974 (الفصل 149 من ق.م.م). وتمثل قراراته اليوم جزءاً هاماً من العمل القضائي في المجال الاستعجالي عندنا.

(1) انظر بتفصيل اختصاصات الرئيس الأول، في بحثنا المقدم لندوة القضاء المستعجل مرجع سابق، ص: 141.

فهل تقبل الأحكام الإدارية بكل الاستثناءات الممكنة ضدها؟
بالرجوع إلى الفصل 135 من ق.م.م المحال عليه بصريح العبارة بالمادة
45 من قانون المحاكم الإدارية، لانملك غير التسليم بمبدأ قبول الاستئناف
الفرعي كذلك وبكل استئناف نتج عن الاستئناف الأصلي، وملتزم جانب
التحفظ فيما عداهما، وبالنسبة للأحكام التمهيدية بالذات.

الفرع الثاني

استئناف الأحكام التمهيدية

مما يسترعي الانتباه أن قانون المحاكم الإدارية لم يورد الفصل 140 من
ق.م.م ضمن الفصول المحال عليها، وهو ما يدفعنا إلى التساؤل عن مغزى هذا
الإغفال.

لقد أحال المشرع المغربي على فصول المسطرة المدنية واجبة التطبيق
أمام المجلس الأعلى، حين يبت على سبيل الاستئناف في أحكام المحاكم
الإدارية. وهو هكذا قد أحال على الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 139 منها،
ثم تمت الإحالة على أحكام الفصل 141 من قانون المسطرة المدنية بمقتضى
المادة 47. وبين المادتين 45 و 47 لم يتم إدراج الفصل 140 مع الفصل
المحال عليها.

ومعلوم أن الفصل 140 يتعلق بموقف جديد اتخذته المشرع مع إصلاح سنة
1974، حين اشترط أن لا يتم استئناف الأحكام التمهيدية إلا في وقت واحد مع
الأحكام الفاصلة في الموضوع وضمن نفس الاجال⁽¹⁾.

(1) القانون الفرنسي يمنح الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف حق الترخيص باستئناف الأحكام التمهيدية بكيفية مستقلة.
خلافا لقاعدة المنع التي جاءت عامة، انظر مجلة القصر gaz. Pal 1979 وكذلك المجلة الفصلية
22 Juin 1985 Rev-trim وكذلك جوريس كلاسر J. classeur ملزمة 232. ص : 11 بند 40. وبحسنا
لندوة القضاة المستعجل. مرجع سابق. ص : 144.

الموجهة ضد أحكام المحاكم العادية، إلى جانب اختصاصها في الرقابة على أحكام المحاكم العصرية⁽¹⁾ وتجربة أخرى في نفس السياق، حين أنشأ المشرع المغربي غرفة للرقابة بالنقض على الأحكام الاستثنائية الشرعية، وجعل مقرها محكمة الاستئناف بالرباط.

غير أن ماتجب ملاحظته هو أن مقتضيات الفصل 134 تقييد من قابلية جميع الأحكام للطعن بالاستئناف، بينما تتغاضى المادة 45 عن هذا القيد، وتجعل المبدأ عاما يسري على جميع أحكام المحاكم الإدارية.

الفرع الأول

إجراءات الدعوى الاستئنافية أمام الغرفة الإدارية

لم يشأ المشرع للغرفة الإدارية أن تطبق لديها الإجراءات واجبة التطبيق لدى محاكم الاستئناف، وأحال على نصوص بعينها لتطبق أمامها، وهي تنظر كمحكمة الدرجة الثانية.

وبعبارة أخرى فانه كان على المشرع أن يختار بين أن يحافظ للغرفة الإدارية على القواعد الإجرائية التي تطبق أمامها، وأمام غرفة المجلس الأعلى بصفة عامة، وبين أن ينقل إليها القواعد الإجرائية المقررة لمحاكم الاستئناف، سيما وقد غدت الغرفة الإدارية تنظر كمحكمة للدرجة الثانية، في الاستئنافات المرفوعة ضد أحكام المحاكم الإدارية.

لكنه فضل الأخذ بالحل الأول، محافظا للغرفة الإدارية على مرتبتها بحيث ترفع الطعون بالاستئناف إليها، ولا تنقل معها القواعد التي تطبق أمام المحاكم العادية⁽²⁾، بل تطبق عوضا عنها مقتضيات الفصول 354 إلى 356 من ق.م.م.

(1) راجع في موضوع التمييز بين المحاكم العادية والمحاكم العصرية، كتابنا في التنفيذ المعجل - مرجع سابق - ص : 92 وكذا الدكتور محمد جلال السعيد . المدخل لدراسة القانون . الطبعة الفرنسية . مرجع سابق ص : 278 .
(2) تطبق أمام الغرفة الإدارية مقتضيات الفصول 354 إلى 356 من ق.م.م بدل الفصول 141 إلى 146 من قانون المسطرة المدنية.

ما يدفعا إلى طرح هذا الافتراض هو إحالة قانون المحاكم الإدارية على مقتضيات الفصل 134 من ق.م.م التي تحيل بدورها على مبادئ التنفيذ المعجل (المادة 45).

والمعروف هو أن قواعد التنفيذ المعجل⁽¹⁾ إنما تلحق الأحكام التي تترتب عن الطعن فيها باحدى الطرق العادية إيقاف لتنفيذها. وأن النفاذ المعجل يأتي لتلافي هذا الأثر الواقف المباشر.

لكن نظام التنفيذ المعجل تعترضه حالات منع سريانه، أهمها الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة والمؤسسات التابعة لها⁽²⁾، وان من شأن أعمالنا لمقتضياته أن نفتح مسطرة أخرى لدى الغرفة الإدارية، واختصاصا جديدا هو اختصاص النظر في طلبات إيقاف التنفيذ المعجل. لكن ما يمنعا من الاستمرار في هذا الافتراض هو أن قانون المحاكم الإدارية لم يتناول الإحالة عليه بصريح العبارة كما أسلفنا. ولذا فنكتفي بدراسة الدور الاستثنائي الذي أصبحت تضطلع به الغرفة الإدارية، والاختصاصات الصريحة المحددة لها.

الفصل الثالث : المسطرة أمام الغرفة الإدارية

القاعدة أن تخضع أحكام المحاكم الإدارية للطعن العادي بالاستئناف (المادة 45)، إلا أن يكون نص مخالف (الفصل 134 من ق.م.م).

وفي انتظار إحداث محاكم استئنافية إدارية خاصة، فإن أحكام المحاكم الإدارية، شاء لها المشرع أن تستأنف لدى الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى.

وتذكرنا هذه التجربة بتجارب مشابهة، حين كانت محكمة الاستئناف تضم في حظيرتها غرفة خاصة أنيط بها أمر النظر في الطعون بالاستئناف

(1) انظر كتابنا نظام التنفيذ المعجل للأحكام المدنية - أطروحة طبعة 1985.

(2) نفس المرجع السابق ص : 190.

المبحث الثاني في القانون المغربي

الغريب في القانون 90-41 أنه لم يتناول موضوع الأثر الواقف للتنفيذ بمناسبة الطعن بالاستئناف، إلا في مادة نزع الملكية، حيث جاء في المادة 39 منه «إن الاستئناف المنصوص عليه في الفقرة الثالثة من الفصل السابق، ويعنى به الفصل 32 من قانون 22-12-1980 يرفع إلى المجلس الأعلى، ولا يترتب عليه وقف التنفيذ⁽¹⁾».

يتعلق الأمر هنا بالحكم الصادر بتحديد التعويض لنقل الملكية الذي يمكن استئنافه، خلافا للأمر الصادر بالحيازة فلا يقبل هذا النوع من طرق الطعن (الفصل 32).

ومعلوم أن الحكم بنقل الملكية يختص به رئيس المحكمة الإدارية حالياً (المادة 38 من القانون 90-41) بصفته قاضي نزع الملكية، وأن الحكم بالتعويض يخضع للطعن بالاستئناف أمام المجلس الأعلى، ومثل هذا الطعن هو الذي أكد القانون بصدده أنه لا يترتب عليه وقف التنفيذ⁽²⁾.

لماذا هذا الإلحاح على الاستئناف الوارد في مادة نزع الملكية بالذات، مع أن المبدأ المتعارف عليه في مسطرة القانون الإداري المقارن هو عمومية القاعدة، وعدم ترتيب الأثر الواقف للطعون العادية وغير العادية منها، كما أسلفنا، إلا في حالات استثنائية نادرة. أم إن المشرع المغربي قد سلك المنحى الجرمانى في هذا السبيل، وبالنسبة للطعن القضائي خاصة.

(1) قانون نزع الملكية رقم 81-7 صادق عليه مجلس النواب في 14 صفر 1401 موافق 22 دجنبر 1980 - وصدر الأمر بتنفيذه بمقتضى الظهير الشريف رقم 81 = 81 = 1 بتاريخ 11 رجب 1402 موافق 6 مايو 1982.

(2) النص العربي يتحدث عن وقف التنفيذ Suspendre l'exécution بينما يستعمل النص اصطلاح إرجاء التنفيذ Sursis à exécution. ومعلوم أن هنالك بعض الفرق بين الوقف والارجاء والتعطيل.

المطعون فيه (Sursis à exécution)، تلجأ إليها الإدارة أو المتقاضى، عند الطعن⁽¹⁾.

ويذهب مجلس الدولة الفرنسي وكذا المجلس الدستوري الفرنسي إلى اعتبار طلب إرجاء التنفيذ، ضماناً أساسية من حقوق الدفاع⁽²⁾، ويقبول الطلب حتى في حالة ما إذا اكتفى النص القانوني بالتأكيد على عدم ترتيب الأثر المواقف فقط.

هاته المسطرة يسلم القانون الفرنسي بقبولها ضد الحكم الصادر في دعوى الإلغاء، وكذا ضد الحكم الصادر في طلب إيقاف تنفيذ القرار الإداري، وأن هنالك حالات يصطلح عليها بإيقاف التنفيذ بقوة القانون، في مقابل النفاذ المعجل بقوة القانون، الذي نعرفه أمام المحاكم العادية.

وبمقتضى هذا المفهوم من الإيقاف بقوة القانون أو الإرجاء الآلي للتنفيذ Sursis à exécution automatique فإن صلاحية القاضي في موضوعه محدودة جداً، لا تخرج عن مراقبة مطابقة الحالة المعروضة عليه، لتلك المنصوص عليها قانوناً، وتوفير الشروط الواجبة لها⁽³⁾.

(1) لكن هل يمكن الطعن بكيفية مستقلة، في الحكم الصادر بالإيقاف - القانون المغربي لم يفصح عن رأي صريح في الموضوع كما هو الشأن لدى أكثر من تشريع. انظر كتاب القضاء الإداري - الجزء الأول - الدكتور سليمان محمد الطماوي طبعة 1976 صفحة 1000.

(2) قرار مجلس الدولة بتاريخ 20 نونبر 1959 مجموعة قراراته : ص : 618 - داولوز 1962 ص : 256 - وقرار المجلس الدستوري رقم 224 . 86 مؤرخ في 23 يناير 1987 - منشور مع مجموعة قراراته - ص : 8.

(3) انظر الدكتور شابانول D. Chabanol مجلة القصر gaz . Pal . 2 : 17.18 oct 1984.

هذا المبدأ العام الذي تسيّر عليه المساطر الإدارية، لم يتناوله قانون المحاكم الإدارية بكيفية صريحة، وهو ينتج مع ذلك ضمناً من مقتضيات المادة 24 التي تتيح للمحكمة الإدارية أن تأمر بصفة استثنائية بوقف تنفيذ القرار الإداري المطعون فيه، إذا التمس ذلك منها طالب الإلغاء صراحة.

أما الطعون التي تستهدف لها أحكام المحاكم الإدارية فتشذ عن القاعدة العامة المعروفة لدى القضاء العادي، بحيث يكون الأصل هو عدم ترتيبها لأي أثر واقف Effet non suspensif، ولو تعلق الأمر بالطعن العادي كالإستئناف، كما هو الشأن بالقانون الفرنسي⁽¹⁾، والاستثناء في موضوعها نادر جداً.

غير أننا نجد المدرسة الجرمانية بعكس ذلك، وعلى طرفي نقيض مع القانون الفرنسي، ترتب على السواء الأثر الواقف للتظلم الإداري، والطعن القضائي معاً⁽²⁾.

وعدم ترتيب الأثر الواقف للتظلم الإداري معناه بصفة عامة نفاذ القرار الإداري بالرغم من التظلم، ومعناه بالنسبة للطعن القضائي، أن الحكم بالإلغاء لا يوقف تنفيذه هذا الطعن، وبالتالي فيجب أن يتوقف سريان القرار الإداري في مواجهة الطاعن، متى جاء الحكم الابتدائي لفائدته، أما إن كان المستفيد من الحكم هو الإدارة، فإن عدم ترتيب الأثر الواقف للطعن القضائي ضدها، يبقي للقرار الإداري على قابليته للتنفيذ.

ويستطيع الطرفان المتضرران من عدم ترتيب الأثر الواقف للطعن القضائي، الوقوف في وجهه، عن طريق مسطرة طلب إرجاء تنفيذ الحكم

(1) انظر في الموضوع Olivier Du grip المرجع السابق ص 219 وكذلك C. Debbasch كتابه Procédure administrative Contentieuse et procédure Civile 1961 p 324.

(2) جوريس كلاسور J.C. Beguin-L'effet suspensif en droit allemand 1973 p 398 وكذلك olivier مرجع سابق ص : 232 .

- القاعدة الثانية : آجال الطعن

استئناف أحكام المحاكم الإدارية يخضع لنفس الآجال، ويجب أن يتم وفق نفس الإجراءات المنصوص عليها بالنسبة للطعن بالاستئناف ضد أحكام المحاكم العادية⁽¹⁾ إلا أن يكون هنالك نص مخالف يخرج بها عن ذلك، إلا أن الطعن لا يرتب حتما نفس الآثار التي نعرفها له أمام المحاكم العادية، كما أنه يجب أن يقدم الاستئناف داخل أجل ثلاثين يوما من تاريخ تبليغ الحكم الابتدائي.

الفرع الثاني

الأثر الواجب ترتيبه لطرق الطعن

المبحث الأول

في القانون المقارن

الأصل أن يترتب عن الطعن الهادف إلى إلغاء القرارات الإدارية أي أثر واقف يعوق تنفيذها، إلا أن ينص على خلاف ذلك صراحة بنص خاص⁽²⁾.

(1) تسمية المحاكم العادية وقع التشطيط عليها في التعديل المؤرخ في 10 شتنبر 1993 - قانون رقم 90 - 42.

(2) انظر في موضوع عدم ترتيب الأثر الواقف لدعوى الإلغاء للشطط

Le recours pour excès de pouvoir n'est pas suspensif كتاب القانون الإداري المغربي

Le droit administratif marocain للأستاذة ادريس البصري - أحمد بلحاج كارانيون -

J. garagnon - Michel Rousset - الطبعة الرابعة بالفرنسية ص : 556.

انظر كذلك الفصل 361 من ق.م.م. - ومجلة الندوة عدد 1 - سنة 1986 ص : 69 والفصل 35 من ظهير نزع

الملكية الذي يحتم تقديم كذالة بنكية إذا تم الحكم بإيقاف التنفيذ في إطار الفصل 361 المذكور. وكذلك كتاب

القانون الإداري Droit administratif للأستاذ جان ميشيل دو فورج J. Michel De forges صفة 343 -

طبعة 1991.

راجع كذلك في موضوع قابلية القرارات الإدارية للتنفيذ للأستاذ OLIVIER Du GRIP أطروحته الاستعجال في

المنازعة الإدارية. L'urgence contentieuse Edi 1991. p.211

الفرع الاول إجراءات الدعوى الاستئنافية

لم يتردد المشرع في اللجوء الى الإحالة الصريحة على نصوص المسطرة المدنية، فيما يرجع لإجراءات الدعوى الاستئنافية عند الطعن بالاستئناف في أحكام المحاكم الادارية، أمام الغرفة الادارية من المجلس الأعلى.

وهكذا نصت المادة 45 على أنه يجب أن يقدم الاستئناف وفق الاجراءات، وداخل الآجال المنصوص عليها في الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 139 من قانون المسطرة المدنية.

والنصوص المحال عليها تقرر القواعد التالية، وعليه يجب العمل بها أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى.

- القاعدة الأولى : استعمال الطعن بالاستئناف حق في جميع الاحوال غير أن القانون يمكن أن يقرر خلاف ذلك (الفصل 134).

هكذا نستنتج أن الاستثناءات الواردة في كثير من النصوص المتفرقة، ستجد لها نفس الفعالية والتطبيق أمام المجلس الأعلى في القضايا الإدارية. ويدفعنا ذلك إلى التأكيد كذلك بأن المادة 45 من قانون المحاكم الإدارية، لم تفتح باب الطعن في الاستئناف على مصراعيه أمام الغرفة الإدارية، بل يجب التقييد في موضوعها بمقتضيات الفصل 134 من قانون المسطرة المدنية. ومن قبيل تطبيقات هاته القاعدة، ماورد في مادة الانتخابات، حين يمتنع الطعن بالاستئناف ضد الأحكام الصادرة في نزاعاتها⁽¹⁾.

(1) المادة 54 من الظهير الشريف رقم 90 . 92 . 1 صادر في 9 ذي الحجة 1412 (11 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 92 . 12 الجريدة الرسمية عدد 4155 بتاريخ 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992).

الفصل الثاني : مسطرة الطعن بالاستئناف في أحكام المحاكم الإدارية

من المواقف الجديدة التي حملها القانون المحدث للمحاكم الإدارية،
أسناده اختصاص النظر في استئناف أحكامها الى المجلس الاعلى.

والمعلوم أن المجلس الاعلى لم يكن في يوم من الايام محكمة الدرجة
الثانية، لعلها مهمة مؤقتة أنيطت في الوقت الراهن بالغرفة الادارية
للمجلس، في انتظار إحداث محاكم استئنافية تتولى النظر في الطعون
العادية، التي يمكن أن توجه ضد أحكام المحاكم الادارية، أو أحداث مجلس
للدولة على غرار بعض التشريعات الاجنبية⁽¹⁾.

وكان من الطبيعي في غياب مسطرة إدارية خاصة أن ينقل المشرع
القواعد المسطرية المعمول بها لدى محاكم الاستئناف لتطبق أمام المجلس
الاعلى، حين ينظر على سبيل الاستئناف في الأحكام المذكورة.

ولو أنه أحال بهذا الصدد على جميع القواعد المسطرية المطبقة في
مرحلة الاستئناف لسهل الأمر، ولكن قانون المحاكم الإدارية أحال على
بعضها تارة، وعلى غيرها تارة أخرى، كما أنه أغفل في بعض الاحيان
التأكيد على تطبيق بعض المساطر أمام الغرفة الادارية، بعد أن اتخذ له
موقفا من القواعد الاجرائية المسطرية.

(1) أحكام المحاكم الإدارية الفرنسية كانت قبل إحداث محاكم الإستئناف الإدارية تستأنف لدى مجلس الدولة. ومعلوم
أن محاكم الاستئناف المذكور تم إحداثها بقانون 31 دجنبر 1987. ولم تنسح في عملها إلا بتاريخ فاتح
يناير 1989.

أنظر في الموضوع - جان ميشيل دوفورج - مرجع سابق - J. Michel De forges. صفحة : 393.

لم تقع الاحالة الصريحة بالقانون 90-41 على مقتضيات الفصلين المذكورين. غير أن التسليم بإمكانية صدور أحكام المحاكم الإدارية غيابية، والتأكيد من لدن المشرع بكيفية عامة على تطبيق قواعد المسطرة المدنية لدى هاته المحاكم (المادة 7) يدفعنا إلى التساؤل عن إمكانية اللجوء إلى مسطرة التعرض في موضعها، وإعمال قواعده العامة بشأنه، كما وردت بالفصل 130 من قانون المسطرة المدنية، في مواجهة الأحكام الغيابية الصادرة عن جهة القضاء الإداري.

القاعدة الثالثة: الاستئناف يمنع التعرض

نجد الفصل 130 من ق.م.م. يؤكد على أن الأحكام الغيابية تقبل التعرض إذا لم تكن قابلة للإستئناف. وتسمح المادة 45 من قانون المحاكم الإدارية باستئناف أحكامها بكيفية مطلقة وبدون أدنى تقييد. ولذلك فإن إعمال هذا النص المسطري المزدوج المدني والإداري يدفعنا إلى تأكيد عدم إمكانية التعرض ضد الأحكام الابتدائية التي مصدرها المحاكم الإدارية، لجواز الطعن فيها بالإستئناف.

تؤول إلى الرئيس الأول لمحكمة الإستئناف في المواضيع المحال عليها، وجعل للقاضي المقرر بها الدور الذي يضطلع به المستشار المقرر بمحاكم الاستئناف (المادة 40)، وتبنى لها مسطرة التحقيق الخاصة بمحكمة الاستئناف.

هاته المنزلة التي خص بها القانون المغربي المحاكم الادارية تفسر لنا إقدامه على رفع استئنافاتها إلى الغرفة الادارية، وكذا إسناده رأسه المحاكم الادارية، إلى رؤساء سابقين لمحاكم الإستئناف، والإشارة الواردة بالمادة الأولى من القانون المؤسس لها (المادة 46)⁽¹⁾، إلى أنه إذا كان يسري على قضائتها النظام الأساسي للقضاة، فيجب مع ذلك مراعاة الأحكام الخاصة الواردة فيه، باعتبار خصوصية المهام المنوطة بقضاة هذا النوع من المحاكم.

القاعدة الثانية: صدور أحكامها غيابية.

بالرجوع إلى الفصل 333 من ق.م.م المحال عليه بالمادة الرابعة من قانون المحاكم الإدارية، يتجلى لنا واضحا أنه إذا لم يقدم المدعي عليه بالمحاكم الإدارية مستنتاجاته عند عرض القضية في الجلسة، صدر الحكم فيها غيابيا ضده، ما لم تقرر المحكمة تأجيل القضية إلى جلسة أخرى. وفي هذا تسليم واضح بإمكانية صدور الأحكام غيابية من لدن المحاكم الإدارية.

ومعلوم أن يجوز التعرض على الأحكام الغيابية الصادرة عن المحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف عملا بمقتضيات الفصلين 130 و352 من قانون المسطرة المدنية.

لكن هل تقبل الأحكام الغيابية الإدارية بدورها هذا النوع من الطعون.

(1) المادة 46 من قانون المحاكم الإدارية : يمارس المجلس الأعلى عندما ينظر في المحاكم الإدارية المستأنفة لديه كامل الإختصاصات المخولة لمحاكم الإستئناف. عملا بأحكام الفصل 329 وما يليه إلى الفصل 336 من قانون المسطرة المدنية. ويزاول رئيس الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والمستشار المقرر المعين من قبله الصلاحيات المرکلة بالفصول المذكورة أعلاه إلى الرئيس الأول لمحكمة الإستئناف والمقرر بها.

الباب الثاني

التجديد في مسطرة الطعن التي تخضع لها أحكام المحاكم الإدارية

الفصل الأول : أحكام المحاكم الإدارية - هل تقبل مسطرة التعرض؟
تولى المشرع بالقانون رقم 90-41 إحداث المحاكم الادارية، ولكنه لم يفصل بما فيه الكفاية فيما يرجع لطرق الطعن التي يمكن أن تخضع لها أحكامها، باستثناء قابليتها للإستئناف أمام الغرفة الإدارية للمجلس الأعلى (المادة 45)⁽¹⁾.

هذا الفراغ التشريعي بالنسبة إليها يمكن أن نتلافاه باعمال القواعد المسطرية التي أحال عليها القانون المشار إليه.

لقد جاء في المادة الرابعة منه أنه يطبق أمامها الفصل 329 والفصل 333 وما يليه إلى الفصل 336 من ق.م.م. وهي تتعلق في الأصل بالمسطرة أمام محكمة الاستئناف.

كما وردت بالمادة السابعة منه كذلك إحالة عامة على تطبيق قواعد المسطرة المدنية أمام المحاكم الادارية ما لم ينص على خلاف ذلك.

من خلال هاته المبادئ يمكن أن نستخلص بعض النتائج والجواب عن امكانية الطعن فيها، وسبل هذا الطعن.

القاعدة الأولى: المحكمة الادارية محكمة متميزة : لقد بوأ القانون المغربي المحكمة الإدارية مكانة متميزة، ومنح رئيسها الاختصاصات التي

(1) المادة 45 من قانون المحاكم الإدارية : تستأنف أحكام المحاكم الإدارية أمام المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية). ويجب أن يقدم الإستئناف وفق الإجراءات وداخل الأجل المنصوص عليها في الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 139 من قانون المسطرة المدنية.

3) هل الاحالة عليه وعلى الصيغة التي صدر بها في الاصل أول مرة معناه أن المشرع ارتضى الاخذ بمقتضياته كما عرفت النور أولا، وعدم الاعتداد بما جاء بعد ذلك من تعديلاتها.

إن ما يدفنا الى هذا الطرح هو عدم الاشارة الى الأخذ بالنص وفق ما عدل أو تم. ومعناه أنه يجب استبعاد التعديلات من حسابنا، عند وجودها. كل هاته عدة إشكاليات تتطلب تدخلا من المشرع لفك المعضلات الناشئة عن النصوص التي تضمنها قانون المحاكم الادارية، وحتى نضع الاصلاح الذي أريد لها، في إطاره الحقيقي، ونحيط بالتجديد المسطري الذي أراده لطرق الطعن في أحكام المحاكم الإدارية.

ومهما كان الامر فقد حمل إلينا قانون المحاكم الادارية موقفا ثالثا يتجلى في الزام المحكمة بالبت بحكم مستقل في الدفع بعدم الاختصاص النوعي وعدم ضمه الى الموضوع (المادة 13)، سواء كانت المحكمة عادية أو إدارية.

ومعلوم أن المسطرة المدنية توجب بدورها البت بحكم مستقل، غير أنها تجيز إضافة الطلب العارض الى الجوهر، (الفصل 17 من ق.م.م)، وهو مالم تعد تستطيعه المحاكم العادية في الوقت الراهن.

هكذا نرى كيف أن قانون المحاكم الإدارية لا يحيل إحالة عامة مطلقة على قواعد المسطرة المدنية، وأنه كثيرا ما يحيل على نصوص بعينها لتطبق على حالتها، أو مع إدخال بعض التعديل عليها. لكن المفاجأة تكون حين يحيل على قوانين وقع نسخها، بعد أن عرفت التعديل أكثر من مرة.

الفرع الرابع الإحالة على قوانين وقع نسخها

جاء في المادة 26 من الباب الرابع أن المحاكم الادارية تختص من بين ما تختص به النظر في الطعون المنصوص عليها في ظهير فاتح شتنبر 1959.

ومعلوم أنه وقع نسخ هذا الظهير بأحكام القانون رقم 92-92 الذي صدر الامر بتنفيذه بمقتضى القانون رقم 90-92 بتاريخ 9 ذي الحجة عام 1412 الموافق 11 يوليوز 1992. الجريدة الرسمية عدد 4155 بتاريخ 17 يونيو 1992.

إن مثل هاته الاحالة تدفعنا الى التساؤلات الآتية :

- (1) هل يمكن الاحالة على قانون منسوخ في حكم المنعدم.
- (2) هل تعتبر هاته الاحالة إحياء له من جديد، وكأنه يصدر ثانية. أو أنها إحالة على القانون الذي حل محله.

المبحث الثاني

الدفع بعدم الاختصاص في إطار قانون المحاكم الادارية

اغتنم المشرع المغربي إصداره لقانون المحاكم الادارية ليخرج عن ترده ويعلن في صراحة أن القواعد المتعلقة بالاختصاص النوعي هي من قبيل النظام العام. ونتيجة لتأصيلها هكذا فقد أجاز للأطراف أن يدفعوا بعدم الاختصاص النوعي في جميع مراحل اجراءات الدعوى (المادة 12)، كما منح الجهة القضائية المعروضة عليها القضية أن تشير من تلقاء نفسها. وواضح أن الأمر لا يتعلق بمحاكم الدرجة الابتدائية فقط، أو بالأحكام الغيابية المستأنفة، بل إن الترخيص يشمل الجهات القضائية كلها بما في ذلك المجلس الاعلى.

وفي محاولة من المشرع كذلك، لتلافي ازدواجية عرض النزاع على درجتين مختلفتين من القضاء، فقد أجاز للأطراف أن يستأنفوا الحكم المتعلق بالاختصاص، والاختصاص النوعي فقط، أيا كانت الجهة الصادر عنها، ولم ينط ذلك بالرئيس الاول لمحكمة الاستئناف، بل منح الاختصاص بشأنه للمجلس الاعلى، دون اللاحاح على أن هذا الاستئناف تتولاه الغرفة الادارية (المادة 13 من قانون المحاكم الادارية). ولو أن الحكم كان صادرا عن جهة المحاكم الادارية لقلنا دون تردد بأن الغرفة الادارية هي المختصة عملا بمقتضيات المادة 45 التي تؤكد على أن أحكام المحاكم الادارية تستأنف أمام الغرفة الادارية في المجلس الاعلى.

غير أن الحكم موضوع الاستئناف قد يكون صادرا عن جهة قضائية عادية كذلك، وقد أجازت المادة 13، استئنافه بدوره أمام المجلس الاعلى دون تحديد، وألزمتم المجلس بالبت فيه داخل أجل ثلاثين يوما (المادة 13).

إمكانية طعن المحكوم عليه في القرار الصادر بعدم الاختصاص⁽¹⁾، كما أنه لا يأخذ في الاعتبار كذلك التسلسل الحاصل في مراتب المحاكم. فهل تملك المحكمة الأدنى درجة أن تحكم مسبقا باختصاص محكمة أعلى وإحالة الملف إليها، وإلزامها بهذا الموقف.

ومن ناحية أخرى إذا كان على المحكمة التي تقبل الدفع بعدم الاختصاص أن ترفع الملف إلى المحكمة المختصة، بقوة القانون، فهل يكون حكمها هذا انتهائيا لا يقبل الطعن عن طريق الاستئناف. لا نعتقد ذلك، وسيؤدي الأمر عندها كما هو حاصل اليوم بكثرة إلى أن نكون أمام إحالة القضية من لدن المحكمة على الجهة القضائية التي تراها مختصة، ويرفع المحكوم عليه ملف النازلة إلى محكمة الاستئناف، عن طريق الطعن في حكم المحكمة الابتدائية.

وكان بإمكان المشرع المغربي أن يتلافى مثل هاته الوضعية، وأن يقتدي في ذلك بالقانون الفرنسي⁽²⁾ الذي أجاز الاعتراض على الحكم قبل إحالته، وأسند النظر للبت في هذا الاعتراض إلى الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف⁽³⁾ ضمن الاختصاصات الجديدة التي أصبح يتمتع بها حاليا في القانون المقارن.

(1) راجع كتابنا- المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي- بالاشتراك مع الاستاذ الدكتور موسى عبود- طبعة 1994- ص: 87.

(2) الفصل 540 من ق.م.م الفرنسي- انظر في موضوعه موسوعة جوريس كلاسور- ملزمة 232- ص : 11 بند 40- J.classeur

(3) راجع بشأنه أيضا بحثنا المقدم إلى ندوة القضاء المستعجل- المركز العربي للبحوث القانونية والقضائية- 7 يبراير 1986- مجلس وزراء العدل العرب، ص: 144.

المبحث الأول

الدفع بعدم الاختصاص في ظل مسطرة سنة 1974

- أصبح في ظلها يتحتم على الاطراف الراغبة في إثارة الدفع بعدم الاختصاص النوعي أو المكاني، أن تحترم القواعد الآتية :
- (1) يجب تقديم الدفع بعدم الاختصاص، قبل كل دفع أو دفاع.
 - (2) لا يمكن إثارة هذا الدفع في المرحلة الاستثنائية، إلا بالنسبة للاحكام الغيابية.
 - (3) يجب على من يشير الدفع أن يبين المحكمة التي كان يجب أن ترفع إليها القضية.
 - (4) يوجه الملف مباشرة إلى المحكمة المختصة اذا قبل الدفع.
 - (5) متى تعلق الامر بعدم الاختصاص النوعي، أمكن لقاضي الدرجة الاولى الحكم به تلقائيا.
 - (6) يجب على المحكمة التي أثير أمامها الدفع بعدم الاختصاص أن تبت فيه بموجب حكم مستقل أو باضافة الطلب العارض إلى الجوهر. (الفصل 17 من ق.م.م).
- حاول المشرع المغربي، من خلال التدابير السالفة أن يتلافى الاستهتار الذي كان يتم عن طريقه ممارسة الحق في الدفع بعدم الاختصاص من لدن المتقاضين، ولكنه بقي مترددا في الافصاح عن موقف واضح فيما يرجع للتمييز بين الاختصاصين، وارتباطهما أو عدم ارتباطهما بالنظام العام.
- وهو من جهة أخرى حاول تلافى المماطلة الناجمة عن هذا الدفع بالزام المحكمة رفع الملف مباشرة إلى المحكمة المختصة بقوة القانون وبدون صائر. وواضح أنه لم يكن موفقا في ذلك، لانه لم يأخذ في الاعتبار

الفرع الثالث الاحالة على نصوص معينة

من قبيل الاحالة على نصوص معينة بذاتها، ما يرجع لقواعد الدفع بعدم الاختصاص، حيث أشارت المادة 14، إلى أنه تطبق على هذا الدفع الفقرات الاربع من الفصل 16، وأحكام الفصل 17 من قانون المسطرة المدنية، لكنها إحالة صاحبها تحوير في مجال تطبيقها.

ذلك أن من المواقف الجديدة التي أتى بها قانون 90-41، ما نص عليه من ترتيبات معينة أقرها المشرع، وألزم بها المحكمة العادية والادارية معا، وأطراف النزاع، فيما يرجع للدفع بعدم الاختصاص، والبت في هذا الدفع، (المادة 13)، والتميز في الآثار الناجمة عن ذلك، بين الدفع الموجه للاختصاص النوعي، وذلك المتعلق بالاختصاص المحلي، ترتيبات أحدثت تغييرا جذريا بالنسبة لما كان عليه الأمر في ظل الاصلاح المسطري لسنة 1974.

ونتولى دراسة الإصلاحين معا في فرعين اثنين كما يلي :

الفرع الثاني

الاحالة على جزء فقط من مادة مسطرية

تتضمن المادة 47 من قانون المحاكم الادارية الاحالة على الفصل

354 من ق.م.م.

وبالرجوع إلى الفصل المحال عليه، نلاحظ أن المشرع قد قصد تطبيق بعض مقتضياته فقط، ذلك أن المادة 48 قد أتت بما يتناقض جزئياً مع القاعدة المسطرية التي تطبق أمام المجلس الاعلى بصدد تقديم عرائض النقض.

وهكذا فما اشترطته المسطرة المدنية من ضرورة أداء الوجيبة القضائية، وتقديم العريضة إلى المجلس الأعلى من لدن محام مقبول لديه، قد أعفى منه قانون المحاكم الادارية. وعليه فان المشرع لم يحافظ للمحاكم الادارية من مقتضيات الفصل 354 من ق.م.م المحال عليه إلا ما جاء متعلقا بالدولة وكيفية تقديمها لعرائض الاستئناف المرفوعة الى الغرفة الإدارية، ضد أحكام المحاكم الإدارية⁽¹⁾.

ويكون من المفيد الاشارة إلى الموقف الجديد الذي اتخذه المشرع من فتح مجال الترافع لكافة المحامين الرسميين أمام جهات قضائية، كانت قبل وقفا على من توفرت لديه شروط معينة من الأقدمية خاصة.

لقد غدا بإمكان كافة المحامين المسجلين بجدول أية هيئة من هيآت المحامين بالمغرب الترافع لدى المحاكم الادارية والغرفة الادارية للمجلس الاعلى، وكذا تقديم العرائض إلى المجلس الدستوري، عملاً بمقتضيات المادة 31 من قانون⁽²⁾ 25 يبرابر 1994.

(1) انظر في موضوع تمثيل الدولة أمام القضاة، بحث الاستاذ عباس الدكالي -الوكيل القضائي السابق للمملكة- منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية- مرجع سابق ص: 121.

(2) الظهير الشريف رقم 1-94-124-الصادر في 14 رمضان 1414 موافق 25 يبرابر 1994 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 93-93 المتعلق بالمجلس الدستوري (الجريدة الرسمية عدد 244 بتاريخ 2 مارس 1994).

والواقع أن التحفظ الذي يلجأ إليه المشرع هنا، يستدعي الملاحظات الآتية :

- لقد اكتفت المادة السابعة باستثناء قواعد المسطرة المدنية عندما ينص قانون ما على خلاف ذلك، بينما أوردت المادة العاشرة تحفظين اثنين.

- عندما ينص على خلاف ذلك في نصوص أخرى خاصة تتناول نفس الموضوع.

- عندما ينص على خلاف ذلك في هذا القانون، أي قانون المحاكم الإدارية.

أما المادة السابعة فقد لجأت إلى التعميم حين استعملت لفظة القانون، ولم تشترط أن يكون قانونا خاصا، كما جاء في المادة العاشرة. ماذا يمكن أن نستنتج من هذا الاختلاف في صيغ الاستثناء من قواعد المسطرة المدنية.

يتجلى من قراءة النصين معا، أن المشرع إنما رام في المادة السابعة الاعلان عن مبدأ واتخاذ موقف من امكانية تطبيق قواعد المسطرة المدنية على أنها الشريعة العامة أمام المحاكم الإدارية، وأنه في غيرها، وفي المادة العاشرة بالذات قد ألح على استثناء ما ورد مخالفا لقواعد المسطرة المدنية، بقانون المحاكم الإدارية، على اعتبار أن قانون المسطرة المدنية في هذه الحالة هو نص عام، وأن ماعده هو في موجهته نص خاص، يقدم في التطبيق.

يسلم لنا الفقه والقضاء في القانون المقارن بهذه الاستعارة حتى عند عدم الاحالة عليها، بحكم المكانة التي تحتلها قواعد المسطرة المدنية، من بقية القواعد الاجرائية الاخرى جميعها.

غير أن المشرع المغربي جنبنا الخوض في مشروعية هذه الاستعارة، أو عدم جوازها، وذلك بالاحالة الصريحة على قواعدها كما جاء في المادة السابعة من القانون المؤسس للمحاكم الادارية، حيث جاء به بصريح اللفظ «أنه تطبق أمام المحاكم الادارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية، ما لم ينص قانون على خلاف ذلك».

الفصل الثاني : الاحالة على نصوص المسطرة المدنية

أحال القانون المنظم للمحاكم الإدارية على قواعد المسطرة المدنية في أكثر من مناسبة، أحال على قواعدها بكيفية عامة مطلقة في المادة السابعة منه، وأحال على بعض قواعدها فقط في مناسبات أخرى.

الفرع الأول الاحالة المطلقة

هكذا أحال قانون المحاكم الإدارية، في مادة الاختصاص المحلي بمقتضى المادة العاشرة، على الفصل 27 وما يليه إلى الفصل 30 من قانون المسطرة المدنية، غير أنه أردف ذلك باشتراط عدم تعارض الفصول المحال عليها، مع نصوص أخرى خاصة، تتناول نفس الموضوع ومع ما يمكن أن يتضمنه نفس القانون، مصدر الإحالة، من نصوص مخالفة.

الباب الأول الإحالة على قواعد المسطرة المدنية

الفصل الأول. المسطرة المدنية المسطرة الأم

تفضل بعض التشريعات أن تزود المحاكم الإدارية بمسطرة مماثلة، وبذلك يتم الفصل التام بين المحاكم المدنية والمحاكم الإدارية، والمساطر المتبعة لدى كل منهما.

ولكل من الاختيارين عيوبه ومزاياه. لانزوم في هاته الدراسة المقتضية عرض الآراء المؤيدة لهذا الاتجاه أو ذاك، ولا أن نفضل أيا من السبيلين نعتقد أنه الأصح في رأينا، لكننا لانرى مناصا من أن نؤكد ما لا يجادل فيه الفقه والقضاء من أن المسطرة المدنية تعتبر المسطرة الأم بالنسبة للمسطرة الإدارية، فقد سبقتها إلى الظهور من حيث تاريخ نشأتها، وأن الأخيرة انبثقت منها مباشرة قبل أن تستقل بنفسها لدى أكثر من تشريع.

وفي جميع الأحوال، فالمسلم به أن قواعد المسطرة المدنية أعرق في القدم، وأن قواعدها تعتبر الشريعة العامة Droit commun للقواعد الإجرائية الأخرى⁽¹⁾ الجنائية منها أو الإدارية. والنتيجة الهامة لهذا الوصف ما ذهب إليه أغلب الفقه والاجتهاد القضائي من أنها تكون واجبة التطبيق، حين نفتقر إلى قاعدة مماثلة، خاصة بهذا النوع أو ذاك من المساطر الاجرائية الأخرى، الادارية منها أو الجنائية.

(1) كتابنا- المختصر- في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي- بالاشتراك مع الدكتور موسى عبود 1994- ص : 12.

قانون المحاكم الادارية (قانون 90-42) قد ألغى تسمية المحاكم العادية من هذا التنظيم، ومع ذلك فالملاحظ هو أن القانون المغربي قد حافظ على التوحيد فيما يرجع للقوانين التي تحكم المسطرة والاجراءات لدى المحاكم المشار إليها بنوعيتها. غير أنه لم يبادر إلى الاكتفاء بتبني قواعد المسطرة المدنية، تطبقها برمتها المحاكم الادارية بل عمد إلى الأخذ بهذا المبدأ أولاً (المادة 7) ثم لجأ إلى أكثر من إحالة في عدة مناسبات، إحالة على قواعد المسطرة المدنية ككل تارة، وعلى نصوص إجرائية بعينها تارة أخرى، وعلى تغيير في مجالات تطبيقها، بل وإقحام بعض التعديلات المسطرية في صلب القانون المؤسس للمحاكم الادارية.

ومن شأن هاته الإحالات المتعددة أن تحدث بعض التعقيدات في التطبيق وتمس استقرار المحاكم الادارية في الصميم، بل وتعوق عمل المحاكم الادارية والغرفة الادارية للمجلس الاعلى ذاتها.

هذه الاشكالية الناتجة عن التعدد في منهجية الاحالة على قواعد المسطرة المدنية : هو ما نروم بحثه في ثلاثة أبواب كما يلي :

الباب الأول : الاحالة على قواعد المسطرة المدنية.

الباب الثاني : التجديد في مجال مسطرة الطعن التي تخضع لها « أحكام المحاكم الإدارية ».

الباب الثالث : التعديلات المسطرية الواردة بقانون المحاكم الادارية.

- انظر الدكتور محمد جلال السعيد - كتابه: المدخل لدراسة القانون- ص: 280-380

طبعة 1992 : Ed : L'introduction à l'étude du droit.

انظر كذلك للاستاذ ميشيل روسي M. Rousset مقاله بالمجلة القانونية والسياسية، استقلال وتعاون.

مقاله -احداث المحاكم الادارية بالمغرب نحو نهاية وحدة القضاء

"La création des tribunaux administratif- au Maroc- vers la fin de l'unité de juridiction"- R.J.P.I.C- N: 2-3-1991 p: 245.

أما المفهوم الحقيقي للتعدد فهو الذي يرمي إلى أن يميز بين المحاكم واختصاصاتها، تمييز يتحكم فيه موضوع النزاع، اعتبارا لطابعه التقني، كالمحاكم التجارية، أو القانون واجب التطبيق كالقانون الإداري أو الاجتماعي، بالنسبة للمحاكم الادارية أو الاجتماعية⁽¹⁾.

وقد سار التنظيم القضائي المغربي بعد قانون 26 يناير 1965 على نهج توحيد القضاء، تبسط المحاكم العادية⁽²⁾ ولايتها على كافة النزاعات، المدنية والتجارية والاجتماعية والادارية (الفصل 5 من ق.م.م). وعمرت التجربة زهاء ثلاثين سنة، عمد المشرع بعدها إلى الخروج عن مبدأ التوحيد⁽³⁾. باحداث محاكم إدارية ابتدائية (قانون 90-41) في مرحلة أولى يتبعها في مرحلة لاحقة إنشاء محاكم استئنافية إدارية كذلك.

وبالرغم من أنها خطوة فعلية في طريق الازدواجية، فان وزراء العدل المتعاقبين بأبون إلا أن ينظروا إليها من زاوية التوحيد. وهكذا فان وزير العدل⁽⁴⁾ عند مناقشة مشروعها أمام البرلمان اعتبرها مجرد محاكم عادية مندرجة في التنظيم القضائي الحالي، مع أن التعديل الصادر بالموازاة مع

(1) A. De Laubadère Traité élémentaire de droit administratif T. 1 - I.G.D.J. p : 450.

(2) الفصل الأول من ظهير 5 : يوليوز 1974، المتعلق بالتنظيم القضائي جعل المحاكم العادية تشمل محاكم الجماعات والمقاطعات والمحاكم الابتدائية ومحاكم الاستئناف والمجلس الأعلى. أما ظهير 90-42 بمثابة قانون والذي صدر الأمر بتنفيذه بظهير 1-91-226 المؤرخ في 22 ربيع الأول 1414 الموافق 10 شتنبر 1993، الجريدة الرسمية عدد 4227 فقد عدل التنظيم القضائي الجاري به العمل وحذف تسمية المحاكم العادية مقتصرًا على تعداد المحاكم الموجودة مضيًا إليها المحاكم الادارية.

(3) قانون رقم 90-41 صدر الأمر بتنفيذه بواسطة ظهير شريف رقم 225-91-1 مؤرخ في 22 ربيع الأول 1414 الموافق 10 شتنبر 1993، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 الموافق 3 نونبر 1993.

(4) راجعه في العدد الأول من منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية -الاستاذ مصطفى التراب ص: 97- انظر كذلك موقف خلفه وزير العدل الاستاذ محمد المشيشي العلمي في برنامج وجه وحدت حين استضافته القناة الثانية للتلفزة المغربية، مشار إليه بنفس العدد من المرجع السابق ص: 87.

المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية

د . محمد السماحي*

لم يكن تعدد المحاكم بالمغرب يحمل نفس المفهوم للتعدد الذي عرفته نظم قانونية أخرى بمختلف بلاد العالم⁽¹⁾، ذلك أن واضعي القوانين المغربية⁽²⁾، قد حملوا إلينا تجربة تتمحور حول وحدة النظام القضائي، ووحدة المسطرة والاجراءات لديه.

والتعدد الذي عرفه التنظيم القضائي المغربي. وورثه المغرب عن الحماية الأجنبية، قام في الأساس على تمييز أشبه ما يكون بالتمييز العنصري، لأن المحاكم الفرنسية أو الاسبانية عندنا⁽³⁾، كانت تتخذ العنصر الأجنبي معيارا أساسيا لتحديد اختصاصها، بالموازاة مع المحاكم المخزنية والاقليمية والشرعية والعبرية التي كان يتقاضى لديها المواطنون المغاربة فقط⁽⁴⁾.

ولذلك فالتوحيد الذي حمل اسمه قانون 26 يناير 1965، هو بكل بساطة ادماج لمحاكم ذات اختصاص واحد تقريبا، أو إلغاء لازدواجية المؤسسات القضائية، بعد أن غدت جميعها مغربية، وتمثل السيادة المغربية بالمعنى الكامل للكلمة⁽⁵⁾.

* أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق - جامعة محمد الخامس - أكادال الرباط - محام مقبول لدى المجلس الأعلى.

(1) انظر في موضوع أنظمة القضاء المزدوج كتاب الوجيز في القانون الاداري المغربي - للدكتور عبد الرحمان البكريوي - الطبعة الأولى 1990، ص : 12.

(2) كتابنا في التنفيذ المعجل - طبعة 1985 - ص 93.

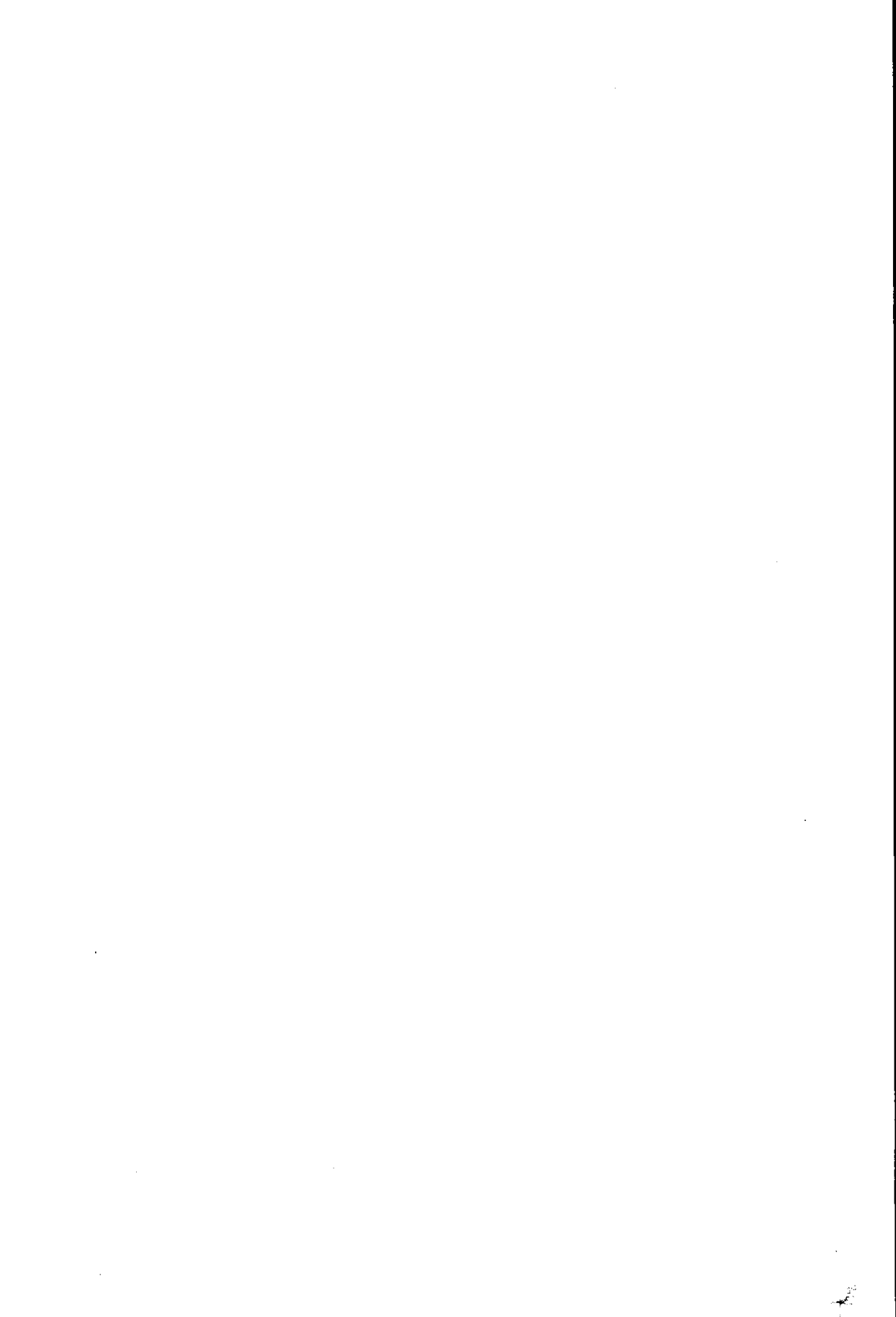
(3) كانت تدعى كذلك المحاكم العصرية، وهي مغربية رغم هاته التسمية الأجنبية - انظر في موضوعها كتابنا بالإشتراك مع الدكتور موسى عبود المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي طبعة 1994 - ص :

52.

(4) كتاب التنفيذ المعجل مرجع سابق ص : 92.

(5) انظر المختصر في المسطرة المدنية والتنظيم القضائي مرجع سابق ص : 72.

دراسات وأبحاث



الفهرس

باللغة العربية

- دراسات وأبحاث

* محمد السماحي

8 المسطرة المدنية أمام المحاكم الإدارية

باللغة الفرنسية

1 - دراسات وأبحاث

- عبد الله بن حمو

موقف "الجات" من المبادلات التجارية بين الدول السائرة

9 في طريق النمو

- عبد القادر برادة

53 القانون المالي لعام 1994

- فريد لخضر غزال

125 موقع المداخل الجبائية في سياسة الميزانية بالمغرب

- حسن زوال

147 منهجية المواقع الرمزية

- محمد القديري

تصنيف المصاريف العمومية في المغرب من خلال استخدام

163 الميزانية الجديدة

- نور الدين العوفي

207 تنظيم تكوين الأجور الطويلة المدة في المغرب

2 - بيليوغرافيا

بيليوغرافيا نقدية

- حسن زوال

249 نحو نموذج إرشادي جديد للتنمية (جيشاوا وجسوسو)

- التشعبات الإيكولوجية والاجتماعية لمديونية العالم الثالث

255 (سوزان جورج)

261 النظريات الاقتصادية والنمو الزراعي (الأنامونية)

263 مبادئ الإقتصاد السياسي والضريبة (دافيد ريكاردو)

267 العيش مع الأرض (معهد مونريال الثقافي)

271 الثقافة رهينة التنمية (جلبير ريسست)



المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد
تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
بالرباط

المدير : عبد الغني قدميري

اللجنة العلمية

مولاي إدريس العلوي، سعيد بلبشير، محمد بناني، محمد بنونة،
أحمد شكري، محمد الإريسي العلمي، جلال أمل، محمد جلال
السعيد، عمر مكاوي، فتح الله ولعلو.

لجنة التحرير

امحمد الداسر، عبد الله ساعف، عبد الإله فونتير، علي سدجاري،
مولاي عبد العزيز المغاري، أحمد التهامي، أحمد أدريوش، محمد
مومن، سيدي محمدالحسني، العربي حنان، أحمد زكري، عبد القادر
برادة، مصطفى بولويز.

الإدارة والتحرير :

صندوق البريد/721، شارع الأمم المتحدة، الرباط - أگدال.

الإشتراك :

المغرب : 40 درهما .

الخارج : 60 درهما .

شتراك خاص بالطلبة "24 درهما".

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الإشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم
القانونية والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أگدال.

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتابها

رقم الإيداع القانوني 7/76

تم الطبع : بشركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، عمارة السعادة - مدخل 5 ، شقة 508

شارع الحسن الثاني الرباط - الهاتف 37 . 51 . 73

العدد 28 سنة 1995

المجلة المغربية
للقانون
والسياسة
والاقتصاد

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

مجلة تصدرها كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية بالرباط