

المجلة المغربية
للعلوم القانونية
والسياسية
والاقتصادية

**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 Es-Saâda , Entrée 5 , Avenue Hassan II, Rabat

Tél : 70 03 51

**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: Virement postal ou virement bancaire C.C.P.RABAT:74 56 34

FACULTES DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES

B.P. 721, Rabat-Agdal

René Jean DUPUY

(1919 - 1997)

Au moment où nous nous apprêtons à partir en vacances, René Jean DUPUY nous a quitté le 17 juillet 1997. Seul le temps peut mesurer l'ampleur de la perte que subit la communauté scientifique internationale, entraînant un vide qui ne sera pas comblé de sitôt.

Perpétuant la pensée humaniste sensible à toutes les facettes des connaissances, il a apporté au Droit des gens des approches nouvelles débouchant sur de brillantes synthèses éclairant les plus complexes évolutions. Cette pensée se distingue par sa fécondité. Elle présente le double intérêt de l'actualité et de la permanence. Ses développements lumineux relatifs à la théorie des sources de droit, aux organisations internationales, au droit de la mer, au droit communautaire resteront une référence essentielle permettant de saisir avec précision l'évolution dans ces matières.

Homme de concepts, il les met en œuvre dans plusieurs affaires de délimitation d'espaces maritimes en différentes régions du monde. A cet égard, le Méditerranéen sait quitter les problèmes liés à sa mer semi-fermée pour forger et proposer des solutions adaptées à la zone atlantique en mer d'Iroise aux fins de délimiter le plateau continental entre la France et le Royaume-Uni.

Maître de l'analyse dialectique, il l'a magistralement expérimentée pour étudier les antagonismes internationaux et les tensions qui continuent d'habiter le système international, exacerbé après la fin des certitudes et l'avènement d'une société "désenchantée" où le seul repère est comme l'écrivait notre maître "la démocratisation de l'angoisse".

Cette démarche, il l'a admirablement appliquée au nouveau droit de la mer expliquant les rapports conflictuels entre les manifestations de la liberté des mers et les appropriations nationales des espaces maritimes, entre les expressions de la souveraineté et l'émergence du concept du Patrimoine commun de l'humanité".

Mais cette dialectique ouverte qui aurait pu demeurer un brillant exercice de technique juridique, René Jean DUPUY l'a menée à travers une quête philosophique magnifiant l'Homme et la tragédie Humaine. Cela ne saurait en fait surprendre chez ce Méditerranéen, pétri de culture grecque et fin connaisseur de l'œuvre de Nietzsche. La dernière page de son ouvrage "La clôture du système international" s'achève sur ce passage : "La justice ne régnera jamais sans partage dans la cité terrestre, mais, pour survivre, les hommes ont besoin de mimer la construction de son Royaume. A travers ces gestes pathétiques, des pans imposants s'échaffaudent parfois. Et alors même qu'ils se lézardent ou s'écroulent, on rebâtit l'édifice primaire... On évoquerait Sisyphe si cette référence n'était, à elle seule, imparfaite, le mythe qu'il incarne reste répétitif: On revient à la même pierre pour la pousser vers le même sommet. Or oubliant ses revers, l'Humanité repart toujours vers ses projets nouveaux, ajoute chaque fois à son ambition. Prométhée vient au secours de Sisyphe. Par le feu arraché aux dieux, il continue la création. L'énergie des hommes se recharge à cette dialectique de la répétition et de l'invention. Ce n'est pas l'éternel retour. C'est l'éternelle relance".

L'hommage au défunt est tout à fait naturel quand on sait l'intensité des liens que René Jean DUPUY a toujours noués et perpétués avec le Maroc, son souverain et son élite. Il a assumé la fonction de conseil de gouvernement dans l'affaire du Sahara devant la cour de la Haye plaidant avec talent et conviction la thèse de sa marocanité.

Membre de l'Académie du Royaume du Maroc, il a tant contribué à son essor à travers ses écrits pertinents et ses interventions captivantes.

Enseignant perspicace et directeur disponible de travaux de recherche pour nombre de nos concitoyens, il a participé au Jury de thèse de son Altesse Royale le Prince Sidi Mohammed pour l'obtention de Doctorat en Droit, soutenue à Nice le 29 Octobre 1993. Préfaçant cette thèse, René Jean DUPUY écrivait notamment "Cet ouvrage donne à penser car il procède d'une vision prospective étayée par l'étude des facteurs politiques, économiques et culturels pertinents et souligne l'importance de la dimension sociale des relations entre l'Europe et le Maroc".

Observateur lucide de notre pays, le Professeur R. J. DUPY s'est toujours distingué par ses analyses percutantes en mettant en relief les avancées de notre système vers la modernité maîtrisée qui ne renie pas notre identité.

Homme de cœur, il militait pour les valeurs éthiques et universelles. Son tempérament s'ajoute à son métier pour le rendre particulièrement sensible aux marques d'attachement que lui manifestent ses disciples attachés à son message. R. J. DUPY nous incite à l'action, à l'absence de renoncement, à l'engagement dans un monde qui perd de plus en plus ses repères, voire son sens. Et cela encore, dans le sillage d'Albert CAMUS, il a traduit dans toute son œuvre l'ombre et la lumière inhérents à la vie quotidienne sur les rivages de la Méditerranée qui l'a vu naître et mourir.

Ce message, nous l'aurons à cœur de le transmettre et de le fructifier.

Un disciple

Abdelkader EL KADIRI

SOMMAIRE

En langue Française :

I/ ETUDE ET DOCTRINE :

	Pages
Mohamed Larbi BEN OTHMANE : Le nouveau code du commerce	13
Abdelkader EL KADIRI : Quelques observations sur la terminologie internationale	23
Ahmed BOUJDAD : Les USA dans la recherche scientifique marocaine - Cas des Sciences Politiques	33
Lekbir KHERRATI : Les relations du Maroc avec l'Union européenne à travers l'accord d'association du 26 Février 1996	43
Maria BEL ABBES : L'analyse coûts - Benefices appliquée à l'éducation	71
Mohamed BOUSSETTA : Déficits budgétaires et stratégies de financement Public au Maroc 1974-1994	91
Mohamed EL KADMIRI : Problématiques des Budgets Annexes (B.A) et des comptes spéciaux du trésor (C. S. T) et particularités du Budget du Ministère des Finances : le cas du Maroc	107

S. SLIMANE:	: Pour la création d'un système d'information au service d'une "Banque de Projet" à la Direction des Etablissements Publics et des Participations (D.E.P.P)	131
F. LAKHDAR-GHAZAL		

II/ CHRONIQUE

- Chronique législative

Rajaa NAJI MEKKAOUI	: Bref Aperçu sur l'économie de la Loi n° 10-94 relative à l'exercice de la Medecine	151
----------------------------	--	-----

III/ BIBLIOGRAPHIE

- Bibliographie Critique

Rachid HAMIMAZ	: Interprétations libérales du Secteur non structuré : quelques réflexions à la lecture de la thèse d'HERNANDO DE SOTO	177
-----------------------	--	-----

En langue Arabe :

ETUDE ET DOCTRINE :

Abdelkader EL KADIRI	: Les droits culturels de l'enfant : une lecture de la convention des Nations-Unies pour les droits de l'enfant	9
-----------------------------	---	---

I. ETUDE ET DOCTRINE

LE NOUVEAU CODE DE COMMERCE

Mohammed Larbi BENOITHMANE

Un ancien code s'en est donc allé. Avant de saluer le nouveau, il n'est pas superflu de rendre hommage à celui qui, sur plus de quatre-vingt trois ans a consacré la commercialité et régi le monde des affaires. Une longévité honorable, malgré toutes les critiques dont il faisait l'objet chaque fois qu'il était présenté au futur juriste ou au profane. Le code de commerce terrestre du 12 août 1913 était, en effet, dans ses divers aspects une transposition du code de commerce français. Or, si celui-ci avait pour référence le code civil napoléonien, le premier devrait chercher les siennes dans le DOC, ce qui parfois rendait mal aisé de réussir "son greffage juridique"⁽¹⁾.

Constituant la source principale du droit privé marocain, le DOC demeure, en effet, le référentiel principal de toute création juridique dans le domaine des contrats et obligations. Ses dispositions en matière de contrat de société, par exemple, servent de base à toute création de société, même de type commercial. Or, le DOC n'est pas en tout point identique à son homologue français et cette situation avait toujours été relevé comme une désharmonie dont patissait le code de commerce de 1913, puisqu'il se trouvait en déconnexion par rapport au DOC qui régleme parallèlement le champ privé civil et commercial⁽²⁾.

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

(1) P.Decroux, Les sociétés en droit marocain, p 17, 3^e éd. Laporte, 1978.

(2) id.

A ces critiques, s'ajoutait le fait que l'original français du code de commerce de 1913 était considéré de rédaction "rapide"⁽³⁾, qu'il fut une "œuvre de valeur médiocre", que son plan "n'était pas excellent" et que sa "rédaction était souvent maladroite et en tout cas archaïque". A ces différents titres, il cumulait donc tous les défauts de sa source d'inspiration ainsi que les siens propres en tant que corpus importé.

I/ Les Raisons d'une réforme

3- Son remplacement par un nouveau code, malgré ses inestimables services rendus au monde du commerce et des affaires, n'est donc pas pour surprendre. Les critiques qui viennent d'être rappelées n'expliquent cependant pas à elles seules ce remplacement. Les causes à l'origine de l'élaboration d'un nouveau code doivent être repérées aussi ailleurs. Certaines concernent directement son contenu, d'autres ont trait à l'environnement national et international du commerce et à ses évolutions présentes et à venir.

3-1 - Ainsi, entrent dans la première catégorie des causes, un besoin de toilette et d'adaptation devenue nécessaire et urgent pour rattraper le retard accusé par l'ancien code. En effet, il était nécessaire d'introduire une série d'innovations relatives au statut du commerçant et notamment de la femme commerçante ; à l'élargissement de la commercialité et aux obligations qui en découlent ; à la réglementation de nouveaux contrats jusqu'ici non prévus, particulièrement en matière bancaire et d'intermédiation ; ou encore à la réforme des procédures de traitement et de liquidation des entreprises en difficultés. L'ensemble devait être réuni, par souci d'efficacité, en un seul corpus mieux rédigé et présenté, et plus cohérent.

3-2 - La seconde catégorie de causes ont trait aux contraintes de la libéralisation et de la globalisation des économies ainsi qu'aux nouvelles

(3) G..Ripert et R.Robert : Droit commercial, p3,11è. éd., LGDJ, 1984.

exigences des milieux d'affaires qui agissent dans un contexte, de plus en plus, internationalisé et qui recherchent une harmonisation des normes régissant leurs relations.

Ces contraintes ont imprimé au droit commercial actuel de nouvelles tendances. Désormais, il doit tenir compte non seulement des nécessités de l'interventionnisme de l'Etat, mais aussi de celui des milieux d'affaires eux-mêmes. A divers points de vue, il lui est aussi imposé de s'internationaliser, c'est-à-dire de dépasser ses frontières nationales pour répondre aux besoins des concentrations et des ententes ainsi que des conventions internationales au terme desquelles les Etats s'engagent à adopter des lois commerciales uniformisées. Les commercialistes avaient déjà dégagé cette tendance en matière de réglementation des moyens de paiements et d'effets de commerce (chèque, lettre de change et billet à ordre), de transport (ferroviaire, maritime et aérien), de propriété industrielle ou de vente internationale⁽⁴⁾.... Le Traité de Rome contient, par exemple, l'engagement des pays signataires d'unifier leurs législations applicables au commerce. L'Accord d'association conclu entre le Maroc et l'Union Européenne énonce en son article 39 que "les parties assureront une protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale en conformité avec les plus hauts standards internationaux, y compris les moyens effectifs de faire valoir de tels droits⁽⁵⁾". Pour le Maroc, en l'occurrence, il s'agit bien d'un engagement pris pour adapter sa législation "ad hoc" et la rendre conforme aux standards internationaux les plus avérés, c'est-à-dire ceux qui ont déjà fait leur preuve et qui sont acceptés par les milieux d'affaires. Ce faisant cependant, en s'internationalisant, le droit commercial ne fait rien de plus que de revenir à ses sources originelles comme droit transnational ; situation et qualité dont l'avaient éloigné les codifications propres à chaque Etat.

(4) id

(5) F. Goré : Droit des affaires, p 16-17, Ed. Montchrestien, 1973.

4 - En fait, ces nouvelles tendances ne touchent pas uniquement le code de commerce stricto sensu. Elles englobent pratiquement tout le domaine du droit des affaires qui avait besoin d'être révisé pour s'inscrire et répondre aux exigences de cette libéralisation et de cette globalisation des économies. Ainsi, avec le code de commerce, ont été soit révisées, élaborées ou annoncées de nouvelles législations régissant le marché financier, la comptabilité commerciale, les sociétés, la concurrence, l'investissement, la propriété industrielle et les juridictions commerciales. Si on ajoute les discussions autour du futur code de travail, autre dispositif nécessaire à l'environnement de l'entreprise, il est aisé d'admettre que l'élaboration du nouveau code de commerce s'inscrit dans le cadre d'une réforme relativement assez vaste et profonde du droit des affaires. De ce fait, la promulgation de ce code ne devrait pas être considérée en soi ou appréhendée isolément. Elle doit être considérée comme partie d'un ensemble de réformes qui visent à mettre les normes nationales "en conformité avec les standards internationaux".

5 - Particulièrement pour cette raison qui tend à mettre le droit marocain des affaires au diapason de ces standards reconnus internationalement, et bien que les travaux de préparation du nouveau code aient commencé des années avant la signature de l'Accord d'association euro-marocain, il était nécessaire que son contenu ne soit pas seulement ramené à une simple compilation des dispositions préexistantes. Il semble bien que c'est le choix qui a été retenu puisque le nouveau code apparaît comme une refonte quasi complète qui procède du triple souci d'adaptation, de modernisation et de comblement de certaines lacunes.

II - Le Nouvel Ordre Public Economique

6 - Le nouveau code se devrait, en effet, d'être adapté à la libéralisation et à l'esprit de la vie commerciale qui est principalement axée sur la recherche du profit ; un profit certes légitime, considéré comme "la

différence entre les dépenses occasionnées par la production ou la vente des biens et des services, et les recettes obtenues par l'entreprise qui les produit ou les livrent sur le marché"⁽⁶⁾. Pour ce faire, son économie générale se devait de reposer sur le renforcement de la sécurité des actes juridiques. En somme, le nouveau droit commercial se devait d'être fondamentalement préoccupé par la production et la circulation des richesses qui, l'une comme l'autre, doivent évoluer et être soutenues dans le cadre d'un nouvel ordre public économique. Le pari était de taille et la question est aujourd'hui de savoir s'il a mis en place les dispositifs nécessaires pour le gagner.

7 - Répondre à cette question revient à chercher si le nouveau code est compatible avec la politique de libéralisation choisie comme philosophie d'action ou imposée du fait de contraintes endogènes et exogènes ? A propos de cette philosophie d'action, le discours de l'Etat est explicite. Il prône son désengagement économique et estime qu'il ne peut plus tout faire : il n'a ni les moyens, ni la volonté de le faire. Il en résulte que le rôle des opérateurs économiques privés doit être plus actif et que celui de l'Etat n'est plus un rôle d'assistance et de prise en charge, mais simplement d'accompagnateur et de garant du bon fonctionnement de l'économie libérale⁽⁷⁾. Un discours et des pratiques subséquentes qui vont donc parfaitement dans le sens de la réhabilitation du profit, de la promotion de l'initiative privée et de la valorisation de l'entreprise⁽⁸⁾.

8 - En s'inscrivant dans cette philosophie et cette démarche, c'est une manière pour le nouveau code et le droit en général de rattraper la réalité politique et économique. On peut y avoir aussi leur capacité à consacrer des institutions et des techniques nécessaires au nouvel ordre public économique

(6) R.Barre : Economie politique, Col Thémis, T.II, p199, 1982

(7) G. Denoex et L. Gateau : L'essor des associations au Maroc, Monde arabe, Maghreb-Machrek, n°150, p19 et

(8) R. Rodière : Le renouvellement du droit commercial par le droit comparé, Livre du Centenaire, Paris, 1969.

en formation, à réformer d'autres et à se renouveler eux-mêmes pour suivre l'évolution des idées et des pratiques sur lesquelles entend s'appuyer le monde des affaires. Le droit intervient ainsi pour leur donner un statut juridique et fixer les règles régissant le jeu des partenaires.

Il reste peut-être à regretter à ce propos que pour mieux préciser cette pensée, le législateur et les rédacteurs du Code, ne l'aient pas fait précéder d'un exposé des motifs. Ils auraient ainsi contribué à mieux fixer les idées sur leurs objectifs en matière de transparence des transactions, de régularisation de la vie commerciale et de sécurité des investissements. D'autant plus que le nouveau code introduit une série considérable d'innovations.

III - Des Innovations considérables

9 - En ce sens et par rapport au code ancien, le nouveau étend largement le domaine de la commercialité et plus que cela, parvient à mieux la clarifier. Dans l'ancien code, elle était à la fois de conception "objective", et "subjective"⁽⁹⁾ sinon ballotée entre l'une et l'autre. Au point où - à l'image du droit français qui lui servait de modèle - , il aboutissait selon la doctrine à "un cercle vicieux"⁽¹⁰⁾. Car, d'un côté, "le commerçant se reconnaît à la nature des actes qu'il fait" et de l'autre, "la nature de ces actes dépend de la qualité de celui qui les fait"⁽¹¹⁾. Pour sortir et en finir avec cette construction qui a accompagné durablement l'étude de la commercialité et qui a nourri d'interminables débats et réflexions, le nouveau code a d'emblée opté pour la notion d'"activité" comme critère de la commercialité. Ainsi, la qualité de commerçant s'acquiert par l'exercice habituel et professionnel d'activités expressément désignées par les articles 6 et 7 et celles pouvant leur être assimilées (article 11). La liste est assez opérationnelle si l'on ajoute certains actes définis comme commerciaux par nature (article 9). Plus, le code introduit

(9) M. Drissi ALAMI MACHICHI: Cours de droit commercial, Rabat, 1975-76, p.23.

(10) G.Ripert, op.cit. p3

(11) id.

même une nouvelle notion qui consacre une présomption de commercialité à l'égard de "toute personne immatriculée au registre de commerce". Véritablement, le champ de la commercialité s'en trouve ainsi élargi à l'optimal.

10 - Les sources du droit commercial ont aussi reçu un traitement particulier et parmi elles, les usages se distinguent comme une source privilégiée et hiérarchisée puisque l'article 3 précise que "les usages spéciaux et locaux priment les usages généraux". Ce luxe de précision est certes louable, mais encore faut-il savoir que le recours à l'usage au Maroc reste assez aléatoire. En effet, pour que l'usage soit pris en considération par le juge, il conviendrait qu'une loi y renvoie⁽¹²⁾, ou encore que les chambres professionnelles les consacrent par des "parères". Au Maroc, il ne semble pas que cela soit toujours le cas. En fait, on peut estimer que les rédacteurs du code ont voulu par ce biais, en consacrant le rôle de l'usage comme source légale du droit commercial, reconnaître une place plus certaine à la jurisprudence. Car, c'est elle, en fait, qui donne à l'usage sa force obligatoire. C'est en recourant à la jurisprudence qu'on peut découvrir et apprécier la place réelle des usages comme source du droit⁽¹³⁾.

11 - La capacité commerciale constitue également un lieu d'innovations fondamentales à l'occasion de la redéfinition de la condition de la femme mariée et du mineur commerçants. A leur égard, et après plus de quatre-vingts ans de prédominance d'un ordre public externe issu du code de commerce de 1913, un ordre public marocain retrouve ses droits. S'agissant de la femme mariée, le nouveau code efface la contradiction qui existait entre la législation commerciale et les règles correspondantes de la Moudaouana. Désormais, la femme mariée jouit de sa capacité pleine et entière et a

(12) G. Ripert : op.cit. n°49.

(13) F.Goré : op.cit, p25 et s.

recouvré sa totale liberté d'exercer le commerce. Elle n'est plus tenue à l'inscription de l'autorisation maritale sur le registre de commerce. Pour les mineurs, l'âge de majorité, toutes lois nationales confondues, est désormais fixé par les dispositions prévues par la loi marocaine. A ce sujet, ce n'est pas tant la date d'accession à la majorité qui importe : elle est fixée à vingt ans pour tous. Elle peut même être abaissée à l'avenir (pourquoi pas?) conformément aux vœux d'une large partie de la société civile qui s'est exprimée à cet égard. L'important est de noter que désormais, en la matière, l'ordre public local élimine une discrimination qui existait entre un étranger et un marocain de même âge : le premier pouvant être considéré majeur alors que le marocain ne le serait pas.

12 - A l'image de ces domaines importants du champ commercial qui ont enregistré des modifications et des innovations majeures, de fond autant que de forme, d'autres aussi ont connu des changements tout aussi considérables. L'espace de cette note présentative ne peut suffire à les relater en totalité et encore moins les analyser en détail. Ceux qui ont été relevés en matière d'extension de la commercialité, des sources du droit ou de la capacité commerciale n'ambitionnent pas d'être plus que des exemples ou des illustrations significatifs de ce qui a largement été modifié dans le droit commercial jusqu'ici en vigueur. Pour avoir une idée précise sur l'ensemble des modifications intervenues, il faudrait ajouter à ces exemples, les adaptations et innovations introduites dans les cadres régissant dorénavant les obligations des commerçants en matière d'inscription au registre de commerce et de tenue de leur comptabilité ; le fonds de commerce, sa définition et les opérations qui s'y rapportent ; les effets de commerce ; les contrats commerciaux dont sept préexistaient dans l'ancien code ou dans des textes particuliers⁽¹⁴⁾ et pas moins de dix nouveaux particulièrement dans le domaine des activités bancaires ou assimilées⁽¹⁵⁾.

(14) Il s'agit des contrats de gage, de courtage, de transport, de nantissement de l'outillage et d'équipement, de nantissement de certains produits et vente et nantissement du fonds de commerce.

(15) Il s'agit des contrats de dépôts de fonds, d'ouverture du crédit, de compte courant, d'escompte, de crédit documentaire, de leasing et de nantissement de titres. Contrat nouveau aussi, celui de la location-gérance du fonds de commerce.

IV - Un Code pour rattrapper la réalité

13 - Quelle que brève que puisse être une telle présentation, elle se doit de souligner également le caractère novateur de la partie finale du nouveau code, consacrée aux procédures de prévention et de traitement des difficultés de l'entreprise. Des procédures nouvelles réglementent les modalités de prévention, le redressement, la liquidation judiciaire ainsi que les sanctions éventuellement prononcées à l'encontre des dirigeants défaillants. La nouveauté réside dans le fait que la cessation de paiement n'entraîne plus, de droit, déclaration de faillite et mise en oeuvre des conséquences qui en découlent. Le nouveau code donne possibilité au juge d'intervenir aux fins d'envisager des mesures préventives et d'apprécier les difficultés que connaît l'entreprise avant soit d'autoriser un plan de redressement pour ouvrir un règlement amiable, soit d'ordonner une procédure de traitement pouvant aboutir à la continuation de l'entreprise, sa cession ou sa liquidation judiciaire. La mise en oeuvre de ces procédures fait ressortir un accroissement sensible du rôle et des compétences du juge et une séparation plus nette entre l'entité en difficulté et ses dirigeants.

Le droit comparé enseigne cependant que, dans cette partie finale, le code, contrairement à ce qui était le cas auparavant, a largement puisé dans le droit français, lui même inspiré des législations européennes prises en matière de traitement des difficultés des entreprises. La plupart de ces législations organisent des procédures qui combinent, en effet, deux phases : celles préalables de prévention et de dépistage, et celles de traitement qui débouchent au redressement des entreprises saines et à la liquidation des entreprises non viables⁽¹⁶⁾.

14 - Une disposition transitoire enfin qui précise que le nouveau code entrera en vigueur dès sa date de promulgation, à l'exception des dispositions du livre IV consacrées aux contrats commerciaux qui ne s'appliqueront

(16) P. Woodland : - Observations sur les orientations des droits européens de la faillite. JCP, 1984, I 3137 ; Y.Paver, les procédures collectives dans les pays de la C.E.E., Rev.Juris. Com. 1984,121.

qu'aux contrats conclus après cette date ; et que les dispositions du livre III et V relatives aux effets de commerce et au traitement des difficultés de l'entreprise, une année après.

15 - Un code est donc mort, vive le code. Il reste à souhaiter que son pari de rattrapper la réalité économique et commerciale puisse être un pari réaliste. Pour juger de la valeur d'un texte juridique, de son succès ou son échec, on estime généralement que quelques vingt années sont nécessaires : le temps de fixer les idées, de dégager une doctrine et de stabiliser la jurisprudence ; quitte à relever ce faisant ses contradictions et ses carences éventuelles. Ce sont en quelque sorte, des années de mise à l'épreuve. Le nouveau code entame sa carrière avec un avantage certain puisqu'il a été voté à l'unanimité par le Parlement, même si au stade des discussions en commissions il n'a été approuvé que par six voix, contre quatre abstentions. Ses autres atouts, il les puise dans son contenu et dans le fait de succéder à un prédécesseur dont tout annonçait la fin de règne. A l'épreuve de la réalité, il lui reste à prouver qu'il saura éviter ses défauts et dépasser ses avantages. Comme c'est le cas et le lot de toute succession difficile. Y parviendra-t-il ? Le temps auquel il appartient désormais, seul le dira.

QUELQUES OBSERVATIONS SUR LA TERMINOLOGIE INTERNATIONALE

Abdelkader EL KADIRI
"Tout est langage"
Roland BARTHES

I- De quoi nous parlent les relation internationales ?

A première vue, ses objets devraient être définis⁽¹⁾, chacun devrait pouvoir les reconnaître sans ambiguïté, ou les construire par le recours à des paradigmes⁽²⁾, en tant que fondement de toutes les analyses politiques et toile de fond des rapports internationaux. D'où leur importance. Car ce sont eux qui structurent, d'une manière ou d'une autre, le regard que peut porter tout observateur sur les Relations internationales. Or, il n'existe pas un seul modèle intégrant les différents aspects des Relations internationales véhiculés par les dits paradigmes. Pareille intégration ne peut se faire qu'en détachant ses aspects des cadres philosophiques⁽³⁾, et idéologiques dans lesquelles ils apparaissent.

(*) Professeur à la faculté de Droit Rabat. AGDAL

(1) Les relations internationales sont tous rapports sociaux dont les participants (acteurs) et le domaine se rattachent à deux ou plusieurs sociétés politiques étatiques : cf le Droit des Relations internationales, Roger Pinto, Pagot-Paris 1972 p 24.

(2) Il s'agit des paradigmes de l'indépendance, de la dépendance et des conceptions réalistes, voir, les Relations internationales, Ph. Briallant et Mohamed Reza : Que sais-je ? PUF Paris, 1988 p 23.

(3) Qu'est - ce qu'une théorie des Relations internationales. Raymon Aron.RFSP-Vol 17 p 967 p 843.

A la diversité des perceptions selon les horizons culturels vient se greffer l'incertitude du concept. L'expression elle même présente un double inconvénient, le premier est de désigner à la fois un ensemble de phénomènes et la discipline qui s'efforce de les appréhender. Le second inconvénient tient à l'ambiguïté du vocabulaire et tout spécialement, à celui du qualificatif "international"⁽⁴⁾.

Cette incertitude des concepts se trouve aujourd'hui accentuée du fait de l'ambiguïté des situations⁽⁵⁾, nées après la fin de la guerre froide avec son cortège d'implosion du modèle étatique⁽⁶⁾, d'explosion en son sein de zones de non droit, d'une revanche des sociétés nationales, porteuse de désordre parce qu'elle est génératrice d'anomie⁽⁷⁾.

Cette crise des R.I relève beaucoup plus d'un changement de structure que d'un aléa de la conjoncture mondiale qui atteint le langage.

II - Pourrait - on croire que le Droit des gens fût logé à meilleure enseigne.

Et, à coup sûr, l'accord demeure plus facile sur les normes réputées stables qu'il ne peut l'être sur les faits internationaux sujets à changement. Cependant il n'est presque pas de chapitre du Droit international dont on ne

-
- (4) Cette anomalie traduit le malaise des spécialistes qui, ont préféré pendant des générations se cantonner dans des approches sectorielles (Histoire diplomatique, DIP, géo-Politique, économie, stratégie etc...) plutôt que d'affronter la réalité internationale dans son ensemble. Même si ce stade est aujourd'hui dépassé, puisque les relations internationales sont reconnues comme une discipline autonome, la matière souffre encore de sa naissance difficile.
- (5) Le "qualitatif" international remonte au XVIII à BEN THAM. Sa fortune allait être immense puisqu'on l'applique aujourd'hui encore à toute une série d'activités, d'institutions ou de forces. Le concept de "nation" apparaît très flou (Marcel Merle, le concept des Relations Internationales in forces et enjeux dans les Relations Internationales - *Economica* - 1981 ; p 1-2).
- (6) On parle aujourd'hui d'Etat en voie de dislocation, de pseudo-Etat, de quasi-Etat, etc...
- (7) Voir le retournement du Monde de Bertrand - BADIE et M.C. SMOUTZ Presses de la Fondation Nationale des sciences politiques DALLOZ.

puisse se demander si son objet ne se ramène pas à une création verbale : intervention, ingérence, assistance etc, chaque fois l'on a pu douter qu'il existât une fonction répondant à ces termes. Et au juste, de quoi parle-t-on ? Du droit ou devoir d'ingérence ?, Du droit ou devoir d'assistance ?⁽⁸⁾. C'est là une source de "mauvaises querelles". Car l'on a jeté en pâture aux juristes un concept non défini. Or, comme l'a relevé l'un des promoteurs de ce concept⁽⁹⁾, on ne peut parler sérieusement de Droit sans définition, l'on a dit un peut tout et son contraire et on l'a appliqué à des entités non comparables : les Etats et les Organisations Humanitaires.

Serions - nous en présence d'une avancée sémantique qui viendrait renouveler l'acquis normatif? La question est posée. L'expression "Ingérence" n'existe pas dans le Dictionnaire de Terminologie de Droit international⁽¹⁰⁾. C'est un fait. Cependant la pratique crée et développe par quelque mélange de tradition et d'invention des expressions-chocs autour d'un noyau conceptuel ; ainsi on parle d'ingérence "Humanitaire", d'ingérence "démocratique", d'ingérence "écologique". C'est la loi de la série.

III - Le Droit diplomatique n'est pas en reste. Si la définition du terme "diplomatie", telle qu'elle ressort du dictionnaire précité est inchangée⁽¹¹⁾, force est de constater qu'elle connaît depuis quelques années une évolution sémantique et fonctionnelle. Citons, pour faire bref, la diplomatie Parlementaire, la diplomatie ad hoc, la diplomatie indicielle, la diplomatie préventive, chère à l'ancien secrétaire général des Nations-Unies⁽¹²⁾, la diplomatie normative etc... la liste est ouverte.

(8) Droit ou devoir d'ingérence. Droit à l'assistance.
De quoi parle-t-on ? Yves Sandoz

Revue Internationale à la Croix-Rouge N° 795. Mai-Juin 1992 p 225 et ss.

(9) Le Professeur Mario BETTATI relève lui même que l'Ingérence ne désigne pas un concept juridique déterminé, "dans" Un Droit d'Ingérence, RGDIP 1991/3 pp 639-670.

(10) Voir le Dictionnaire de Terminologie Juridique, page 347.

(11) Voir page 214.

(12) Voir Agenda pour la Paix.

IV - Le vocabulaire du Droit international reflète beaucoup d'incertitudes surtout si l'on considère certains termes mettant en cause des éléments et des problèmes qui touchent aux structures fondamentales de la société internationale. On a retenu, pour présenter à leur sujet, quelques brèves observations expressions ; certains des termes répandus : Organisation internationale, "supranationale", consensus, subsidiarité, Jus cogens, Soft Law, Hart law, Etat de droit inégalement chargés de passions politiques, ils offrent tous dans la pratique internationale actuelle la même ambiguïté. Celle-ci n'est pas l'œuvre volontaire d'une habilité diplomatique masquant en vue d'un accord à conclure l'opposition des intérêts par l'incertitude du vocabulaire. L'ambiguïté est à la fois plus spontanée et plus radicale. C'est moins avec les mots qu'avec les idées que l'on joue et on y joue avec cette bonne foi qui a son fondement dans une incertitude réelle : ni le pire n'est toujours sûr, ni le meilleur toujours impossible.

V - Le terme d'organisation internationale évoque à la fois la chose et l'institution. En créant la CNUCED, et l'ONUDI, l'Assemblée générale aura contribué à édifier un pouvoir législatif international. Il importera alors assez pour que le terme d'organisation internationale ait perdu de sa clarté : son usage retrouve la pratique de la société des Nations. Du reste plusieurs services spécialisés au sein de la SND portaient le nom d'organisation. Certains reposaient sur un traité distinct et le degré de leur absorption en son sein était variable⁽¹³⁾.

Cet avènement révolutionnaire est-il proche ? Les avatars d'un autre terme, celui de la supranationalité, portera à en douter.

Le terme "supranationale", supranationalité, doit entièrement ses heurs et ses malheurs à l'apparition des communautés européennes⁽¹⁴⁾.

Il est vain d'ouvrir une discussion sur la question de savoir si ce terme aurait été capable de reprendre place dans le vocabulaire juridique. Après tout

(13) G Scelle, Précis de Droit des gens p 267.

(14) article 9 : (Haute Autorité) pour la CECA et art. 24 (CED).

sa précision n'était pas inférieure à "confédéral" ou à "fédéral" ; mais il est indiscutable que ce mot s'est chargé d'une si haute dose de référence passionnelle que son avenir semble - pour le moment du moins - fermé. Ce jugement doit cependant être nuancé dans la mesure où émerge le principe de "subsidiarité"⁽¹⁵⁾ de ce laboratoire juridique qu'est la communauté Economique Européenne, devenue l'Union Européenne depuis l'entrée en vigueur du traité de Maastricht en 1993, remplacé par le traité d'Amsterdam du 17 Juin 1997.

VI - La subsidiarité soulève plus d'interrogations qu'elle n'apporte de réponses. La répartition des responsabilités entre la communauté et les Etats membres (et aussi les régions, les communes) ne saurait résulter d'un schéma préétabli, descendant du ciel des idées. Cette répartition ne peut obéir à des critères techniques (lesquels?) mais elle sera la conséquence de l'évolution des rapports politiques au sein de la CE. Si l'introduction de ce concept dans le cadre européen est salué comme une avance normative considérable, il n'en reste pas moins qu'il risque de prêter à confusion. En effet le vocabulaire habituel des Nations-Unies évoque la "subsidiarité" dans deux registres : celui des organes pour distinguer entre les organes principaux et les organes subsidiaires et celui des sources de Droit international pour marquer la différence entre les sources principales (Traité, coutume) et les sources subsidiaires (doctrine, équité, jurisprudence...).

VII- Dans le jargon des Nations-Unies, "le terme consensus" a connu une extraordinaire et rapide fortune. Alors qu'il n'était à l'origine employé en Français que dans un sens médical⁽¹⁶⁾, il s'est petit à petit introduit, à partir d'un usage américain, dans la langue française avec le sens de son étymologie

(15) Vincent le cocq, "subsidiarité et réforme des Institutions européennes". Revue Politique et Parlementaire, p 956 - Novembre - Décembre 1991 p 44-50, et le traité de Maastricht article 313 stipule "La Communauté agit dans les limites des compétences qui lui sont conférées et des objectifs qui lui sont assignés par le présent traité".

(16) Pour Littré, Terme de physiologie. Relation des diverses parties du corps sous le nom de Sympathie, le consensus vital.

latine⁽¹⁷⁾. Les Nations-Unies recourent à des consensus" pour prendre des décisions en évitant tout vote qui aurait soulevé l'épineuse question de l'article 19 de la charte. Représente-t-il alors une entente tacite, un gentlemen's Agreement? Les argutiers procédurières ne sont pas absentes pour souligner l'effet négatif du consensus qui est le plus troublant, à savoir il fait disparaître la nécessité de vote. Le consensus est-il une sorte d'abstention? Il est un mécanisme pour venir à l'aide d'un Etat qui ne veut pas s'engager d'avantage, et il va plus loin car il aide aussi à forcer la main de ceux qui seront tenus à l'écart des travaux, réputés hostiles à leur résultat.

Cet arrière-plan a été présent lors de l'adoption de la convention des Nations-Unies sur le Droit de la Mer le 10 Décembre 1982 ; car au lieu qu'elle soit adoptée par voie consensuelle telle qu'il a été convenu, la charte de la mer fut soumise au vote de la majorité. Consensus, majorité, deux mécanismes interchangeables mais précaires.

VIII - Le domaine normatif est le siège d'une confusion sémantique qui perdure à propos du Jus cogens⁽¹⁸⁾. Des règles de Droit international qui, à raison de l'importance de leur objet, présentent un caractère si sacré qu'il est interdit aux Etats d'y déroger, même par un traité régulier? A vrai dire de telles règles ne sont pas gênantes, car leur nombre est limité. Mais il est difficile d'imaginer comment de nouvelles règles de Jus cogens pourraient naître sans une reconnaissance, universelle et inconditionnelle. Cette théorie, qui a un fondement moralisateur prend-elle le relais du Droit naturel, participe-t-elle d'une vision révolutionnaire du Droit? Est-elle une expression d'utopie? L'emploi d'un terme est habile : il apporte la

(17) Voir Webster ; S. New. International Dictionary, 2^e édition - 1951 est le plus explicite et décrit le deuxième sens du Terme de la manière suivante : "2-Unanimity or general agreement in of opinion, evidence Testimony etc..." Plus sèchement le Concise Oxford Dictionary of current English, le définit "Agreement (of opinion, testimony, etc).

(18) Mort et transfiguration du Jus Cogens par Charles Chaumont. In Mélanges offerts à JF Gonidec-LGDJ 1983 p 468 et s.

promesse de renouveau qui soutient l'espoir et il recelè quelque mystère pour transcender les contradictions de la Société Internationale.

IX - Il est une autre controverse sur l'introduction de termes anglais Sof law, Hard law. Si pour certains c'est là un enrichissement normatif indéniable, pour d'autres, au contraire, c'est l'expression d'une pathologie de Droit international. Le Droit est-il malade de ses normes⁽¹⁹⁾. Polémique des spécialites. C'est certain. Mais surtout diagnostic porté sur le Droit qui recourt au latin, à la commun law. Emprunt genèrateur de changement et partant de progrès? A "la théorie vénérable des sources", le droit se forme par jalons normatifs, ou par "degrés"⁽²⁰⁾.

X - Etat de Droit, Droit de l'Homme, Démocratie, Développement.

Dans l'ordre international, les expressions "Prééminence du Droit" et "Rule of Law" peuvent - être entendues de diverses façons. La locution anglaise, en particulier, se prête aisément à la transposition en droit des gens, alors que des mots comme Rechtsstaat ou Estado de derecho renvoient plus nettement à l'ordre interne. L'Assemblée générale des Nations Unies s'est servie de la notion de l'Etat de droit à l'occasion du cinquetanaire de sa création. La justice internationale, quant à elle, a employé le mot "Rechtsstaat" au sujet de la validité intarnatale des décrets de nationalité en (1935). Depuis la Declaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, un phénomène de synthèse et d'homogénéisation du vocabulaire a progressé. En 1949, le statut du Conseil de l'Europe emploie l'expression "Rule of law", rendue en

(19) "Etat de Droit", Jacques chevalier, clefs polutiques-Edit Paris - 1992, et L'Etat de Droit: emergence d'un principe du Droit International, Jacques-Yvau MORIN - cours de l'Academie internationale de la Hay - la Hay - T 254/1995).

(20) Une nouvelle controverse sur le positivisme en Droit international, Charles Leben, Revue Droit N° 5-1987 pp 120 et ss, voir la position pessimiste développée par le Professeur PROSPER WEIL sans son article intitulé : "vers une normativité relative en droit international public" in RGDIP 1982 p 5 - 47. Déjà le même auteur avait établie un tel diagnostic dans son article : le droit international économique : mythe ou réalité, publié en 1972.

Français par la "Prééminence du Droit". Aujourd'hui, c'est l'Etat de droit" qui s'est imposé dans le langage de l'Assemblée générale des Nations Unies, dans les résolutions sur le Renforcement de l'Etat de droit. L'Etat de droit est un ensemble de règles dont le respect s'impose aux sujets de Droit international. Cet effort d'homogénéisation du mot ne doit pas cependant dissimuler la difficulté de distinguer l'Etat de droit des droits de l'homme et de la Démocratie, comme le démontrent plusieurs instruments internationaux où elles paraissent inextricablement entremêlées (Déclaration de viennes du 25 Juin 1993 établissant un lien organique entre l'Etat de Droit, la Démocratie et les Droits de l'Homme et le Développement ; la CSCE qui lie en un seul faisceau, Etat de droit, droits de l'homme et démocratie, affirmant que "la Démocratie est fondée sur le respect de la personne Humaine et de l'Etat de Droit. La Déclaration de HARARE qui parle des valeurs politiques fondamentales des pays du Commonwealth, parmi lesquelles ils mentionnent et Rule of law, la Démocratie et les Droits fondamentaux de l'Homme. Il reste que ce Jus novum est encore largement une idée-force, un projet, un programme, un principe émergeant dans la Société internationale.

Conclusion

Le Droit international interpelle les juristes et les Epistémologues. Des études approfondies, des lectures plurielles, des analyses sémantiques, des recherches sur le vocabulaire s'annoncent indispensables, même si elles se confinent à l'impossible.

Au paravant, la recomposition de l'espace des relations internationales et de son encadrement normatif passe inexorablement par une actualisation du langage pour réaliser une sorte de correspondance entre le fait et la norme. Le

langage n'exprime-il le réel? N'est-il pas la vraie mémoire de la raison? Comme l'a bien relevé Bachelard.

Le Droit n'avance pas par simple accumulation de la législation, - ni par la capitalisation de la jurisprudence, mais par crises, par contradictions-surmontées et rectifiées successivement. Il est constamment en crises et nécessairement en progrès - Le langage juridique que nous appelons de nos vœux doit s'ébaucher entre la tradition et l'invention. Il doit surtout s'ouvrir aux sciences Humaines. Mais faute d'assise épistémologique rigoureuse, l'œuvre de synergie souhaitée entre droit et langage risque d'être réduite à sa simple dimension instrumentale spéculative et formelle. Comme l'a dit Jean Baptiste Duroselle, "De l'abstention on fait une chose", on réifie les concepts.

Force est de conclure que le Droit des gens est devenue la langue des relations internationales. Aux Nations - Unies, le discours politique et le vocabulaire juridique s'entremêlent, la frontière entre le discursif et le normatif s'estompe et la dialectique entre le droit et la diplomatie est sans cesse à l'œuvre. Les relations internationales, en raison, de leur spécificité, ont besoin comme l'a bien souligné son ancien secrétaire général, Boutros. B Ghalé, d'un outil fiable de communication, qui ne peut être que le discours juridique⁽²¹⁾.

(21) Paris-Pédone-SF,DI, p 117-156.

Le Secrétaire général souligne le rôle majeur joué par l'ONU dans l'émergence des nouvelles règles de Droit international. discours prononcé à la clôture du Droit International Public. New York 17 Mars 1995-SG/SM/55 83.

LES USA DANS LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE MAROCAINE

- Cas des sciences politiques*

Ahmed BOUJDAD*

La présence grandissante des USA sur la scène marocaine au cours de ces dernières années, notamment sur le plan politique⁽¹⁾, a été accompagnée d'une part, par une relance de la présence culturelle des USA⁽²⁾, et d'autre part, par l'importance croissante de son rôle sur le plan

(*) Professeur à la faculté de droit - Rabat - AGDAL.

(1) Les relations marocaines modernes remontent à juillet 1959 lorsque la France et les USA ont signé un accord permettant à cette dernière d'installer 5 bases militaires au Maroc. Après l'accroissement de l'intérêt américain pour l'Afrique, un département pour les affaires africaines constitué de 60 experts a été créé lors du mandat du président Isenhouer en 1958. Ce département a été renforcé par le président Kennedy qui l'a transformé en sous-secrétariat d'Etat et l'a confié à M. Mebnin Williams. Le premier ambassadeur américain a été accrédité au Maroc en octobre 1956, il s'agit de M. Cavin Dutch et il fut suivi par M. Post en Juin 1958. Ce fut la première visite officielle de Mohamed V à Washington. Quant à Hassan II il a visité les USA du 27 Mars au 2 avril 1963. Les relations ont été renforcées par l'élection du président Reagan en 1981 et par la visite du Roi Hassan II aux USA en 1983. Des manœuvres militaires communes ont été effectuées en Mai 1984.

(2) Le premier accord global au sujet des relations dans les domaines de la culture et de l'éducation entre les deux pays remonte au 10 Février 1967 et a été signé à Washington. Cet accord constitue encore un cadre pour toutes les formes de coopération bilatérale dans ces domaines. Ainsi un accord fut-il signé à Marrakech le 12/2/1982 créant la commission B.C.E.C.E (échanges dans le domaine de l'éducation), il fut suivi par un autre accord signé à Rabat en juillet 1984, concernant la coopération entre le ministère marocain de la culture et la fondation SMITHSO. En outre, il y a deux autres institutions de taille à savoir la commission maroco-américaine permanente pour les échanges scientifiques et culturels et agence internationale de développement (USAID).

Un dialogue entre les Universités des deux pays a été entamé, c'est l'exemple de l'université du MINESOTTA et de l'Institut Hassan II de l'agronomie. On cite également le jumelage de Casablanca et Chicago, la création de l'association Maroco-Américaine (1976) et la création de l'Association marocaine des enseignants de la langue anglaise, en plus du renforcement des activités éducatives et humanitaires des légions de la paix qui furent formées au Maroc en 1963 et qui ont soutenu l'association des handicapés au Maroc. Ceci ajouté à l'instauration de relations entre institutions privées et publiques et la tenue de colloques au sujet des deux pays et le dernier accord bilatéral permettant aux USA de créer une station de relai de la voix d'Amérique dans la région de Tanger (Berbiche) pour une durée de 25 ans à partir de la date du début de ses émissions.

international en parallèle à l'accroissement de sa responsabilité au sujet des plus importants conflits internationaux, et plus particulièrement ceux qui touchent quotidiennement et directement l'individu et l'intellectuel arabe. Ceci a été suivi par l'apparition de nouveaux écrits, idées et concepts qui ont été très timides jusqu'à ces derniers temps.

L'ensemble de cette littérature exprimait des opinions sur le libéralisme, des valeurs du monde libre, les moyens de gérer l'économie, le marketing et le management. Elle aborde aussi "l'américain way of life" comme modèle à suivre.

En plus de ces données et indications générales, ce sujet suscite un grand désir de découvrir la recherche scientifique académique marocaine et de connaître les chercheurs qui s'y intéressent, ainsi leurs tendances et préoccupations, leurs intérêts scientifiques et leurs méthodes de travail, notamment dans le domaine des sciences politiques.

I - Les données

Le volume de la production scientifique à la faculté des sciences économiques et juridiques de l'Université Mohammed V, depuis sa création jusqu'à maintenant (juin 1994), est estimé à 600 mémoires (dont 90 thèses d'Etat). Ceux-ci comprennent toutes les branches et ont été rédigés en arabe et en français. Les mémoires en sciences politiques constituent le 1/3 du volume total : Soit 214.

Concernant la langue de rédaction, on constate un équilibre dans le volume de production : 112 mémoires en arabe et 102 en français. il y a un déséquilibre sur le plan des effectifs dans les deux sections, en effet le nombre des étudiants dans la section arabe est plus grand. Rappelons que la première génération des chercheurs en sciences politiques était francisante. A cet égard, la première thèse a été soutenue en 1968, alors que la première thèse en arabe l'a été en 1978.

En effet, plus de deux tiers (2/3) des recherches rédigées en arabe sont dominées par des sujets qui traitent des relations internationales, de la politique extérieure et de nationalisme, en l'occurrence la Palestine, l'Unité Arabe, l'Islam, viennent ensuite les sujets qui sont consacrés à l'Afrique, du Sahara et de l'Europe. Tandis que les recherches rédigées en langue française sont en majorité des monographies, des sujet techniques et de développement ; tels que l'administration, l'Etat, les institutions publiques, à caractère social ou politique, les préoccupations internationales viennent en second plan.

A cet effet, nous devons signaler à titre de comparaison que la majorité des recherches économiques, sinon toutes, sont focalisées sur la formation sociale et économique marocaine, en se basant sur des thèses et théories précises qu'elles essayent d'appliquer sur le Maroc. Entre autres, et en premier lieu les théories critiques et marxistes. Elles furent effectuées en 1974, la première recherche ayant traité directement des Etats-Unis avait un caractère purement économique.

II - Les principaux axes de la recherche académique dans le domaine des sciences politiques sur les USA : 1972-1992.

On exposera les côtés sur lesquels les recherches se sont concentrées et les sujets qu'elles ont adaptés, selon l'ordre chronologique de leur apparition ou de leur préparation assorties de leurs résumés ou de leur point de vue sur les USA.

U.S.A. en tant que puissance économique mondiale : là-dessus, il est possible de distinguer 3 points :

Premièrement, une étude considère que l'impact de l'aide américaine sur l'économie marocaine est basée sur une stratégie précise et bien étudiée, du fait qu'elle est utilisée en tant que moyen de contrôle et d'orientation des politiques économiques et financières des Etats bénéficiaires de l'aide. Il en

découle un paradoxe entre les objectifs de l'aide et ceux du développement(1974)⁽¹⁾.

Deuxièmement, Une autre étude considère la crise de l'énergie en tant que facteur qui incite les USA à intervenir directement pour y pallier, de plus qu'elle est responsable du démantèlement de l'OPEP⁽²⁾.

Il en déduit que les Etats puissants n'acceptent aucun changement de statut-quo, comme résultat du déséquilibre de rapport de forces⁽³⁾.

Troisièmement, les institutions financières internationales jouent un rôle important dans l'orientation des crédits agricoles au Maroc en comparaison avec la France, l'ex-URSS, et le Japon⁽⁴⁾.

USA en tant que bloc militaire : La politique d'entente avait un impact négatif sur les Etats du tiers-monde qui s'est traduite par une crise économique, manque des aides, et la recrudescence des guerres.

USA en tant que puissance alimentaire mondiale : L'arme alimentaire a surgi au moment où les institutions américaines passent par une crise profonde et que le discours alimentaire à été utilisé pour la reconstruction idéologique interne. Cette tendance des Etats Unis entre dans le cadre de sa recherche de la domination perdue et de se libérer de son isolation⁽⁵⁾.

En tant que force interventionniste, les Etats Unis se considèrent comme responsables de la stabilité dans le monde et invoquent le droit de l'intervention humanitaire dans le but de parvenir à ses objectifs.

-
- (1) Fouad Chajai : L'aide financière d'obédience américaine et son impact sur le secteur public au Maroc. D.E.S. - Soutenu le 25/07/1974 - RABAT.
Voir aussi d'une manière indirecte :
Mohamed Fouad Amor : Les modalités d'insertion du Maroc dans la division internationale du travail - DES en économie - 24/11/1984. RABAT.
 - (2) Mehdi Alouan Azzouz : Les rapports Nord-Sud à travers le problème pétrolier 73-1975. D.E.S. 25/02/1978. Rabat.
 - (3) Sqalli Hassan : La coopération du Maroc avec les pays industrialisés. D.E.S. 05/07/1983 RABAT.
 - (4) Mohamed Taj - Eddine El Hossaini : La politique d'entente - D. E. S. (en arabe). 13/07/1978 Rabat.
 - (5) Assia Bensalah : L'arme alimentaire dans les relations entre les deux grandes puissances- D.E.S. 04/07/1981 RABAT.

Le Slogan de Reagan "La paix par la force", l'attitude et le comportement des Etats Unis sont parmi les principales causes des contradictions entre le droit international et la réalité⁽⁶⁾.

En tant qu'Etat responsable de la situation au Proche Orient : Les recherches indiquent que la neutralité des USA a pris fin depuis 1967, qu'elles sont responsables de la continuité des situations dramatiques, que leur diplomatie est un moyen essentiel de pression sur la diplomatie palestinienne, que ce sont elles qui ont réprimé les mouvements de libération arabes⁽⁷⁾.

Une autre recherche a porté sur ce qu'un Etat arabe pourrait bénéficier de ses relations avec USA en prenant l'Egypte comme exemple⁽⁸⁾.

Concernant les relations bilatérales Maroc-Etats Unis: Relations pragmatiques. En effet si l'on analyse les différents aspects déterminant les relations maroco - américaines, force est de constater qu'elles sont caractérisées par le pragmatisme.

- Côté économique : Les aides économiques apportées au Maroc sont considérées hésitantes, incompatibles et trop conditionnées.⁽⁹⁾.

-
- (6) Abdelwahed Ennasser : La légitimité de l'utilisation de la force pour protéger les ressortissants résidant à l'étranger - Thèse d'Etat (en arabe). 25/01/1986 Rabat.
Azzeddine Sabir : Les interventions étrangères dans les conflits africains 26/06/1982 RABAT.
et voir indirectement : Zohra Benhiba El Idrissi : L'intervention d'humanité en droit international public. DES 17/11/1984. RABAT.
Hassan El Basri : Impact de la violence politique sur les relations internationales. Cas de la prise d'otages. DES. 02/07/1982 RABAT.
- (7) Abdelfattah A. Aouda : La politique extérieure de l'OLP 1964-1982. T.E. (en arabe). 29-04-1988. RABAT.
Jalil Abrach : la tendance nationaliste du problème palestinien. T. E. (en arabe). 14/11/1985-RABAT.
M.A.Kacem: La question palestinienne et le projet d'autodétermination D.E.S 03/07/1982 RABAT.
- (8) Moktar Mote : La diplomatie américaine face à l'Egypte depuis 1967 à l'assassinat de Sadate -D.E.S. 26/05/1983 RABAT.
- (9) Fouad Chajai : L'aide financière d'obédience Américaine... (1974). op.cit
Ali Benali : Les rapports entre le Maroc et les institutions financières internationales: le cas des accords de prêt et de crédit de la Banque mondiale en Afrique. D.E.S. 15/01/1983 RABAT.
Sqli Hassan : La coopération du Maroc avec... (1983) op.cit.

- Côté politique : Leur attitude vis-à-vis du Maroc est une attitude pragmatique dictée par leurs intérêts stratégiques et économiques. A ce propos, elles se basent sur la convention de Meknès ; et se sont absentes aux discussions de 1965 à 1969 au cours de l'examen du dossier d'Ifni au sein de l'Organisation des Nations Unies⁽¹⁰⁾, en plus de sa position quant au Sahara marocain. Avec l'apparition de la crise de l'énergie, les Etats-Unis ont commencé à tisser de nouvelles relations avec l'Algérie.

les Etats-Unis viennent toujours combler le vide résultant de l'absence ou de la diminution des aides françaises. Certains ont considéré qu'à partir de 1980, le Maroc est devenu un élément complémentaire de la stratégie américaine. De plus, le discours des Etats - Unis destiné au Maroc est un discours "... mi - figue mi - raisin"⁽¹¹⁾. En conclusion générale, les relations bilatérales sont excellentes dans la forme tandis qu'au fond, c'est tout autre chose.

- Côté culturel : L'activité des USA est considérée comme limitée et restreinte. Il s'agit de centres empreints d'un caractère administratif à l'inverse des centres culturels italiens par exemple. De plus, leur objectif c'est plutôt la propagande plus que la culture. En outre, elles ne jouent pas leur rôle prévu par les conventions et diffusent la culture d'une autre génération⁽¹²⁾.

- Côté scientifique : Ce côté est très médiocre dans les recherches académiques. Une seule recherche essaye de cerner le degré de la connaissance du système social et politique marocain dans la recherche

(10) Nouredine Sefiani : Les Etats-Unis d'Amérique et le statut international du Maroc du 1996 à 1974 D.E.S. 27/07/1979 RABAT.

- Driss Ibn Amar : Les accords de Comp David et le traité Egypto - Israélien D.E.S 03/06/1981 Rabat

(11) Tijari Mohamed : Le regain d'intérêt dans les relations Maroc-Américains 1975-82. D.E.S 1989 Rabat.

La politique marocaine de non-alignement 1961-1979 D.E.S. 1984.

(12) Driss Alaoui Mdaghri : Les centres cultureles étrangers à Casablanca. D.E.S 07/07/1972 RABAT

scientifique américaine, et essaye de connaître les contributions scientifiques américaines sur le Maroc⁽¹³⁾.

III -Les positions intellectuelles et les méthodes suivies.

Les positions et les méthodes ne sont pas unifiées de façon générale. En effet, les recherches qui s'articulent autour des relations internationales et de conflit arabo-israélien se localisent d'un point de vue national arabe et musulman. Quant aux recherches qui portent sur les USA en tant que force économique dominante et expansioniste, on trouve dans la majorité des cas la méthode marxiste. Concernant les recherches sur le droit international et les organisations internationales, elles se basent en général sur la méthode analytique descriptive et critique suscitant des questions et des doutes ou la comparaison ou le dévoilement et la révélation. Il y a également certaines recherches qui ont analysé la politique extérieure marocaine en se basant sur une méthode systémique se référant "Bahjat Korani" lors de son analyse des acteurs internationaux dans le Tiers monde. Cependant, ces tentatives demeurent seules et uniques. Il paraît aussi possible de dégager les principales caractéristiques de la recherche académique politique qui sont :

1 - Les recherches qui s'intéressent aux Etats Unis dans les relations internationales en relation avec les questions nationales et islamiques sont, dans leur majeure partie, rédigées en langue arabe. Par contre, la plupart des recherches s'intéressant à des sujets limités tels que les relations entre le Maroc et les USA, sont rédigées en langue française. Ceci pour plusieurs raisons ; la première en est l'histoire de l'Université marocaine, la nature de la formation de ses cadres et ses gérants ainsi que leur bagage culturel et épistémologique, surtout que nous y trouvons le couple (Orient/France).

(13) Mohamed Berdouzi : Problèmes d'interprétation et fondements conceptuels des approches anglo-américaines concernant le Maroc. T.E. 24/10/1987 RABAT.
Mohamed Bakkali : Essai sur l'Impérialisme. T.E. en économie 08/10/1979 RABAT.

2 - La recherche scientifique politique se caractérise par le fait qu'elle accompagne les événements internationaux, ce qui la rend un peu réactionnelle. On peut en effet remarquer qu'elle établit essentiellement un lien organique entre les questions arabes et l'organisation de Libération de la Palestine et entre les Etats Unis et Israël. Par conséquent, ce sens perd beaucoup de son objectivité et plusieurs événements lui échappent, rendant ainsi plus difficile la compréhension de leur réalité, leur devenir et leurs perspectives.

3 - Après l'apparition d'une nouvelle génération de chercheurs marocains, nous commençons à constater qu'on met l'accent sur la constitution de l'Etat marocain et que le facteur langue ne joue plus le même rôle qu'autrefois, surtout que la plupart sont devenus bilingues.

IV - Conclusions provisoires

1 - On remarque que ces recherches sont limitées et n'ont pas pu traverser la société américaine. En effet, à travers ces recherches, nous n'avons pas une vue objective et réelle d'elle. Ces recherches se bornent à l'étude de sa politique extérieure ainsi qu'à sa pratique notamment dans le monde arabe et le tiers-monde selon les sources les plus répandues et les plus utilisées au niveau local, tout en soulignant essentiellement les côtés politique, stratégique et économique, par les plus simples de ses conceptions dans la plupart des cas.

2 - Absence d'une conception scientifique de l'organisme géant. Ces études n'ont touché ni les décideurs politiques ni les théories politiques qui alimentent leurs idées et leurs théories, ni la constitution de l'élite scientifique ou politique américaine. Ceci est dû au moins à la langue anglaise, à la nature du système de l'enseignement marocain et à l'absence d'une véritable coopération culturelle bilatérale et d'une volonté ferme chez les chercheurs marocains.

3 - Les recherches américaines sur le Maroc ne sont pas consultées malgré l'importance de leur nombre et de leur qualité.

4 - La plupart des recherches partent d'un préjugé, ce qui ne constitue pas en soi un vice puisque, comme on sait, la subjectivité est essentielle à l'objectivité. Toutefois, quand le lieu et la méthode s'interpénètrent et qu'on projette le premier sur le second, ceci nuit à la crédibilité de la recherche scientifique et à ses résultats et nous prive ainsi de la connaissance des avantages des Etats-Unis.



**LES RELATIONS DU MAROC AVEC
L'UNION EUROPEENNE A TRAVERS
L'ACCORD D'ASSOCIATION
DU 26 FEVRIER 1996**

Lekbir KHERRATI*

Le Maroc et l'Union Européenne viennent d'être liés par un nouvel accord d'association. Il s'agit d'un accord de portée considérable. Appelé à remplacer l'accord de coopération du 27 avril 1976, le nouvel accord euro - méditerranéen d'association du 26 février 1996 est novateur à plus d'un titre.

Il s'inscrit tout d'abord dans un cadre plus large puisque l'objectif étant l'instauration d'un nouveau cadre de coopération dans la perspective de la création d'une Zone de libre-échange euro-méditerranéenne. Il définit ensuite les bases du nouveau partenariat en globant tous les aspects de la coopération tout en introduisant le dialogue politique permanent comme élément incontournable dans les rapports euro-marocains.

1 - La signature de l'accord euro-méditerranéen d'association

Les négociations d'un nouvel accord entre le Maroc et l'Union Européenne ont été ouvertes à Bruxelles le 14 février 1994. Elles n'ont abouti qu'après 21 mois de longues et difficiles discussions par le paraphe de cet

(*) Docteur d'Etat en Droit Public.

accord le 15 novembre 1995 et sa signature officielle, le 26 février 1996. La conclusion d'un tel accord se situe dans un cadre plus large à savoir son insertion dans un vaste partenariat euro-méditerranéen⁽¹⁾ grâce aux orientations des différents Conseil Européen (lisbonne en juin 1992, Corfou en juin 1994, Essen en décembre 1994 et Cannes en juin 1995).

1-1 Le nouveau partenariat euro-marocain à travers l'accord d'association.

La conclusion d'un nouvel accord d'association entre le Maroc et l'Union Européenne après de laborieuses et difficiles négociations⁽²⁾ constitue en effet un projet ambitieux. Prétendant donner naissance à un partenariat global entre l'Europe et la Méditerranée, ce projet englobe tous les aspects des échanges entre les deux partenaires. S'agissant en particulier de l'accord d'association entre le Maroc et l'Union Européenne⁽³⁾ d'une durée illimitée et dont l'entrée en vigueur interviendra après qu'il aura été ratifié par les deux parties, il repose sur les axes suivants : dialogue politique, établissement progressif d'une zone de libre-échange, une coopération économique, une coopération sociale et culturelle et une coopération financière.

1-1-1 Le dialogue politique.

L'introduction du dialogue politique dans le titre premier de l'accord constitue en fait une innovation mais soulève aussi certaines interrogations.

-
- (1) Sur cet aspect, V. Lekbir KHERRAITI, "le cadre juridique des relations du Maroc et de l'Union européenne", Thèse pour le Doctorat d'Etat en droit public, Faculté de Droit de Rabat - Agdal, janvier 1997, pp 461-464.
 - (2) Le blocage des négociations était dû en particulier aux contingents à accorder au Maroc pour certains produits agricoles (tomates pommes de terre) les fleurs coupées ou les conserves de sardines... ainsi que le volet financier.
 - (3) V. Accord euro-méditerranéen établissant une association entre les Communautés Européennes et leurs Etat membres, d'une part et le Royaume du Maroc d'autre part. COM/Final/MA 15-11-1995. Le texte de cet accord a été publié, mais sans les protocoles et les annexes par le matin du sahara et du Maghreb, 27 février 1996, pp. 5-8 et par l'A.E.M, série "tables rondes", avril 1996, op.cit. pp 159. 201.

Conformément aux dispositions de l'article 3, "un dialogue politique régulier est instauré entre les parties. Il permet d'établir entre les partenaires des liens durables de solidarité qui contribueront à la prospérité, à la stabilité et à la sécurité de la région méditerranéenne et développeront un climat de compréhension et de tolérance entre cultures". Ce dialogue vise la "concertation régulière sur les questions internationales" (Article 3, 3 alinéa), et porte "sur tous les sujets présentant un intérêt commun pour les parties et plus particulièrement, sur les conditions propres à garantir la paix, la sécurité et le développement régional en appuyant les efforts de coopération, notamment au sein de l'ensemble maghrébin (article 4).

La formulation de ce dialogue étant générale, il y a lieu de se questionner sur la nature exacte de ce dialogue et ses contours. Certes, s'il est prévu que ce dialogue embrasse aussi bien les aspects bilatéraux que multilatéraux, même au sein de l'ensemble maghrébin, faut-il en déduire que ce dialogue va concerner tous les pays de l'U.M.A ou tout simplement des pays déjà associés - Tunisie et Maroc ou potentiellement associés-Algérie?

Etant donné l'état actuel de blocage de l'UMA, combiné au manque de personnalité juridique internationale, il est fort douteux que le dialogue politique va concerner les deux entités (Union Européenne, UMA).

Néanmoins, l'approche de ce dialogue selon l'Union Européenne repose sur la liaison faite entre la stabilité interne et externe de chaque Etat et par conséquent de toute la région comme l'a souligné Gabriel BUSQUETS⁽⁴⁾. En effet, selon lui, ce pilier politique "se propose de réaffirmer toute une série de principes communément admis... C'est ainsi qu'on s'engage au respect

(4) V. Gabriel BUSQUETS, "la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, éléments introductifs pour un débat", "la conférence euro-méditerranéenne de Barcelone et les enjeux du nouveau partenariat maroco - européen". A. E. M, séries "tables rondes, avril 1996, pp. 15-28.

des droits de l'homme et des libertés fondamentales, au développement de la démocratie et de l'état de droit, au respect de la diversité et du pluralisme, au respect de l'égalité souveraine, l'intégrité territoriale, l'abstention du recours à la force dans les relations inter-étatiques et le renforcement de la coopération pour combattre le terrorisme, ainsi que certains objectifs en matière de non-prolifération et de désarmement⁽⁵⁾.

Si tous ces principes ne soulèvent pas d'objections majeures de la part du Maroc dans leur acceptation, il est fort probable que le dialogue politique envisagé sera largement dominé par l'aspect sécuritaire en ce qui concerne le Maghreb⁽⁶⁾ (intégrisme, immigration, terrorisme, drogue...). Ainsi, pour que ce dialogue ait un sens, il faut qu'il embrasse toutes les questions d'intérêt commun et ne se cantonne pas aux aspects sus-mentionnés.

Aussi, tout dialogue, qu'il soit euro-méditerranéen, euro-maghrébin ou euro-marocain sur tous les aspects et principes évoqués (droits de l'homme, état de droit, démocratie, intégrité territoriale...) doit prendre en considération la spécificité de chaque partenaire. Cette exigence est d'autant plus essentielle que son respect contribuera largement à l'instauration d'un partenariat irréversible. La prise en considération de la spécificité marocaine et son évolution politique propre doit guider tout dialogue comme l'a réaffirmé Sa Majesté le Roi dans son discours devant l'Assemblée Nationale française le 7 mai 1996⁽⁷⁾.

De même, ce dialogue politique implique de la part de l'Union Européenne le respect de la souveraineté du Maroc et de son intégrité

(5) Ibid, pp 21-22.

(6) V. Chedly AYARI, "La Tunisie et l'Europe : pour un nouveau partenariat", in: "Maghreb-Union Européenne, nouveau partenariat" Annales marocaines d'économie, n° 15, printemps 1996, pp. 43-63, (particulièrement pp. 53-55). V. également Abdelkrim BELGUENDOUZ, "La conférence euro-méditerranéenne de Barcelone, éléments d'évaluation critique avec quelques questions à l'Europe", in Tables rondes de l'A.E.M. avril 1996 op.cit. pp. 29-96.

(7) V. Le texte de ce discours, in, le Matin du Sahara et du Maghreb, 8 mai 1996.

territoriale, surtout lorsqu'on sait la position de certains partis politiques au Parlement Européen, hostiles à la récupération du Sahara marocain. C'est pourquoi, toute ingérence de l'Union Européenne dans les affaires intérieures des pays méditerranéens ou toute conditionnalité de l'aide ne peuvent que vider le dialogue politique de son sens.

1-1-2 : L'établissement progressif d'une zone de libre-échange

L'accord prévoit dans son article 6 la réalisation progressive d'une zone de libre-échange au cours d'une période de transition de douze ans à compter de la date de son entrée en vigueur et en conformité avec les dispositions de l'O.M.C.

En effet, le principe de base consiste en la libre circulation des marchandises. Toutefois, si l'accord prévoit un libre-échange total pour les produits industriels-à quelques exceptions près, les produits agricoles et de pêche vont bénéficier d'une plus large libéralisation de part et d'autre et ce, d'une manière progressive. Il en est de même pour la circulation des capitaux.

- Les produits industriels : ils sont admis à l'importation dans la communauté en exemption de droits de douane et taxes d'effet équivalent (article 9). De même, les exportations européennes de produits industriels sont admises à l'importation au Maroc en exemption de droits de douanes et taxes d'effet équivalent à l'exception des produits visés par les annexes 3 à 6 (article 11, 1). Pour les produits de l'annexe 3, les droits de douane et taxes d'effet équivalent seront éliminés selon le calendrier suivant :

- A l'entrée en vigueur de l'accord, chaque droit et taxe est ramené à 75% du droit de base :

- Un an après : 50% du droit de base ;
- Deux ans après : 25% du droit de base ;
- Trois ans après : les droits restants sont éliminés".

Pour les produits de l'annexe 4, ils seront éliminés de la manière suivante :

- Chaque droit et taxe est ramené à 90% du droit de base et ce, trois ans après l'entrée en vigueur de l'accord ;

- Une diminution de 10% est prévue chaque année après l'élimination des droits restants au cours d'une période de 12 ans.

En outre, pour les produits textiles et d'habillement⁽⁸⁾ les prix de référence qui leur sont appliqués, vont être éliminés "progressivement sur une période de trois ans à partir de l'entrée en vigueur de l'accord" (article 12, §1). Mais, dans leur déclaration commune relative à ces produits, il est stipulé que les deux parties "conviennent que .. le calendrier d'élimination des prix de référence ainsi que la réduction tarifaire ... seront convenus avant la signature de l'accord par un échange de lettres".

Ainsi, si le principe essentiel est l'élimination totale des droits de douane et taxes d'effet équivalent au cours d'une période transitoire de 12 ans, il faut relever que l'accord ménage au Maroc un délai pour restructurer son industrie et surtout pour protéger les industries naissantes⁽⁹⁾.

- **Les produits agricoles et de la pêche** : En vertu de l'article 16 de l'accord, les deux parties "mettent en oeuvre de manière progressive une plus grande libéralisation de leurs échanges réciproques de produits agricoles et de produits de la pêche".

Etant à l'origine du blocage des négociations, l'apport essentiel de cet accord concerne les quantités, les prix d'entrée et le calendrier des exportations agricoles marocaines les plus sensibles à savoir les tomates, les pommes de terre, les oranges fraîches, les mandarines et clémentines et les

(8) V. L'Annexe V de l'accord.

(9) V. L'article 14 de l'accord.

fleurs coupées...(..). En effet, les contingents tarifaires et les quotas alloués au Maroc s'inscrivent en hausse par rapport à l'offre européenne lors des négociations. A titre d'exemple, il faut citer les chiffres suivants :

- 150.676 tonnes pour les tomates entre le 1er octobre et le 31 mars, alors que l'offre européenne était de l'ordre de 130.000 tonnes, à un prix d'entrée conventionnel de 500 Ecus la tonne⁽¹⁰⁾ au lieu de 900 auparavant.

- 5.000 tonnes pour les fleurs coupées et boutons de fleurs frais (au lieu de 800 tonnes auparavant exportés vers les pays de l'Union Européenne et 560 tonnes vers la France). Mais cette quantité autorisée entre le 15 octobre et le 14 mai ne sera réalisée qu'à partir de la période 1998-1999⁽¹¹⁾.

- 120.000 tonnes pour les pommes de terre de primeur entre le 1er décembre et le 31 avril, au lieu de 93.000 tonnes comme contingent proposé au départ par l'offre européenne.

- 340.000 tonnes d'oranges fraîches et 150.000 tonnes pour les mandarines et clémentines. Une augmentation de l'ordre de 3% des montants des contingents ou quantités de référence est prévu chaque année, du 1er janvier 1997 au 1er janvier 2000⁽¹²⁾.

Les produits de la pêche originaires du Maroc⁽¹³⁾, sont admis à l'importation dans la Communauté en exemption de droits de douane. Quant aux préparations et conserves de sardines, elles ne bénéficieront du libre accès qu'à partir de 1999. En attendant cette date, ces produits continuent de bénéficier de l'application de la franchise tarifaire dans les limites d'un

(10) Pour plus de détails V. le protocole n° 1 relatif au régime applicable à l'importation dans la Communauté des produits agricoles originaires du Maroc.

(11) En fait pour la période 1995/96, le contingent est de 3600 tonnes, il sera de 4100 tonnes en 1996/97, 4500 tonnes en 1997/98.

(12) V. article 1 §2 du protocole n° 1. Cette disposition concerne aussi d'autres produits tels que les tomates, les oignons, les concombres et cornichons, les jus d'organes dont le contingent est de 33.607 tonnes.

(13) V. Protocoles n° 2 de l'accord, article 1er.

contingent de 19.500 tonnes pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1996 de 21.000 tonnes pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1997 et de 22.500 tonnes pour la période du 1er janvier au 31 décembre 1998⁽¹⁴⁾.

Quant au régime applicable à l'importation au Maroc des produits agricoles originaires de la Communauté, le protocole n°3 fixe les droits de douane à l'importation dans les limites des contingents tarifaires. Ainsi, et à titre indicatif, les droits de douane varient de 2,5% pour les animaux vivants, ou certaines graines destinés à l'ensemencement, graines de betteraves à sucre, de luzerne ou de légumes et peuvent atteindre jusqu'à 215% pour les graisses et huiles animales ou végétales.

Toutefois, l'accord prévoit dans son article 18 l'examen de la situation à partir du 1er janvier 2000 afin "de fixer les mesures de libéralisation à appliquer par la Communauté et le Maroc à partir du 1er janvier 2001".

Ainsi, il apparaît que la période transitoire (de 5 ans puis de 7 ans) est une étape cruciale pour l'agriculture marocaine dans son ensemble afin qu'elle s'adapte à la concurrence européenne. Néanmoins, la pénétration des produits agricoles marocains sur le marché européen continuera de subir les conséquences de la Politique Agricole Commune et des principes de l'O.M.C. En effet, toute libéralisation dans ce secteur ne pourra qu'affaiblir l'agriculture marocaine du fait du protectionnisme pratiqué par l'Union Européenne.

Par ailleurs, dans l'objectif de création d'une zone de libre-échange, l'accord prévoit d'inclure "le droit d'établissement des sociétés d'une partie sur le territoire de l'autre partie et la libéralisation de la fourniture de services par les sociétés d'une partie envers les destinataires de services dans une autre partie" (article 31). Cette tâche est confiée au conseil d'association qui doit prendre en considération les obligations contenues dans l'Accord général sur le commerce des services annexés à l'Accord instituant l'O.M.C. Dans ce

(14) Au delà de ce contingent, le droit de douane appliqué est respectivement de l'ordre de 6%, 5% et 4% V. article 2 du protocole n° 2 de l'accord.

sens, le conseil d'association examinera la possibilité d'atteindre cet objectif au plus tard cinq ans après l'entrée en vigueur de l'accord.

Dans le même but, l'accord contient un certain nombre de dispositions à caractère économique. Il est prévu tout d'abord que les paiements courants relatifs à des transactions relevant de la balance des capitaux et que les deux parties "assurent, à partir de l'entrée en vigueur du présent accord, la libre-circulation des capitaux concernant les investissements directs au Maroc, effectués dans des sociétés constituées conformément à la législation en vigueur, ainsi que la liquidation et le rapatriement du produit de ces investissements et de tout bénéfice en découlant" (article 34). L'objectif est la libéralisation intégrale de la circulation des capitaux dès que "les conditions nécessaires seront réunies".

En outre, des règles de concurrence sont incluses dans l'accord (article 36), pour assurer une meilleure transparence aussi bien dans l'octroi de l'aide publique que dans les situations de monopole. Ainsi, les deux parties doivent ajuster "progressivement (...) tous les monopoles d'Etat à caractère commercial de manière à garantir que pour la fin de la cinquième année suivant l'entrée en vigueur de l'accord, il n'existe plus de discrimination en ce qui concerne les conditions d'approvisionnement et la commercialisation des marchandises entre les ressortissants des Etats membres et ceux du Maroc" (article 37). De même, les deux parties se sont engagées en vertu des dispositions de l'article 39 à la mise en oeuvre d'une "protection adéquate et effective des droits de propriété intellectuelle, industrielle et commerciale".

Tout en se fixant aussi comme objectif, la libéralisation réciproque et progressive des marchés publics (article 41), les deux parties entendent mettre en oeuvre "les moyens propres à promouvoir l'utilisation par le Maroc des règles techniques de la Communauté et des normes européennes relatives à la qualité des produits industriels et agro-alimentaires, ainsi que les procédures de certification" (article 40).

Ainsi, l'établissement d'une zone de libre-échange devra être graduelle en tenant compte des contraintes des deux parties. C'est pourquoi d'ailleurs que des mesures de sauvegarde sont prévues⁽¹⁵⁾ pour le régime des échanges ou en matière de balance des paiements puisque les parties peuvent prendre des mesures de restriction en conformité avec les règles du GATT et du F.M.I⁽¹⁶⁾.

1-1-3 La coopération économique.

La nouvelle coopération envisagée dans l'accord est multi-sectorielle. S'inscrivant dans le cadre du nouveau partenariat, "elle a pour objectif de soutenir l'action du Maroc en vue de son développement économique et social durable (art.42). Cette coopération s'appliquera aux secteurs d'activités "subissant des contraintes et des difficultés internes ou affectées par le processus de libéralisation de l'ensemble de l'économie marocaine et plus spécialement par la libéralisation des échanges entre le Maroc et la Communauté" (art.43).

En fait, la coopération économique énumère un grand nombre de domaines, et doit se réaliser à travers un dialogue économique, les échanges d'information, des actions de conseil et d'expertise ou l'exécution d'action conjointes et l'assistance technique, (art.44). Cette coopération doit reposer sur les éléments suivants :

- Le renforcement de la coopération régionale (art.45) ;
- L'amélioration du secteur de l'éducation et de la formation (art.46) ;
- Le resserrement des liens de coopération en matière scientifique, technique et technologique (art.47) ;
- La poursuite de la coopération dans le domaine de l'environnement (art.48).

(15) V. les articles 25 à 28.

(16) V. L'article 35.

- L'intensification de la coopération dans le domaine industriel (art.49) ;
- La modernisation et la restructuration des secteurs de l'agriculture et de la pêche ainsi que la diversification des productions et des débouchés extérieurs (art.54).
- La restructuration et la modernisation des infrastructures routières, ferroviaires, portuaires et aéroportuaires... (art.55) ;
- L'amélioration des télécommunications et la diffusion de nouvelles technologies de l'information (art.56) ;
- Le renforcement de la coopération en matière énergétique (art.57) ;
- Le développement de la coopération dans le domaine touristique (art.58) ; douanier (art.59) et dans le domaine statistique (art.60).

En outre, l'accord prévoit la coopération en matière de normalisation et d'évaluation de la conformité (art .51) ainsi que le rapprochement des législations dans les différents domaines couverts par l'accord et le secteur financier (art. 52 et 53). De même, il est prévu l'élargissement de la coopération dans le domaine de la production, du trafic de drogue et des stupéfiants (art.62) ainsi que l'intensification de la lutte contre le blanchiment de l'argent provenant des "activités criminelles en général et du trafic illicite de la drogue en particulier" (art.61).

par ailleurs, si les domaines de la coopération économique ne sont pas exhaustifs, puisqu'il est prévu dans l'article 43, §5 que les parties peuvent déterminer "d'un commun accord, d'autres domaines de la coopération", il y a lieu de relever que l'innovation majeure consiste en la dynamisation de l'investissement privé européen au Maroc. A cet effet, l'article 50 stipule : "la coopération vise la création d'un climat favorable aux flux d'investissements et se réalise notamment à travers :

- L'établissement de procédures harmonisées et simplifiées, des mécanismes de co-investissement (en particulier entre les petites et moyennes

entreprises) ainsi que des dispositifs d'identification et d'information sur les opportunités d'investissement :

- L'établissement d'un cadre juridique favorisant l'investissement. le cas échéant, par la conclusion, entre le Maroc et les Etats membres, des accords de protection des investissements et d'accords destinés à éviter la double imposition".

Ainsi, la nouvelle coopération envisagée devrait en principe concerner plusieurs secteurs mais elle doit s'insérer dans le cadre du partenariat euro-méditerranéen. En effet, cette coopération se situera aussi bien au niveau du Maroc avec l'Union Européenne qu'au niveau du Maroc avec les autres partenaires méditerranéens. C'est dire donc que le libre-échange ne concerne pas que les relations du Maroc avec l'Union Européenne mais doit aussi se faire entre les pays du pourtour méditerranéen.

Si l'éventail de cette coopération est vaste, il n'en demeure pas moins qu'il sera nécessaire, à travers le dialogue économique projeté, de déterminer les priorités, pour asseoir des relations de co-développement.

En outre, un tel projet de co-développement doit être basé sur un effort majeur d'accroissement de l'investissement et un réel transfert de la technologie et du savoir-faire comme nous l'avons souligné précédemment⁽¹⁷⁾. De même, l'intégration économique du Maroc dans ce vaste espace dépend dans une large mesure des moyens financiers mis à sa disposition par l'Union Européenne.

1-1-4 La coopération sociale et culturelle.

Comme dans l'accord de 1976, le nouvel accord, au delà des dispositions relatives aux travailleurs, contient des nouveautés, en

(17) V. à cet égard les propositions de la commission Européenne, in. "Renforcement de la politique méditerranéenne de l'Union Européenne : propositions sur la mise en œuvre d'un partenaire euro - méditerranéen", Bulletin de l'Union Européenne, supplément 2/95, pp. 35-36.

introduisant un dialogue dans le domaine social et définit les actions de coopération en matière sociale et culturelle⁽¹⁸⁾.

S'agissant des dispositions relatives aux travailleurs, c'est le même principe retenu à savoir la non - discrimination en ce qui concerne les conditions de travail, de rémunération et de licenciement⁽¹⁹⁾ ainsi que dans le domaine de la sécurité sociale (prestations de maladie et de maternité, d'invalidité, de vieillesse, de survivants, d'accident de travail et de maladie professionnelle, les allocations de décès, les prestations de chômage et les prestations familiales...)⁽²⁰⁾, De son côté, le Maroc est tenu d'accorder un régime analogue pour les travailleurs européens occupés sur son territoire.

Néanmoins, l'appel du Maroc en faveur d'une libre circulation des travailleurs marocains bénéficiant d'un titre de séjour, sur l'ensemble du territoire de la Communauté est resté lettre morte. De même, il est à relever que les travailleurs clandestins ne pourront pas bénéficier des dispositions de l'accord (article 66).

Quant au dialogue social envisagé, il constitue conformément aux dispositions de l'article 69, §2 "l'instrument de la recherche des voies et conditions de progrès à réaliser pour la circulation des travailleurs, l'égalité de traitement et l'intégration sociale des ressortissants marocains et communautaires résidant légalement sur les territoires des Etats hôtes". Ce dialogue doit porter sur les problèmes relatifs :

- "- aux conditions de vie et de travail des communautés migrantes ;
- aux migrations ;
- à l'immigration clandestine et aux conditions de retour des personnes en situation irrégulière ;

(18) Titre VI, articles 64 à 74.

(19) La non-discrimination en ce qui concerne le licenciement est une disposition nouvelle.

(20) L'article 65, §1, 2e alinéa, définit la notion de sécurité sociale.

- aux actions et programmes favorisant l'égalité de traitement entre les ressortissants marocains et communautaires, la connaissance mutuelle des cultures et civilisations, le développement de la tolérance et l'abolition des discriminations" (art.63.§3).

A cet effet, l'accord définit dans son article 71. les actions prioritaires à mener. Il s'agit des actions suivantes :

- La réduction de la pression migratoire, notamment à travers l'amélioration des conditions de vie, la création d'emplois et le développement de la formation dans les zones d'émigration ;

- la réinsertion des personnes rapatriées ;

- La promotion du rôle de la femme dans le processus de développement et les médias et ce, dans le cadre de la politique marocaine en matière ;

- le développement et le renforcement des programmes du planning familial et de la protection de le mère et de l'enfant ;

- l'amélioration du système de protection sociale ;

- l'amélioration du système de couverture sanitaire ;

- la mise en oeuvre et le financement de programmes d'échanges et de loisirs en faveur de groupes mixtes de jeunes d'origine européenne et marocaine, résidant dans les Etats membres, en vue de promouvoir la connaissance mutuelle des civilisations et favoriser la tolérance".

Dans le même ordre d'idées, une coopération culturelle est envisagée et ce, dans le but de l'amélioration de la connaissance et la compréhension réciproques. Cette coopération devrait reposer sur un "dialogue culturel durable" et une attention particulière doit être accordée" aux publics jeunes et aux moyens d'expression et de communication écrits et audiovisuels aux

questions liées à la protection du patrimoine et à diffusion du produit culturel" (art.74).

L'importance de la communauté marocaine installée dans l'Union Européenne (80% du total des ressortissants marocains à l'étranger) plaide en faveur d'un nouveau cadre de relations dans ce domaine. Or, si aucun changement notable dans les dispositions juridiques n'est apparent, il faut avouer que c'est surtout l'immigration clandestine qui retient le plus l'attention de l'Europe⁽²¹⁾. En effet, cette question continue de peser lourdement sur les relations de l'Union Européenne avec ses partenaires- notamment maghrébins. Certes, des actions de différentes nature sont prévues pour s'attaquer à l'origine du mal mais ceci implique la programmation d'une aide substantielle de la part de l'Union Européenne et "la prise en charge (relative) des problèmes structurelles des pays du Sud"⁽²²⁾.

De plus, il faut miser sur l'avenir pour la concrétisation réelle des actions dans le domaine social et culturel pour que celles-ci ne soient pas que des voeux pieux. Ceci nécessitera certainement du temps pour faire une évaluation approfondie de cette coopération sociale et culturelle.

1-1-5 La coopération financière

Le but assigné à la coopération financière est "la réalisation des objectifs de l'accord" (article 75, 1er alinéa). Cette coopération s'appliquera, outre les axes de la coopération économique, sociale et culturelle, dans les domaines suivants :

- La facilitation des réformes visant la modernisation de l'économie ;
- La mise à niveau des infrastructures économiques ;

(21) V. Les propositions de la Commission Européenne pour le renforcement de la politique méditerranéenne et les conclusions de la conférence de Barcelone, in. Bulletin de l'Union Européenne, supplément 2/95, op.cit. p 39 et p 67.

(22) V. Abdelkrim BELGUENDOZ, "la conférence méditerranéenne de Barcelone, éléments d'évaluation critique avec quelques questions à l'Europe", op. cit. p 80.

- La promotion de l'investissement privé et des activités créatrices d'emplois ;

- La prise en compte des conséquences sur l'économie marocaine de la mise en place progressive d'une zone de libre-échange, notamment sous l'angle de la mise à niveau et de reconversion de l'industrie ;

- l'accompagnement des politiques mises en oeuvre dans les secteurs sociaux".

En outre, l'accord prévoit dans son article 76, un appui de la part de l'Union Européenne, au programme d'ajustement structurel "visant au rétablissement des grands équilibres financiers et à la création d'un environnement économique propice à l'accélération de la croissance, tout en veillant à améliorer le bien être social de la population⁽²³⁾.

Conçue comme un moyen de corriger les différents déséquilibres (économiques, commerciaux), la coopération financière est appelée en principe à s'accroître pour faire face à cette nouvelle donne de partenariat euro-méditerranéen et l'établissement d'une zone de libre-échange.

En effet, l'enveloppe financière globale prévue pour les partenaires tiers méditerranéens et de l'ordre de 4685 millions d'Ecus⁽²⁴⁾ soit l'équivalent de 51.535 millions de Dirhams. Cette enveloppe, englobant la période 1995-1999 sera répartie comme suit⁽²⁵⁾.

- 1995 : 550 millions d'Ecus

- 1996 : 900 millions d'Ecus

- 1997 : 1000 millions d'Ecus

(23) Ces dispositions s'inspirent largement de règlement (CE) du conseil relatif à des mesures financières et techniques visant à soutenir la réforme des structures économiques et sociales des territoires et des pays tiers - méditerranéens. V. à ce sujet, Bulletin de l'Union Européenne, supplément 2/95, op.cit. pp 45-53.

(24) 1 Ecu vaut environ 11 Dh.

(25) V. Bulletin de l'Union Européenne, supplément 2/95, op.cit. 70.

- 1998 : 1092 millions d'Ecus

- 1999 : 1143 millions d'Ecus

En fait, les protocoles financiers vont céder la place à partir de 1997 à une seule ligne budgétaire MEDA - à l'instar du programme PHARE pour les pays de l'Europe Centrale et Orientale - Quant au montant financier dont bénéficiera le Maroc, il serait de l'ordre d'environ "450 millions d'Ecus sur le budget communautaire et autant de prêts de la Banque Européenne d'Investissement, soit à peut près le double de l'effort antérieur"⁽²⁶⁾.

2 - L'impact de la création d'une zone de libre-échange sur les relations euro-marocaines.

La signature de l'accord d'association le 26 février 1996 entre le Maroc et l'Union Européenne⁽²⁷⁾ et qui est appelé à remplacer l'accord de coopération de 1976 répond à la logique d'une révision irréversible dans les relations futures des deux partenaires.

Cet accord est essentiel pour l'équilibre économique et social du Maroc compte tenu de l'importance des relations euro-marocaines dans le domaine commercial, financier, technologique et humain.

Embrassant de larges domaines de coopération, c'est surtout le volet relatif à la constitution d'une zone de libre-échange qui suscite le plus d'interrogations. En effet, l'instauration d'une zone de libre-échange entre l'Union Européenne et le Maghreb⁽²⁸⁾ constitue une première étape avant son extension à l'ensemble des pays tiers méditerranéens, comme il a été souligné précédemment.

(26) V. Jacques et Collette NEME, "les perspectives d'une zone de libre-échange entre la Communauté Européenne et le Maroc", op.cit. p. 222.

(27) Le Parlement Européen vient de donner son avis conforme à cet accord le 6 juin 1996 par 263 voix pour, 64 contre et 8 abstentions.

(28) La Commission Européenne vient de recevoir un mandat de négociations avec l'Algérie pour la conclusion d'un accord d'association, le 10 juin 1996.

Cette stratégie, dictée par les mutations commerciales internationales depuis la conclusion du cycle de l'Uruguay Round à Marrakech avec comme objectif la fin du système préférentiel octroyé par l'Union Européenne aux pays tiers méditerranéens notamment pour les produits manufacturiers, a comme finalité, le souci de répondre aux nouvelles tendances de l'économie mondiale.

La création d'une zone de libre-échange euro-méditerranéenne pose donc toute la problématique de savoir jusqu'où ira l'intégration car la symétrie n'est qu'apparente entre les deux ensembles. En effet, le poids économique des pays tiers méditerranéens reste faible comparé à celui de l'Union Européenne puisque "plus de 87% du produit Intérieur Brut (P.I.B) total du bassin méditerranéen est concentré dans la rive Nord⁽²⁹⁾. De même, la production des pays tiers méditerranéens, qui était de l'ordre de "380 millions de dollars en 1993, n'est que de 5% du P.I.B de l'Union Européenne"⁽³⁰⁾. Ensuite, il est douteux de parler d'une entité méditerranéenne car les pays tiers méditerranéens ne constituent pas un ensemble homogène. En fait, le seul secteur qui semble être spécialisé est le secteur manufacturier sur des segments d'exportations similaires.

Dans de telles conditions, la création d'une zone de libre-échange entre l'Union Européenne et les pays tiers méditerranéens, c'est à dire entre pays de niveau inégal de développement "n'a de sens que si elle s'appuie sur des politiques d'accompagnement impliquant des interventions fortes de la part des pouvoirs publics et des aides de la part des pays les plus développés. L'Europe serait bien inspirée de ne pas se rallier traditivement à une philosophie dépassée qui fait aveuglement confiance aux forces du marché"⁽³¹⁾.

(29) Selon Sami NAIR, "Pour le codéveloppement en Méditerranée", le Monde, 7 mars 1995, p. 16.

(30) D'après Gérard KEBABDJIAN, "contre les douteuses recettes de libre-échange : la Méditerranée horizon naturel de l'Europe", le Monde Diplomatique, novembre 1995, pp. 14-15.

(31) V. G. KEBABDIAN "La Méditerranée, horizon naturel de l'Europe" op.cit. p 15.

Toutefois, l'évaluation des effets de la création d'une zone de libre-échange n'est pas aisée car d'un côté comme de l'autre, il y a des contraintes qui se doublent de défis. En effet, comme l'a posé clairement Gérard KABABDJIAN, "sur le plan analytique, l'évaluation des impacts d'une zone de libre-échange sur le pays à niveau de développement le plus faible reste un objet de recherches malgré la mise au point d'une méthodologie opérationnelle et des travaux économétriques récents"⁽³²⁾.

Cette affirmation est corroborée par le rapport de la Banque Mondiale en date du 15 septembre 1995 dans les termes suivants : "théoriquement, les avantages que le Maroc retirerait d'un accès en franchise de douane à l'Union Européenne (dans le cadre d'un Accord de libre - échange bien sûr) sont semblables à ce que l'Union Européenne gagnerait grâce à un accès en franchise au marché marocain". Les bénéfices nets directs que le Maroc pourrait tirer de son association de libre-échange avec l'Union Européenne "sont difficiles à calculer, étant donné la diversité des biens importés par le Maroc"⁽³³⁾.

Toutefois, d'après les estimations de la Banque Mondiale, le maintien de l'accès du Maroc aux marchés de l'Union Européenne pourrait lui procurer un bénéfice de 1 milliard de Dirhams alors que le Trésor Public perdrait une recette de l'ordre de 8,5 milliards de Dirhams "correspondant au montant des revenus tarifaires auquel l'Etat renoncerait" à cause de l'association de libre-échange. "Si l'offre de la plupart des biens exportés par l'Union Européenne vers le Maroc est parfaitement élastique... alors les gains nets seraient positifs sans toutefois être importants. Ceci reste vrai même si l'on ne tenait pas compte de l'effet du maintien de l'accès du Maroc aux marchés de l'Union Européenne"⁽³⁴⁾.

(32) V. Gérard KEBABDJIAN, "le libre - échange euro - maghrébin : une évaluation macro-économique", Revue Tiers-Monde, n° 114, octobre-décembre 1995, pp 747-770 (p. 748).

(33) V. Rapport de la Banque Mondiale du 15 septembre 1995, volume II, Annexe, op.cit. pp 14 et suiv.

(34) Ibid, pp. 16-17.

En outre, une étude basée sur une simulation de la Banque Mondiale en 1993⁽³⁵⁾ fait ressortir d'après M. Gérard KEBABDJIAN que "le principal résultat auquel parviennent les autres (de la simulation de la Banque Mondiale) est que l'effet global est positif pour le Maroc, bien que faible. Le gain en "bien-être"⁽³⁶⁾ (évalué comme un surcroît de revenu) se monte à 1,5% du P.I.B (au total) dans le cas de la création d'une Z.L.E avec la seule CEE, et peut augmenter jusqu'à 2,5% dans le cas d'une ouverture douanière à l'égard de tous les pays... L'effet positif résulte de la croissance des exportations d'un nombre minime de secteurs : dans l'agriculture, du fait de la disparition des quotas d'importations de la CEE (agrumes et légumes principalement) ; dans l'industrie, le secteur des phosphates. La plupart des autres secteurs se révèlent durement touchés par la déprotection, en particulier ceux des céréales, de la viande, des produits laitiers et du sucre. Le gain global (modéré) est le solde de ces deux évolutions divergentes".

Si le bilan reste douteux, la création d'une zone de libre-échange a des contraintes :

- sur le plan industriel, il semble que 40% des industries qui sont tournées vers le marché local ne sont pas "compétitives ou économiquement non viables mais jusqu'à présent protégées de l'extérieur (huile alimentaire, beurre, lait, industrie métallurgique de base, chimie et parachimie, électricité, tissage...". A cela s'ajouterait 20% des industries" potentiellement compétitives sous réserves de certains ajustements liés notamment aux coûts de l'énergie et au management (matériaux de construction, confection, bonneterie, article de cuir...,⁽³⁷⁾. Devant un tel constat, il devient impératif de

(35) Cité par Gérard KEBABDJIAN, "le libre-échange euro-maghrébin : une évaluation macro économique", op.cit, p. 753.

(36) Aussi, dans son rapport du 15 septembre 1995, la Banque Mondiale tire la même conclusion en soutenant que la "libéralisation vis-à-vis du reste du monde permettrait une plus grande

(37) augmentation du bien-être au Maroc", p 17.
V. Taïb FASSI FIHRI, "Relations Maroc/CEE : les contours d'un nouveau partenariat politique et économique", in, "libre-échange : quel avenir pour les relations Maroc-CEE ?", op.cit. pp 43-55 (p. 49).

procéder à une évaluation précise sur les secteurs qui seraient appelés à disparaître ou ceux qui nécessitent une restructuration approfondie et prendre par conséquent les mesures adéquates d'accompagnement de cette restructuration.

Certes, le Maroc peut tirer profit de son ouverture et notamment grâce à la baisse des prix des produits importés et principalement les biens d'équipement. Comme le souligne M. Gérard KEBABDJIAN⁽³⁸⁾ "la baisse du prix des intrants importés est, en effet, le vecteur principal par lequel les pays du Maghreb peuvent espérer tirer profit de la création d'une ZLE sur le plan industriel et commercial. Cette baisse résulte mécaniquement de l'abaissement des droits de douane et est susceptible d'améliorer la rentabilité et la compétitivité des économies du Maghreb. Parallèlement, la déprotection de ces économies est susceptible de stimuler la productivité du fait de la concurrence accrue par les produits importés. Les exportations pourraient donc être activées via l'amélioration des coûts et des conditions de l'offre".

Ainsi donc, pour faire face à la concurrence européenne, le Maroc et plus particulièrement les opérateurs économiques doivent dès à présent s'atteler à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des productions aussi bien des productions traditionnelles destinées à l'exportation que des produits importés (blé, viandes, lait et produits laitiers...).

En effet, l'agriculture marocaine reste tributaire de certains facteurs et la compétitivité des produits exportés est liée à des facteurs internes tels que le bas coût de la main d'oeuvre et donc du niveau de vie, et absence de couverture sociale... A cela s'ajoute bien sûr une autre contrainte de taille à savoir la rareté de l'eau qu'il faudrait prendre en considération.

(38) V. Gérard KEBABDJIAN : "Le libre-échange euro-maghrébin : une évaluation macro-économique", op.cit. p 754.

Par ailleurs, la réussite de la création d'une zone de libre-échange dépend en grande partie de la politique économique que doit suivre le Maroc.

Ainsi, le Maroc est appelé à s'adapter davantage pour faire face à la concurrence extérieure et tout dépendra en définitive de la politique économique poursuivie. En fait, "le bien global dépend de façon cruciale de la politique budgétaire, de la politique monétaire et de la politique de change accompagnant le démantèlement tarifaire"⁽³⁹⁾.

De même, tout processus d'ajustement et de libéralisation économique nécessite des financements pour la mise à niveau de l'économie marocaine. A cet égard, tout le monde s'accorde sur la nécessité d'une augmentation substantielle de l'investissement étranger comme variable cruciale dans la réussite de la création d'une zone de libre-échange car les gains indirects sont importants⁽⁴⁰⁾.

En effet, "ceux - là, notamment l'accroissement de la confiance des investisseurs étrangers, à la fois dans les perspectives de l'économie marocaine et dans la stabilité des politiques économiques du pays, sont sans doute importants, mais encore plus difficiles à quantifier"⁽⁴¹⁾.

Il est bien évident, comme nous l'avons souligné plus haut, que les flux d'entrée de capitaux européens et extra-européens sont déterminants pour que la création d'une zone de libre-échange ait des effets positifs aussi bien sur le plan macro - économique" pour assurer les améliorations de compétitivité rendues impératives par le nouveau contexte concurrentiel" que " pour assurer un niveau de demande intérieure favorable à la croissance"⁽⁴²⁾.

(39) V. Gérard KEBABDJIAN, "le libre-échange euro-maghrébin : une évaluation macro-économique", op.cit. p. 756.

(40) Ibid. pp. 761 et suiv.

(41) V. Rapport de la Banque Mondial du 15 septembre 1995, op.cit. p 17.

(42) V. Gérard KEBABDJIAN, op.cit. p 761.

S'il est difficile de faire une évaluation exacte ou même approximative des entrées de capitaux susceptibles d'être provoquées par l'instauration d'une zone de libre-échange, certains enseignements sont à tirer s'il l'on fait une comparaison de l'afflux d'investissements directs étrangers aussi bien dans les pays de l'Europe Centrale et Orientale⁽⁴³⁾ que dans les pays tiers méditerranéens.

Ainsi, il semble que les pays d'Europe Centrale et Orientale ont bénéficié d'afflux d'investissements directs plus importants que les pays tiers méditerranéens. D'après Philippe BERAUD⁽⁴⁴⁾, les pays d'Europe Centrale et Orientale (P.E.C.O) "ont reçu un montant d'IDE de l'ordre de 5,6 milliards de dollars de 1990 à 1992" alors que "les pays du Maghreb et la Turquie n'ont obtenu au cours de la même période que 3,7 milliards de dollars. En 1992, les flux d'IDE destinés aux PECO ont atteint 3 milliards de dollars, soit 2% de l'IDE total de l'OCDE et 10% de l'IDE reçu par l'ensemble des pays du Tiers-Monde. On pouvait estimer, poursuit l'auteur, à la mi-93, que 7 à 10 milliards de dollars d'IDE étaient venus alimenter la capacité d'investissement des PECO".

Toutefois, il y a lieu de relativiser car le constat pour le Maroc est plutôt positif puisque l'on assiste à un accroissement rapide des investissements étrangers au Maroc et notamment depuis 1990 et sa part dans les pays tiers-méditerranéens est importante (+36%) en 1993 comme le montre le tableau suivant.

(43) Il s'agit des pays suivants : Pologne, Hongrie, République tchèque, Slovaquie, Bulgarie, Roumanie, Albanie.

(44) V. Philippe BERRAUD : "les accords d'association euro-maghrébins : vers un commerce de coopération ? ", in, "Maghreb-Union Européenne : nouveau partenariat", op.cit. pp. 65-83 (p 76).

Investissements directs étrangers (IDE) au Maroc (en millions de dollars).

	1986	1988	1990	1991	1992	1993
Montants	1	85	165	320	424	522
Taux d'accroissement	-	-	94%	94%	32,5%	23%
Part du Maroc dans les I.D.E. dans les pays méditerranéens	-	4%	9,4%	22,2%	23%	36,3%

Source : Jacques et Colette NEME, *op.cit.*, p.226.

Cette tendance est donc encourageante dans la mesure où la création d'une zone de libre-échange va certainement renforcer la crédibilité du Maroc et la confiance des investisseurs étrangers. Ces flux d'investissements directs étrangers constituent donc un véritable levier pour contribuer d'une manière significative aux projets de développement du Maroc, à l'expansion, la diversification et la Compétitivité des systèmes productifs marocains.

3 - Esquisse d'un bilan du nouveau partenariat.

Ayant eu l'avis conforme du Parlement Européen le 6 juin 1996, l'accord euro - méditerranéen d'association entre le Maroc et l'Union Européenne répond à la logique d'une révision irréversible dans les relations futures des deux partenaires.

Un an après la signature officielle de cet accord, quel est le bilan provisoire que l'on peut tirer même s'il est hasardeux de prétendre faire une évaluation exhaustive.

3-1 Sur le plan des échanges commerciaux

Il est difficile de faire le bilan de cet accord sur le plan des échanges commerciaux surtout que la campagne d'exportation des produits agricoles 1996-1997 est à son début.

Toutefois, l'évaluation des effets de la création d'une zone de libre-échange doit être analysée à la lumière des contraintes qui pèsent sur les deux partenaires mais aussi des défis à relever notamment par le Maroc.

- Sur le plan industriel, la libéralisation des échanges va être rapide. Cette situation exige une refonte du tissu industriel marocain par sa restructuration et la prise de mesures adéquates d'accompagnement. A cet effet, les opérateurs économiques marocains doivent dès à présent s'atteler à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité des productions aussi bien des produits traditionnels destinés à l'exportation que des produits importés.

- sur le plan agricole, la libéralisation des échanges sera plus lente puisque les relations commerciales de ces produits sont fondées sur la politique agricole commune - P.A.C - Elles sont donc minées de clauses de sauvegarde et de restrictions quantitatives. Les mesures prises à l'encontre des exportations marocaines le 30 juillet 1996 sont édifiantes pour rappeler le "Carcan" dans lequel sont insérées en fait les exportations agricoles marocaines vis à vis de son principal partenaire.

En effet, la Commission a adopté des mesures relatives à la soumission de certains fruits et légumes importés des pays tiers dont le Maroc à des certificats d'importation et le déclenchement de la clause de sauvegarde. Cela s'est traduit par des perturbations des exportations au titre de la campagne 1996-1997 et l'arrêt provisoire des exportations d'agrumes le 5 novembre 1996.

3-2. Sur le plan financier

Le signal de départ du nouveau partenariat euro-marocain a été donné lors de la visite au Maroc de M.Manuel MARIN, vice-président de la commission européenne responsable de la politique méditerranéenne, les 3, 4 et 5 avril 1996.

Dans le cadre du nouvel accord d'association, le montant des ressources du programme MEDA qui sont mises à la disposition du Maroc sont de l'ordre de 450 millions d'Ecus (soit environ 5 milliards de DH). Ce montant sera étalé sur la période 1996-1998, et auquel s'ajouteront les financements de la Banque Européenne d'Investissements.

Le programme MEDA - qui est l'accompagnement financier de la Zone de libre-échange - a été lancé le 15 juillet 1986 après l'adoption du règlement par le Conseil des Ministres de l'Union Européenne.

Ce nouvel instrument financier, entré en vigueur le 23 juillet 1996, retient deux axes principaux pour la coopération économique et financière Union Européenne-Maroc.

- L'appui au processus de transition économique qui vise la mise à niveau du secteur des entreprises et l'accompagnement des réformes économiques ;

- l'appui à une meilleure programmation d'actions dans les domaines visant à l'équilibre socio-économique.

A Cet effet, plusieurs missions techniques de fonctionnaires de la Commission ou de la Banque Européenne d'Investissements ont eu lieu au Maroc au cours des mois de janvier février et mars 1996 pour identifier avec les ministères marocains concernés (Commerce, Industrie et artisanat ; Finances et investissements extérieurs ; Privatisation ; Commerce extérieur) et le secteur privé les projets entrant dans le Cadre de la programmation MEDA.

Dans le cadre de ce programme MEDA pour la période 1996-98, sur un total de 450 millions d'Ecus (environ 5 milliards de DH) le Maroc a pu bénéficier de 190 millions d'Ecus (soit environ 2 milliards de Dh) au cours de l'année 1996. Cette somme est répartie de la manière suivante :

- appui à l'ajustement structurel : 120 millions d'Ecus (1,34 milliards de DH).

- Eau potable et assainissement : 40 millions d'Ecus (445 millions de DH).

- Routes et pistes rurales : 30 millions d'Ecus (330 millions de DH).

Quant au programme d'appui au secteur privé qui doit accompagner l'introduction progressive du libre-échange dans les relations commerciales du Maroc avec l'Union Européenne, il a fait l'objet de discussions le 4 décembre 1996 entre la Commission Européenne, le Gouvernement marocain et les représentants du secteur privé. Il s'agit de projets qui comportent plusieurs domaines d'actions spécifiques et qui sont encore à l'étude :

- Euro - Maroc entreprise : (estimation de 23 millions d'Ecus ou 253 millions de DH).

- Apports en Capital-risque : 45 millions d'Ecus ou 500 millions de DH

- Formation : 38 millions d'Ecus ou 422 millions de DH

- Normalisation / qualité. projet qui sera mis en place courant 1997.

- Appui technique à la promotion des exportations : 72 millions d'Ecus ou 801 millions de DH.

Total : 178 millions d'Ecus ou 1976 millions de DH

A cela s'ajoute d'autres projets qui sont financés hors programmation à l'instar du Crédit Chamal pour l'investissement dans les provinces du nord. l'enveloppe prévue est de l'ordre de 7 millions d'Ecus (77 millions de DH).

En outre, un appui technique à la privatisation est prévu par la Commission et un financement de 750 000 Ecus est déjà décidé. De même, la Commission et la Banque Mondiale ont lancé un projet d'un montant de 1 million d'Ecus à partager par les deux institutions, pour l'appui technique à la participation privée dans les infrastructures.

Conclusion

Le nouveau partenariat entre l'Union Européenne et le Maroc n'est pas le fruit du hasard. Il est la conséquence logique de différentes démarches entreprises de part et d'autre. Il répond également aux exigences du nouveau contexte mondial-effondrement du bloc socialiste, la constitution de groupes économiques régionaux et l'instauration de Zones de libre - échange en Amérique du Nord en plus de l'avènement de l'O.M.C.

Le nouvel accord d'association est en effet ambitieux. Couvrant aussi bien l'aspect financier, les relations commerciales humaines ou politiques, il constitue désormais la nouvelle assise juridique des relations maroco-communautaires.

Si cet accord ménage un délai raisonnable pour la réalisation effective du libre-échange en matière industrielle et agricole et, tient compte par conséquent des contraintes propres de l'économie marocaine, certains défis sont à surmonter.

En fait, la remise sur pied de l'économie marocaine dépend largement :

- de l'adaptation des opérateurs économiques marocaines aux règles de concurrence et l'adoption d'une stratégie d'amélioration de la productivité, la qualité et de compétitivité :

de la nécessité d'un accroissement de flux d'investissements aussi bien marocains, européens qu'étrangers.

la réussite d'un tel projet dépend donc de la volonté du Maroc (Gouvernement, opérateurs économiques) mais aussi une contribution financière importante de la part de l'Union Européenne pour faciliter la transition et lui assurer le succès.

6 Février 1997.

L'ANALYSE COUTS-BENEFICES APPLIQUEE A L'EDUCATION

Maria bel Abbès⁽¹⁾.

L' éducation des populations est aujourd'hui, dans la société marocaine au cœur des débats, précisément sous l'angle de sa rentabilité économique⁽²⁾. Cette "maturation"⁽³⁾ accompagne le renforcement en cours de l'économie de marché et de la logique du calcul économique rationnel. Appliquée à l'éducation⁽⁴⁾, cette approche s'attache à la

(1) Professeur à la Faculté de Sciences Juridiques, Economiques et Sociales, Rabat-Agdal.

(2) L'approche de l'éducation en terme économique n'est cependant pas récente. A. Smith, le père de l'économie politique disait en 1776 dans la "Richesse des Nations": "L'acquisition de talents (par les individus) coûte toujours une dépense réelle produite par l'entretien de celui qui les acquiert, pendant le temps de son éducation, de son apprentissage ou de ses études, et cette dépense est un capital fixé et réalisé pour ainsi dire dans sa personne. Si ces talents composent une partie de sa fortune, ils composent pareillement celle de la société à la quelle ils appartiennent. La dextérité perfectionnée dans un ouvrier, peut être considérée selon le même point de vue qu'une machine ou un instrument d'industrie qui facilite et abrège le travail et qui malgré la dépense qu'il a coûté, restitue cette dépense avec profit". Il dit encore "The minds... of the great body of the people are in danger of really degenerating, while the other elements of civilisation are advancing, unless care is taken, by means of education, to counteract those effects which the simplification of the manual processes has tendency to produce The state derives.. no inconsiderable advantage from their instruction. The more they are instructed, the less likely they are to the delusions of enthusiasm, and superstition, which, among ignorant nations, frequently occasion the most dreadful disorders. An instructed and intelligent people, besides, are always more decent and orderly than an ignorant and stupid one... They are more disposed to examine, and more capable of seeing through... and they are, upon that account, less apt to be misled into unnecessary opposition to the measures of the government".

(3) Cette hypothèse a rencontré dans les années soixante, les plus grandes résistances auprès de l'opinion publique américaine (Schultz, 1961). Au Maroc ce niveau de résistance semble également avoir été dépassé dans la "communauté universitaire", si nous nous référons à l'accueil fait à nos communications sur l'A-C-B entre 1983 et 1985 à différents colloques. Deux critiques nous étaient alors adressées M (1) le caractère "impérialiste de la méthode". (2) la meilleure correspondance de la théorie du filtre ou du signal avec "la réalité marocaine". Or les tests d'hypothèses confirment plus souvent la théorie du capital humain Théoriquement, il n'existe pas d'incompatibilité entre les deux hypothèses.

(4) Le modèle d'Analyse Coûts - Bénéfices a suscité et suscite encore de nombreux applications dans les domaines de la formation en général, de la santé... et des projets de

détermination de critères de choix de projets d'études (Blaug, 1967) dans un cycle ou une filière ou encore suivant diverses modalités quelle soit formelle, non formelle ou informelle⁽⁵⁾.

En fait la méthode d'Analyse Coûts-Bénéfices (A-C-B) permet plus que cela.

Elle constitue un modèle cohérent de décisions dont les implications théoriques et les résultats empiriques permettent d'en faire un instrument opérationnel d'analyse des comportements individuels de demande d'éducation et d'offre de qualifications sur le marché du travail⁽⁶⁾.

Le Présent papier a pour but principal d'analyser la spécificité de la méthode A - C - B quand elle est appliquée à la rentabilité de l'éducation formelle ; laquelle sera estimée à partir de deux bases de données marocaines : celle collectée par nos soins en 1983 et celle de l'enquête nationale sur la population active urbaine (1992).

Mais avant d'aborder les calculs et leurs interprétations (§4), nous expliciterons les hypothèses théoriques (§1), économétriques (§2) et financières d'estimation (§3).

= développement en général. Voir les travaux de Gauthier et Thibault (1993) ; Dasgupta, Sen et Marglin (1973), ou encore ceux de I.M.D. Little et J.A Mirlees (1974) et L. Squire et H. van der Tak (1975).

(5) L'éducation formelle est assurée dans un cadre institutionnel défini par l'ETAT(5) quant à ses contenus, méthodes et objectifs d'enseignement.

L'éducation non formelle est conçue pour faciliter la vulgarisation(5) ainsi que certains types d'apprentissages répondant à une demande ponctuelle et précise. Elle peut s'adresser à toutes les catégories de la population (personnes âgées, femmes au foyer, les enfants, adolescents, travailleurs d'une entreprise.. etc). L'accès à ce type de formation est généralement plus ouvert et s'appuie sur le volontariat,

L'éducation informelle se réalise de manière diffuse dans un processus d'interaction continue et d'interaction infiniment complexe entre les parties et le tout et s'acquiert par la répétition, l'imprégnation(5) ou à l'initiative de l'individu. Il s'adresse donc le plus souvent à l'individu profond. La part de l'informel est cependant limitée à ce que l'environnement (familial, social, professionnel) peut offrir à l'individu.

L'analyse comparée des trois modalités montre bien que l'éducation en tant que phénomène psychologique, social, culturel, politique et économique ne peut être le produit de la seule institution scolaire, qui d'ailleurs ne peut être réduite à la seule éducation formelle.

(6) Voir nos articles à paraître dans les "Annales marocaines d'économie" et dans la RJEM.

1- Les hypothèses du modèle

Le modèle A-C-B s'appuie sur la théorie du capital physique et sur l'hypothèse d'analogie entre capital physique et capital humain. La prise en compte de ce qui fait la spécificité du capital humain en fait un instrument adapté à l'estimation de la rentabilité d'une formation quelles qu'en soient les modalités. En effet :

1-1 la nature coûteuse et productive de toute activité d'éducation permet de l'appréhender "comme" un investissement dans la constitution d'un "stock de biens d'équipements"⁽⁷⁾.

Quand il est incorporé dans l'être humain⁽⁸⁾, cet investissement est une source d'accroissement de "satisfactions et de productivité", de l'individu et de la collectivité à laquelle il appartient.

En tant que source de satisfactions, l'éducation est un bien (un service) qui permet d'améliorer la qualité de vie en tant qu'elle génère de nouvelles

(7) Cette hypothèse a été rendue possible par la théorie du capital physique d'I. Fisher (1930) qui définit celui-ci comme un "stock de toute chose utile pouvant générer un flux de revenus futurs".

(8) Les travaux de T.W. Shultz (1961), J. Mincer (1958), G. Becker (1964) ont permis de conceptualiser la notion d'éducation-investissement d'A. Smith (1776) par application de la théorie fishérienne du capital. Mais ce sont les travaux de E.F. Denison (1962) qui ont ouvert cette perspective si féconde de recherche. A partir d'une fonction de production agrégée de type Cobb-Douglas E.F. Denison estime sur les données américaines portant sur la période allant de 1929 à 1957, les taux d'accroissement des inputs et de l'output, qui sont de:

$$\begin{array}{ll} Q = 2,93\% & a = 0,73 \\ K = 0,45\% & b = 0,27 \\ N = 1,09\% & A = 2,01 \end{array}$$

Où a, b, A sont des réels avec $(a + b = 1)$; Q = L'output ; N = le facteur Travail ; K = le facteur capital. Où A peut être interprété comme la part du taux de croissance de la production qui ne peut être expliquée par la croissance du travail ou du capital. Autrement dit, 2% de la croissance de l'économie américaine entre 1929 et 1957 ne peut être expliquée par la fonction Cobb-Douglas. Mais on peut observer à partir de ces estimations que n'importe quelle amélioration de la qualité de la main d'œuvre a forcément un plus grand effet sur le revenu national que le perfectionnement de la qualité du capital parce que l'élasticité de l'output par rapport au travail est nettement plus grande que celle de l'output par rapport au capital.

En effet a représente presque trois fois la valeur de b, c'est à dire que le travail reçoit à peu près les 3/4 du revenu national tandis que le capital en reçoit le 1/4. De ce fait, si A le taux de croissance a d'abord été expliqué par le progrès technique, il n'est pas étonnant que Denison ait conclu que l'éducation est la source la plus importante de la croissance économique.

attitudes et comportements (de natalité, de consommation, d'épargne, de citoyenneté.. etc).

En tant que source d'accroissement de productivité, elle est supposée être à l'origine de l'accroissement (a) des gains individuels nets d'impôts qui compensent le coût individuel subi dans l'acquisition d'un stock d'unités⁽⁹⁾ de formation ; (b) des gains bruts, équivalents de la productivité sociale⁽¹⁰⁾ des individus.

Il est important de souligner que l'apport de l'éducation est ici réduit aux bénéfices monétaires directs perçus par l'individu et par la collectivité. En effet l'éducation produit également des bénéfices indirects qui peuvent prendre différentes formes : satisfactions, externalités positives dues par exemple à l'accroissement de productivité endogène⁽¹¹⁾. De même, l'éducation acquise par une génération influe sur les réalisations et sur la productivité de la génération suivante.

1-2 la valeur Capitalisée de ce "flux" n'est autre que sa Valeur Présente, quand l'investisseur a une préférence positive pour le temps et qu'il raisonne en avenir certain. Le montant du stock éducatif est alors approximé par le nombre d'années d'études et celui du flux de revenus futurs par les salaires. Cette dernière approximation s'appuie sur deux hypothèses qu'il convient de rappeler : (a) le salaire perçu par un individu est équivalent à sa productivité marginale ; (b) l'éducation accroît la productivité d'un individu⁽¹²⁾.

(9) La notion d'unité est ici extensive. Ce peut être, l'année, la semaine, le mois, ou l'heure, etc.

(10) L'éducation formelle est subventionnée par les ressources de la collectivité en tout ou en partie dans tous les pays du monde.

(11) Ainsi les personnes qui travaillent à proximité de plus instruits qu'eux-mêmes, ont une productivité accrue qui se traduit au sein de l'entreprise comme de la collectivité par ce que l'on appelle des effets mesurables de croissance endogène.

(12) La corrélation observée entre éducation et salaires ne signifie pas que la totalité⁽¹²⁾ du gain additionnel résultant de la poursuite d'années additionnelles d'études puisse être attribuée à la seule éducation. Il est vraisemblable que les travailleurs les plus éduqués sont également ceux qui sont dotés des aptitudes les plus grandes ou qui proviennent des milieux socio - culturels les plus élevés. Par conséquent utiliser les différentiels de gains pour mesurer les bénéfices de l'investissement en éducation tendrait à les surestimer.

2 - Les données

2 - 1 Les données sur le salaire

Les données portant sur les niveaux éducatifs et sur les salaires d'individus représentatifs proviennent d'enquêtes (a) longitudinales (suivi de populations à la sortie du système scolaire, tout au long de leurs vies actives ou (b) transversales (obtenues par enquêtes auprès d'échantillons représentatifs de toutes les classes d'âges et niveaux éducatifs à une date déterminée)⁽¹³⁾.

Cette dernière méthode de relevé est la plus couramment utilisée pour deux raisons principales : sa robustesse et son coût. Elle permet à des coûts moindres d'obtenir des profils âges - gains représentatifs des profils individuels de carrière⁽¹⁴⁾.

Les tests de sensibilité quand aux biais induits par la transversalité des données indiquent que lorsqu'il s'agit d'étudier les déterminants du comportement individuel d'investissement dans l'éducation, les avantages compensent largement les inconvénients pour donner une vision acceptable de l'avenir⁽¹⁵⁾.

Ainsi les profils âges-gains obtenus par coupe transversale dans les pays sont typiques et ont été confirmés dans le temps comme dans l'espace pour tous les pays pour lesquels ce type d'estimation a été réalisé. Ils sont

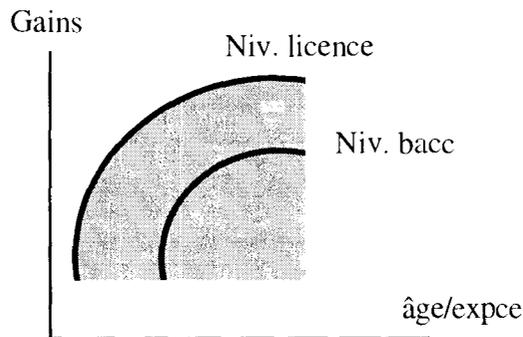
(13) Des grilles indiciaires généralement utilisées par le secteur public et quelquefois par le secteur privé (c'est le cas du Cameroun par exemple).

(14) Il s'agit de courbes retraçant les gains annuels en fonction de l'âge et le plus souvent de l'expérience (Mincer, *ibid*) qui s'est avérée être une meilleure approximation de la formation en cours d'emploi.

(15) En effet si l'année de référence choisie est normale, (a) elle élimine de facto l'influence de la conjoncture sur le niveau de revenu qui se fait sentir dans une série chronologique et (b) offre d'emblée une évaluation en prix constants.

Par contre les défauts de la méthode résident dans le fait qu'elle suppose que: (a) l'allure de la distribution des revenus sera identique dans le futur à ce qu'elle est dans le présent et que (b) la relation "sortie de l'appareil de formation et insertion dans l'emploi" se fera sur les mêmes bases.

caractérisés par : (a) une forte corrélation entre gains et niveaux d'instruction. A âge égal, les travailleurs plus instruits ont des gains supérieurs à ceux qui le sont moins ; (b) les gains augmentent avec l'âge pour atteindre leur sommet à la maturité, après quoi, ils sont constants voire décroissants jusqu'à l'âge de départ à la retraite ; (c) les profils sont plus prononcés pour les travailleurs très instruits que pour ceux qui le sont moins ; (d) l'âge auquel le sommet des gains est atteint est plus avancé chez les travailleurs ayant les niveaux d'instructions les plus élevés (figure.1).



2 - 2 Les données sur les coûts

Les données sur les dépenses et les coûts privés des familles, bien que délicats à établir, ne posent pas de problèmes conceptuels⁽¹⁶⁾, ou méthodologiques⁽¹⁷⁾, majeurs. Il s'agit de distinguer entre (a) dépenses de

(16) Il s'agit principalement de dissocier les dépenses liées à l'éducation formelle au sens étroit de celles liées à l'activité "élevage des enfants" ou encore de celles liées à l'éducation au sens large (activités parascolaires). Cette distinction induit celle entre dépenses et coûts. Alors que la dépense rassemble l'ensemble des achats réalisés sur une période donnée, la notion de coût est plus complexe quand la dépense considérée comporte une alternative pour l'individu. Les exemples types sont ceux de la nourriture et du logement. Supposons que l'étudiant a le choix entre prendre son repas en famille (13 Dhs) ou au restaurant universitaire (18 Dhs). Dans ce cas, le coût imputable à l'éducation n'est que de 5 Dhs, bien que la dépense soit de 18.

(17) Il n'est pas possible d'exiger des familles une connaissance aussi nuancée de la notion d'éducation, mais il faut faire en sorte que les familles n'opèrent pas d'elles-mêmes une classification des dépenses.

scolarité (droits d'inscription ou de pension) et (b) dépenses de scolarisation (manuels, matériels, transport..); (d) coûts directs et coûts indirects mesurés par la perte de salaire net pendant la durée des études⁽¹⁸⁾.

Les données sur les coûts sociaux supportés par l'état et les collectivités se composent (a) des coûts de fonctionnement⁽¹⁹⁾; (b) des coûts d'équipements⁽²⁰⁾; (c) du manque à gagner pour la communauté du produit du travail de l'individu qui poursuit une formation. Le coût d'opportunité est ici mesuré par l'équivalent de la productivité pour la collectivité, soit le salaire brut⁽²¹⁾.

3 - Les méthodes d'estimation des taux de rendement

La méthode d'Analyse Coûts-Bénéfices fournit un moyen d'apprécier les bénéfices futurs (B) d'une unité additionnelle d'éducation par rapport aux coûts qui doivent être supportés dans le présent pour l'acquérir. S'il s'agissait d'un projet de l'ordre de quelques jours, semaines ou mois, la tenue d'un livre comptable aurait été suffisante et en l'absence de taux d'intérêt positifs, le projet le plus rentable sera celui dont le rapport (B/C) sera le plus élevé.

Mais du fait que le projet éducatif a des effets s'étalant sur le cycle de vie active d'un individu, la préférence individuelle pour le temps intervient et

(18) Cette simplicité d'intégration des coûts d'opportunité dans le calcul, relativement à d'autres domaines d'application de l'approche coûts-bénéfices, n'est sans doute pas étrangère à sa généralisation.

(19) La méthode de calcul des coûts unitaires par élève est indiquée de manière détaillée dans M. Bel Abbès, R. JEM, 1984.

(20) L'évaluation des coûts unitaires d'équipement posent par contre des problèmes délicats de définition des prix de référence et de durée de circulation des flux d'élèves par équipement.

(21) Cette approximation repose rappelons le sur les deux hypothèses suivantes: (a) l'éducation est synonyme d'un accroissement de productivité; (b) celle-ci est équivalente au salaire perçu. Or les gains additionnels résultant de l'acquisition d'un niveau additionnel d'éducation ne correspondent pas à une évaluation exacte des différences de productivité des travailleurs en raison des imperfections du marché du travail (habitudes et traditions dans la fixation du niveau des gains, SMIG, népotisme, emplois de prestige, pression à la hausse des salaires du secteur public... etc) ou encore paiement de certaines qualifications en dessous du niveau de leurs productivités marginales.

les flux de revenus futurs devront être actualisés⁽²²⁾ et le projet le plus rentable est alors celui dont la Valeur Présente Nette ou Valeur Actualisée Nette (VAN) est la plus élevée⁽²³⁾.

3 - 1 Le taux de rendement interne

Le calcul de la VAN nécessite la prise en compte du taux d'intérêt, or celui-ci d'intérêt n'est pas toujours donné ni constant. Pour éviter cet écueil, le choix du projet s'appuie sur le critère du taux de rendement interne r défini comme le taux d'actualisation qui annule la Valeur Présente Nette du projet :

$$(1) \text{VAN} = \sum_{n=1}^t (BT-Ct)/(1+r)^n = 0$$

Cette méthode est la plus utilisée dans la sélection d'un projet éducatif car : (a) elle évite non seulement l'inconvénient du choix délicat d'un taux d'intérêt quand il s'agit de l'acquisition d'actifs humains, mais (b) elle offre l'avantage d'être un instrument d'analyse des comportements d'investissement dans l'éducation. Le taux de rendement interne i est ici une inconnue et la solution de l'équation renseigne sur la décision des différents agents : © la méthode fournit de plus un critère de comparaison avec les taux de rendement internes d'investissements alternatifs⁽²⁴⁾.

3 - 2 - Les taux de rendement privés et sociaux

Prenons le cas d'un jeune bachelier qui désire entreprendre des études supérieures et qui veut s'assurer du bien fondé de la rentabilité économique de ses études. Pour cela, il devra : (a) estimer le montant des dépenses et des coûts directs et indirects qu'il aura à subir ainsi que le flux de bénéfices attendus ; (b) calculer le taux de rendement interne privé ; © décider de

(22) Un dirham n'a pas la même valeur aujourd'hui, dans 10 ou 20 ans et sa valeur future varie en fonction du taux d'intérêt i sur le marché financier. Si le flux des revenus annuels attendus sur 10 ans est de 100 DH par an en termes constants : alors la Valeur Présente de ce flux au cours des périodes successives (0,1,2,..., 10) est donnée par :

$$VP_0 = VF_1 / (1+i)^1 + VF_2 / (1+i)^2 + \dots + VF_{10} / (1+i)^{10}$$

Si le taux d'intérêt annuel retenu est constant et égal à 10%, la Valeur Présente de ce flux sera de 614,45dhs.

(23) Si le taux d'intérêt est donné et constant tout au long de la durée de vie active de l'individu, la valeur actualisée nette est: $\text{VAN} = \sum_{n=1}^t (Bt - Ct)/(1+r)^n$

(24) A condition que les bases de calcul soient les mêmes.

poursuivre ses études (sa formation) ou d'entrer sur le marché du travail⁽²⁵⁾
 Rappelons ici que choisir de poursuivre ses études est traité comme l'acquisition d'un stock composé d'unités définies par le nombre d'années d'études dans le cas d'éducation formelle ou par le nombre de jours ou d'heures dans le cas d'une éducation non formelle⁽²⁶⁾.

Soient:

C_a les coûts monétaires directs d'une année d'étude en faculté ;

C_p le manque à gagner correspondant au salaire qu'il aurait touché s'il était entré immédiatement sur le marché du travail. Le coût d'opportunité est ici approximé par le salaire net antérieur (B_a) qu'il aurait perçu s'il n'avait pas poursuivi ses études jusqu'à la licence ;

B_n le salaire net escompté à l'entrée sur le marché du travail, après quatre années d'études additionnelles réussies.

Si la durée de vie active est de 43 ans et la durée des études de 4, r , le taux de rendement interne privé est alors:

$$(2) \text{TRI}_p = \sum_{t=1}^{43} (B_n - B_a)(1+r)^{-t} - \sum_{t=0}^3 (C_d + CP)(1+r)^{-t} = 0$$

Dans le cas des taux de rendement sociaux, il est tenu compte des subventions importantes allouées aux systèmes éducatifs. Soient:

C_a^l , les coûts monétaires directs publics d'une année d'étude en faculté;

B_a^l le manque à gagner correspondant au salaire brut qu'il aurait touché s'il était entré immédiatement sur le marché du travail ;

(25) L'hypothèse est ici que l'individu a une période d'attente qui ne dépasse pas l'année et le redressement pour le taux de chômage est effectué à postériori, car si le chômage est important, la mesure des bénéfices par les seuls salaires peut se trouver invalidée tant d'un point de vue privé que social puisqu'un % de gradués à chaque niveau ne gagnent pas de salaires mesurables.

(26) Le stock est supposé homogène que, et les unités qui le composent, équivalentes. Et puisque le contenu des formations diffère dans l'espace et dans le temps, il convient d'effectuer les calculs sur des échantillons aussi homogènes que possible.

B^1_n , le salaire brut escompté à l'entrée sur le marché du travail, après quatre années d'études réussies en licence ; le taux de rendement social interne r^1 est alors:

$$(2') \text{ TRI} = \sum_{t=1}^4 (B^1_n - B^1_a)(1+r^1)^{-t} - \sum_{t=-3}^0 (C^1_d + B^1_b)(1+r^1)^{-t} = 0$$

Ce taux est également sous estimé car il ne tient pas compte de tous les bénéfices sociaux de l'éducation en tant que bien⁽²⁷⁾ et en tant qu'investissement social à externalités multiples⁽²⁸⁾.

Mais malgré toutes les objections que l'on peut avancer, l'analyse des taux de rendement fournit une statistique qui met en relation les gains des personnes éduquées et les coûts qu'elles ont déboursés pour leur éducation. Elle fournit dans ce sens un élément clef pour le diagnostic⁽²⁹⁾ de la situation éducative dans un pays, qu'il soit riche ou pauvre.

L'inégalité⁽³⁰⁾ entre les taux de rendement privés et sociaux (Psacharopoulos, 1973) constitue un problème crucial qui est à l'origine du conflit entre ce que les individus et leurs familles désirent et ce qui serait un investissement sensé du point de vue de la collectivité⁽³¹⁾.

3.3. Taux de rendement marginaux et moyens

Les relations (2) et (2') permettent d'estimer des taux de rendement marginaux car calculés pour un niveau d'étude par rapport au précédent. Ceci

(27) Elle est exemple un bien politique en tant que génératrice de changements dans les attitudes et les comportements (comportement d'épargne... de natalité ou de citoyenneté... etc).

(28) Nous pensons aux externalités positives tel que l'accroissement de productivité du travail à proximité de plus instruit que soit mais également aux externalités négatives tel que le coût de la circulation de l'information en milieu illettré.

(29) Aussi à aucun moment, nous n'affirmerons que la simple comparaison des taux de rendement sociaux peut par elle-même constituer une base suffisante de planification de l'éducation.

(30) Quand le système est fortement subventionné le taux de rendement social est inférieur à celui privé. Voir votre cours polycopié, 4ème année, option Economie Publique et Politique Economique.

(31) Donc pour comprendre la difficultés que rencontre la mise en œuvre des plans éducatifs nous devons calculer et analyser les taux de rendement sociaux et privés.

permet quand on dispose des profils de gains relatifs à deux catégories de travailleurs, de calculer les gains différentiels moyens perçus par l'un par rapport à l'autre tout au long de leurs cycles respectifs de vie active.

C'est ce différentiel de gains qui est habituellement utilisé pour mesurer le bénéfice économique directement produit par le nombre additionnel d'années d'études dont le coût est représenté par la surface délimitée par les pointillés de la figure 2 ci dessous.

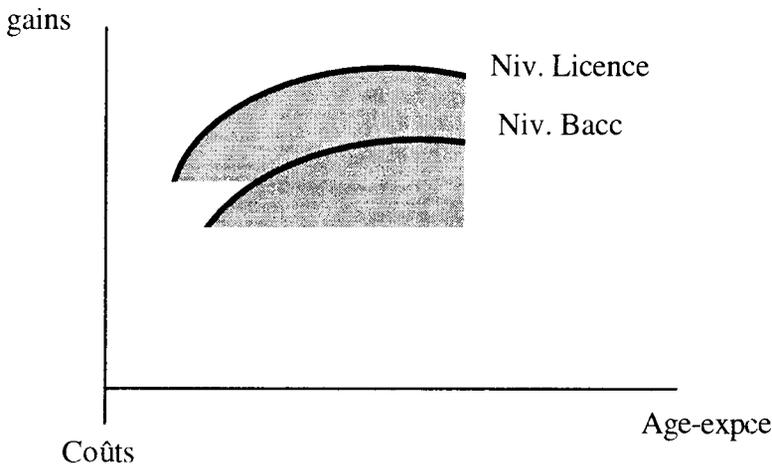


Figure 2 : Les profils âges-gains

Les taux de rendement marginaux constituent un critère de décision de comportement individuel ou social quand ils sont calculés ex-ante⁽³²⁾.

Les taux de rendement moyens calculés pour le stock éducatif total détenu n'ont qu'une valeur informative et ne peuvent constituer un indicateur de décision. Ils sont obtenus par transformation⁽³³⁾ des relations (2) et (2') quant au nombre d'annuités et quant au coût d'opportunité qui est ici B_0 .

(32) Ex-post, elle s constitue un indicateur des comportements passés.

(33) (33) (3') $TRly = \sum_{t=17}^{60} (Bs - BQ)(1 + r)^{-t} - \sum_{t=-16}^{-1} (C'_d + Ba)(1 + r)^{-t} = 0$

4. Application

4.1. Les données

Nos estimations porteront sur deux bases de données d'enquête:

1. L'enquête que nous avons organisée en 1983⁽³⁴⁾ auprès de 100 entreprises et de 2215 salariés du secteur des Industries de Transformation à Casablanca⁽³⁵⁾.

2. L'enquête nationale annuelle de 1992 sur la population active urbaine (ENPAU) collectées auprès de 31 135 ménages sélectionnés à partir de l'échantillon maître post-censitaire et stratifiés selon le type d'habitat(D.S. 1995).

La première a porté sur les caractéristiques productives des salariés stratifiées selon la taille de l'entreprise employeur (Bel Abbès, 1984). Les variables retenues étaient (a) le nombre d'Années d'Etudes (NAE) définies à partir de l'année de sortie du système scolaire tel que consignées dans les dossiers des employés et par le diplôme le plus élevé obtenu (DEO) ; (b) le salaire relevé était celui brut tel que déclaré à la CNSS par les employeurs⁽³⁶⁾.

Dans la seconde (a) le NAE et le DEO sont ceux déclarés par les interviewés qui indiquent le cycle qu'ils ont fréquentés et le type de diplôme obtenu ; (b) le salaire est tel que déclaré par l'interviewé⁽³⁷⁾. Il s'agit sans doute du salaire net.

(34) Cette enquête fut organisée dans le cadre d'un groupe d'études à l'INSEA, 1982-1983. Les ingénieurs sortants ont effectué l'enquête pilote avec le soutien matériel de l'OFPPPT. Les diplômés sortants de l'ISCAE ont procédé à la collecte finale. Qu'ils soient tous ici remerciés. La méthodologie d'enquête a été publiée par la revue du CERES, Tunis.

(35) 60% des salariés et 60% des sièges d'entreprise du secteur étaient situés à Casablanca. Voir les résultats d'enquête du Ministère du commerce et de l'industrie.

(36) Il ne comprend pas les avantages en nature et est quelquefois sous - estimé pour des raisons fiscales, et de cotisations sociales. Ce biais n'a pas d'effets ici, puisque les calculs s'appuient sur les différentiels.

(37) Les déclarations faites de mémoire sont généralement sous - estimées quand elles portent sur les salaires (Hartog.J.P, 1984).

4.2. Les hypothèses de calcul

Le plus souvent, l'estimation des taux de rendement se fait à partir de la fonction mincérienne de gains⁽³⁸⁾. Il nous a semblé cependant opportun⁽³⁹⁾ d'utiliser le modèle A-C-B malgré sa lourdeur au niveau des calculs.

Notons que ces deux spécifications du modèle reposent sur les mêmes hypothèses, à savoir que (a) le stock de capital humain est mesuré par le NAE supposées homogènes⁽⁴⁰⁾ ; que (b) la valeur présente nette de l'investissement est mesurée par le flux actualisé des gains futurs nets des coûts présents.

Dans le modèle A-C-B, le flux de gains futurs est cependant réduit à la moyenne⁽⁴¹⁾ des gains nets (Ss) ou bruts (S's) de la cohorte détentrice d'un stock donné de capital humain. Cette moyenne est supposée constante tout au long du cycle de vie active (Tableau 1).

Tableau 1. Durées des cycles d'étude et de vie active

Niveau d'étude*	NAE totales	NAE totales	Durée cycle de vie**
Analphabète	0	0	56
Primaire	5	5	51
1er Cycle	9	4	47
2ème Cycle	12	3	44
Supérieur	16	4	40

* Source: MEN

** (64-8-NAE)

(38) Voir notre étude : "Salaires, Éducation, Emploi", projet de recherche CNPRST, 1986, Rabat.

(39) En raison de ses usages potentiels multiples dans les domaines de l'éducation formelle et non formelle et de la santé.

(40) Qu'une année d'étude primaire est équivalente à une année d'étude supérieure par exemple et qu'il n'y a ni année redoublée ni année abandonnée.

(41) De ce fait, le modèle ne peut rendre compte explicitement des différences de rendement individuel de la formation en cours d'emploi.

Théoriquement la résolution des équations 2 & 2' fournit ex-ante et à la marge le critère de choix entre le projet de poursuite des études ou d'arrêt de celles-ci. Abstraitement l'agent économique est supposé prendre sa décision par comparaison avec la rentabilité de projets alternatifs.

Pratiquement (a) les taux de rendement obtenus sont ex-post et (b) dans le cas de l'éducation formelle l'usage veut qu'on ne tienne compte que des coûts d'opportunité (Ba et B'a), les coûts monétaires directs déboursés par les familles (Cd) étant supposés comparativement négligeables⁽⁴²⁾.

Cependant quand il s'agit des taux sociaux, on tient compte également des coûts directs monétaires de fonctionnement⁽⁴³⁾ (C'c) déboursés par l'état.

4.3. Résultats et interprétation

4.3.1. Les taux de rendement privés

Les taux de rendement privés par cycles d'étude (Tableau 3) ont été estimés à partir des équations 2 & 2' et du Tableau 2 ci-dessous pour les années 1982 et 1992 qui indique le salaire net moyen par niveau d'études.

Tableau 2 : Les salaires nets annuels et le manque à gagner

Années	1982	1982	1992	1992
Niv/Gains	Bn	Bn	Bn	Bn
Primaire	14036	22941	13975	15288
Iier Cycle	22941	31248	20033	20033
2ième Cycle	31248	45028	20033	24778
Supérieur	45028	67956	24778	44330

Source: Résultats des deux enquêtes précitées

(42) Cette hypothèse simplificatrice est sans doute pour beaucoup dans la popularité de la méthode. Mais elle ne tient plus quand les dépenses d'éducation constituent un pourcentage non négligeable du revenu. Notre article à paraître??? dans le numéro de Septembre des Annales de l'Economie Marocaine examine les implications d'un accroissement des coûts de l'éducation sur le plan empirique, il peut facilement être remédié sur la base de données appropriées (travail en cours).

(43) Ceux d'équipement étant considérés comme étant comparativement négligeable.

Tableau 3. Les taux de rendement privés par cycle d'étude

Cycles d'études	1982	1992
Primaire	23%	34%
1er Cycle	54%	67%
2ième Cycle	84%	86%
Supérieur	93%	99%

Les taux de rendement d'un cycle ont été estimés dans ce modèle par rapport à celui qui le précède et suggèrent qu'il est payant pour les individus de faire des études supérieures en 1982 comme en 1992.

Les taux de rendement privés obtenus (Tableau 3) indiquent que les taux de rendement par cycles d'études sont croissants conformément aux résultats obtenus par le modèle mincérien pour le Maroc (Bel Abbès, 1986) et pour la Tunisie (Zouari, 1982), et contrairement aux résultats trouvés dans les pays développés (P.D) voire intermédiaires (PINT) et en voie de développement (PVD)(tableau 4).

Tableau 4. Les taux de rendement: une comparaison internationale

REGIONS	Taux de rendement Privé				Taux de rendement Sociaux		
	N	P	Sd	Sr	P	Sd	Sr
PVD							
Afrique	9	29	22	32	29	17	12
Asie	8	32	17	19	16	12	11
Am. Latin	3	24	20	23	44	17	18
PINT	8	20	17	17	16	14	10
PD	14	ND	14	12	ND	10	9

ND = non déterminé ; N= nombre de pays ; P= primaire ;

Sd = Secondaire, Sr = Supérieur

Source : G. Bacharopoulos, JHR, 1980

La lecture en ligne du tableau indique que les taux de rendement privés sont toujours décroissants quand on passe du primaire au secondaire et plus hétéroclites quand on passe du secondaire au supérieur. Notons toutefois que (a) la plus extrême prudence s'impose quand il s'agit d'interpréter un tableau aussi hétérogène du point de vue de la qualité des données comme de celle des populations échantillonnées et que (b) malgré cela, les taux de rendement marginaux privés et sociaux présentent les tendances attendues. A savoir que (a) les taux de rendement marginaux sont généralement décroissants et que (b) les taux de rendement du capital humain dans les pays en voie de développement (PVD) sont supérieurs à ceux des pays développés (PD) ou de niveau intermédiaire (PINT) et enfin que © les taux de rendement sociaux sont généralement inférieurs à ceux privés.

4.3.2. Les taux de rendements sociaux

Les taux de rendements sociaux (Tableau 7) ont été estimés à partir des Tableaux 5 & 6 ci-dessous:

Tableau 5. Les coûts unitaires de fonctionnement

Niveaux d'études	1982	1992
Primaire	879	1490
1er Cycle	2558	3600
2ème Cycle	2558	6630
Supérieur	8578	7940

Source: MEN

Tableau 6. Les salaires annuels bruts et le manque à gagner

	1982	1982	1992	1992
Niv/Gains	B'a	B'n	B'a	B'n
Ier Cycle	24816	37623	16008	20753
2ième Cycle	37623	51403	20733	26653
Supérieur	51403	77931	26653	50705

Source: Résultats des deux enquêtes.

Le tableau 7. ci - dessous semble indiquer que le critère de décision étatique préside à des choix inverses de ceux des familles : les taux de rendement sociaux sont décroissants.

Tableau 7. Les taux de rendement sociaux

Niv. étude	1982	1992
Primaire	65%	65%
Ier Cycle	47%	51%
2ième Cycle	43%	45%
Supérieur	30%	47%

Ces résultats semblent confirmer les comportements d'investissement en masse des familles dans l'université depuis les années soixante.

Ils semblent confirmer également la lourdeur relative de l'investissement de l'état dans le supérieur et le secondaire que les orientations de politique éducative en cours visent à éradiquer.

On peut constater qu'hormis pour le primaire, les taux de rendement sociaux sont inférieurs à ceux privés.

Notons que ces estimations portent sur la population masculine en 1982 et sur l'ensemble de la population en 1992. Ceux - ci sont donc comparativement sous - estimés puisque les salaires féminins sont généralement inférieurs à ceux des hommes.

Notons également que si nous nous référons aux différentes objections avancées (§4), il apparaît que d'une part les taux de rendement sont sous-estimés pour les bénéfices indirects résultant des consommations privées et sociales de l'éducation, mais que par contre ils sont sur-estimés du fait non redressement pour les variations de taux de chômage et de productivité ayant pris place au cours de la décennie considérée. Le secret de la robustesse⁽⁴⁴⁾ des résultats réside sans doute dans l'effet compensé des biais.

5. Conclusions

Ces objections sont fondées, néanmoins les résultats empiriques obtenus confirment ceux prédits par le modèle et donc la validité de celui-ci en tant qu'instrument de décision d'investissement dans l'éducation⁽⁴⁵⁾.

Ainsi même si le modèle Mincer - Becker est désormais le plus couramment utilisé, le modèle A-C-B original (Blaug, 1967) continue de présenter un intérêt certain tant pour les familles que pour le planificateur car il permet d'introduire les coûts directs et plus précisément la composition de tels coûts dans l'estimation des taux de rendement privés et sociaux.

Sur la base des hypothèses supra qui impliquent la divisibilité des projets et une liberté relative de décision et de choix, on voit bien comment la notion d'éducation-investissement et d'analyse coût-bénéfices permet (a) de collecter une quantité précieuse de données pour l'appréciation d'un système

(44) Les testes de sensibilité portant sur le modèle économétrique mincérien confirment cette conclusion (Psacharopoulos, 1973).

(45) Cette double considération impose la plus grande prudence quand il s'agit de calculer cet indicateur et d'en interpréter les résultats.

éducatif et de sa planification et (b) d'offrir un cadre d'étude des relations microéconomiques qui s'instaurent entre:

1. éducation et coûts privés des familles ;
2. éducation et coûts sociaux des collectivités et de l'état ;
3. Relation entre la composition des coûts unitaires et les bénéfices liés à l'amélioration des résultats d'examen ;
4. et d'une manière générale, la relation entre éducation et emploi⁽⁴⁶⁾.

Le modèle permet à ce titre de procéder à des applications dans les domaines de la santé, de l'éducation non formelle, de la vulgarisation-modernisation en milieu rural, associatif ou d'entreprises publiques et privées⁽⁴⁷⁾... etc ; et ouvre des perspectives de recherche intéressantes dans l'optique de poursuite de l'accumulation du capital humain par les familles dans un contexte de privatisation de l'enseignement⁽⁴⁸⁾.

Rabat, Octobre, 1997

(46) L'analyse économique isole en fait la relation entre les variables éducation et salaire. Mais elle introduit une variable explicative qui donne un sens à la relation. Il s'agit de la productivité du travail. Ce "revenu" représente la contribution du travail qualifié par l'éducation à la production. Cependant la démarche de calcul jusque là dessinée concerne exclusivement l'investissement de l'individu dans son éducation. Le passage au niveau macroéconomique, pertinent par l'approche de la relation éducation-emploi dans le cadre de la planification de l'éducation impose l'appréciation de la rentabilité sociale de l'investissement éducatif. Notons simplement que d'une façon générale cela revient en pratique à saisir ou à exprimer les quantités de base du rapport au niveau d'un calcul par tête?.

(47) Voir l'application du modèle A-C-B au cas de l'ivoirisation. (Monson, T et Pursell, G: An evaluation of expatriate labor replacement in the ivory coast", center of economic dev. Ann Arbor, Michigan, disc paper 49, April 1976. L'éclairage projeté sur le problème de l'ivoirisation pourrait être formulé de la manière suivante : quel avantage, le pays retirera-t-il des dépenses engendrées par la formation de main d'œuvre ivoirienne nécessaire au remplacement de la main d'œuvre expatriée actuellement en poste. La comparaison des coûts et des bénéfices liés à l'ivoirisation peut alors être effectuée au moyen de l'estimation du taux de rentabilité des dépenses. L'ivoirisation pouvant être ici assimilée à une activité d'import- substitution.

(48) Un travail sur ce point est en cours.

Références. bibliographiques

- Becker, G : "Human Capital : A théoretical an emprirical approach", Chicago Univ Press, Chicago, Ed 1975.
- Bel Abbès, M : "Méthodologie d'une enquête", CERES, Tunis, 1984.
- Bel Abbès, M : "Enquête sur les coûts de fonctionnement de l'enseignement secondaire", RJEM, 1984.
- Bel Abbès, M : "Salaires, Education, Emploi", CNRPST, 1986, Rabat.
- Bel Abbès, M & all "Méthodologie d'enquête des coûts privés des familles", rapport de groupe d'étude, INSEA, 1986.
- Mincer, J "Earnins, schooling & expérienceé Chicago Univ Press, 1974.
- Psacharopoulos, G : "Rates of returns: an International comparison", Elsevier, 1973.
- Shultz, T.W "Investment in Human Capital", N.Y. 1971, Free Press.
- Zouri, S "Le capital humain en Tunisie", thèse pour le doctorat d'état, Univ de Paris. 1, Paris, 1982.

DEFICITS BUDGETAIRES ET STRATEGIES DE FINANCEMENT PUBLIC AU MAROC 1974-1994

Mohamed BOUSSETTA*

Depuis le début des années 70, le couple déficit public-Endettement est devenu indissociable. L'évolution des finances publiques un peu partout a été manquée par l'apparition et la persistance de déficits budgétaires importants. Le financement de ces déficits produit à moyen et à long terme une dette publique dont l'importance varie selon leur ampleur et dont la structure reflète les modalités privilégiées de financement public.

Le financement de ces déficits s'articule autour de trois sources de financement: l'emprunt interne, les moyens de trésorerie et l'emprunt externe. Au Maroc, l'importance relative de chaque mode de financement dépend essentiellement de la conjoncture économique et financière et de l'ampleur des besoins du Trésor. En période de crise, la participation des ressources internes est réduite tandis qu'en période d'expansion leur part s'élargit.

Les effets de ces modalités de financement varie évidemment en fonction du mode du financement privilégié. Ainsi, un large recours aux emprunts internes est susceptible de réduire les investissements privés en les évinçant des marchés de capitaux, le financement monétaire est générateur de création monétaire qui peut attiser les tensions inflationnistes et l'appel à

(*) Professeur à la faculté de Droit Rabat-Agdal.

l'emprunt externe aggrave la contrainte externe par le biais des charges qu'il entraîne.

Avant d'abord les effets théoriques des modalités de financement budgétaires et leur impact dans le cas marocain, il serait utile de rappeler au préalable le contexte économique général des années 80.

1- Le contexte économique général des années 80:

Le début des années 80 a été manqué un peu partout par une accentuation sans précédent des déficits publics. Leur financement par un recours accru à l'endettement a débouché sur l'accumulation d'une dette publique importante particulièrement dans les pays sous développés. En effet, ces pays ont trouvé dans l'endettement extérieur une source de recettes abondantes et faciles durant les années 70. Ce qui leur a permis de financer leurs déficits et même d'accroître leurs dépenses publiques. Ainsi à partir de 1975, la dette des P.V.D non pétroliers a augmenté de 20% l'an en moyenne pour atteindre déjà près de 840 milliards de dollars en 1982. Cette expansion de l'encours s'est accompagnée d'une modification importante de sa structure et d'un durcissement de ces conditions financières. La part des créances privées qui n'était que de 49% en 1970 s'élevait à 55% en 1982, la dette à court terme insignifiante au début des années 70, représentait 22% en 1982, l'échéance moyenne des euro-obligations a chuté de 15 à 7 ans durant la même période (Voir tableau n° 1).

Tableau n° 1 : Pays lourdement endettés : Quelques indicateurs de la crise de la dette

	1970	1975	1980	1982	1984
D.P.E.G.L.T (D) en millions de dollars	17.831,9	49.527,5	146.808	198.515,0	276.770,0
D/P.N.B	10,2	11,9	17,0	23,3	37,5
SD/X	12,4	18,1	25,0	23,6	23,6
D/X	79,7	80,3	90,0	136,7	182,3

Source : Extrait de B.Abid, "Economies Endettées et Liquidités internationales", Thèse, FES, 1991, p.165.

D.P.E.G.L.T : Dette publique extérieure garantie à long terme.

D : Dette.

S.D : Service de la dette.

X : Exportations.

Après quelques années d'emprunts massifs, la crise de la dette éclata sous l'effet conjugué de plusieurs facteurs: Le 2ème choc pétrolier, la hausse des taux d'intérêt, l'accroissement de la détérioration des termes de l'échange...

Cette crise montra à quel point l'encours de l'endettement extérieure a augmenté plus vite que les capacités d'exportation et par conséquent de remboursement de ces pays.

Tableau n° 2 : Structure de l'apport net de ressources aux P.E.D.
(parts en %)

	1960-1961	1970	1975	1980	1985
1. Financement public du développement	59	46	45	36	60
2. Crédits à l'exportation	14	13	10	13	4
3. Flux privés dont :	27	41	45	51	36
- Investissements directs	19	18	20	9	10
- Banques	6	15	21	38	16
- Obligations	-	2	1	1	5

Source : O.C.D.E. "Financement et dette extérieure des P.E.D", Eutde 1985, P.9.

D'origine essentiellement publique, l'impact du service de cette dette sur l'équilibre budgétaire de ces pays a été fâcheux. Ce service représentait en moyenne 40% des recettes fiscales des P.V.D surendettés dont le Maroc. Dès lors des déficits budgétaires s'alourdirent de nouveaux pour dépasser 10% du P.I.B ouvrant ainsi l'ère des ajustements sur une grande échelle. Durant les années 80, le F.M.I a conclu en moyenne 21 accords de confirmation chaque année et à la fin des années 80, 65% des pays membres étaient officiellement "sous-programme".

La dernière décennie a été caractérisée également par la prise de conscience de l'importance grandissante des problèmes financiers dans les modèles et politiques de développement. Traditionnellement rélégué au second plan, le fait financier apparaît, et de plus en plus, comme un puissant instrument et/ou un frein au développement économique et social. D'autant plus, que les problèmes de financement de l'économie se posent avec une grande acuité particulièrement dans les P.V. D en raison des tensions permanentes entre les besoins et la capacité de financement de ces pays. Ainsi des réformes des systèmes financiers ont été entreprises visant l'amélioration des conditions de financement de l'économie par le renforcement de la mobilisation de l'épargne et la rationalisation de son affectation (développement du réseau de collecte, amélioration des conditions de rémunération, dynamisation du marché boursier...).

La nécessité d'assainir et de développer l'appareil productif exige le soutien d'un véritable système financier national capable de mettre à la disposition de l'ensemble de l'économie les moyens de financement nécessaires.

Sur le plan théorique, et sous l'impulsion de la théorie Keynésienne, l'Etat depuis la 2ème la guerre mondiale est devenu un véritable acteur

économique et la politique budgétaire un puissant instrument de régulation et de croissance. En intégrant le budget de l'Etat dans le processus de croissance économique, cette théorie a permis de développer l'incidence des variations de la demande publique sur le revenu et la production. Le jeu des multiplicateurs budgétaires est au coeur de l'utilisation du budget comme instrument de freinage ou de relance de l'économie⁽¹⁾.

Jusqu'au début des années 70, ces multiplicateurs atteignaient des valeurs suffisamment élevées dans les pays occidentaux pour assurer à la politique budgétaire une certaine efficacité contribuant ainsi à la forte croissance de ces pays.

Dans cette perspective post - Keynésienne, il apparaît que le multiplicateur des dépenses publiques est toujours supérieur au multiplicateur fiscal. Cette situation caractérisée par un déficit budgétaire provenant d'une augmentation des dépenses publiques non compensée par un accroissement des recettes devrait exercer un effet multiplicateur important. C'est la situation du Maroc où l'aggravation des déficits budgétaires depuis le milieu des années 70 est générée par une expansion continue et rapide des dépenses publiques non compensée par un accroissement des recettes en raison de l'inélasticité du système fiscal.

Le déphasage dans les rythmes d'évolution des deux variables budgétaires est allé en se creusant débouchant ainsi sur des déficits chroniques et structurels. La question des déficits au Maroc apparaît davantage comme un problème de dépenses publiques lié à la nécessité d'une intervention croissante et multiforme de l'Etat dans l'économie.

(1) Voir notamment :

- B. Hassan, "La politique budgétaire dans sept pays, de 1955. O.C.D.E. 1969.
- W. Heller et M. Friedman "Politique monétaire ou fiscale" Mame, 1969.
- H. Sempé, "Budget et Trésor", cujas, 2ème édition, 1988.

En dépit de leur importance, de leur persistance et de leur nature, ces déficits n'ont pu exercer que des effets multiplicateurs très faibles. En effet, les conditions nécessaires à la relance économique par le budget sont inexistantes dans l'économie marocaine. Pour que l'économie puisse répondre favorablement à l'accroissement de la demande suscitée, elle devrait se trouver en situation de sous-emploi des facteurs de production. Les conditions de fonctionnement du multiplicateur réside dans la disponibilité de capacités de production inutilisées et adaptées, sinon toute demande additionnelle se traduirait alors par une augmentation des prix et/ou par des importations supplémentaires. Ce qui explique la faiblesse de la valeur du multiplicateur au Maroc, celle-ci est restée en moyenne voisine de l'unité entre 1970 et 1994.

Il faut souligner ici que la période d'expansion budgétaire (1973-1977) a corespondu au multiplicateur le plus faible. Ce qui demontre que la valeur du multiplicateur est principalement déterminée par l'importance de la propension à importer m . Ainsi la forte dépendance de la l'économie marocaine vis à vis de l'extérieur constituent la principale limite de la politique de relance par les déficits budgétaires au Maroc⁽²⁾.

2-Aspects théoriques généraux des modalités du financement budgétaire

Aux difficultés de mise en oeuvre de l'utilisation efficace de l'instrument budgétaire (problèmes de delais, ouverture croissante des économies, importance des fuites...)⁽³⁾, s'ajoutent les délicats problèmes de financement des déficits publics. Ce qui a relancé la controverse théorique et doctrinale classique "politique monétaire contre politique budgétaire" tout en la déplaçant sur le plan des effets des modalités de financement des

(2) Voir, M. BOUSSETTA, "Financement public et soldes budgétaires : le cas du Maroc", volume I, thèse, Rabat, 1992.

(3) Voir notamment :

- G. A. Frois "Keynes et la macro-économie contemporaine" Economica, Paris, 1986.

- X. Greffe, "Politique économique", Economica, Paris, 1991.

déficits. Ce financement suppose une ponction sur l'épargne disponible ou sur la monnaie en circulation. La ponction sur l'épargne entraîne une raréfaction du crédit et ou un renchérissement de son coût se traduisant ainsi par une limitation des possibilités de financement du secteur privé. Cet effet d'éviction de la dépense privée par la dépense publique peut annuler, ou même surcompenser l'effet d'entraînement de la relance budgétaire. En mettant en avant ce phénomène d'éviction, les économistes néo-libéraux ôtent à la politique budgétaire toute efficacité et n'exercent selon eux que des effets pervers. Sans nier totalement l'existence de tels effets, les post-keynésiens s'efforcent de montrer que les effets d'entraînement l'emportent largement. Ils estiment qu'en courte période et dans une situation de sous emploi, une politique budgétaire expansionniste est efficace puisque les déficits budgétaires absorbent l'épargne qui, en l'absence d'une demande d'investissement suffisante, se dissiperait du fait de la contraction de revenu et qu'en longue période et dans une situation de plein emploi, une certaine dose d'éviction existerait sans pour autant annuler tout l'effet positif de la relance budgétaire⁽⁴⁾.

Si le déficit budgétaire et financé par création monétaire comme le préconisent certains économistes keynésiens, une hausse des taux d'intérêt est inévitable en cas de fixation d'objectifs monétaires en termes de croissance de la masse monétaire et du crédit. De même, si on crée de la monnaie additionnelle, il y a risque de hausse générale des prix. Cette hausse est inéluctable pour les monétaristes en raison de la stabilité du comportement des agents économiques en matière de composition du

(4) Voir notamment :

- P. LLau "Economie financière", Themis, P.U.F. Paris, 1985.

- P.LLau et F.Renversez, stratégies de financement des soldes budgétaires, Economica, Paris, 1988.

patrimoine. Toute offre de monnaie additionnelle, même obtenue par une contraction des encaisses monétaires conduit tôt ou tard à un accroissement des dépenses privées génératrices d'inflation. Ce type de financement suscite généralement des reticences en raison de ces incidences sur la masse et la base monétaires même si les développements théoriques récents ont démontré que ces incidences ne sont pas mécaniques et apparaissent différenciés selon le mode de régulation monétaire appliqué et la nature du système financier auquel il s'articule⁽⁵⁾.

Plus fondamentalement, la politique des déficits budgétaires bute sur l'expansion et l'accumulation de la dette publique. Deux dangers ont été associés à sa croissance: Les craintes quant à la solvabilité de l'Etat et l'affaiblissement à terme des potentialités de la croissance économique. Dans le cas des P.V.D. endettés, le 1er danger notamment apparaît au niveau du recours au rééchelonnement qui représente un indicateur d'insolvabilité ou du moins un révélateur de l'incapacité à honorer leurs engagements. Ce qui a contraint ces pays à appliquer des P.A.S. sous le contrôle du F.M.I.

En privilégiant l'objectif d'équilibre financier, ces programmes ont débouché sur un ralentissement de la croissance économique et une accentuation des déséquilibres socio-économiques.

3- Effets des modalités de financement budgétaire au Maroc.

La stratégie de financement public au Maroc a évolué au cours du temps avec l'importance des déficits, et au fil de l'évolution de la conjoncture économique et financière nationale et internationale.

Entre 1965 et 1975, des déficits budgétaires faibles avaient permis aux responsables leur couverture sans grandes difficultés. Les trois principales

(5) Voir notamment :

- O.C.D.E. "Financement du déficit budgétaire et contrôle monétaire, Paris, 1982.
- F. Renversez "l'incidence monétaire du financement des soldes budgétaires", in. P.L.Lau et F.Renversez, "Stratégies de ..." op.cit.
- E.F. Fama, "Banking in the theory of finance", Journal of Monetary Economics, n° 1, janvier, 1980.

modalités de financement (emprunt obligataire, moyens de trésorerie et concours externes) ont participé à leur financement de façon relativement équilibrée. Ce qui n'a pas exercé des effets cumulatifs importants sur la dette publique et en particulier sur la dette extérieure. D'autant plus, que l'endettement extérieur du Maroc revêtait pendant cette période un caractère principalement traditionnel⁽⁶⁾.

A partir de 1975, les découverts budgétaires importants et persistants apparaissent et s'accumulent. Pour la seule année 1975, le déficit du budget de l'Etat a augmenté de 110,4% et représentait déjà 9,1% du P.I.B (voir Tableau n°3). leur financement a nécessité des concours substantiels de Bank AL Maghreb, des souscriptions plus importantes des titres de la dette publique et surtout un recours intensif aux emprunts extérieurs⁽⁷⁾. (cf tableau n°4).

(6) Voir, A .Berrada et L.Khattabi "La problématique de l'endettement extérieur du Maroc (1956/1984), in : "La crise de l'endettement du tiers-monde, ed. Maghrebines, 1988.

(7) M.BOUSSETTA, "Financement public et...", op.cité.

Tableau n°3 : Evolution des déficits budgétaire au Maroc 1974-1994
en million de dhs et en % du P.I.B.

Années	en millions de dhs	en % du P.I.B.
1974	- 1563	4,7
1975	- 3298	9,1
1976	- 7585	18,4
1977	- 7588	16,2
1978	- 6858	12,4
1979	- 7221	11,6
1980	- 8502	12,1
1981	-12830	16,7
1982	-10487	11,6
1983	-10308	10,4
1984	- 7457	6,6
1985	-10597	8,2
1986	- 7363	4,8
1987	- 7796	4,9
1988	- 8173	4,5
1989	- 8492	4,5
1990	- 5392	2,6
1991	- 7517	3,1
1992	- 5189	2,2
1993	- 7426	2,4
1994	- 9143	3,1

Source : Rapports de Bank Al Maghreb

Tableau n° 4 : Contreparties financières des déficits budgétaires au Maroc 1974 (en % des déficits)

Années	Eumprunts externes	Financement monétaire	Financement interne non monétaire	Opérations à classer et à régulariser
1974	21,3	85,5	14,0	-20,8
1975	45,9	38,0	4,1	12
1976	61,2	18,1	17,2	3,5
1977	70,8	29,7	5,8	-6,3
1978	57,2	49,6	-4,9	-1,9
1979	66,4	20,4	13,6	-0,4
1980	66,7	23,1	12,1	-1,9
1981	66,0	16,8	17,9	-0,7
1982	100,3	23,2	-22,7	-0,8
1983	41,0	50,9	8,1	-
1984	89,8	10,1	0,1	-
1985	51,4	34,4	14,2	-
1986	-109,3	87,5	51,1	-
1987	-7,6	33,0	74,6	-
1988	39,1	80,0	-19,1	-
1989	28,8	69,1	1,1	-
1990	82,0	-30,2	48,2	-
1991	54,9	37,4	7,7	-
1992	-13,9	79,1	34,8	-
1993	-32,6	53,1	79,5	-
1994	-64,2	63,6	100,6	-

Source : Rapports de Bank Al Maghreb

Sur le plan du financement interne des déficits, les moyens monétaires ont constitué le principal mode de leur financement. L'appel du Trésor aux concours bancaires et en particulier aux avances de Bank Al Maghreb s'est érigé en un élément fondamental de la structure du financement budgétaire et en un véritable révélateur des tensions de la trésorerie publique. Ainsi par exemple les seules avances de la Banque centrale ont couvert 26,30% 24,7% et 37,4% des déficits respectivement en 1975, 1983 et en 1992.

L'importance de ce type de financement est reflétée par le poids des créances sur le Trésor qui ont représenté environ la moitié des contreparties de la masse monétaire entre 1968 et 1992. Tout en ne constituant pas l'unique déterminant de la hausse des prix au Maroc, ce financement monétaire a participé dans une large mesure à aggraver les tensions inflationnistes. Cet effet expansionniste sur l'offre de monnaie a été particulièrement important au cours des années pendant lesquelles la contrainte financière du Trésor s'est aggravée (1978,1983...).

Toujours sur le plan des sources internes de financement des déficits budgétaires, et jusqu'au début des années 80, la participation du financement obligataire restait très modeste et revêtait un caractère largement institutionnalisé. Ce type de financement se faisait généralement au détriment des possibilités de financement du secteur privé (1976 et 1983 notamment), exerçant par là un certain effet d'éviction sur l'investissement privé. Cependant, cet effet d'éviction reste largement atténué en raison de l'étroitesse du marché financier et du recours intensif du trésor aux emprunts externes. Ainsi, il n'est pas étonnant de remarquer que la contribution de l'épargne financière au financement des déficits a été la plus faible au cours de la période 1975-1982 qui a connu les déficits les plus importants.

Depuis 1985, la double évolution des interventions du trésor sur le marché financier est révélateur d'un changement profond dans le modèle de financement public des déficits budgétaires. En effet, l'accroissement des émissions du Trésor (+ 200% entre 1985-1989) est allé de pair avec une évolution qualitative de ces interventions principalement sur le plan des émissions des bons d'Etat à moyen terme.

L'épargne collectée ne provient plus fondamentalement des investisseurs institutionnels et ne revêt plus un caractère obligatoire. Ainsi par exemple, en 1989, l'émission dans le public de deux emprunts à cinq ans a rapporté 1.105 millions de dhs, soit 98,2% des souscriptions à moyen terme et 28,2% des émissions du Trésor sur le marché financier.

Cette absorption par le Trésor d'une partie grandissante de l'épargne financière a réduit les possibilités de financement du secteur privé comme en témoigne le ralentissement de la croissance des dépôts à terme dans les banques. Celle-ci qui a été en moyenne de 20,9% entre 1980 et 1984 a chuté à 16,1% entre 1985 et 1992. Cependant cet éviction reste largement atténué par plusieurs facteurs: La structure fermée du marché boursier, l'effet compétitif exercé par les émissions du Trésor, l'accroissement du taux d'épargne nationale... Ainsi, ce taux qui était de 20,9% en 1985 s'élevait à 22,8% en 1992⁽⁸⁾. Par ailleurs, le recul du financement bancaire du système productif perceptible depuis 1986 a été largement compensé par l'augmentation du financement sur les marchés des capitaux particulièrement avec le développement des billets de trésorerie.

Enfin, comme d'ailleurs le démontre clairement les modèles empiriques, cette contrainte financière exercée par la disponibilité des

(8) Voir Mohamed BOUSSETTA, "Trésor public, marché financier et effet d'éviction au Maroc", Annales marocaines d'économie, Autonome 1993.

ressources financières au secteur privé entraîne un certain effet d'éviction. Cependant la dépense d'investissement en particulier dans l'infrastructure produit un effet d'entraînement important sur l'investissement privé de telle sorte que l'effet final demeure largement positif⁽⁹⁾.

Les problèmes du financement des déficits budgétaires apparaissent plus délicats sur le plan du financement extérieur. En effet, pour faire face à des déficits croissants, les pouvoirs publics ont dû recourir massivement aux emprunts externes particulièrement au cours de la période 1975-1982. Les emprunts extérieurs ont assuré la couverture des 2/3 des déficits au cours de cette période accentuant par là la dépendance financière qui se fait sentir particulièrement au niveau du budget d'équipement.

Prôné comme une solution de facilité, ce recours massif à l'endettement extérieur est très vite apparu comme une fuite en avant dont les conséquences désastreuses n'ont cessé de s'aggraver depuis le début des années 80.

Ce choix a abouti à l'accumulation d'une dette extérieure considérable dont les indicateurs sont devenus très alarmants. Ainsi le taux d'endettement qui n'était que de 17% en 1972, s'élevait à 40% en 1978 et 88% en 1992, tandis que le ratio du service de la dette est passé de 5,6% des exportations de biens et services en 1975 à 34,7% en 1982.

Le poids écrasant de cette dette continue de peser lourdement sur l'économie nationale en dépit de la politique d'ajustement poursuivie depuis 1983. Les rééchelonnements répétitifs n'ont fait qu'alléger provisoirement

(9) Voir notamment :

- U.TUNWAI-Wong, "determinants of private investment in developing countries", the journal of development studies, volume 16, n° 1, octobre 1982.

- Mario I. Blejer et Mohsin S. Khan, "Gouvernement policy and private investment in developing countries", I.M.F. staff Papers, Vol 31, n° 2, 1984.

son coût financier exorbitant. Compte tenu du réechelonnement son service a absorbé le tiers des exportations de biens et services entre 1983 et 1994.

Sur le plan budgétaire, l'application d'une sévère politique budgétaire dans le cadre du P.A.S s'est traduite par une amélioration statistique des ratios budgétaires. Cependant cette amélioration reste fragile et ne repose aucunement sur des bases saines et solides. Elle n'est que la résultante de facteurs conjoncturels favorables (chute du prix de pétrole, baisse des taux d'intérêt...) et d'expédients de court terme (perscription anticipée, accomptes provisionnels...).

Appliquée dans un contexte de déflation nationale et internationale, la politique d'austérité budgétaire n'a fait que retrécir les marges de manoeuvre des pouvoirs publics en matière budgétaire, exercer des effets dépressifs sur l'économie et accentuer les déséquilibres socio-économiques ⁽¹⁰⁾.

Pour conclure, on peut affirmer que le contexte économique général très difficile des années 80 marqué par l'accentuation des déséquilibres budgétaires et l'accumulation de l'endettement public a renforcé sur le plan théorique le sceptisme quant à l'efficacité des politiques de régulation de la demande globale. Les difficultés croissantes de leur couverture ont conduit à modifier les stratégies de financement budgétaire. Il s'agit un peu partout de réduire ces déficits publics par des mesures classiques visant à accroître les recettes publiques et à freiner les dépenses publiques. Cet assainissement des finances publiques a constitué l'un des axes de la politique d'Ajustement Structurel (P.A.S) poursuivie au Maroc depuis 1983. Dans ces conditions, la persistance des déficits apparaît davantage comme un signe révélateur de la

(10) Voir, M. BOUSSETTA, "Les implications budgétaires du P.A.S" in, Bilan decennal de la P.A.S., Colloque organisé par L'A.E.M. 1,2 et 3 octobre 1993.

crise des finances publiques et non pas comme un indicateur d'une politique budgétaire expansionniste.

Au Maroc, l'alourdissement des déficits budgétaires à partir du milieu des années 70, a contraint le Trésor à faire appel de manière intensive aux emprunts externes particulièrement jusqu'au début des années 80. Ce qui a débouché sur l'accumulation d'une dette extérieure considérable dont les indicateurs sont devenus très vite alarmants. Cette crise de la dette externe ainsi que le tarissement des sources externes de financement ont obligé le Trésor à recourir davantage aux ressources domestiques particulièrement depuis 1985. Ce qui n'a pas manqué d'attiser les tensions inflationnistes et d'exercer un certain effet d'éviction sur les investissements privés.

**PROBLEMATIQUE DES BUDGETS ANNEXES
(B.A) ET DES COMPTES SPECIAUX DU TRESOR
(C.S.T) ET PARTICULARITES DU BUDGET
DU MINSTERE DES FINANCES :
LE CAS DU MAROC**

Mohamed EL KADMIRI *

La structure actuelle des circuits financiers de l'Etat reflète les changements qui ont été apportés à la présentation du budget de l'Etat suite au développement de la politique de décentralisation territoriale et technique et à l'élargissement du rôle de l'Etat dans le domaine économique et notamment son extension aux activités marchandes. C'est ainsi qu'il paraissait largement justifiable d'adapter la présentation du budget de l'Etat aux exigences de cette évolution, ce qui s'est traduit par la nécessité de concevoir et de mettre en oeuvre de nouveaux cadres budgétaires adéquats. C'est dans cette perspective qu'on peut parler, entre autres, de B.A et de C.S.T, qui se veulent un cadre budgétaire approprié permettant d'individualiser, en dehors du budget de l'Etat, l'inscription de certains flux de recettes et de dépenses. Qu'en est-il donc des B.A et des C.S.T?

En outre, la configuration actuelle des flux financiers de l'Etat sous-entend l'existence des liens réciproques qui s'établissent entre le budget de l'Etat et les autres cadres budgétaires dont on peut citer, à titre d'exemple, les B.A et les C.S.T. Ces liens peuvent être repérés, notamment, en examinant le

(*) Cadre au ministère des finances.

chapitre "Charges Communes" qui est géré par le ministère des finances et qui comporte essentiellement des transferts externes au budget de l'Etat, appelé communément le Budget Général de l'Etat (B.G.E).

En réalité, il s'agit ici de la mise en place d'un réservoir budgétaire qui confère au budget du département chargé des finances l'une de ses principales particularités.

Qu'en est-il donc de ces particularités?

I - PROBLEMATIQUE DES B.A. ET DES C.S.T

I/ Les B.A.

Les B.A. décrivent les opérations financières des services de l'Etat que la loi n'a pas dotés de la personnalité morale et dont l'activité tend essentiellement à produire des biens ou à rendre des services donnant lieu au paiement d'un prix, leur création et leur suppression sont décidées par la loi de finances (L.F).

Il ressort de cette définition, telle qu'elle est donnée par l'article 4 du décret royal du 21 Avril 1967 portant application de la loi organique des finances, deux traits saillants :

- Il s'agit de services publics non dotés de la personnalité morale, ce qui les distingue des établissements publics et des collectivités locales qui bénéficient de cette personnalité et ce qui justifie, par ailleurs, la nécessité de les maintenir au sein du budget de l'Etat en raison de leur caractère administratif (impératif n° 1).

- L'activité principale de ces services de l'Etat ainsi définis consiste à produire des biens et à rendre des services publics en contrepartie d'une rémunération, contrairement à d'autres biens et services offerts par l'Etat à titre gratuit; ces derniers sont, en effet, financés au niveau du B.G.E par les impôts et autres catégories de recettes ordinaires en vertu du respect du principe de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes. Cette

différence de financement place ainsi ces services de l'Etat dans le cadre de l'activité économique à caractère commercial ou industriel (impératif n° 2).

Ce second impératif doit se concrétiser par la nécessité de donner à ces services une certaine autonomie de gestion, leur permettant de réaliser une gestion comparable à celle des entreprises privées opérant dans le domaine commercial et industriel. La reconnaissance de cette autonomie de gestion doit se traduire par l'établissement d'un budget autonome indépendant du B.G.E, dans le but de retracer les opérations de recettes et de dépenses propres au fonctionnement des services en question. A cet effet, on parle au niveau des B.A, contrairement au B.G.E, de dépenses et de recettes d'exploitation.

La raison en est qu'au niveau des B.A., l'administration n'investit pas en vue de produire un bien ou de rendre un service à titre gratuit au même titre que ceux financés à la source par l'impôt et autres recettes ordinaires voire même exceptionnelles du B.G.E, mais elle investit et exploite ses investissements, une fois réalisés, en vue de produire des biens publics ou de rendre des services collectifs à titre onéreux, ce qui se traduit par le paiement d'un prix par l'utilisateur désireux consommer les biens et services en question.

Ainsi, nous sommes en présence de deux impératifs contradictoires provenant d'une double identité de certains services de l'Etat qui consiste à reconnaître à ces services une certaine gestion autonome basée sur une autonomie financière justifiée par leur caractère commercial ou industriel et à reconnaître également à ces services un rattachement administratif à une structure administrative de l'Etat puisque ces services ne jouissent pas de la personnalité morale et partant leur activité financière doit être maintenue au sein du budget de l'Etat.

Par conséquent, il convient de choisir une formule intermédiaire permettant la conciliation entre le caractère administratif et le caractère commercial ou industriel de ces services. Il s'agit de la formule du B.A. En effet :

- C'est un budget puisqu'il consiste à individualiser en dehors du B.G.E d'autres opérations de recettes et de dépenses liées à l'activité d'exploitation des services de l'Etat qui agissent dans le domaine commercial ou industriel.

- C'est un budget annexe puisqu'il reste annexé au B. G. E. qui lui accorde des subventions d'exploitation et d'investissement dans le cadre du rattachement des services en question à une entité administrative bien déterminée (exemple : rattachement du B.A des ports au département des travaux Publics chargé, entre autres, des investissements portuaires).

Ces subventions permettent ainsi de maintenir les B.A en équilibre.

Comment la structure des recettes et des dépenses du B.A se présente-t-elle?

Les recettes du B.A comportent :

- Des recettes d'exploitation (rémunération des biens produits et des services rendus).

- Des subventions d'exploitation (transfert courant du B.G.E imputé sur le chapitre "charges communes" du titre I du B.G.E relatif aux dépenses de fonctionnement).

- Des subventions d'investissement (transfert en capital du B. G. E imputé sur le chapitre «investissement» du ministère de tutelle et ce au niveau du titre II du B.G.E relatif aux dépenses d'investissement).

Les dépenses du B.A comportent :

- Des dépenses d'exploitation

- Des dépenses d'investissement

Les dépenses d'exploitation comprennent cinq catégories de dépenses correspondant à cinq chapitres :

1 - Dépenses de personnel (salaires, indemnités... etc).

2 - Dépenses de matériel et divers (Achat du mobilier, matériel et fournitures de bureau, gestion du parc de véhicules, frais de transport et déplacement... etc).

3 - Charges financières : versements au profit du B.G.E au titre de la participation des B.A aux charges d'emprunt. Ces versements représentent pour le B.G.E des recettes en atténuation de dépenses dans la mesure où ils permettent d'alléger le poids des emprunts contractés et remboursés par l'Etat pour le compte des B.A en vue de les doter des infrastructures et des équipements de base nécessaires à leur fonctionnement. Cet allègement constitue donc l'une des techniques budgétaires utilisables en matière de réduction du déficit du B.G.E.

4 - Dépenses imprévues et dotations provisionnelles : transferts au profit des chapitres relatifs aux dépenses de personnel et de matériel et divers. ces transferts assument une fonction de provision budgétaire destinée à faire face aux aléas survenus au cours de l'exécution des B. A en matière de dépenses de personnel et de matériel (dépenses d'exploitation stricto-sensu).

5 - Fonds de concours comprenant :

- Des fonds de concours à la 2ème partie du B.A relative aux dépenses d'investissement, c'est à dire l'affectation d'une partie de l'excédent des recettes d'exploitation à la couverture d'une partie des dépenses d'investissement.

En tenant compte de cette affectation, on peut envisager la notion d'excédent net d'exploitation, noté "a", qui correspond à la différence entre l'excédent brut d'exploitation, noté "b", et la partie de cet excédent brut; notée "c", affectée aux dépenses d'investissement du B.A, de telle sorte que les excédents d'exploitation net et brut peuvent être exprimés, respectivement, comme suit :

(1) $a = b - c$

(2) $b = a + c$

- Le versement de l'excédent net d'exploitation au B.G.E. Ce versement représente pour le B. G. E une recette tendant à atténuer le poids des subventions d'exploitation accordées par le B.G.E aux B.A.

A cet effet, il convient de rappeler que :

- La couverture des dépenses d'exploitation est assurée par le produit des recettes d'exploitation (rémunération des biens et services rendus) et en cas d'insuffisance, ces recettes sont complétées par les subventions d'exploitation du B.G.E.

- La couverture des dépenses d'investissement est assurée en premier lieu par l'affectation d'une partie de l'excédent brut d'exploitation du B.A. et en cas d'absence ou d'insuffisance de cette affectation, le financement des dépenses d'investissement est assuré par les subventions d'investissement du B.G.E.

Ainsi les subventions d'exploitation et d'investissement accordées aux B.A et qui sont appréciées au niveau du B.G.E en tant que dépenses de transfert (par opposition aux dépenses effectives) s'apparentent à une forme de débudgétisation, ce qui signifie que certaines dépenses de nature budgétaire et à caractère définitif et qui devraient être réalisées, normalement, au niveau du B.G.E sont désormais individualisées dans un cadre budgétaire autonome, qui fait appel aux concours financiers du B. G. E (subventions) tout en effectuant en retour des versements au profit de ce dernier (excédent net d'exploitation, participation aux charges d'emprunt).

En définitive nous pouvons dire que les B. A constituent un infléchissement sinon une dérogation :

- au principe de l'unité budgétaire dans la mesure où la présentation des

opérations de recettes et de dépenses des B.A nécessite l'établissement d'un cadre budgétaire supplémentaire et autonome venant s'ajouter au budget de l'Etat devant, normalement, représenter l'unique document budgétaire qui retrace l'intégralité des recettes et des dépenses de l'Etat.

- au principe de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes dans la mesure où l'établissement d'un B. A se traduit par la réalisation d'une recette particulière, d'une nature déterminée, différente des recettes du B.G.E et son affectation à une dépense de même nature. Autrement dit, on assiste à l'affectation spéciale d'une recette à une dépense.

- au principe de l'annualité au même titre que le B.G.E et ceci au niveau des dépenses d'investissement dont la réalisation pluriannuelle implique, en plus de l'ouverture des crédits de paiement qui sont annuels, l'ouverture des crédits d'engagement et la constitution des reports de crédits qui débordent le cadre annuel.

- au principe de l'équilibre dans la mesure où les subventions d'exploitation et d'investissement accordées par le B. G. E aux B. A correspondent en fait à des subventions d'équilibre qui permettent la résorption du déficit des B.A en matière d'exploitation et d'investissement.

En conséquence, force est de constater qu'en l'absence de ces subventions l'équilibre des B.A ne pourra être rétabli qu'à travers l'amélioration du niveau des recettes d'exploitation, ce qui implique la détermination d'une politique tarifaire appropriée, ainsi qu'à travers la révision de la politique des dépenses, ce qui implique la définition d'une politique de rationalisation des choix budgétaires.

2/ Les C.S.T

Contrairement aux B.A, les C.S.T comprennent des opérations financières qui n'ont pas, en principe, un caractère commercial ou industriel.

Ces opérations ne nécessitent pas, en conséquence, l'utilisation de la formule du B.A puisqu'il ne s'agit pas de produire des biens et des services marchands; mais il s'agit d'individualiser nécessairement certaines opérations de recettes et de dépenses dans un C.S.T en raison, notamment, de l'existence d'un lien spécifique et réciproque entre la recette et la dépense. Grosso modo, ces opérations peuvent être des opérations à caractère définitif ou temporaire.

2.1 : Les opérations à caractère définitif :

Elles correspondent à l'affectation spéciale de recettes particulières d'une nature déterminée à la réalisation de dépenses d'une même nature. Il s'agit ici des comptes d'affectation spéciale qui consistent à assurer la couverture d'une dépense intéressant un domaine déterminé par le produit d'une recette réalisée dans le même domaine.

Exemple : le compte d'affectation spéciale dénommé "Fonds spécial routier".

Les recettes de ce compte proviennent, dans leur quasi-totalité, de l'affectation à la source d'une partie des impôts prélevés par l'Etat dans le domaine routier (taxe sur les carburants et lubrifiants, vignette, taxe additionnelle d'immatriculation).

Ces recettes affectées visent la couverture des dépenses d'entretien routier. Ces dépenses sont des dépenses de nature budgétaire, à caractère définitif et qui devraient être réalisées, en principe, au niveau du B. G. E. Cependant, pour des raisons de souplesse et d'efficacité dont notamment la nécessité de disposer d'une source de financement sûre, stable et permanente dans un domaine fortement sensible tel que celui de l'entretien routier, il est préférable d'individualiser cette opération budgétaire dans un cadre à part pour montrer clairement la contribution des usagers de la route à la couverture des dépenses d'entretien routier. Par ailleurs, le fait de réaliser cette dépense

sensible dans le cadre d'un compte alimenté par les contributions des usagers en question permet d'améliorer les moyens de financement puisque les réalisations des recettes peuvent dépasser leurs prévisions en fonction de la consommation réelle du carburant et lubrifiant à titre d'exemple. Ce dépassement donne droit au département chargé des travaux publics de demander au Ministre des Finances d'autoriser le relèvement du plafond des charges dudit compte, ce qui se traduit par la réalisation d'un programme supplémentaire d'entretien routier. De même ces moyens de financement peuvent être améliorés par l'augmentation de la part affectée par l'Etat au profit du compte par prélèvement supplémentaire sur la fiscalité routière. C'est dans cette perspective que le produit de l'augmentation à la pompe du prix des carburants décidée par la L.F. 1995 a été, essentiellement, affecté au compte précité. Cette affectation supplémentaire a renforcé les recettes du compte qui ont pratiquement doublé en passant de 530 millions de dirhams en 1994 à 1090 millions de dirhams en 1995. Un tel renforcement permet de diversifier et d'intensifier les activités du fonds. C'est dans ce contexte que le fonds couvre à partir de 1995, en plus des dépenses d'entretien routier, une partie des dépenses afférentes à la construction des routes à vocation communale en milieu rural.

Par ailleurs, d'autres comptes retracent des opérations de dépenses de nature budgétaire et à caractère définitif qui sont couvertes par le transfert d'une dotation budgétaire. Il s'agit ici, à titre d'illustration, des comptes de dépenses sur dotation (exemple : Fonds national Forestier, Fonds spécial de développement régional, Fonds de développement des collectivités locales et de leurs groupements... etc).

Les transferts des crédits budgétaires servant de support à la réalisation des opérations de dépenses inscrites dans les comptes de dépenses sur dotation sont imputés sur le chapitre des dépenses d'investissement des départements concernés ou sur le chapitre "Charges communes" du titre II du B.G.E relatif aux dépenses d'investissement.

Ainsi les comptes des dépenses sur dotation retracent des opérations de dépenses de nature budgétaire à caractère définitif qui devraient être réalisées, normalement, au niveau du B.G.E mais pour des raisons de souplesse en matière d'exécution et de gestion, notamment, la formule du C.S.T a été adoptée.

Ces C.S.T ainsi indiqués correspondent à une certaine forme de débudgétisation dans la mesure où on réalise en dehors du B. G. E une dépense de nature budgétaire grâce au transfert d'une dotation budgétaire ou à l'affectation à la source d'une partie des recettes fiscales devant renflouer le B.G.E ou à la création et à l'affectation d'une recette en dehors du B.G.E.

2.2 : Les opérations à caractère temporaire :

Elles sont incluses dans les C. S. T qui retracent des opérations de dépenses qui, loin d'être de nature budgétaire, révèlent l'action de l'Etat dans le domaine économique. Il s'agit des prêts et avances accordés par l'Etat aux offices, aux coopératives, aux régies, aux communes, aux banques, aux caisses, ... etc. Ces opérations non budgétaires correspondent au contraire à des opérations de trésorerie effectuées par l'Etat non pas en tant qu'autorité budgétaire mais en tant que banquier.

Ces opérations sont financées soit par l'affectation d'une dotation budgétaire, soit le plus souvent par la mobilisation des moyens de trésorerie. Le remboursement des prêts et avances s'accompagne du paiement des intérêts qui permettent d'améliorer la trésorerie publique. Cette dernière se comporte ainsi comme un banquier de l'Etat.

Finalement, nous pouvons dire que les C. S. T constituent un assouplissement sinon une infraction :

- au principe de l'unité budgétaire, dans la mesure où on procède à l'individualisation en dehors du B.G.E de certaines opérations de recettes et de dépenses publiques.

- au principe de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes, en ce sens qu'on affecte une recette déterminée à une dépense précise.

- au principe de l'annualité dans la mesure où le solde des C.S. T est reporté automatiquement d'année en année. De même, le respect du principe de l'annualité se trouve nuancé en raison de l'adoption en matière des comptes d'affectation spéciale de la technique d'engagement par anticipation sur les crédits à ouvrir au titre de ces comptes pour l'année budgétaire qui suit celle au titre de laquelle ledit engagement est autorisé. Cette technique permet dans des cas spécifiques tel que celui du fonds spécial routier de lancer et d'engager les travaux d'un vaste programme d'entretien routier dont la réalisation s'étend sur deux ans.

- au principe de l'équilibre puisque les soldes des C.S.T peuvent être positifs (c'est le cas en l'occurrence des comptes d'affectation spéciale) ou négatifs. Dans ce dernier cas, il s'agit, notamment, des comptes de prêts et avances qui connaissent soit un déficit provisoire lié aux échéances de remboursement, soit un déficit définitif et effectif lié à l'incapacité des débiteurs concernés à rembourser. A cet égard, il faut mentionner que, conformément à l'article 25 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972, les profits et les pertes constatés sur toutes les catégories des C.S.T doivent être imputés aux résultats de l'année, à l'exception des comptes d'affectation spéciale qui dégagent en général un excédent susceptible d'être affecté aux dépenses correspondantes aussi longtemps qu'il s'agit ici d'affecter spécialement une recette à une dépense relevant du même domaine d'activité.

3/ Comparaison B.A - C.S.T - B.G.E

Les B.A et les C.S.T, exception faite des comptes d'opérations à caractère temporaire, retracent des opérations de dépenses de nature

budgétaire et à caractère définitif qui sont couvertes par une affectation spéciale de recettes.

Cependant, si les dépenses réalisées au niveau des B.A présentent un caractère commercial ou industriel ce qui justifie la rémunération des biens fournis ou des services rendus, il faut noter, en revanche, que les dépenses des C.S.T n'ont aucun caractère commercial ou industriel. En effet, à titre d'exemple, les travaux d'entretien routier réalisés dans le cadre du fonds routier permettent d'offrir aux usagers de la route un niveau de service à titre gratuit en aval mais à titre onéreux en amont puisque ces usagers ont déjà contribué à la source à la constitution d'une partie des recettes fiscales à travers le paiement des impôts sur l'achat des véhicules, des pneus, du carburant, du lubrifiant, des pièces de rechange, et les réparations mécaniques, ... etc.

Néanmoins, même si certains C. S. T comprenant des opérations à caractère provisoire présentent un caractère commercial ou industriel, il convient de noter, au passage, que ces comptes retracent des opérations commerciales ou industrielles effectuées non pas à titre principal comme c'est le cas des B.A mais plutôt à titre accessoire par certains services de l'Etat.

En fait, de telles opérations, n'entrant pas dans le cadre des attributions régulières de l'Etat en tant qu'entité poursuivant une mission de service public, doivent être gérées, normalement, dans un cadre budgétaire autonome. Ce dernier peut prendre la forme soit d'un budget d'une entreprise publique dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale, soit d'un budget annexe privé de la personnalité morale tout en étant doté de l'individualité financière.

Ce faisant, quand ces opérations commerciales ou industrielles représentent l'accessoire d'une fonction principale de service public, le recours à la formule du C. S. T est suffisant. A titre d'illustration, les

établissements pénitentiaires ont pour mission secondaire d'effectuer des opérations industrielles ou commerciales qui se manifestent par l'accomplissement des actes de production et de commerce. Ces opérations proviennent de l'occupation des prisonniers à des activités de fabrication. Les établissements précités doivent acheter des matières premières et vendre les produits finis qui résultent de leur transformation, d'où l'utilité de création d'un compte de commerce permettant l'inscription des actes d'achat et de vente. A titre tout à fait indicatif, ce type de C.S.T correspond au Maroc à la catégorie des comptes d'opération bancaires et commerciales.

En conclusion nous pouvons dire qu'en fait les B. A et les C. S. T découlent du démembrement du budget de l'Etat devenu désormais le B.G.E. Ce démembrement doit nous amener à comparer la nature des dépenses logées dans les B.A et les C.S.T avec celle des dépenses retracées par le B.G.E.

En effet, les dépenses du B.G.E (fonctionnement et investissement) correspondent à des dépenses de nature budgétaire à caractère définitif dont une partie comprend des dépenses effectivement réalisées au niveau du B.G.E et une autre partie englobe des dépenses de transfert qui sont effectivement réalisées dans un cadre budgétaire différent du B.G.E (B.A, C.S.T, budgets des collectivités locales ou des entreprises publiques ou semi-publiques voire même privées).

Les dépenses des B. A sont des dépenses de nature budgétaire à caractère définitif et effectivement réalisées au niveau des B.A. Il est question ici des dépenses d'investissement dont la couverture dépend, presque totalement, des subventions du B.G.E. Quant aux dépenses d'exploitation, il faut noter qu'elles présentent en outre un caractère marchand en ce sens que leur couverture est assurée, essentiellement, par les recettes provenant de la rémunération des biens et services rendus.

Les dépenses des C. S. T comportent des dépenses à caractère temporaire décrites, notamment, par les comptes de prêts et d'avances et des

dépenses à caractère définitif retracées, notamment par les comptes d'affectation spéciale et les comptes de dépenses sur dotation.

Par ailleurs, la couverture des dépenses du B.G.E est assurée par l'adoption d'un mode de financement collectif basé, essentiellement, sur le paiement des impôts. Un tel mode va de pair avec le principe de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes dans la mesure où les impôts, une fois drainés par l'Etat, sont affectés en fonction des attentes collectives et des choix globaux et partant en dehors de l'établissement de tout lien causal ou automatique entre un impôt intéressant un domaine bien déterminé (secteur, branche, région) et la dépense à réaliser dans le même domaine.

Les B.A et les C.S.T, quant à eux, dérogent au principe de l'universalité et de la non affectation spéciale des recettes et permettent, de ce fait, d'assurer la couverture de leurs dépenses par le recours, cette fois-ci, à des modes de financement particuliers. Ces derniers sont basés, en plus des transferts budgétaires, sur l'institution des taxes et des systèmes de rémunération en dehors du B.G.E.

En définitive, il ne faut pas perdre de vue les liens financiers réciproques qui relient les B.A et les C.S.T au B.G.E dont une partie peut être repérée au niveau des chapitres "charges Communes" des titres I et II du BGE qui sont, respectivement, relatifs aux dépenses de fonctionnement et d'investissement et qui sont gérés par le ministère des finances. Cette gestion confère à ce ministère une certaine particularité en matière budgétaire comparativement aux autres ministères. Qu'en est-il donc des particularités du budget de ce ministère?

II - PARTICULARITÉS DES BUDGETS DE FONCTIONNEMENT ET D'INVESTISSEMENT DU MINISTÈRE DES FINANCES

1 - Particularités en matière de dépenses de fonctionnement (titre I)

A la différence de l'ensemble des ministères qui comportent en matière de dépenses de fonctionnement deux chapitres dont le premier est réservé aux

dépenses de personnel et le second est consacré aux dépenses de matériel et divers, le ministère des finances dispose dans ce domaine de deux chapitres supplémentaires dont l'un est relatif aux dépenses imprévues et dotations provisionnelles et l'autre est relatif aux charges communes.

1.1/ Chapitre des dépenses imprévues et des dotations provisionnelles :

- Les dotations provisionnelles correspondent au transfert de crédits budgétaires provisionnels destinés à renflouer les chapitres de personnel pour faire face à une dépense imprévisible liée, notamment, au relèvement des salaires, à l'augmentation des indemnités consécutive au changement du régime indemnitaire. Ces améliorations pécuniaires peuvent intéresser une partie limitée du personnel de l'Etat (un corps déterminé des agents de l'Etat), comme elles peuvent couvrir une grande partie du personnel de l'Etat (abstraction faite des différents corps).

Par conséquent, on peut assimiler ces dépenses à des dépenses de transferts internes au B.G.E puisqu'elles sont effectivement réalisées à l'intérieur du B. G. E par le biais d'un prélèvement sur les dotations provisionnelles au profit des différents chapitres de personnel. De même, on peut affirmer que les dotations provisionnelles correspondent en réalité à la constitution d'une provision budgétaire pour faire face à une dépense survenue au cours de l'exécution du budget en matière de dépenses de personnel. Il s'agit donc d'une dépense à caractère provisionnel.

- Les dépenses imprévues correspondent à l'affectation de crédits budgétaires provisionnels destinés à alimenter les chapitres de matériel et divers pour faire face à une dépense imprévisible en raison, notamment, d'une insuffisance ou d'une sous-estimation de la dotation initiale, ou de l'apparition de besoin nouveaux et urgents en matériel et en mobilier de bureau et en matériel spécial liés, à titre d'exemple, à l'extension de l'activité de certains services administratifs ou techniques.

A l'instar des dotations provisionnelles, les dépenses imprévues correspondent à des dépenses de transferts internes au B.G.E puisque ces dépenses imprévues sont effectivement réalisées à l'intérieur du B.G.E par le biais d'un prélèvement sur ce chapitre provisionnel au profit des différents chapitres de matériel. Il s'agit donc de la constitution d'une provision budgétaires destinée à couvrir une dépense née au cours de l'exécution du budget en matière de dépenses de matériel et divers. Il s'agit alors d'une dépense à caractère provisionnel. Ainsi, le chapitre "dépenses imprévues et dotations provisionnelles" comporte des provisions budgétaires susceptibles d'être transférées au profit des différents chapitres du titre I (personnel + matériel et divers). Une fois transférées, ces provisions deviennent de véritables dotations ou crédits budgétaires servant d'assise budgétaire à l'engagement et au paiement des dépenses qui viennent d'être ajoutées au cours de l'exécution du budget en matière de dépenses de fonctionnement.

Les prélèvements effectués sur le chapitre des dépenses imprévues et dotations provisionnelles⁽¹⁾ sont opérés après avoir épuisé les possibilités des virements de crédits budgétaires entre les différentes lignes du même paragraphe ou de paragraphes différents appartenant au même article ou à des articles différents à l'intérieur du chapitre "matériel et divers" ou le chapitre "personnel" de tel ou tel ministère⁽²⁾.

- (1) Il importe de préciser que, bien que la gestion du chapitre "dépenses imprévues et dotations provisionnelles" soit placée sous la responsabilité du Ministre des Finances, il n'en demeure pas moins que les prélèvements à effectuer sur ce chapitre doivent être autorisés par décret du Premier Ministre sur proposition du Ministre des Finances et ce en application de l'article 20 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.
- (2) Concernant la signification de la ventilation des dépenses en chapitres, articles, paragraphes et lignes : voir notre étude sur la nomenclature des dépenses parue dans le numéro 28 année 1995 de la revue de la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat.

En effet, les dépenses de fonctionnement disposent, au cours de leur exécution, de la possibilité des virements de crédits budgétaires moyennant des décisions prises par le Ministre des Finances sur proposition du département ministériel concerné⁽³⁾.

En revanche, il faut souligner que si les dépenses de fonctionnement du B.G.E sont dotées d'une provision budgétaire, il n'en est pas de même lorsqu'il s'agit des dépenses d'investissement. En effet, ces dernières, ne disposant pas d'une provision budgétaire à proprement parler, jouissent uniquement, au cours de leur exécution, de la possibilité des virements de crédits budgétaires qui permettent de modifier les dotations budgétaires initiales des articles, paragraphes et lignes à l'intérieur de tel ou tel chapitre des dépenses d'investissement afférent à tel ou tel département ministériel. Ces virements sont autorisés par le Ministre des Finances sur proposition du département concerné quand ils intéressent des lignes appartenant au même paragraphe et par le Premier Ministre sur proposition du département concerné et après avis du Ministre des Finances quand ils portent sur des lignes appartenant à des paragraphes différents relevant du même article ou d'articles différents à l'intérieur du même chapitre des dépenses d'investissement⁽⁴⁾.

En réalité, les virements de crédits budgétaires correspondent à une technique budgétaire permettant de modifier, par voie réglementaire, les dotations budgétaires initiales, allouées à telle ou telle dépense, telles qu'elles sont prévues par le gouvernement et approuvées par le parlement dans le cadre du vote de la L.F de l'année.

(3) Voir 1er alinéa de l'article 22 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.

(4) Voir dahir N° 1.89.4 du 19 Mai 1989 portant promulgation de la loi organique N° 22-88 modifiant le 2° alinéa de l'article 22 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.

Autrement dit, les redéploiements de crédits budgétaires permettent, dans tous les cas, de corriger et d'actualiser les dotations budgétaires initiales sans toutefois recourir à la consultation et à la validation du parlement. Il s'agit là, certes, de l'introduction d'une certaine souplesse qui ne manque pas, par ailleurs, de porter atteinte, légèrement, au principe de l'autorisation budgétaire du fait de la limitation du pouvoir parlementaire en matière financière.

Cependant, les facilités offertes par les virements de crédits budgétaires peuvent s'épuiser et se révéler insuffisantes pour faire face à certaines dépenses imprévues en matière d'investissement. Il s'agit, entre autres, des dégâts de crues qui occasionnent des dépenses d'investissement supplémentaires visant la réparation et la reconstruction des infrastructures et des installations de base dont la pérennité d'exploitation et de mise en service conditionne la poursuite et la bonne marche des activités économiques.

Dans ces conditions, l'action du gouvernement consiste à réaliser un programme d'investissement supplémentaire et urgent qui modifie, le plus souvent, les conditions générales de l'équilibre financier à la lumière desquelles la L.F de l'année a été élaborée, autorisée et mise en exécution.

C'est ainsi que le gouvernement doit recourir, dans des cas pareils, à la consultation du parlement qui approuve le nouveau programme gouvernemental en matière d'investissement dans le cadre du vote de la Loi de Finances Rectificative (L. F. R)⁽⁵⁾. Cette dernière constitue la technique budgétaire suprême permettant de modifier, cette fois-ci par voie législative, les dotations budgétaires initiales en matière de dépenses d'investissement en vue de les adapter aux nouvelles circonstances.

A cet égard, il importe de préciser qu'en cas d'une nécessité impérieuse d'intérêt national, se traduisant par des dépenses d'investissement supplémentaires et contraignantes, le gouvernement peut engager,

(5) Voir article 2 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.

ordonnancer et payer les dépenses en dépassant le plafond des dotations budgétaires initiales et ce moyennant l'ouverture de crédits supplémentaires par décret pris sur proposition du Ministre des Finances. Dans ce cas le parlement se limite à ratifier après coup (a posteriori) les nouvelles dotations budgétaires, ayant été décidées unilatéralement par le gouvernement, dans le cadre d'un projet de loi de finances rectificative. Ce dernier doit être déposé par le gouvernement immédiatement ou à l'ouverture de la plus prochaine session du parlement⁽⁶⁾.

Inversement, il convient d'ajouter que "lorsque la conjoncture économique ou financière l'exige, un décret, pris sur proposition du Ministre des Finances, peut en cours d'année surseoir à l'exécution de certaines dépenses d'investissement"⁽⁷⁾.

Ainsi l'implication postérieure du parlement qui prend, dans de tels cas exceptionnels, la forme d'une ratification au lieu d'une autorisation préalable, correspond en fait à la constatation et à la régularisation par le parlement d'un budget additionnel ou réduit ayant été décidé antérieurement par la seule voie réglementaire.

Toutefois, quand les dépenses d'investissement supplémentaires ne sont pas absolument urgentes et donc susceptibles d'être reportées, il y a lieu d'attendre la prochaine L.F de l'année pour inscrire ces dépenses sans avoir besoin de faire appel à une L.F.R.

1.2/ Chapitre des charges communes :

En se référant à la typologie des dépenses publiques, on peut ranger les charges communes dans la catégorie des dépenses de transfert. En pratique, ces dernières couvrent :

-
- (6) Voir dahir portant loi organique N° 1.93.385 du 6 octobre 1993 modifiant le premier alinéa de l'article 20 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.
 - (7) Voir article 21 de la loi organique des finances du 18 septembre 1972.

- des transferts sociaux : redistribution de revenus au profit des chômeurs, des handicapés, des vieillards... etc; versements au profit des caisses de retraite et de sécurité sociale, soutien des secteurs de l'enseignement et de la santé privés... etc.

Ces transferts assurent alors une fonction de régulation sociale.

- des transferts économiques : octroi des subventions d'équilibre aux établissements publics en difficulté, soutien financier des entreprises privées opérant dans un domaine prioritaire ciblé par la politique économique poursuivie par l'Etat, soutien financier des collectivités locales en matière d'investissement communal... etc.

Ces transferts remplissent donc une mission de régulation économique.

- des transferts internationaux : versement des cotisations aux organisations internationales, aide aux pays démunis... etc.

Ces transferts tendent à resserrer les liens de coopération et d'amitié du pays vis-à-vis de l'extérieur.

Ainsi, les charges communes enregistrent, en général, des transferts et des flux financiers assimilés.

Au Maroc, le chapitre des charges communes liées aux dépenses de fonctionnement comprend essentiellement :

1.2.1 : des prestations sociales qui comprennent le versement des pensions exceptionnelles, des rentes d'invalidité aux agents contractuels et des allocations spéciales en cas de décès.

1.2.2 : des contributions aux régimes de retraite et de prévoyance sociale : versements au profit de la caisse marocaine de retraite et de la caisse nationale des organismes de prévoyance sociale.

1.2.3 : des remboursements et des dégrèvements dont, notamment le remboursement au trésor des avances consenties au titre du B.G.E, des dégrèvements et des restitutions fiscaux.

1.2.4 : des subventions dont on peut citer, entre autres, les subventions d'équilibre à divers établissements publics et subventions à la caisse de compensation et à l'office national interprofessionnel des céréales et des légumineuses au titre du soutien aux prix à la consommation.

1.2.5 : des transferts qui concernent les versements aux C.S.T et les remises gracieuses au profit des débiteurs de l'Etat dont l'insolvabilité est prouvée.

1.2.6 : La rémunération des services rendus dont, notamment, la rémunération des opérations effectuées pour le compte du trésor par l'O.N.P.T.

1.2.7 : des opérations fiscales et financières à la charge de l'Etat (dépenses afférentes aux émissions d'emprunt, achat de timbres fiscaux... etc).

Ainsi on constate que les charges communes comportent certains prestations et transferts à caractère commun (allocation spéciale en cas de décès, contributions au régime collectif d'allocation de retraite et subventions accordées à la caisse nationale des organismes de prévoyance sociale etc...) et d'autres prestations et transferts à caractère spécial (rente d'invalidité aux agents contractuels, remises gracieuses, pensions exceptionnelles... etc).

2 - Particularités en matière de dépenses d'investissement (titre II)

Contrairement à l'ensemble des ministères qui disposent en matière de dépenses d'investissement d'un seul chapitre, le ministère des finances dispose d'un chapitre supplémentaire relatif aux charges communes.

Au Maroc, ce chapitre comprend essentiellement :

2.1 - des transferts, participations et concours divers dont on peut citer : participations de l'Etat à la constitution du capital d'une société d'Etat nouvellement créée; participation au titre de l'augmentation du capital d'une

société d'Etat déjà créée, concours accordés à des établissements publics pour les aider à réaliser leurs programmes d'investissement telles que la R.A.M, la SAMIR; transferts au titre des échéances des dettes des entreprises publiques. Il s'agit, dans ce dernier cas, d'une véritable participation de l'Etat aux charges d'emprunts contractés par les entreprises publiques. Une telle participation ne fait que renforcer, en conséquence, les charges de la dette publique.

2.2 - des versements à certains C.S.T tel que le fonds spécial de développement régional (FSDR). Ce fonds spécial enregistre les concours financiers consentis par l'Etat en faveur de la réalisation des investissements à caractère régional en liaison avec la priorité accordée à la décentralisation territoriale et au développement régional.

2.3 - des soutiens à divers secteurs d'activité économique comprenant :

- des ristournes d'intérêt sur prêts consentis par les institutions de crédit agricole contrôlées par l'Etat.

- des ristournes d'intérêt sur les crédits industriel, commercial, populaire, hôtelier et maritime ainsi que les prêts à la construction.

- des versements au fonds spécial au titre des ristournes d'intérêt sur les prêts à la construction au profit des T.M.E. (travailleurs marocains à l'étranger).

2.4 - des versements au compte spécial de la promotion hôtelière pour soutenir la création des unités hôtelières.

2.5 - soutien aux organismes financiers spécialisés (couverture des risques de change sur emprunts extérieurs).

2.6 - mise en jeu des garanties de l'Etat : dans ce cas l'Etat doit secourir les organismes publics en difficulté en voulant bien se substituer à ces organismes pour rembourser les emprunts qu'ils ont dû contracter sous la garantie de l'Etat. Un tel remboursement alourdit davantage les charges de la dette publique.

Ainsi les charges communes du titre II relatif aux dépenses d'investissement comprennent des transferts à caractère commun (ristournes d'intérêts sur différents crédits, versements au profit du FSDR) et des transferts à caractère spécial (compte spécial de la promotion hôtelière...). Ce second type de transfert indique les concours et les soutiens financiers accordés par l'Etat à certains investisseurs opérant dans les domaines jugés sensibles et stratégiques.

En conclusion les chapitres supplémentaires ainsi analysés comportent des transferts internes et externes au BGE. Certains transferts ont un caractère commun alors que d'autres ont un caractère spécial. La gestion des crédits budgétaires inscrits dans ces chapitres par le ministère des finances s'apparente à la gestion d'un budget spécial au sein du B.G.E. En d'autres termes, ce budget spécial assure en réalité une fonction de réservoir budgétaire et de régulateur économique et social aussi bien à l'intérieur qu'en dehors du B.G.E, en tenant compte, bien - entendu, des liens financiers réciproques qui relient ce dernier aux autres cadres budgétaires (B.A, C.S.T... etc).

En plus de ces particularités qui viennent d'être exposées concernant le budget du ministère des finances en matière de dépenses de fonctionnement (titre I) et de dépenses d'investissement (titre II), il convient de souligner qu'il existe une autre particularité inhérente à la gestion du titre III afférent aux dépenses de remboursement de la dette publique flottante et amortissable.

En effet, la gestion de la dette publique est confiée au ministère des finances qui assure cette mission, pour le compte de l'Etat, par l'intermédiaire du trésor public.



***POUR LA CREATION D'UN SYSTEME
D'INFORMATION AU SERVICE D'UNE
"BANQUE DE PROJETS" À
LA DIRECTION DES ETABLISSEMENTS
PUBLICS
ET DES PARTICIPATIONS (D.E.P.P)***

M. SLIMANE*

F.LAKHDAR - GHAZAL**

A l'heure où l'audit défraie la chronique mettant en cause la "mauvaise gestion administrative et financière" de quelques "grosses boîtes", il nous semble opportun de nous poser la question de savoir en quoi l'efficacité dans le secteur public a été entravée. Pour ne prendre qu'un exemple, consultons le rapport de l'Office National des Chemins de Fer (O.N.C.F) relatif à l'exercice 1994, pour nous rendre compte que le point principal de l'accord entre l'Etat et l'O.N.C.F concerne son programme d'investissement, soit 4,5 milliards de DH, auquel il faudrait ajouter le programme en cours de 1,2 milliard ; certes, le caractère colossal des chiffres ne laisse aucun doute, mais là où le bât blesse, c'est lorsqu'il s'agit de trouver les ressources nécessaires à l'accomplissement des plans de

(*) Docteur Ingénieur Cadre supérieur au Ministère des finances.

(**) Professeur de finances publiques et de techniques de l'Audit à la faculté de Droit, Rabat Agdal.

développement de l'organisme en question, ce qui passe nécessairement par la prise d'engagements importants, tant pour ce qui est de la rationalisation de la gestion des ressources humaines, que de la rigueur à imposer à la gestion. Force est donc d'associer à cette tâche stratégique toutes les conditions nécessaires à son succès, aussi bien sur le plan organisationnel que sur celui de la collecte de l'Information⁽¹⁾.

D'où l'utilité de notre proposition en vue de l'instauration d'un système d'information relatif au suivi et contrôle des investissements et de leur financement dans le secteur des Etablissements Publics, proposition devant intéresser en priorité les responsables opérationnels de la Direction des Etablissements Publics et des Participations (D. E. P. P du Ministère des Finances), d'autant plus qu'une masse importante de ressources financières (autofinancement, moyens externes, transferts de l'Etat...), transitant par les entreprises publiques, n'a jusqu'à présent pas connu de traitement adéquat⁽²⁾. L'affaire de la Royale Air Maroc (R.A.M) est un exemple frappant d'autant plus qu'elle met à rude épreuve, suite à une réduction de la croissance à hauteur de 6,2%, le programme d'investissement (six avions dont l'acquisition est retenue sur les cinq prochaines années au lieu de dix initialement prévus dans le plan de flotte), ainsi que la progression des salaires (leur baisse progressive à partir de 2% a été cependant différée).

-
- (1) Pour lutter contre les gaspillages de toutes sortes (temps, ressources...), la moindre des choses serait d'œuvrer pour la mise en place d'une organisation efficace, rationnelle des structures, sans oublier la nécessité de sortir du "flou", de l'occultation de l'information, mais également et surtout de l'abandon de l'esprit d'assisté qui a prévalu jusqu'à nos jours. Par exemple, s'il a été procédé à la création de l'audit interne le renforcement du contrôle et de la communication à la Régie des Tabacs, c'est pour y maintenir un climat de confiance et de dialogue, tant avec l'environnement interne qu'externe. Cf. La Régie des Tabacs, une société dynamique, in Revue Conjoncture, N° 704, 15/8/1993, p 30.
- (2) A noter que le traitement en question s'inspire du contenu à caractère général stipulé par les dispositions du Dahir du 14/4/1960 organisant le contrôle financier de l'Etat sur les Offices, Etablissements Publics et Sociétés Concessionnaires, ainsi que sur les sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de collectivités publiques, tel que modifié par le Dahir N° 1.61.402 du 30/6/1962.

C'est ainsi que du point de vue de la pratique, il faudrait s'enquérir du suivi et du contrôle des investissements à la D.E.P.P(1). avant de songer à proposer les remèdes y afférents(2).

1 - Portée et limites du suivi et contrôle des investissements à la DEPP

1-1/ Il tourne autour de trois axes

1-1-1/ Un : niple contrôle a priori

Il s'agit purement et simplement d'un examen des inscriptions budgétaires des investissements lors de la présentation des budgets aux conseils d'administration⁽³⁾ et à l'occasion des diverses discussions tenues à la D.E.P.P. Si ces inscriptions sont portées à la fois sur le budget annuel de l'entreprise, sur le Budget Général de l'Etat et sur le plan de développement Economique et Social de la Nation (du temps où il existait !) pour certaines entreprises considérées de "grand service public", il n'en demeure pas moins qu'aucune fiche projet (description détaillée) de l'investissement ne parvient à la Direction ; ajouter à cela le fait que les justifications nécessaires à l'approbation ou à la réalisation de ces investissements font largement défaut.

Bref, il ne s'agit ni plus ni moins que des études économiques, financières, techniques et décisions des autorités supérieures. Dans ce cadre, le contrôle se limite uniquement à s'assurer du respect des inscriptions budgétaires, évacuant par là le contrôle de dimension stratégique⁽⁴⁾. En l'occurrence, l'une des formalités les plus importantes concerne l'objet et le montant de l'investissement, ainsi que les tranches

(3) C'est l'occasion ici de rappeler que le comité d'audit est seul apte à garantir la fiabilité de l'information financière et l'efficacité de l'audit interne. Si en principe la gestion relève du Président Directeur Général, l'organisation du suivi dépend du conseil d'administration, tandis que le contrôle doit être assumé par l'auditeur.

(4) Afférent à l'opportunité, la rentabilité économique et financière, la cohérence des politiques sectorielles, la conformité aux orientations de politique générale... Voir plus loin pour plus de détails.

annuelles prévisibles en matière d'engagements. On peut néanmoins regretter que les dépenses d'investissement inscrites soient entachées d'erreurs d'estimation et ne donnent pas lieu à une ventilation par nature. Pis encore, aussi bien les politiques que les contraintes, de même que le choix des sources de financement, ne sont pas pris en considération, étant donné que les tableaux de financement ne sont guère confectionnés par les établissements publics⁽⁵⁾.

1-1-2/ Le contrôle d'accompagnement

Il se fait au niveau des réalisations et intéresse le degré d'avancement dans l'exécution du projet (délais de réalisation, situation des coûts par nature, écarts par rapport aux prévisions...). Loin d'opérer une vérification ultérieure de dépassement, de retard ou éventuellement de constat de l'abandon des opérations décidées et entamées, ce contrôle porte uniquement sur le respect des procédures de passation des marchés et l'accord de visas. Par conséquent, tel qu'il est exercé actuellement, ce type de contrôle prête le flanc à la critique en s'avérant incapable de réviser les prix suite à l'inflation, ne tenant pas compte des fluctuations en hausse du taux de change, des avenants aux marchés, des modifications des travaux ou de la qualité du matériel utilisé au cours de l'exécution du marché... Autant d'irrégularités courantes, inhérentes à la pratique et favorisées par l'inexistence d'un système d'information à la D.E.P.P ; cette lacune contribue même à vicier le suivi de l'exécution des projets d'investissement.

1-1-3/ Moyens financiers

Il est vrai que pour la D.E.P.P, les opérations de financement des investissements ont de tout temps été pratiquement considérées comme une donnée exogène. Certes, les interventions de la D.E.P.P dans ce domaine sont trop limitées pour ne concerner que certains aspects de financement (concours financiers de l'Etat ou apports extérieurs). Toujours est-il que le

(5) Ces tableaux de financement reproduits en termes d'emplois et de ressources permettraient d'étudier les voies et moyens en vue d'une meilleure affectation des ressources financières, compte tenu des contraintes (disponibilités et coût du capital).

financement externe local demeure du ressort des dirigeants de l'entreprise publique et il en est de même de la politique d'affectation des ressources propres (autofinancement).

En définitive, les principales tâches actuelles de la D.E.P.P en matière de financement se limitent à :

a/ la participation aux négociations de certains contrats de financement avec les bailleurs de fonds externes et ce, auprès de la Direction du Trésor ;

b/ la présentation annuelle d'une liste de projets à la Direction du Budget en vue de leur inscription budgétaire dans le cadre des discussions relatives à la préparation de la Loi de Finances (subventions d'investissement, dotations en capital, ...) ;

c/ la préparation des décisions de déblocage des transferts de l'Etat en faveur des entreprises publiques.

A noter que les diverses réorganisations appliquées au sein de la D.E.P.P durant ces dernières années n'ont fait qu'accentuer la non-maîtrise par la Direction de ces opérations de financement. Ainsi, l'alternance des impératifs de centralisation et de décentralisation touchant les tâches de suivi et engendrant divers changements dans l'organigramme de la Direction, a fini par aboutir à une dilution des responsabilités combinée à un manque de coordination en matière de décisions et de politiques de financement des investissements.

C'est là un épineux problème battant en brèche les principes sacro-saints de l'harmonisation et de la coordination puisque, à la D.E.P.P, les exemples, témoignant des incohérences inhérentes à l'hétérogénéité des entités suivies et contrôlées par les structures⁽⁶⁾, ne manquent pas. Entre autres, la D.E.P.P pourrait jouer un éminent rôle, en tant que préparateur des

(6) Pour plus d'efficacité, la D.E.P.P gagnerait à se doter d'entités presque homogènes susceptibles d'être gérées par des structures à responsabilité sectorielle.

grandes décisions de par sa connaissance du marché financier national et international, mais aussi en tant que négociateur efficace et initiateur d'actions correctrices des effets perturbateurs. Pour cela, nous appellerions de nos vœux la mise en place d'un système d'information accompagné de la création d'une commission interne à la D.E.P.P dite "des investissements et du financement des entreprises publiques"⁽⁷⁾; celle-ci aurait à traiter les propositions d'investissements et de financements nouveaux⁽⁸⁾ des établissements publics et ce, avant la tenue des réunions des conseils d'administration et l'engagement des discussions avec la Direction du Budget.

Transposés au système d'informations, ces principes joueraient pleinement. C'est pourquoi l'instauration d'un système d'information centralisé s'impose, système dont la gestion incomberait logiquement à la Division des Etudes Economiques et Financières laquelle pourrait élaborer des propositions d'allocation des ressources disponibles à affecter aux investissements nouveaux.

1-2/ Inexistence du contrôle a posteriori des investissements et des financements réalisés

Cette tâche qui, en principe, fait partie des attributions de la Direction, est pratiquement abandonnée au détriment des préoccupations prioritaires du "contrôle a priori", domaine de prédilection des contrôleurs financiers et de leur hiérarchie.

(7) Il serait judicieux d'en faire une commission travaillant en étroite collaboration avec le Comité Interministériel pour les établissements Publics (CIPEP). Bien entendu, encore faudrait-il en définir les missions et les rôles, sans pour autant omettre sa composition et les modalités de son fonctionnement.

(8) Prenons à ce sujet l'exemple des régies de distribution d'eau qui, pour pouvoir faire face à leurs nouvelles obligations, trois ressources financières principales ont été mises à leur disposition. Il s'agit de la redevance d'assainissement perçue en sus du prix de l'eau, de la participation au premier établissement encaissé lors du raccordement d'une construction au réseau géré par la régie, du recouvrement des prestations effectuées par la régie pour le compte de tiers, qu'il s'agisse de travaux, de branchements ou de peines et soins rémunérant le contrôle de lotissement, par exemple.

A contrario, si le "contrôle a posteriori" ou celui de l'audit intégré était exercé, on aurait sans doute des surprises, en allant jusqu'à découvrir de grosses anomalies survenues lors de l'exécution de certains projets d'investissements⁽⁹⁾.

A telle enseigne qu'une réévaluation ou une post-évaluation de l'étude économique et financière justifierait une remise en cause de la rentabilité initiale du projet d'investissement⁽¹⁰⁾.

2. La conception d'une Banque de projets, élément de réponse aux besoins urgents des cadres opérationnels de la D.E.P.P

2-1/ Les idéaux à réaliser

Le système que nous proposons, fondé sur la création d'une banque de projets individualisés au sein de la D.E.P.P, devrait permettre:

- une saisie rapide des données relatives au projet et à son financement ; dans ce cas, les informations devraient être collectées auprès des entreprises publiques par le biais de documents (budgets, questionnaires, ...), ou par le contrôleur financier et l'agent comptable jouant en l'occurrence un rôle d'interface entre la D.E.P.P et l'entité contrôlée ;

- une périodicité régulière en vue d'alimenter en permanence la banque de projets et d'actualiser les données existantes ;

- une sectorialisation des données et, par conséquent, une possibilité simultanée et instantanée de répartition et d'agrégation des données, que ce

(9) Nous faisons allusion ici aux dépassements sur les coûts d'investissements prévus supérieurs parfois à 100% aux formules de révision des prix mal appliquées, aux réceptions provisoires ou définitives données aux adjudicataires de marchés sans respect des clauses du contrat, aux retard dans les délais provoquant des augmentations des coûts à cause des intercalaires, à la fluctuation en hausse du taux de change non compensée par une quelconque assurance.

(10) Il serait intéressant, à titre d'illustration, de post-évaluer le coût d'investissement du canal principal appelé "TASSAOUT" initié par l'Office Régional de Mise en Valeur Agricole du HAOUZ et reliant AFOURAR à KELAAT SRAGHNA.

soit au niveau du secteur de l'entreprise, de la branche ou de la sous-branche de l'économie marocaine en général⁽¹¹⁾ ;

- une possibilité d'avoir des développements ultérieurs du système faisant de la banque de projets un système d'information traitant de données du genre semi-ouvert⁽¹²⁾ ;

- la production d'états et la présentation de situations selon différents classements, compte tenu des objectifs préalablement fixés. Evidemment, dans un contexte hétérogène d'informations, les modalités d'utilisation de la banque de projets définissant les relations inputs-outputs et procédés de traitement des données doivent permettre un large choix dans l'introduction des paramètres de sélection et de traitement ; ainsi, les interrogations et les accès à cette banque de projets s'effectuent par l'édition d'un "tableau de bord".

Tout ceci nous éloignerait bel et bien du modèle proposé par "SEMA GROUP" dont le rapport "Banque de données" ne conçoit ni une banque de projets, ni le type de traitement de données, ni la production d'états de synthèse bien élaborés ; d'ailleurs, la liste des omissions s'allonge lorsqu'on y ajoute l'absence d'un schéma directeur répondant spécifiquement aux préoccupations des responsables opérationnels dans le domaine des investissements et de leurs financements.

Certes, le système d'information est un moyen pour satisfaire les besoins et atteindre des objectifs précis :

"En premier lieu, il est très important de ne jamais considérer un projet sans prendre en considération les options alternatives imaginables. Un projet n'est pas une fin en soi : il n'est qu'un moyen pour réaliser certains objectifs... Il est également important de rechercher plus précisément si les

(11) Cf. Nomenclature de la Comptabilité Nationale.

(12) C'est-à-dire facilitant les extensions par groupes d'informations, les modifications, les regroupements, l'analyse intertemporelle des séries de données, les comparaisons de type prévu, et réalisé...

caractéristiques du produit et de la technique utilisée sont adaptées aux conditions locales⁽¹³⁾.

De plus, au lieu d'être une simple collecte disparate et représenter une quantité énorme d'informations à stocker, à traiter et à gérer inutilement, ce système d'information devrait être conçu, dès le départ, pour satisfaire des priorités d'actions, avant de devenir extensible en cas de nécessité⁽¹⁴⁾. En effet, il suffit de constater l'existence de schémas directeurs dans diverses administrations et entreprises bien organisées dans le sens du développement de leur système de gestion, pour s'en convaincre.

Compte tenu de ces remarques, il est quant-même nécessaire, d'un point de vue quantitatif, d'éviter la multiplicité des objectifs et sous-objectifs qui, souvent, sont semblables ou tendent vers la même finalité⁽¹⁵⁾ ; d'un point de vue qualitatif, il faut veiller à ce que les objectifs soient précis et serrent de près les cibles visées. Pour cela, quels seraient les objectifs prioritaires impartis à notre banque de projets?

2-2/ Les trois objectifs à atteindre par notre éventuelle Banque de Projets

2-2-1/ Premier objectif

2-2-1-1/ Saisie exhaustive de l'ensemble des projets d'investissement nouveaux et des moyens probables de leur financement

Certes, le financement de projet doit avoir plusieurs conséquences pour l'intégration macroéconomique. Si à court terme le financement extérieur permet l'engagement de dépenses publiques et des rentrées de devises, à long terme l'aspect essentiel intéressera le service de la dette. Bien entendu, le

(13) Cf. La nouvelle politique économique en Afrique par P.Jacquemot et M.Raffinot, E.D.I.C.E.F, 1993, p 324.

(14) Lorsque l'exigence de son développement le rend nécessaire, suite à l'évolution qualitative et quantitative des tâches ou, tout simplement, à l'apparition de nouvelles prérogatives.

(15) Nul doute que la multiplicité des objectifs rend difficile la logique de construction d'un modèle.

problème est ici beaucoup plus simple, puisqu'il s'agit des inputs de la banque, renfermant la nature des informations portées sur une "fiche-projet" relative au projet ou à son financement.

2-2-1-2/ L'exercice d'un contrôle financier a priori de l'étude économique et financière du projet.

* Il devrait porter sur:

a/ le coût de l'investissement et la technique d'évaluation utilisée pour son estimation ; une vérification des hypothèses de calcul des valeurs s'avèrerait nécessaire pour la prise en compte des aléas et risques ; mais des marges d'erreur importantes persistent, ce qui conduit en général à des estimations différentes de la réalité.

b/ les dépenses et recettes prévues par l'exploitation et la durée de vie du projet ; s'agissant de prévisions sur des périodes durant lesquelles les flux seront générés (à long et moyen terme), des hypothèses de calcul sont implicitement prises de manière purement conventionnelle, dans ce cas d'espèce, des vérifications sont par conséquent nécessaires et peuvent initier des corrections sur des bases plus réalistes

c/ le taux de rentabilité du projet pourrait être modifié en cas de vérification de la part de la D.E.P.P ; en effet, il faut avouer que souvent les études justificatives surestiment la rentabilité des projets uniquement dans le but de faire approuver les décisions d'investissement par les instances supérieures. Cela débouche malheureusement sur l'abandon du projet au cours de son exécution ou, tout simplement, sur un désinvestissement se soldant systématiquement par un gaspillage des deniers publics⁽¹⁶⁾.

* Mais il ne faudrait pas oublier un autre type de contrôle d'importance stratégique, à savoir celui qui se rapporte à la conformité des projets

(16) Cf. Cas des investissements en économie d'énergie de SUCRAFOR.

d'investissement nouveaux aux politiques et orientations de l'Etat. Ce n'est autre qu'un contrôle d'opportunité qui est souvent oublié, sans omettre le fait qu'il ne soit pas effectué avant les discussions des budgets en conseil d'administration ou bien présenté à l'examen du Comité Interpermanent des Entreprises Publiques (C.I.P.E.P)⁽¹⁷⁾.

Si le mode de financement des projets nouveaux à envisager par un établissement public doit correspondre à chaque type de projet, encore faudrait-il établir une classification (typologie) des investissements de manière à pouvoir accorder des priorités en matière de décision d'investissement et d'affectation des ressources financières. Dans ce sens, nous proposons un type de classification par ordre d'importance au niveau de chaque entreprise, sachant pertinemment qu'une classification des investissements non différenciée en fonction des secteurs serait stérile.

a) Classe A : Les projets d'investissements productifs dits stratégiques

Ces investissements permettant aux entreprises de faire face aux développements de la demande dans les secteurs dynamiques de l'économie, sont appelés à donner un coup de fouet à la croissance.

Ils peuvent concerner :

- la création d'une capacité (usine nouvelle) ou l'extension importante de l'unité existante en vue d'une augmentation de la capacité de production à hauteur de plus de 20% et dont le coût dépasse 5 000 000 DH.

- L'implantation d'une infrastructure lourde nécessitant des capitaux importants ;

- La prise de participation mobilisant des ressources importantes ;

- Les grandes opérations de modernisation.

(17) Cf. Circulaire du Premier Ministre datée du 3/2/1987 et précisant les fonctions et attributions du C.I.P.E.P.

b) Classe B : Les projets d'investissements dits productifs ordinaires

Ils ont pour but essentiel une augmentation de la capacité inférieure à 20%

c) Classe C : Les investissements de maintien et / ou de remplacement

En principe, ce type d'investissement est destiné au maintien de la capacité existante. Il s'effectue par un renouvellement des équipements devenus obsolètes ou qui ont vieilli, soit par l'usure, soit en subissant des avaries.

Bien entendu, ces équipements ne sont pas renouvelés à l'identique et sont plutôt remplacés par ceux intégrant le progrès technique. On peut y ajouter les gros entretiens que l'entreprise effectue pour la maintenance de l'outil de production.

d) Classe D : les investissements dits non productifs

Cette rubrique comprend les investissements en bâtiments et matériels administratifs, sociaux, médicaux et de formation. On peut la subdiviser en :

- investissements administratifs : immeubles et matériels de bureau ;
- investissements d'habitat : constructions ou gros entretien pour les logements ;
- investissements sous forme d'installations sociales : constructions ou gros entretien des cercles, clubs, colonies de vacances....
- investissements médicaux : constructions ou gros entretien des hôpitaux et cliniques ;
- investissements en matière de formation : construction ou gros entretien des centres de formation professionnelle.

e) Classe E : les frais d'études

Ce groupe comprend :

- les dépenses d'études visant l'évaluation complète d'un nouvel investissement ou la restructuration de l'entreprise ;

- les dépenses d'essais d'équipements nouveaux ayant pour conséquence le leasing ou l'achat d'un équipement important.

Notons que pour chaque investissement, il faudrait distinguer entre celui ayant un caractère de première urgence et ne pouvant dès lors être retardé et celui pouvant être éventuellement prorogé en cas de force majeure⁽¹⁸⁾.

La cohérence entre plan d'investissements nouveaux et plan de financement repose sur l'adoption d'une politique d'allocation des ressources disponibles. A cet effet, un modèle d'allocation optimale des ressources serait le bienvenu, puisqu'il servirait comme instrument d'aide à la prise de décision, dans un contexte caractérisé par une floraison de nouveaux projets, face à une pénurie de ressources financières.

2-2-2/ Deuxième objectif

Il intéresse les actions assurant un suivi périodique de l'exécution des investissements et de leur financement concomitant et la définition des modalités d'un contrôle financier d'accompagnement opérationnel.

Quant aux investissements et financements nouveaux approuvés et inscrits, ils entrent dans une deuxième phase qui est celle de leur exécution et réalisation. Dès lors, ces investissements s'appellent "investissements en cours d'exécution". les plus importants parmi eux nécessitent de longs délais de réalisation, atteignant parfois plusieurs années. Bien entendu, leurs inscriptions s'effectuent dans les divers cadres budgétaires par des tranches annuelles et leurs financements sont assurés par une série de déblocages successifs devant être programmés à l'avance⁽¹⁹⁾.

Le suivi de l'exécution doit utiliser des informations traitées par le système d'information⁽²⁰⁾ de la banque de projets à partir de l'exploitation de documents collectés tant auprès des établissements publics que des administrations de tutelle. Parmi ces documents, les états périodiques

(18) Quand il y a lieu de respecter, par exemple, des contraintes budgétaires.

(19) Qu'il s'agisse d'emprunts externes ou de transferts de l'Etat.

(20) Il est clair que le système d'information peut être défini comme étant un "ensemble de collecte, de stockage, de traitement, puis de production d'informations".

d'avancement des projets doivent permettre de dresser une situation des coûts réalisés par rapport aux tranches engagées et prévues⁽²¹⁾.

L'identification et la localisation des écarts en phase d'exécution peuvent servir à :

- déclencher rapidement les mesures correctives en attirant l'attention des responsables et instances supérieures ;
- éviter des situations de dépassement (aspect préventif) et d'aboutir à des impasses budgétaires ;
- préparer d'avance et déclencher les mécanismes de déblocage des transferts de l'Etat et des emprunts externes.

En outre, le système d'information est habilité à permettre une éventuelle réévaluation du projet en cours d'exécution, engendrant avec elle une correction du plan d'investissement, ainsi que celle du plan de financement initialement établis.

Tout compte fait, le suivi de l'exécution rend le contrôle d'accompagnement plus efficace⁽²²⁾, en permettant d'éviter le gaspillage des deniers publics et de faciliter les actions d'audit a posteriori⁽²³⁾ au terme de la réalisation des investissements.

2-2-3/ Troisième objectif : Contrôle rigoureux et pertinent grâce à l'audit intégré

Les données qui doivent être exploitées par le système après l'achèvement d'un projet visent à :

- (21) Mais il est également possible de faire le point quant aux délais de réalisation par rapport au planning initial.
- (22) Si dans le secteur privé, l'audit opérationnel est généralement effectué dans le but d'évaluer la performance économique et l'efficacité, des objectifs semblables peuvent être recherchés dans le secteur public, s'agissant d'entreprise, mais aussi quand il est question d'apprécier les résultats des programmes financés sur le budget de l'Etat.
- (23) Si les contrôles peuvent être préventifs afin d'empêcher des événements indésirables de survenir, ils peuvent également être a posteriori dans le but de déceler et de corriger des anomalies qui se sont produites.

- réactualiser le coût global et définitif de l'investissement ;
- faire le point de la situation des déblocages ;
- post-évaluer les recettes et les dépenses, ainsi que la rentabilité des investissements réalisés.

En effet, à la suite d'une réévaluation définitive d'un projet d'investissement achevé, des écarts importants peuvent apparaître. Au stade final du projet, on se trouve dans une situation du fait accompli où les dépenses ayant été complètement réalisées, les actions de correction ne s'avèrent, dès lors, guère utiles. C'est là un des inconvénients majeurs de l'exercice d'un contrôle a posteriori⁽²⁴⁾. D'ailleurs, ses modalités permettent de porter un jugement objectif sur les actes de gestion exécutés et sur la qualité de la direction, entre autres en matière de conduite des projets d'investissement. Cela revient à tirer des leçons du passé pour mieux affronter l'avenir⁽²⁵⁾ !

Or justement, le domaine des investissements et du financement est un champ privilégié en faveur de l'exercice d'un audit intégré. Comment en douter quand on sait que son caractère universel, basé sur des normes objectivement établies, rend favorables ses méthodes et approches.

Plus étendu que les autres types d'audit, l'audit intégré conduit les analystes, tout d'abord, à identifier les vulnérabilités quant à l'organisation, la conduite des opérations, l'utilisation des moyens et ressources financières mis à la disposition de l'entreprise publique ; ensuite, à initier de grands changements. De ce fait, l'audit intégré se prête bien à l'aspect investissement et financement vu que celui-ci concerne la stratégie de l'organisation et l'on

(24) Cf. Rapport du F.M.I in "Propositions pour une réforme du système budgétaire et comptable pour le Royaume du Maroc", par L. Garamfalvi, G. Toussaint et Q.L. Truong, le 2/7/1987, pp 95-97.

(25) Il n'empêche que quand bien même l'auditeur interviendrait a posteriori, il peut non seulement auditer le programme complètement achevé, mais aussi, à la demande, être mandaté seulement pour examiner une phase déterminée : étude, préparation, mise en œuvre réalisation...

comprend bien pourquoi sa mise en œuvre exige des équipes pluridisciplinaires.

Pour cela, l'une des conditions nécessaires à l'exercice de l'audit intégré est représentée par l'existence d'un système d'information. Celui-ci, pour être performant en tant qu'outil privilégié de la banque de projets, gagnerait à être testé⁽²⁶⁾ sur des cas spécifiques.

Bien entendu, la mise en œuvre de mesures d'appui contribuerait à la réussite de ce genre d'opération, telle la création d'un comité interpermanent des investissements et du financement des entreprises publiques⁽²⁷⁾, la constitution d'un comité technique interne pour la réalisation de la banque de projets et de son système d'information, aidé en cela par un bureau d'études et de conseils externe dont l'objectif essentiel consisterait à concevoir des logiciels de traitement de données pour des applications réelles.

Par ailleurs, il ne faudrait pas perdre de vue l'utilité d'un plan de formation de courte durée à entreprendre au sein de la D.E.P.P comme dans les autres pays africains, au Maroc, les services d'évaluation des projets sont relativement difficiles à mettre en place puisqu'ils doivent être exclusivement composés de cadres de haut niveau, ayant bénéficié à la fois de formation économique et de gestion, ainsi que d'une formation technique dans les principaux domaines⁽²⁸⁾.

(26) Un exercice d'audit intégré pourrait porter, dans une première étape, sur une dizaine de projets complètement exécutés et ce, en fonction de leur taille et de leur importance stratégique pour l'économie marocaine ; seulement, on pourrait supposer qu'aucun suivi ou contrôle d'accompagnement ne leur a été appliqué.

(27) Cf. page 6.

(28) Cf. La nouvelle politique économique en Afrique, op.cit. p 323.

Conclusion

Avec l'instauration, après 1985, des programmes liés à la "dimension sociale de l'ajustement", la nécessité s'est fait ressentir d'essayer d'éviter que la contraction drastique des dépenses publiques ne se propage à tous les postes, au détriment des "usagers" du service public dont les moyens de pression sont les plus faibles.

C'est dire que les interventions de l'Etat sont appelées aujourd'hui à être d'une certaine sélectivité de plus en plus rigoureuse, afin de cibler les secteurs sensibles, stratégiques A ce titre, l'observation de la compétitivité internationale classe le Maroc, en matière de ressources humaines et d'infrastructures institutionnelles, dans la catégorie à performances moyennes inférieures (sur le même pied d'égalité que la Hongrie et la Thaïlande, les faiblesses étant repérées au niveau de la production de l'énergie électrique, du transport routier et des télécommunications).

N'est-ce pas significatif que la Banque Mondiale⁽²⁹⁾ insiste sur l'importance d'une gestion efficace? Ainsi, grâce à des réformes au niveau de la gestion et de l'entretien des infrastructures, les auteurs du rapport ont calculé que les "Pays En développement" pourraient économiser 123 milliards de dollars par an, soit près de 10% de leurs revenus totaux, simplement en réduisant les subventions dans seulement trois secteurs infrastructurels :

- Les réseaux de distribution d'eau
- Les réseaux de distribution d'électricité
- et les chemins de fer.

De plus, en accroissant l'efficacité des services dans ces trois secteurs, ces pays pourraient épargner 55 milliards de dollars supplémentaires (l'équivalent du quart des nouveaux investissements dans ces secteurs dans le

(29) Cf. Son rapport rendu public le 19 juin 1994 : De la privatisation des services publics dans le Tiers-Monde. par M. Gregory Ingram et al.

Tiers-Monde). C'est-à-dire de quoi alimenter en eau potable un milliard de personnes qui, actuellement, n'ont pas d'eau potable⁽³⁰⁾.

Ceci est d'autant plus important pour le Maroc que la satisfaction des besoins en eau potable y nécessite pour les dix prochaines années, quelque 25 milliards DH pour le milieu urbain et 15 milliards pour le milieu rural⁽³¹⁾.

Enfin, la volonté du Gouvernement est manifeste dans ce sens, d'autant plus que, selon les termes d'un accord tripartite (entre l'Office National des Chemins de Fer, l'Office National de l'Electricité et l'Office Chérifien des Phosphates), est introduit un modèle partenarial permettant d'apurer une fois pour toutes les dettes de certains offices envers d'autres et de mettre fin au cercle vicieux des dettes croisées. Il s'agit là d'une innovation en matière de relations clients-fournisseurs, marquant la volonté puissante de gérer des offices à l'instar des entreprises privées.

(30) Au Maroc, une enquête effectuée par le Ministère de l'Intérieur en 1985 a montré qu'en milieu urbain 70% de la population sont desservis par un réseau d'assainissement satisfaisant ou partiellement satisfaisant, tandis qu'en milieu rural, à peine 20% de la population disposent de moyens convenables.

(31) D'après Chaouki BENAZZOU, statisticien et consultant international dans son dernier ouvrage : L'eau, le défi permanent.

II. CHRONIQUE

Chronique Législative



BREF APERÇU SUR L'ECONOMIE DE LA LOI n° 10 - 94 RELATIVE À L'EXERCICE DE LA MEDECINE

Mme RAJAA NAJI-MEKKAOUTI*

Le Droit de la Santé, qui a longtemps souffert de la carence législative, vient enfin d'être doté d'une loi (le dahir 10-94 du 21 août 1996, publié le 21 novembre 1996 BO n° 4432) statuant sur l'exercice de la Médecine. Cet exercice a, durant 36 longues années, été laissé à l'empire d'une loi très dépassée, (Dh n° 1-59-367 du 19 février 1960). Une loi remontant au temps des premières installations de l'infrastructure médicale, quand la médecine moderne était encore à ses débuts au Maroc.

2 - Durant ce long mutisme du législateur, de multiples points et problèmes sont restés suspendus. Bien que le pouvoir exécutif ait essayé de temps à autre de combler les innombrables brèches par des textes réglementaires, ses tentatives demeuraient loin de circonscrire les conséquences fâcheuses du vide juridique.

3 - Ceci dit, le Ministère de la Santé Publique (MSP), appelé sans cesse à répondre à certaines situations confuses, s'est trouvé obligé parfois, de produire des réponses. Il était contraint de le faire par le biais des circulaires ou des notes de services... De cette manière plusieurs problèmes d'ordre législatif ont été tranchés par - non seulement des textes réglementaires, mais, mieux encore par des circulaires et même des correspondances internes du Ministère.

(*) Professeur de Droit Privé, faculté de Droit Rabat-Agdal.

4 - On doit alors saluer l'attitude du législateur, en essayant d'évaluer le nouveau-né tant attendu.

5 - Toutefois ayant la conviction que toute évaluation rationnelle doit se baser sur la pratique, et ne disposant pas encore du recul suffisant, nous laisserons la réponse à certaines interrogations à une prochaine occasion. Ainsi, nous nous contenterons d'une lecture qui bien que brève, n'en sera pas moins critique.

6 - A cet égard il est nécessaire de s'interroger sur la manière dont a été élaboré le Dh, sur son apport, ses retombées ; sur les valeurs qu'il protège, son harmonisation avec les autres textes, sur ses limites ou confusions, le cas échéant :

I - Un simple regard sur les particularités du droit de la santé au Maroc

7 - Les textes régissant la santé, outre qu'ils sont anciens - datant en grande majorité de l'époque du protectorat, malgré les quelques modifications y apportées⁽¹⁾ - sont soit lacunaires soit spécifiques à certaines situations, soit des textes de degré moindre⁽²⁾. De manière qu'ils ne peuvent guère constituer les bases d'un droit médical. Cet état de fait n'a d'ailleurs pas cessé de s'aggraver, en raison du rythme accéléré du "progrès" médico-technique.

8 - Ce qui confirme une idée que je ne cesse de réitérer, à savoir qu'au Maroc comme dans d'autres pays du tiers-monde, on s'acharne à importer le

(1) Si l'on est obligé de se justifier, on ne trouvera pas plus d'une loi portant n° 1-84-44 du 21 mars 1984 relative à l'Ordre National des Médecins, modifiant le Dh qui remonte au 1^{er} janv. 1941, modifié auparavant par Dh 7 mai 1946. A y joindre certains décrets et circulaires, tels : le décret n° 2-81-26 du 25 mars 1982 relatif au Statut des médecins du secteur Public ; le décret n° 2-89-25 du 10 octobre 1989 portant statuts particuliers du corps des médecins, chirurgiens, biologistes, pharmaciens, chirurgiens dentistes des hôpitaux ; et décret n° 2 - 91 - 265 du 14 mai 1993 portant statuts particuliers des enseignants chercheurs de médecine, de pharmacie et de médecine dentaires...

(2) Tel est le cas par ex. de la circulaire n° 2 du 14-01-93 autorisant les enseignants chercheurs de médecine et pharmacie à exercer à titre privé, qui s'est donné le droit de réformer le Dh 1-58-008 du 24 févr. 1958 réglementant la fonction publique...

progrès scientifique technologique, sans songer à la création (du moins à l'importation avec) des règles de discipline et de droit. De cette manière la dissonance ne cesse de s'élargir entre le progrès scientifique et la production législative.

9 - Par conséquent, les praticiens se sont accoutumés à travailler sans contrôle ni contrainte textuelle. A tel point, qu'ils prennent pour ingérence toute tentative de réglementer la profession, bien qu'ils revendiquent l'éclaircissement de leur situation, par des textes qui - à leur sens - doivent se contenter de "légiférer", sans aller jusqu'à la sanction. Plus encore ils considèrent l'intervention des juristes une immixtion de profanes censés ne rien assimiler de la matière médicale.

10 - De son côté la jurisprudence, pour différentes raisons, n'a pas pu avancer. Ceci pour ne pas dire qu'elle a régressé par rapport aux prouesses enregistrées avant l'indépendance. En conséquence, le rôle que l'on devait en attendre est resté pratiquement dérisoire, au moins avant la dernière décennie.

11 - Cette situation de vide juridique et jurisprudentiel ne pouvait que mener à l'exercice anarchique de la médecine. Les violations des règles aussi bien de droit que de déontologie sont flagrantes, répandues et largement connues par tous et chacun, de sorte qu'elles nous exonèrent de la justification. L'accès des préjudiciables, très souvent démunis, à la justice était et est toujours très difficile. Et même lorsqu'ils parviennent à y accéder ils sont souvent déboutés, soit à cause du manque de preuves soit à cause de la pression exercée par l'autorité administrative ou professionnelle.

12 - Le problème s'accroît en corollaire avec l'absence quasi-totale de la doctrine juridique spécialisée en la matière. Cette carence a été "comblée" par une doctrine administrative qui, loin d'accomplir la tâche, a trouvé refuge dans la production législativo-doctrinale étrangère. Ce qui ne cessera d'empirer la situation, créant ainsi une grande discordance entre : une

production textuelle chiche et calquée sur l'Occident, une pratique fortunée en transgressions éhontées et un contrôle en absence perpétuelle.

13 - Reste à rappeler que le petit nombre de textes produit d'une manière sporadique a créé un vrai imbroglio, où les textes se contredisent parfois entre eux même⁽³⁾, et finissent par rendre impossible l'application de certaines mesures.

14 - Il convient de noter toutefois que la dernière décennie a connu un véritable revirement sur le plan doctrinal et jurisprudentiel. Un revirement qui a d'ailleurs précipité la réforme:

II. La Genèse du Dahir

15 - Le contexte doctrinal, législatif et jurisprudentiel tel que celui susdécrit, a fait que l'administration s'est emparée de la production normative. En effet le pouvoir exécutif s'est accordé le monopole de préparer les projets de loi, sous le sceau du secret et sans concertation avec les juristes. Le rôle joué par la chambre de représentants demeure toujours minime. Les amendements proposés par les députés sont rares, à tel point que les textes gardent, à leur sortie de la chambre, la physionomie qu'ils avaient en y accédant.

16 - Est-ce que ces mêmes règles s'appliquent vis à vis du Dh 10-94 relatif à l'exercice de la médecine ?

A. La manière dont fut préparé le Dahir

17 - Le Dh 10-94 est venu abroger partiellement et remplacer le Dh du 19 février 1960 relatif à la réglementation des professions de médecin,

(3) A prendre à titre d'exemple le Dh du 21 mars 1984 qui reconnaît aux Ordres des médecins un pouvoir disciplinaire vis à vis des médecins. Alors que certaines tâches inséparables de cette mission ont continué à être attribuées au Secrétaire Général du Gouvernement. Il a fallu attendre 12 ans pour transmettre les attributions de ce dernier au conseil national de l'Ordre national des médecins (CNONM) (voir l'article 77 de la loi 10-94. De même, ce n'est qu'après 12 ans que le Dh pré-cité fut complété par le Dh du 7 août 1996. pour statuer sur un nombre considérables d'interrogations restées suspendues dans le texte de 1984.

pharmacien, chirurgien dentiste, herboriste, dans ses dispositions relatives à la médecine ; ainsi que le décret du 26 juin 1967 relatif à la qualification des médecins ; et les décrets n° 2-89-25 du 10 octobre 1989 et 2-91-265 du 14 mai 1993, portant respectivement statuts particuliers du corps des médecins, chirurgiens, biologistes, pharmaciens, chirurgiens dentistes des hôpitaux ; et des enseignants chercheurs de médecine, de pharmacie et de médecine dentaire. Il remplace et abroge aussi la circulaire n° 2 du 14-01-93 autorisant les enseignants chercheurs de médecine et pharmacie à exercer à titre privé...

18 - La préparation du projet était quasi-monopolisée par le Conseil National de L'Ordre National des Medecins (ONM). Puis il a traversé le circuit traditionnel. Durant ce trajet (MSP ; Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) ; Conseil du Gouvernement ; Conseil Ministériel), il n'a pratiquement pas subi de modifications.

19 - Ce n'est que lors de sa discussion devant le Parlement que des amendements y furent apportés. Certains amendements, bien qu'émanant, en réalité du MSP, furent présentés au nom des partis et sous forme de propositions de révision.

B. Les amendements apportés par les équipes parlementaires :

a - Par les groupes du Wefaq

** Renforcement de la régionalisation : art : 4, 5, 7, 8, 15, 16, 19 :*

20 - Le projet, préparé isolement par le CNONM, a consacré la centralisation et attribué au conseil national le monopole de tout contrôle avant ou après l'inscription dans le tableau des médecins, de sorte qu'il s'est doté exceptionnellement du pouvoir disciplinaire. Et ce dans une période où la régionalisation est en plein épanouissement. Ainsi les articles suscités furent réformés afin de répondre à cette expectative.

** Observation de Mesures transitoires*

21 - Le projet initial n'avait prévu aucune période de transition concernant la passation de certaines compétences du CNONM aux conseils régionaux. Ce n'est que dans sa version amendée que l'article 74 a prévu une année, à compter du 21/11/96, date de publication du Dh au BO, pour la passation des attributions aux conseils régionaux, y compris le dépôt des demandes d'inscriptions. Avant l'expiration de cette durée, les demandes d'inscriptions continueront d'être déposées auprès du CN.

** Reconnaissance au SGG d'une certaine supervision "limitée" :*

22 - Le SGG continuera de superviser certaines décisions du CNONM. A cet effet les recours judiciaires contre les décisions du CN - hors le cas de discipline ou de qualification - sont portées préalablement, pour visa ou avis, auprès du SGG (art 78).

b. Les révisions rapportées par les groupes de la Couthla :

23 - En vue de renforcer la régionalisation, les groupes de la Couthla ont introduit des mesures semblables à celles soutenues par le Wefaq. Ainsi et selon la version définitive, les demandes d'inscription et de changement du domicile professionnel doivent être adressées à l'Ordre régional, puis transmises au CNONM et à l'autorité concernée (art 5 ; 9).

24 - De même, et afin de fortifier les compétences de l'Ordre, le contrôle des cliniques, qui était une tâche exclusive de l'administration, dans le projet, est désormais dévolu aux deux institutions : l'administration et le CNONM (art 18, 37, 38, 41, 44, 45, 49, 50, 51).

25 - D'autres mesures ont été modifiées dans la perspective de limiter le droit d'exercice à titre privé, déjà octroyé à certains médecins fonctionnaires comme ce sera détaillé postérieurement (art 55)...

26 - Il convient de reconnaître alors que, malgré l'élaboration isolée du projet de la loi 10-94, et le monopole du CNONM dans ce domaine, certains

stades postérieurs ont su favoriser la collaboration d'autres disciplines, et ce spécialement au sein du parlement. C'est ainsi que la version définitive a créé une approche entre la loi et l'orientation nationale vers la régionalisation. Conciliant ainsi entre les compétences et pouvoirs du CNONM, des Conseils régionaux et de l'administration de tutelle.

27 - Certes si la loi avait eu l'avantage de bénéficier de l'intervention d'autres disciplines, elle aurait pu prendre une physionomie plus adéquate et aurait pu mieux répondre aux intérêts des différentes parties concernées... Malgré ces critiques, la loi, a sûrement apporté des prérogatives, qu'on ne doit pas dénier :

III - Des Qualités à Reconnaître au Dahir 10-94

28 - D'après la lecture brève des titres il apparaît que le Dh 10-94 a repris, en grande majorité les matières déjà traitées par les textes abrogés. Toutefois il a certes ramené des nouveautés. La première des choses est qu'il a brisé le silence tracassant du législateur. Ce à quoi s'ajoutent d'autres bienfaits, tels les suivants :

A. Codification des dispositions concernant la médecine :

29 - L'art de soigner était régi, partiellement, par le Dh du 19 février 1960, ainsi que par les décrets et circulaires suscités, qui le complétaient. Le Dh 10-94 a eu le mérite de rassembler ces règles sous le règne d'une seule loi, réalisant ainsi une codification (du moins une tendance vers la codification) des règles de la médecine proprement dite. Sachant bien que c'est la seule voie qui peut aboutir à la codification du droit de la santé en général, chose que seul l'avenir peut prouver !

B. Une tendance vers la Ramification :

30 - Sous l'empire du Dh 1960 les différentes professions ayant trait à l'art de soigner étaient régies par les mêmes règles. A l'opposé le Dh 10-94

n'en a retiré que les règles qui régissent la médecine proprement dite. Cette tendance ne peut être que louable, dans la mesure où elle peut inaugurer une phase importante et pressante : la réglementation particulière de chacune des branches de l'art de soigner, dans la perspective de les démêler, d'en cerner les spécificités. C'est d'ailleurs la manière adéquate pour régler pertinemment chaque discipline. Tout en rappelant que la perspective doit en être de les regrouper sous l'angle d'un seul code : le code de la santé publique.

31 - Faut-il remémorer que les autres professions de : pharmacien, chirurgien-dentiste, herboriste, sage femme demeurent gérées, partiellement, par le Dh de 1960 sus indiqué et doivent attendre leur actualisation.

32 - Sans dénier que le Dh 10-94 a pris en charge la "réglementation" partielle de la profession des Sages - Femmes, comme ce sera détaillé postérieurement.

C. Récupération par le législateur des règles déléguées au domaine réglementaire :

33 - Il paraît que l'une des principales préoccupations du législateur était de rendre du domaine exclusif de la loi, certaines notions ayant, longtemps, appartenues parfois inopportunément au domaine réglementaire. Tel est le cas par exemple des trois premiers articles qui ont adopté des règles de déontologie, les implantant ainsi dans le domaine du législatif. Il en est de même pour les décrets et circulaires sus indiqués, concernant : la qualification des médecins (régie jusque là par le décret du 26 juin 1967) ; les statuts particuliers du corps des médecins (ayant fait l'objet du décrets n° 2-89-25 du 10 octobre 1989 et 2-91-265 du 14 mai 1993) ; l'autorisation des enseignants chercheurs de médecine et pharmacie à exercer à titre privé (autorisée par une simple circulaire portant n° 2 du 14-01-93)... Ainsi la totalité de ces textes de degré moindre furent repris par le Dh et codifiés. Cette démarche a été complétée par une autre -faisant l'objet - tendant à regrouper les pouvoirs dispersés, pour ne pas dire disputés, entre plusieurs organismes, et les

attribuer tous à l'autorité ordinale, comme ce sera détaillé. Il s'agit du dahir n° 1-96-120 du 7 août 1996 (publié le 21-11-96: BO n° 4432) modifiant et complétant le dahir n° 1-84-44 du 21 mars 1984 relatif à l'ordre National des Médecins.

IV - Le Renforcement du pouvoir ordinal

Ce renforcement peut être justifié à travers les points essentiels suivant:

A. Amplification des Attributions de l'Ordre des Médecins :

34 - Une remarque préliminaire est à relever, c'est le transfert de certains pouvoirs et compétences du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) aux Ordres des Médecins. Ainsi ce n'est plus le SGG qui accorde l'autorisation d'exercer aux médecins (art 2 et 3 du Dh 19 février 1960), c'est plutôt le CNONM, sur proposition et approbation du conseil régional concerné. Par ailleurs l'autorisation n'est octroyée que lorsque la demande d'inscription dans le tableau de l'Ordre est acceptée définitivement, après avoir accompli les démarches requises (art 4-15).

35 - Ces mesures ont été complétées par une réforme apportée à la loi (21 mars 1984), relative aux Ordres des médecins, afin que celle ci soit en conformité avec les nouvelles dispositions. La réforme a fait l'objet du dahir n° 1-96-120 du 7 août 1996 publié le 21/11/96 BO n° 4432, qui a touché aussi bien l'organisation et la constitution des Conseils que leurs missions et compétences :

36 - L'article 14/1 du Dh 1-96-120 réformé manifeste fort bien cette volonté d'uniformiser les différents textes⁽⁴⁾. Il tend d'un autre point de vue à consacrer le monopole ordinal en ce qui concerne l'autorisation d'exercer et le contrôle de la totalité de l'exercice médical, qu'il soit dans le cadre privé ou public.

(4)

L'ancien libellé de l'art 14/1	le libellé actuel de l'art 14/1
"Le CNONM assume les missions dévolues à l'ordre par le présent Dh portant loi"	"Le CNONM assume les missions dévolues à l'ordre par le présent texte ainsi que par la législation en vigueur, notamment celle relative à l'exercice de la médecine"

B. Elargissement du pouvoir Ordinal au Secteur Public :

37 - L'article 37 du Dh 21 mars 1984, restreignait le pouvoir disciplinaire des Ordres aux médecins exerçant à titre privé. Il a fallu attendre la réforme du 7 août 1996 pour voir ce contrôle s'élargir à tous les médecins, sous certaines réserves. Or, en principe les médecins du secteur public demeurent régis par la législation qui leur est applicable en vertu de leurs statuts. Toutefois, ils relèvent du pouvoir disciplinaire ordinal lorsque la faute imputable au médecin est une faute détachable du service public et constitue un manquement à ses obligations déontologiques.

38 - Cela ne signifie pas que l'administration, à laquelle est attaché le médecin poursuivi, se décharge intégralement de l'affaire. Au contraire elle est appelée à donner son point de vue sur la poursuite, et doit être informée de toutes les décisions et mesures d'instructions prises. Comme elle doit prendre une décision à propos de la sanction proposée par le conseil (art 38).

C. Réduction des compétences du conseiller juridique du CNONM

39 - Selon le Dh 21 mars 1984, le CNONM comprenait "un membre de la chambre constitutionnelle, nommé par Sa Majesté, pour remplir les fonctions de conseiller juridique auprès du CN, aux délibérations, duquel il prend part avec voix délibérative" (art 13/2).

40 - Actuellement il n'est plus exigé que ce conseiller soit membre de la chambre constitutionnelle, il peut être n'importe quelle personnalité juridique, nommée toujours par Sa Majesté, mais n'ayant qu'une voix consultative (art 13/2).

41 - Ainsi, le CNONM qui s'est emparé de l'élaboration du projet de loi a su se débarrasser de toute "ingérence" des étrangers au corps médical, qu'ils soient des juristes ou des services administratifs. En corollaire il s'est octroyé le pouvoir de contrôler ou de participer au contrôle de la profession libérale (art 16-28). De sorte qu'il a retiré intégralement ou partiellement cette

compétence de l'administration de tutelle qui jusque là était la seule compétente en la matière.

42 - Faut-il en déduire alors que des prérogatives supplémentaires ont été reconnues aux Ordres des médecins ? Nous reste à nous interroger sur l'efficacité et les retombées de ces prérogatives.

43 - Autrement dit, cette condensation des compétences entre les mains des Ordres servira-t-elle pour corriger le comportement insoutenable d'une large couche de médecins ? Le CNONM profitera - t - il de ses nouveaux pouvoirs pour récupérer les règles d'éthique et de droit amplement usurpées, de cerner la profession, de la contrôler ? Peut-être que c'est l'objectif qu'a envisagé le Dh 10-94 :

V. L'objectif : maîtriser la profession ou...?

44 - D'après la lecture préliminaire du dahir il semble qu'il cherche à dominer la profession. En attendant que la pratique prouve effectivement ou dénie cette supposition, on doit déchiffrer l'orientation générale du législateur à travers les principes consacrés :

A. Le monopole Ordinal du contrôle de l'exercice :

45 - Avant que le médecin, marocain ou étranger, soit autorisé à exercer, il doit s'inscrire auparavant dans les tableaux des Ordres aussi bien régional que national. L'octroi du droit de l'inscription est subordonné à l'acceptation du médecin par l'Ordre, au dépôt des pièces requises et à l'achèvement des différentes démarches nécessaires.

46 - Il en est de même pour les demandes de transfert de la catégorie des médecins exerçant à titre public à celle des médecins exerçant au secteur privé ou inversement. La même règle s'applique eu égard au changement du domicile professionnel en dehors du ressort territorial du conseil régional (art 4-10).

47 - De cette manière, l'autorité ordinaire a restitué plusieurs compétences dévolues auparavant au SGG ou au MSP, et a acquis de larges pouvoirs. Ainsi l'activité médicale se trouve totalement soumise au contrôle des ordres, auxquels n'échappera plus le moindre détail concernant l'exercice de la médecine (inscription au tableau, transfert ou changement de domicile ; les mesures disciplinaires...).

B. La Réglementation des différentes formes de l'exercice médical :

48- La médecine peut être exercée sous différents statuts et formes, dont certains n'étaient guère régis par les textes existant. Ce n'est qu'avec la réforme 10-94 que le législateur a regroupé les règles applicables aux différentes formes :

1° - Organisation de la médecine libérale

49- Sous titre "du lieu d'exercice dans le secteur privé", le dahir a instauré, pour la première fois des règles de contrôle de la conformité des lieux (cabinets et cliniques) aux exigences de l'exercice libéral. C'est d'ailleurs l'autorité ordinaire qui assure en principe ce contrôle.

50-. l'Ordre des médecins jouit de cette compétence et l'exerce avant l'ouverture ou la réouverture du cabinet. Il possède la même compétence, tout en la partageant avec l'administration de tutelle, pour le contrôle des cliniques. Et ce, soit avant l'ouverture ou la réouverture, soit durant leur fonctionnement, par le biais des inspections périodiques et à l'improviste exigées par le Dh, pour s'assurer de l'état des cliniques. Ces inspections sont sanctionnées par un rapport qui doit être notifié au directeur de la clinique, l'invitant à cesser les violations constatées dans un délai précis, sous peine de le faire traduire devant le conseil disciplinaire, de demander la fermeture judiciaire et d'engager des poursuites pénales... (art 16-28).

2°. *Réglementation d'autres activités médicales :*

51- Plusieurs formes et modes d'exercice ont été soit laissés aux textes réglementaires, tel la qualification qui était régie jusque là par le décret n° 46-66 du 26 juin 1967 sus indiqués ; soit par des circulaires comme c'était le cas de l'exercice contractuel régi partiellement par la circulaire n° 18 du 30 juin 1970 relative à la médecine du travail...

52- D'autres activités demeuraient, par ailleurs et jusqu'à la promulgation du Dh 10-94, sans aucune réglementation : tel le remplacement d'un médecin temporairement par un collègue exerçant dans le secteur public ou privé. Ce qui suscitait des litiges entre le représenté et le représentant, vu l'absence au niveau textuel, des règles ou de contrats types pouvant trancher les litiges...

53- Le Dh 10-94 a consacré tout un Titre aux différents modes d'exercice de la médecine. Sous titre "*de l'exercice de la profession*", plusieurs modes ont été organisés tels : la spécialisation (chap 1°) ; les médecins spécialistes (chap 2) ; l'exercice en commun (chap 3) ; l'exercice contractuel (chap 4) ; le cumul de professions (interdit) (chap 6) ; et de l'exercice à titre privé par des médecins fonctionnaires (chap 5).

D. La Reconnaissance légale de l'exercice des médecins fonctionnaires dans le secteur libéral

54- Il convient de rappeler que les protestations successives des médecins fonctionnaires en vue d'obtenir une augmentation des salaires ont abouti à une solution fragmentaire et hybride. Une solution consistant à autoriser certains médecins fonctionnaires (les enseignants chercheurs) à exercer dans le secteur libéral. Ce fut tranché par le biais de la circulaire n° 2 du 14-1-93.

55- Grâce à cette astuce les manifestations et revendications du personnel médical de la santé se sont atténuées ou même exténuées. Ainsi et

pour des raisons purement économiques et politiques la circulaire s'est permise de transgresser des principes légaux, prêchés par le Dh 1-58-008 du 24 février 1958 relatif à la fonction publique.

56- L'innovation amené par le Dh 10 - 94 n'est rien que la reconnaissance de cette dérogation et sa légalisation, sous certaines réserves:

57- En fait, selon la circulaire précitée, l'autorisation des médecins fonctionnaires d'exercer dans le secteur privé était ouverte, pour ne pas dire anarchique. La tâche des préparateurs du Dh n'était pas facile. En effet leur mission consistait à concilier l'inconciliable avec le minimum de préjudice : d'une part consacrer des intérêts et des droits déjà acquis par les médecins concernés, de l'autre sauvegarder des textes de degré supérieur à la circulaire sus-citée interdisant expressément le cumul de plusieurs activités, et donc l'application de la loi.

58- Le résultat en était d'octroyer aux médecins enseignants chercheurs un délai de 5 ans courants à compter de la date de publication du Dh (art 57), pour exercer dans les cliniques à titre transitoire. Dans la perspective et en attendant la création des cliniques spécifiques, au sein desquelles les enseignants chercheurs auront, exclusivement, la possibilité d'exercer à titre privé. De cette manière "le cumul" qui avait déjà pris un sens indéfini et devenu incontrôlable, sera peut être réduit, sans porter préjudice aux droits acquis.

59- L'objectif en est alors de créer des *cliniques spécifiques* dénommées "*cliniques Universitaires*". A cet effet, aussi bien l'administration, que les Centres hospitaliers universitaires et les organismes à but non lucratif seront autorisés à créer et gérer les établissements de soins (cliniques Universitaires) en vertu des textes législatifs les instituant (art 56).

60- Il faut signaler que la création de ce genre de cliniques, leur gérance, leur contrôle, ainsi que la fixation des honoraires et des tarifs seront fixés par l'administration, après avis de l'Ordre National (art 56-57).

61- Dans tous les cas les médecins fonctionnaires autorisés à exercer à titre privé sont soumis aux règles de la médecine privée (art 58). Bien que l'art 58/2 ne l'ait pas déclaré expressément, il va de soit qu'il ne sont soumis à ces règles que dans le cadre des actes médicaux exécutés dans le domaine libéral, alors qu'ils restent subordonnés à leurs statuts d'origine en ce qui concerne les autres actes accomplis dans le secteur public.

62- L'examen et l'analyse du dahir, bien que brefs, révèlent que son apport en la matière est assez considérable, en dépit de ses carences et lacunes:

VI. Des lacunes survenant au lendemain de la promulgation du dh 10-94

63- Comme déjà annoncé, seule la pratique peut dévoiler les faiblesses des textes. Mais cela n'empêche que pas mal d'observations puissent être faites. L'on se contentera d'ores et déjà des remarques qu'une simple lecture peut permettre :

A. Inobservation des règles régissant la période transitoire

64- Tout d'abord, concernant la transmission des attributions du Secrétariat Général du Gouvernement (SGG) à la compétence ordinale, le Dh n'a envisagé aucun délai ni mesures pour les dossiers déposés le lendemain de sa promulgation.

65- En l'occurrence, il nous a été donné de constater qu'un vrai imbroglio s'est imposé au sein du MSP ; qui continue de recevoir les demandes d'autorisation d'exercer, alors que selon la réforme, il n'est plus habilité à le faire. En fait vu le vide juridique sur ce point et vu que la majorité des médecins n'ont pas eu connaissance des innovations, l'administration s'est trouvée dans une situation très confuse. Pire encore le Secrétariat Général du Gouvernement, auquel ont échappé certains articles, amendés devant la Chambre des Représentants, en a manifesté défi et méconnaissance :

B. Refus du SGG de renoncer à ses attributions au profit de l'autorité
Ordinale

66- Juste après la promulgation du Dh, un débat fût déclenché, spécialement sur la passation des attributions du SGG à l'autorité ordinale. le premier département a tranché la polémique d'une manière qui stimule interrogation et préoccupation.

67- Or la loi 10-94 se révèle très claire sur ce point et ne nécessite aucune interprétation. A cet effet elle a distingué deux situations :

* D'une part, les demandes d'exercer dans le secteur libéral déposées postérieurement à la promulgation de la loi : En méconnaissant totalement la procédure antérieure, l'art 4 et suivant y ont substitué l'inscription directe aux tableaux des Ordres (national ou régional). Et ce contrairement aux demandes d'exercer au secteur public, dont l'inscription au tableau de l'Ordre est subordonnée à la décision administrative de recrutement⁽⁵⁾.

* Quant aux demandes (d'exercer dans le secteur libéral toujours) déposées antérieurement à la promulgation, c'est l'article 76 - inséré dans le cadre des dispositions diverses et transitoires - qui en parle, dont voici le libellé : *"Les demandes d'exercer la médecine à titre privé présentées conformément aux dispositions du Dh n° 1-59-367 du 21 chaabane 1379 (19 février 1960) antérieurement à la publication de la présente loi et qui relèvent désormais de l'Ordre National des Médecins, seront transmises, sans délai, au président du Conseil Régional concerné, par l'autorité locale, auprès de laquelle elles ont été déposées, ou en cas de transmission au Secrétariat Général du Gouvernement, par ce dernier au président du Conseil National qui dispose d'un délai de deux (2) mois à compter de sa saisine pour statuer sur les demandes en conformité avec les dispositions de la présente loi"*.

(5) art 4/3 : Les médecins exerçant dans le secteur public doivent produire l'acte administratif de recrutement dans le service public concerné. Ils ne peuvent exercer les actes de la profession qu'après l'inscription au tableau de l'Ordre.

68- Il est à constater que le contenu de l'article 76 exprime fort bien la volonté du législateur de n'accorder aucune transition, surtout que ce texte est inséré dans le cadre des mesures transitoires⁽⁶⁾. Par contre l'administration a tout de suite donné au texte une interprétation autre que celle envisagée par les préparateurs, et d'une manière qui ne manque pas de transgression. C'est ainsi que le Secrétariat Général du Gouvernement a adressé l'écrit suivant au MSP:

Royaume du Maroc
Secrétariat Général du Gouvernement
Direction des Associations et
des Professions Réglementées

Rabat le 24 décembre 1996

A

Mr. le Ministre de la Santé Publique

Comme vous le savez, la loi n° 10-94 relative à l'exercice de la médecine, promulguée... a notamment substitué, en ce qui concerne les candidats marocains à l'exercice de la médecine, un régime d'inscription au tableau de l'ONM, à celui de l'autorisation administrative préalable délivrée par mon département.

La mise en application de ce régime et des autres nouvelles dispositions édictées par la loi précitée est, toutefois subordonné à l'intervention de mesures réglementaires et, à cet effet, une commission est chargée d'élaborer un projet de décret.

En attendant l'intervention de ce décret et la fixation de la date effective du transfert de mes attributions en ce qui concerne l'exercice de la médecine à titre privé par des candidats marocains au profit du CNONM, le régime antérieur, soit le dépôt des demandes auprès des autorités locales compétentes, l'instruction des demandes par mes services et l'octroi d'une autorisation par mon département est maintenue.

Vous voudriez bien, en conséquence, donner suites aux demandes de consultation dont je continuerai provisoirement à vous saisir.

Signé le SGG : Abdessadek RABIAH

(6) "seront transmises, sans délai, بدون حال au président du C.R. par l'autorité locale, ou par le SGG au CN..." alors que la version arabe a utilisé une expression plus ferme : tout de suite.

في الحال"

Il est évident que la loi 10-94 ne parle d'aucun décret réglementaire sur ce point, au contraire elle a utilisé le terme "sans délai". بدون أجل ne laissant ainsi aucun lieu à l'interprétation. Tandis que l'écrit du SGG a justifié son attitude en supposant que "La mise en application de ce régime est subordonné à l'intervention de mesures réglementaires", en rappelant qu'une commission est déjà chargée d'élaborer un projet de décret.

69- De cette manière le texte législatif est modifié dès sa naissance par une simple correspondance une situation qui montre bel et bien que les textes concernant la Santé vont continuer à être enfreints, comme ça a toujours été, non seulement par des textes de degré moindre, mais pire encore, par de simples correspondances internes ou interministérielles.

70- N'est il pas alarmant de voir les textes, tant attendus, tomber en désuétude dès leur genèse ? Cependant si les lacunes s'arrêtaient là!

C- Des Lacunes dans la réglementation des cliniques :

71- Dans la rédaction des articles (21-28) concernant les Cliniques certains termes furent utilisés d'une manière équivoque, échappant à la vigilance des préparateurs à toutes les phases consécutives. A titre d'exemple, en parlant des cliniques, l'expression : "*le/les membres fondateurs*" a été utilisée en tant que synonyme de "*médecins fondateurs*".

72- Ce n'est qu'au cours de l'élaboration du projet du décret d'application, que les représentants du CNONM ont été fort surpris par une interprétation autre que celle envisagée par eux antérieurement.

73- Or, les préparateurs (médecins) du Dh entendaient réserver strictement aux médecins la faculté d'investir dans le domaine de la santé. Il parait qu'ils étaient tellement persuadés que c'est un droit exclusif des praticiens, qu'ils ont négligé la détermination des personnes autorisées à fonder des cliniques, et de limiter ce droit par le biais des termes clairs et

précis. De ce fait, le désaccord persiste entre les différentes parties invitées à élaborer le décret. En définitive sa préparation fut interrompue.

74- Corrélativement, plusieurs promoteurs ayant eu connaissance de cette autorisation ouverte, ont manifesté leur volonté d'investir dans le domaine de la santé, un domaine de plus en plus rentable. Jusqu'à présent un gel accable les articles. Le désaccord des parties concernées et l'enchevêtrement des intérêts... ne feront que retarder le dénouement...

75- Bien que les praticiens n'aient pas pu admettre cette réalité, ils ne disposent d'aucun moyen pour priver les non-médecins d'investir dans le domaine des cliniques et d'en retirer des gains. Et ce tant que l'attitude du législateur ne change pas, du moins qu'il n'y ait une interprétation officielle du texte qui éloigne les non-médecins du terrain.

76- Il est incontestable alors, que le dahir a permis l'investissement dans le domaine médical à toutes personnes, médecins ou non...

Nous abstenant d'entrer dans les détails, nous nous contentons de signaler qu'il n'est d'ailleurs pas fâcheux d'autoriser les non-médecins d'investir dans le domaine des cliniques⁽⁷⁾. Néanmoins, si jamais le législateur confirme son attitude apparente, dans le décret d'application (en instance), il lui sera nécessaire de réglementer rigoureusement ce domaine et de le soumettre à un contrôle sérieux. A cette fin il est souhaitable que la direction de la clinique soit confiée, exclusivement et sans exception aucune, à un praticien (compétent). C'est d'ailleurs un moyen, parmi d'autre pouvant empêcher la médecine de s'assimiler à une simple activité commerciale.

77- Toutefois, il convient de signaler que, même avant d'autoriser les capitalistes à boursicoter dans le domaine de la santé, le comportement de

(7) On rappelle que nombreux sont les domaines intellectuels ou quasi intellectuels ou scientifiques dont l'investissement n'est pas monopolisé par les professionnels de la discipline concernée. Tel est le cas par exemple, de l'Enseignement Privé au Maroc, de la pharmacie dans pas mal de pays étrangers, des recherches nucléaires...

certaines médecins n'est pas loin de celui des spéculateurs. Là aussi réside une autre critique à imputer au Dahir 10/94:

D. Discordance entre les valeurs prônées par les différentes dispositions du Dh :

78- A rappeler que les articles 1 et 2 du Dh ont repris des principes déontologiques. Ainsi et après avoir défini la médecine en tant que "*profession humanitaire, ayant pour objet la prévention, le traitement et la recherche*", il a été déclaré qu'elle "*ne doit en aucun cas, ni d'aucune façon être pratiquée comme commerce*".

79- D'ailleurs, en parlant des cliniques, le Dh a laissé entendre qu'il s'agit vraisemblablement d'un investissement lucratif, à la lumière des articles 21-28, il paraît que la médecine peut être exercée comme simple commerce, chose que confirme fortement la définition de la clinique adoptée par l'art 21, dont la teneur "*On entend par clinique au sens de la présente loi, quel que soit sa dénomination, tout établissement, poursuivant un but lucratif ou non...*".

80- Il est à reconnaître que la clinique dispense aux patients aussi bien des soins médicaux que des services d'hôtellerie, d'entretien... Toutefois il fallait, à la rigueur, démêler ce qui est propre à la médecine. ne devant en aucun cas être exploité à des fins lucratives, et ce qui est loin des actes médicaux et qui peut ainsi être objet d'investissement.

81- Dans le même ordre d'idées l'on doit reprocher au législateur son abstention de définir le sens et l'étendue du lucre prohibé. Or au vu et au su de tous, la médecine libérale est parmi les activités les plus rentables qui permettent, non seulement de vivre aisément, mais d'accumuler des fortunes faramineuses. On peut se demander alors si le sens effrayant du lucre ne s'était pas pratiquement et insidieusement, déjà agglutiné à l'art de soigner, échappant à tout contrôle ou tarification...

82- Il était alors temps que le législateur s'inspire pour une fois, de la pratique, une pratique n'ayant pas cessé de confirmer que la médecine s'est bel et bien altérée et a pris le sens pur et simple du lucre. Une attitude pareille n'est elle d'ailleurs pas une approbation ou bénédiction de cette réalité alarmante ?

83- Faut-il remémorer que le législateur, en attribuant aux cliniques le sens du lucre et en reconnaissant aux promoteurs le droit d'investir dans le domaine de la médecine, a ouvert une large brèche visant à encourager la pratique lucrative de la médecine. Et ce à un moment où le gouvernement avait déjà opté pour une politique visant à encourager, par maintes manières, l'exercice de la médecine libérale, dans l'expectative d'exonérer l'Etat des charges lourdes que représente le domaine de la santé, un domaine de plus en plus coûteux, non rentable et déficitaire.

E. Une réglementation fragmentaire de la profession de Sages-Femmes

84- Il fut mentionné auparavant que le Dh 10 - 94, a opté pour le principe de la codification et la ramification des disciplines ayant trait à la médecine. Par déviation à cette orientation opportune, il a attaqué passagèrement et d'une manière partielle, la profession de Sages-Femmes. Laissant ainsi entendre que le législateur n'envisage pas pour le moment, sa réglementation. De ce fait et selon l'art 79, les sages - femmes autorisées antérieurement à la date d'entrée en vigueur de la présente loi, à héberger des parturientes dans leurs locaux conformément aux dispositions... de l'art 18 du Dh 24 févr. 1960, pourront continuer à y exercer leur profession dans les conditions prévues par les dites dispositions.

85- De plus, outre les sages-femmes autorisées antérieurement à la promulgation du Dh 10-94, "l'administration pourra octroyer. de nouvelles autorisations, aux sages-femmes pour héberger des parturientes dans leurs

locaux..". Bien que le Dh ait restreint cette exception dans les communes dépourvues de maisons d'accouchement, qui vont figurer sur une liste arrêtée par l'administration, il faut avouer que cette profession va continuer d'être exercée anarchiquement. Et ce pour différentes raisons, dont l'insuffisance de maisons d'accouchement, non seulement dans les agglomérations rurales, mais pire encore dans beaucoup de villes marocaines, y compris les plus privilégiées.

86- Malheureusement les lacunes sont vouées à persister. Or jusqu'à présent aucun programme n'est imaginé pour couvrir la totalité du territoire par les dites maisons d'accouchement, du moins par des sages - femmes qualifiées. D'autant plus on marque l'absence d'aucune idée de réglementer le domaine, dans le court terme, bien que l'accouchement soit l'une des causes les plus tragiques de la mortalité maternelle, au Maroc.

F. Ramification ou Codification

87- Il faut noter qu'actuellement, à l'image de la médecine générale, la médecine dentaire s'occupe pleinement de l'élaboration d'une loi semblable à celle qui régit la médecine proprement dite (loi 10-94).

88- Il s'en suit alors qu'une ère de corporation est inaugurée, et que par principe d'égalité, chaque discipline s'acharnera pour s'emparer de la préparation autonome de ses propres règles, sans la moindre harmonisation avec les autres.

89- De cette manière la ramification l'emportera, au détriment de la codification. Conséquemment, la discordance est sujette à être très large entre les textes apparentés.

90- Il nous paraît très nécessaire alors de créer un corps regroupant les différentes parties intéressées et une coordination interdisciplinaire, afin d'uniformiser les règles générales régissant l'art de soigner⁽⁸⁾.

Conclusion

91- Somme toute, et quels que soient les reproches qui sont imputés au Dh 10-94, il faut rappeler, d'une part, que sa promulgation est un grand pas en avant, pour combler un vide juridique que les métamorphoses socio-économiques et scientifiques ne font qu'aggraver.

92- Il est impératif de rappeler que les observations que nous avons déchiffrées auparavant demeurent très limitées. Car, il faut accorder aux textes le laps de temps nécessaire afin que la pratique dévoile les carences et les controverses auxquelles il donnera lieu...

93- Certes la loi 10-94 n'est que le premier pas vers la réglementation du domaine de la médecine, où le progrès y enregistré depuis la loi précédente (1960). Cet effet, il est impératif d'applaudir le législateur et de l'exhorter à parfaire sa tâche, en comblant les brèches et attaquant les différents domaines de la santé, souci de tous, tel la transplantation des Organes, l'assistance médicale à la procréation, l'acharnement thérapeutique, l'avortement...

94- Tout en l'invitant à ce qu'il change de tactique. Or sa manière d'élaborer les lois n'est plus acceptable dans une période où le travail consensuel est d'une ultime urgence, où l'entraide interdisciplinaire est exigée afin de pouvoir circonscrire les différents problèmes et entraves engendrés par la pratique et essayer de les résoudre.

(8) Il suffit de donner l'exemple des enseignants chercheurs médecins et pharmaciens qui sont autorisés à exercer à titre privé, alors que leurs homologues en médecine dentaire ne le sont pas...

95- Il est temps d'inaugurer la phase du travail collaborateur, dans un cadre rassemblant officiellement les disciplines indispensables l'une à l'autre : la médecine le droit et le droit musulman, sous l'angle des Comités d'éthique. Une fois cet élan est engagé, l'on pourra espérer la codification du droit de la Santé, aboutissant inéluctablement à l'émergence d'un Droit Médical à part entière.

96- Entre temps, faut-il rappeler que l'essentiel est que les textes soient appliqués, car sans application rigoureuse, le Dh risque de rejoindre les autres textes mort-nés, et de n'aboutir qu'à l'anarchie, comme est le cas du fameux code de la circulation, sous le règne duquel la route devient de plus en plus mortelle.

III. BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie Critique



INTERPRÉTATIONS LIBÉRALES DU SECTEUR NON STRUCTURE :

QUELQUES RÉFLEXIONS À LA LECTURE DE LA THÈSE D'HERNANDO DE SOTO

R.Hamimaz*

Résumé : *Parmi les interprétations libérales de la dynamique du SNS, celle de l'économiste De Soto consiste à identifier l'informalité à l'illégalité, l'économie informelle étant d'abord une réponse au poids excessif de l'Etat en ce qui concerne les réglementations bureaucratiques. L'Etat doit donc se retirer, et, pour aboutir à une allocation optimale des ressources, De Soto préconise des réformes s'inspirant du système extra légal appliqué par le secteur informel.*

Les conclusions de l'économiste péruvien et leurs interprétations par la Banque mondiale, parce qu'ils restent muettes sur la réalité de l'Etat, exagèrent sa capacité à s'engager dans les programmes visant à modifier la réglementation pour l'adapter aux pratiques de survie du secteur informel. En effet, le monopole de la réglementation est souvent l'enjeu de luttes qui, au sein de l'Etat, tournent en faveur des acteurs économiques du secteur officiel ou de leurs mandataires? C'est donc davantage l'organisation interne et externe de l'Etat qui est en cause que la question de son retrait.

Introduction

L'analyse du secteur non structuré (SNS) que développent les libéraux est immédiatement déduite des hypothèses théoriques : ce qui paraît atypique par rapport aux règles du marché est présenté simplement comme la conséquence du non respect de ces règles.

(*) Département des Sciences Humaines, Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II.

A défaut de pouvoir rétablir rapidement ces règles du marché qui permettraient la résorption des activités informelles, il faut au contraire faciliter leur développement. En effet de telles activités contribuent à éponger une partie des excédents de main-d'oeuvre. Elles constituent un amortisseur aux coûts sociaux inhérents aux réformes structurelles engagées par la Banque mondiale dans plusieurs pays du tiers monde.

S'agissant des mesures de politique économique, le débat, au sein de l'école libérale, met en jeu deux thèses qui paraissent s'éloigner en raison des contextes géographiques spécifiques où se déploie l'informalité : la première (surtout en Afrique) suggère un contrôle plus strict des conditions d'exercice des activités informelles pour garantir la rentabilité des investissements dans le secteur moderne, étant donné la Concurrence déloyale à laquelle se livrent les premières. La seconde (en vigueur surtout en Amérique latine ; voir Tokman, 1989, 1990) préconise en revanche une réforme en profondeur du système institutionnel et normatif afin de libérer les initiatives et le potentiel économique que recèlent les micro-entreprises.

Dans la vision libérale, la dynamique du secteur de subsistance et du secteur non structuré peut se comprendre comme :

- Une réponse aux défaillances du secteur moderne et à son caractère monopolistique ;

- Une réponse au poids excessif du secteur public et aux externalités négatives d'origine institutionnelle⁽¹⁾. Cette vision transparaît par exemple dans les travaux de Dipak Mazumdar (1976)⁽²⁾ sur le secteur informel urbain

(1) L'hypothèse implicite de ces positions est qu'un rétablissement des lois du marché finirait par entraîner la résorption des formes de productions informelles. Cette question est importante mais ne fait pas ici l'objet de notre réflexion : nous y avons répondu en partie dans le chapitre III de notre thèse, chapitre consacré aux formes de développement de la petite production artisanale, cf. également les analyses de P.Hugon sur la question.

(2) Dipak Mazumdar 1976. "The Urban Informal Sector", World Development, vol 4, n° 8. Dans cet article l'auteur appréhende l'informalité comme un phénomène du marché du travail où les informels poursuivent leurs activités en dehors du système de protection réglementaire et syndical.

et dans ceux de Hernando de Soto sur les activités souterraines au Pérou. Mais ce sont les conceptions (que nous aurons l'occasion de développer) de ce dernier auteur, indentifiant l'informalité à l'illégalité, qui représentent à notre avis la thèse la plus originale des positions libérales. Les idées soutenues en 1986 et 1989 ont servi à nourrir la réflexion de nombreux analystes⁽³⁾ et ouvert la voie à de nouvelles recherches sur le secteur informel ayant pour objectif l'étude de la compatibilité entre les réglementations et la croissance des activités des petites et micro-entreprises en vue de réformer les cadres réglementaires.

Les stratégies des acteurs engagés dans le secteur non officiel, et occupés à poursuivre leurs intérêts propres, sont par conséquent interprétées comme une revanche contre les ingérences institutionnelles. La société ayant trouvé un mode de régulation de la production démographique qui répond aux rigidités structurelles et aux monopoles qui empêchent le secteur officiel de s'adapter aux pressions sociales (Hugon, 1990).

Par conséquent les mesures institutionnelles doivent favoriser la dynamique du secteur non structuré en atténuant les privilèges du secteur moderne non concurrentiel (protections diverses, droits d'entrée), et lui permettre de jouer un rôle important dans l'absorption des excédents de main d'oeuvre. Il importe dès lors pour l'Etat de ne pas intervenir (De Soto) ou d'intervenir sous conditions et plus efficacement (politique préconisée par le PREALC: le programme régional de l'emploi pour l'Amérique latine et la Caraïbes), et de tolérer les activités aléales et illéales.

L'objet de cet article, issu d'une recherche plus large ayant notamment pour objet l'informalité au Maroc (Hamimaz, 1993), est de discuter les

(3) Cf. notamment les analyses de V.E.Tockman dans "Policies for Heterogeneous Informal Sector in Latin America", *World Development*, Vol 17, N° 7, Juillet 1989 et dans le collectif *Nouvelles approches du secteur informel*, Centre de développement de l'OCDE cité en bibliographie.

positions précédentes à travers la thèse défendue il y a quelques années par l'économiste péruvien Hernando de Soto⁽⁴⁾ identifiant l'informalité à l'illégalité. Nous essaierons dans un premier temps d'exposer les principaux arguments avancés par cet auteur. Dans un second temps nous montrerons les limites de cette réflexion notamment en ce qui concerne les solutions préconisées : à savoir ouvrir la légalité aux activités informelles ou en d'autres termes modifier le droit et les institutions pour les rapprocher des pratiques de survie de la société civile;

§ 1 : LA POSITION d'HERNANDO DE SOTO VIS-À-VIS DES ACTIVITÉS INFORMELLES

Il est possible d'illustrer ces positions libérales par la thèse d'Hernando de Soto, thèse qui a suscité un important débat parmi les économistes de différents courants. Les analyses de l'auteur portent exclusivement sur la réalité socio-économique de l'Amérique latine et en particulier sur celle du Pérou mais les conclusions auxquelles il aboutit ont une large portée théorique⁽⁵⁾, transposables à d'autres Tiers Nations.

De Soto définit l'informalité essentiellement par rapport à la légalité. C'est affirme t-il , le cadre réglementaire qui incite les micro-entreprises à rester petites (1986). Si ce secteur fonctionne en dehors de la loi, c'est parce que la réglementation a été élaborée dans l'esprit de lui limiter l'accès au monde formel des affaires, aux droits de propriété...

L'Etat, affirme De Soto (1986), devrait, dans la mesure du possible, se

(4) L'ouvrage le plus connu de l'auteur et où est exposé l'essentiel de la thèse qu'il défend, est : "The other path : The Invisible Revolution in the third world", New York, Harper and Row 1989. La traduction en français est apparue en mars 1994 aux éditions la découverte.

(5) Voir par exemple De Soto (1994) où l'auteur s'interroge d'une part sur les coûts de l'informalité et de la formalité et d'autre part sur l'importance des lois destinées à canaliser les efforts des informels (good laws) ou à les brider (bad laws) : Chapitre 4 : les coûts et l'importance des lois.

retirer du marché et laisser les participants du secteur informel libres de dépenser leur énergie à créer des biens et services réclamés par l'économie. Concrètement cela consiste à supprimer les restrictions administratives qui bloquent l'accès des micro-entreprises aux activités productives et à abolir les obligations en matière de licences ainsi que les procédures bureaucratiques, injustifiées, nécessaires à l'obtention des autorisations.

Il y a, affirme l'économiste péruvien, deux types de lois, les bonnes et les mauvaises : "Une loi est "bonne" si elle assure cette efficacité (des activités économiques), "mauvaise" si elle y fait obstacle. Les coûts inutiles de la légalité proviennent d'une mauvaise loi tandis que ceux de l'informalité sont dus à l'absence d'une bonne loi" (éd française, 1994, p.98). Pour être bonne "une loi ne doit pas seulement être neutre et ne pas pousser les individus à choisir l'informalité. Elle doit en premier lieu fournir des stimulants pour les inciter à prendre des décisions qui mettent à profit les possibilités économiques et sociales offertes par le pays ; et, en second lieu, elle doit faciliter la spécialisation et l'interdépendance des hommes et des ressources" (p.148).

L'analyse des "coûts d'accès" à certaines activités "formelles" au Pérou (comme par exemple l'industrie, la construction et le logement, le commerce ou le transport) a montré que l'informalité était un choix rationnel : "our research shows that Peruvian's decision to conduct their activities informally are in large measure the result of a rational, though less detailed, evaluation of the costs of formality".

Ces coûts d'accès aux activités formelles et informelles ont selon l'auteur des conséquences macro-économiques négatives au niveau national : "Après avoir dressé cet inventaire des coûts dérivés de l'existence d'activités légales et d'activités informelles, nous avons découvert que cette séparation a d'autres effets négatifs sur l'économie en général. Les principaux d'entre eux sont la faible productivité, la diminution de l'investissement, l'inefficacité du

système fiscal, l'accroissement des tarifs de services publics, le freinage du progrès technologique et une série de difficultés à formuler la politique macro-économique" (p.138).

Par conséquent il y a pour cet auteur tout un programme de réformes à initier qui modifieraient les institutions juridiques actuelles en utilisant comme modèle le système extra légal appliqué par les acteurs du secteur informel et aboutiraient à une allocation optimale des ressources : "en clair, un système adéquat de droits de propriété, de contrats et de responsabilités extra-contractuelles signifie un usage efficace des ressources sans qu'une bureaucratie ait à décider, où à autoriser, la façon dont elles seront à employer" (p.150).

Le chemin que les institutions juridiques doivent suivre est tout tracé car pour De Soto c'est l'informel qui l'indique : "En faisant naître une génération de normes extra-légales, les informels ont déclenché la réforme du statu quo, indiquant ainsi la voie que devraient suivre les institutions légales pour s'adapter aux nouvelles circonstances et retrouver leur pouvoir social" (p.245). La conséquence de ces transformations serait un droit qui retrouverait toute son efficacité sociale.

L'Etat a un rôle positif (tout au moins au début des nouvelles réformes) et sitôt qu'il aura rempli sa mission, il pourra se retirer. Dans cette perspective De Soto propose de mener trois types de mesures :

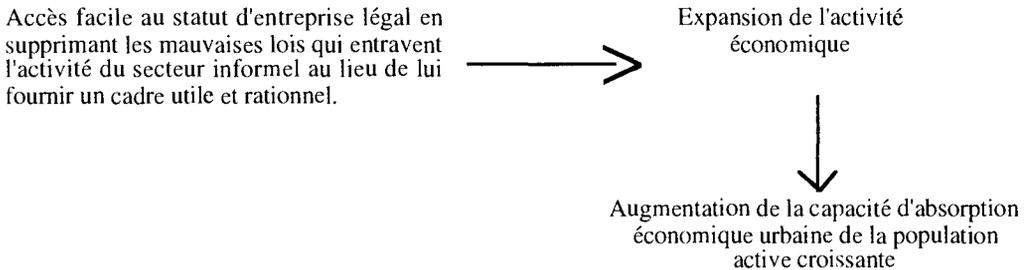
- La simplification, c'est-à-dire la suppression des "mauvaises lois" qui auront préalablement été identifiées.

- La décentralisation qui sous-entend le transfert des responsabilités législatives et administratives du pouvoir central aux pouvoirs locaux plus proches des réalités sur le terrain.

- La dérégulation enfin, qui implique le retrait progressif de l'Etat des décisions économiques et l'augmentation des responsabilités des individus.

Nous avons représenté à l'aide du schéma 1 les principaux effets positifs (dans l'esprit de De Soto) que procurerait une modification des règles juridiques en les rapprochant des pratiques de la société civile.

Schéma 1
Réglementation sur l'informel et dynamique de croissance



Il n'est donc pas surprenant de constater que les positions de la Banque Mondiale⁽⁶⁾ vis-à-vis du problème du secteur non structuré, et notamment ses préoccupations en matière de création d'emplois et de lutte contre la pauvreté, sont pour une large part influencées par la réflexion de l'économiste péruvien⁽⁷⁾.

De Soto a bien vu que les lois et réglementations ont pour enjeu la volonté de protéger le monde formel des affaires et restreindre les droits d'accès pour les activités de l'informel. Par conséquent l'analyse du dynamisme de certaines activités de l'informel interpelle la réflexion des

(6) Selon H. Lubell (1991), entre 1973 et 1988 la Banque Mondiale a approuvé 70 projets de prêts différents totalisant plus de trois milliards de dollars accordés aux petites entreprises de 36 pays par le biais d'intermédiaires financiers locaux.

(7) Même s'il est vrai qu'il existe au sein du paradigme libéral plusieurs variantes vis-à-vis des multiples questions relatives aux économies non officielles et souterraines. C'est notamment le cas des vues de Tockman (1989, 1990) où la place accordée à l'Etat est moins importante que ne le laisse entendre De Soto.

économistes sur le degré d'adéquation et de concordance de la réglementation en vigueur. Il est alors possible de répondre à des questions que ne permettait pas de poser jusque là la théorie économique classique : quelles sont les "mauvaises" lois ou règlements qui brident le dynamisme des activités du secteur non structuré? A l'inverse quelles sont les "bonnes" lois qui devraient être maintenues ou mises en oeuvre? Y a-t-il dans les pratiques et logiques mises en oeuvre par les acteurs de l'informel des enseignements ou des chemins pour l'édification de nouvelles réglementations?

Mais toutes ces questions sous-entendent qu'il suffirait de produire les bonnes lois pour imprimer au monde social la marche qu'on veut qu'il suive. C'est oublier que la "création juridique" est souvent l'enjeu de tentatives de la part des acteurs économiques les plus puissants à "imposer notamment à la faveur de situations critiques une représentation sociale du monde social qui soit conforme à leur vision du monde social" (Bourdieu, 1986).

§ 2 : LIMITES DES SOLUTIONS AVANCÉES ET NOUVEAUX AXES DE RÉFLEXION

Une question importante que ne se pose pas De Soto est la suivante : A la faveur de quelles luttes, enjeux ou situations les lois s'édifient-elles? car ce sont, en effet, les règles qui sont en question, précisément parce qu'elles sont déterminées par le monde social sur lequel elles cherchent à agir (ou qu'elles cherchent à transformer ou à réguler).

On peut aussi lui reprocher de ne pas considérer la question des coûts économiques et sociaux d'une légalisation du secteur informel. Mais ce n'est pas cette voie critique que nous explorons dans ce texte (voir à ce sujet les études du PREALC, de l'OCDE et du BTT).

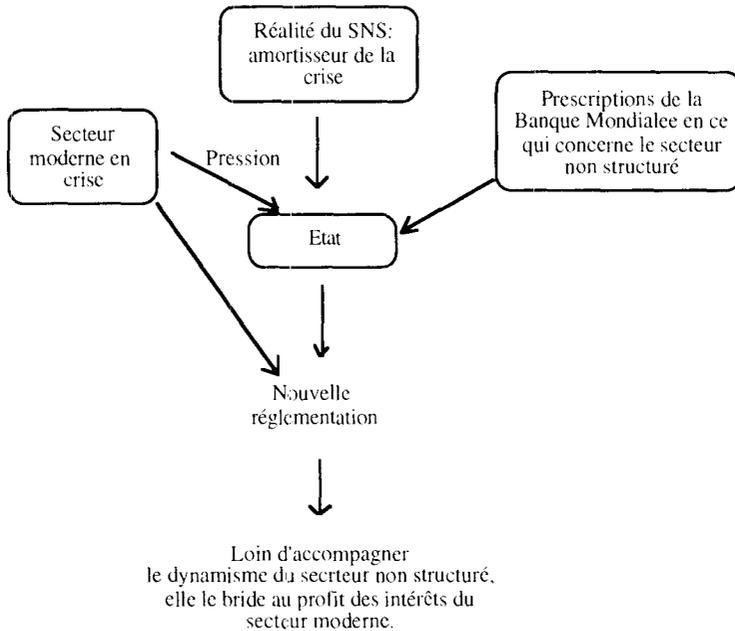
En fait, notre interrogation précédente permet d'introduire une mise en question plus générale à laquelle il nous paraît opportun de soumettre les arguments de De Soto, et qui peut s'articuler autour de trois points :

1) La volonté de De Soto d'ouvrir les portes de la légalité à l'informel (à supposer qu'il y ait consensus sur les avantages d'une telle solution) est-elle une politique viable que l'Etat peut mener à son terme en évitant par exemple les pressions et résistances des agents organisés et puissants du secteur "formel"? En d'autres termes, l'Etat a-t-il les moyens d'une telle politique? C'est dans cette perspective que la question de la nature de l'Etat demeure importante. Mais, comme le note Hugon (1988), les modèles libéraux sont souvent muets vis-à-vis de ce problème. Ainsi pour analyser les pratiques de l'Etat il faut aussi analyser les pratiques dans l'Etat et donc, analyser ce qui caractérise le mieux les décisions étatiques et qui les inscrit dans le temps, les textes réglementaires: "les textes ne livrent tout leur sens que si l'on sait y voir des stratégies politiques visant à imposer une vision particulière de l'Etat, vision conforme aux intérêts et aux valeurs associés à la position particulière de ceux qui les produisent dans l'univers bureaucratique en voie de constitution" (Bourdieu, 1993).

Comme nous l'avons montré ailleurs (Hamimaz, 1993,1996) l'organisation institutionnelle de certains Secteurs de l'économie est inopérante parce que l'issue des luttes menées au sein de l'Etat dont l'enjeu est la mise en forme juridique de la volonté des acteurs les plus organisés, en d'autres termes la codification de la régularité (ce qui se fait régulièrement) en règle (ce qu'il est de règle de faire) tourne en faveur des acteurs économiques les plus puissants ou de leurs mandataires. Et ces acteurs ne peuvent être ceux du monde informel, c'est-à-dire les plus démunis, ceux qui ne bénéficient pas, de par leur position, du privilège de se faire mandater pour participer aux rapports de force engagés au sein du champ institutionnel ?

De telles mesures risquent dès lors d'aboutir à l'effet inverse de celui recherché par les "managers" des programmes d'ajustement menés dans plusieurs pays du tiers monde ainsi que le suggère le schéma 2.

Schéma 2
Peut-on changer le droit ?

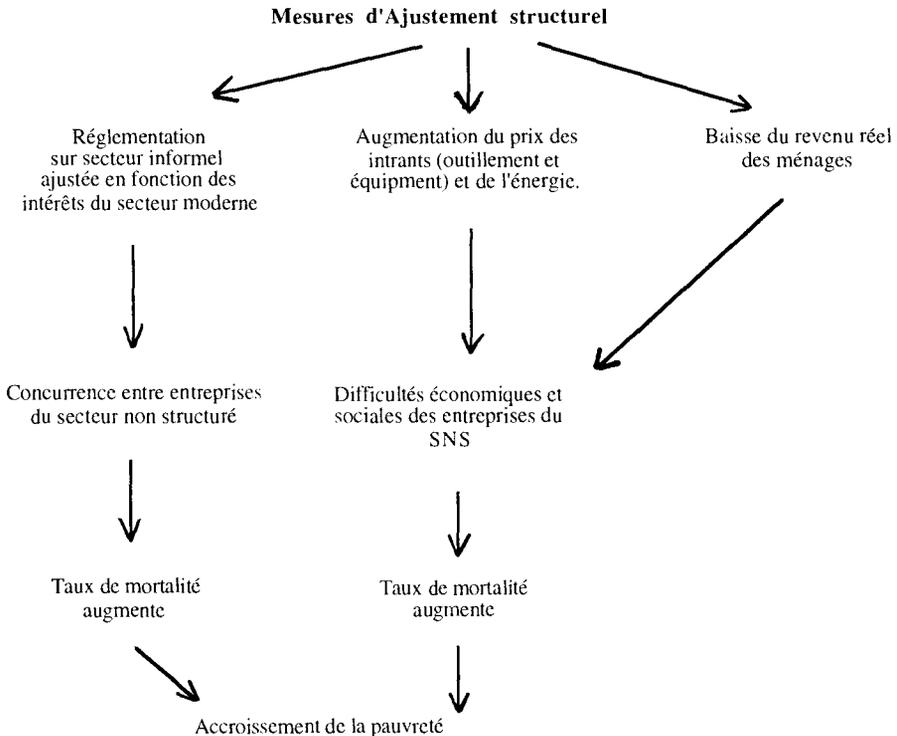


2) Si on montre que les activités très hétérogènes du secteur non structuré peuvent être interprétées comme des pratiques de survie dans un monde hostile (Cf. Hamimaz, 1993) alors les mesures d'ajustement macro-économiques (augmentation des prix à la consommation, baisse des salaires réels, suppression des subventions aux intrants...) ne risquent-elles pas de plonger l'informel urbain et rural (Cf. le cas des meuneries artisanales urbaines et rurales in Hamimaz, 1993) dans l'austérité, d'étouffer les logiques régulateurs de ce secteur en temps de crise ?

Les effets de ces mesures, ajoutés à ceux de la nouvelle réglementation censée aménager un cadre dynamique pour les activités du SNS, risquent dès

lors d'entraîner une paupérisation croissante⁽⁸⁾ : les capacités d'ingéniosité que déploient les acteurs face à la précarité ne sont pas inépuisables et ont leur point de limite.

Schéma 3
Effets d'une modification de la réglementation et des mesures d'ajustement sur certaines activités du secteur de subsistance



(8) Ce schéma est une adaptation réaménagée en tenant compte de nos éléments d'analyse du schéma présenté par Hugon (1990, p. 35) et intitulé "Effets de la crise et des politiques d'ajustement sur les activités dites informelles".

3) Quant au rôle de l'Etat, ce qui nous semble important ce n'est pas tant la question de savoir si l'Etat doit ou ne doit pas se retirer (dans un premier temps simplifier les lois et décentraliser, dans un second temps déréglementer) que celle qui concerne l'organisation de cet Etat et sa capacité à rester relativement autonome par rapport aux intérêts et pressions des acteurs les plus puissants et, par voie de conséquence, celle de l'organisation des relations entre Etat, entreprises du secteur moderne et celle du secteur non structuré. C'est l'organisation interne et externe de l'Etat qui nous semble en cause, et non le principe de l'Etat.

CONCLUSION

Il est possible de dégager de cet exposé un certain nombre d'éléments de conclusion concernant notamment le rôle de l'Etat dans l'organisation des activités de l'informel :

En ce qui concerne la conception de l'informel, il nous paraît difficile de se lancer dans de vastes programmes réglementaires (Do Soto) sans risquer d'étouffer les dynamiques internes⁽⁹⁾ (Hugon) ou encore susciter les réactions (pressions sur l'Etat) des agents économiques du secteur moderne (directement concurrencé) qui viendront réorienter la réglementation dans un sens conforme à leurs intérêts.

Par ailleurs, quel sens y-a-il à vouloir favoriser l'informel par des "instruments législatifs facilitatifs" (De Soto), si d'un autre côté sont mises en oeuvre des mesures d'ajustement (diminution des salaires réels et augmentation des prix à la consommation, relèvement des prix des intrants) qui à terme risquent de brider le dynamisme des activités du secteur non structuré⁽¹⁰⁾.

(9) La loi n'est pas toujours considérée comme enviable par tous les acteurs et la question est de savoir quelles sont les "bonnes" lois susceptibles d'être appliquées.

(10) C. Morisson (1991) le reconnaît, dans le cas du Maroc, à travers les résultats du modèle "micro-macro" employé : "il y a eu des pertes de revenus significatives des salariés qualifiés et actifs du secteur informel et de nombreuses familles sont devenues pauvres ou plus pauvres à la suite du chômage et la baisse des revenus dans le secteur informel".

En ce qui concerne maintenant l'organisation étatique des activités informelles, la question des conditions préalables au bon fonctionnement des règles édictées n'a pas beaucoup de sens, car ce sont les règles qui sont en question, précisément parce qu'elles sont déterminées par le monde social sur lequel elles cherchent à agir (ou qu'elles cherchent à transformer ou à réguler). La réponse est-elle pour autant, comme le suggère De Soto dans l'édification de nouvelles lois inspirées par exemple des pratiques de la société civile (secteur non structuré en marge du système officiel mais relativement performant)? Il est difficile de penser que la volonté d'ouvrir les portes de la légalité à l'informel puisse se soustraire aux multiples pressions et résistances à l'oeuvre au sein du champ institutionnel, car, comment changer les règles sans qu'elles soient retournées, "récupérées"?

Un début de réponse consisterait à dire qu'à défaut de ne pouvoir changer les règles tout au moins pourrait-on équilibrer les luttes qui sont à l'origine de l'édification des règles : cela supposerait de donner aux acteurs les moins puissants du système, ceux qui de par leur position⁽¹¹⁾ par rapport au champ du pouvoir ne peuvent participer aux luttes dont l'enjeu est le monopole de la production des lois⁽¹²⁾, les moyens de se faire mandater au même titre que d'autres agents. Ce qui serait une voie de réflexion amorcée (Hamimaz, 1993), concernant les formes d'organisation des Etats les plus aptes à promouvoir des politiques appropriées, indépendantes des intérêts économiques des élites au pouvoir, de la préoccupation de survie des régimes politiques et de l'action des groupes de pression.

(11) Analyser leur position revient à déterminer la structure de répartition du "capital spécifique" dont disposent ces agents c'est-à-dire les ressources économiques, le tissu de relations, plus précisément de relations avec des agents institutionnels eux mêmes détenteurs de certains pouvoirs et disposés à les mettre au service de l'agent qui les sollicite, la capacité de mobiliser un pouvoir de pression par le biais d'associations (interprofessionnelles par exemple), la capacité d'utiliser le levier de la corruption, etc.

(12) Ou pour parler comme Bourdieu (1986, 1993), le monopole de la violence symbolique légitime.

Par conséquent, dans la perspective d'un aménagement de l'environnement juridique de l'informel, il est possible d'appuyer, à condition de les nuancer, les conclusions de De Soto selon lesquelles les normes adoptées par le secteur informel indiquent le chemin que l'Etat doit suivre pour adapter les institutions juridiques. En fait, nous pensons que ces normes n'indiquent pas le chemin intégral à suivre, mais invitent seulement le législateur à une réflexion globale compte tenu du cadre socio-économique large dans lequel évoluent les petites unités de l'informel. Il s'agit de pouvoir accompagner ces dynamiques socio-économiques internes, à l'oeuvre, et non de précipiter un "accouchement" qui aurait pour effet pervers d'endiguer et de contrarier ces mêmes dynamiques⁽¹³⁾.

(13) Pour Hernando de Soto en revanche, il faut permettre "l'accouchement total" de la "révolution invisible".

BIBLIOGRPHIE

- Bourdieu P. (1986), La force du droit, éléments pour une sociologie du champ juridique, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n°64, p.5-19.
- Bourdieu P., (1993), Esprits d'Etat : genèse et structure du champ bureaucratique, Actes de la Recherche en Sciences Sociales, n°96-97, P.49-62.
- De Soto H., (1994), L'autre sentier. La révolution informelle dans le tiers monde, Editions la découverte, textes à l'appui / série économie, 239. p, trad de l'édition de 1989, op cit.
- Hamimaz R., (1993), Dynamiques nationales des méso systèmes industriels : le cas du sous-système productif céréalier marocain, Thèse de doctorat, Paris X Nanterre, 1993, 398. p.
- Hamimaz R., (1995), Etat et stratégies de fraudes au Maroc, le cas de la meunerie industrielle, Revue du Tiers-Monde, n°44, Octobre-décembre, pp. 877-895.
- Hugon P., (1990), Approches pour l'étude du secteur informel (dans le contexte africain), in Nouvelles approches du secteur informel. OCDE, Paris.
- Lubell H. (1991), Le secteur informel dans les années 80 et 90, Etudes du Centre de développement de l'OCDE, 136. p.
- Mazumdar D., (1976), The Urban Informal Sector, World Development, Vol.4, n°8.
- Morrisson C., (1991), Ajustement et équité au Maroc, OCDE, 150.p.
- Tokman Victor E., (1989), Politicies for Heterogeneous Informal Sector in Latin America, Word Development, Vol. 17, n°7, Juillet 1989.
- Tokman Victor E., (1990), Le secteur informel en Amérique latine : quinze ans après, in David Tumham et al (eds.), Nouvelles approches du secteur informel. Paris, Centre de développement de l'OCDE, 1990.



تمارس اللجنة مراقبتها بواسطة تقارير تبعتها الدول الأطراف كل سنتين بعد دخولها إلى حيز الوجود حول الطريقة التي تمكنهم من التقيد بالالتزامات وحول المشاكل والمصاعب التي تواجههم لتحقيق هذه المهام.

مما لا ريب فيه أن هذه الآلية مفيدة لأنها تحث الدول بكيفية هادفة وسلمية الى التعاون مع الجهاز الدولي. والدول عادة ما تحرص على إعطاء صورة "إنسانية" وديمقراطية عنها.

وخلاصة القول أن هذه الاتفاقية ليست مجرد رمز بل تطاله لتتخرط في محاولة لتقعيد معياري لحقوق الطفل من الناحية الثقافية. ومما يبعث على الاطمئنان الى سلامة هذا التوجه وملامسة حق الطفل في الثقافة أننا لم نعثر على أي تحفظ ورد من أية دولة بخصوص المادة 30 والمادة 31. وهذا مؤشر على قناعة المجتمع الدولي بضرورة حماية هذا الكائن الإنساني الذي هو رجل الغد. وهذا هو موقف المغرب الثابت. فباعتباره عضوا نشيطا في المجتمع الدولي فإنه لم يدخر جهدا في تدوين تشريعات وطنية⁽⁸⁾ والتصديق على الاتفاقية المذكورة وإنشاء مرافق كالمركز الوطني وتحفيز المجتمع الوطني على حلول فضاءات الحرية والنمو للطفل.

(8) بعض الجوانب القانونية لرعاية الطفل. في المغرب د. أمال جلال. منشور في المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد 1979 ص 9 الى 11.

الحقوق الثقافية للطفل : قراءة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل

التاريخ وعن صراع الحضارات وغلبة ثقافة معينة فإن المجتمع الدولي في حاجة ماسة الى إعادة صياغة مفهوم "الأمن الجماعي" كما ورد في الفصل السابع من ميثاق هيئة الأمم المتحدة حيث ينحصر على الأبعاد السياسية والاقتصادية والعسكرية.

لقد حان الوقت أن يدمج ضمن هذا المفهوم معطى الثقافة.

ولعل احتفال الأمم المتحدة بذكراها الخمسين مناسبة مثلى لإدراج مفهوم الأمن الثقافي الجماعي⁽⁷⁾. إذ أن الثقافة مرتبطة بالأمن وبالتنمية وبحقوق الإنسان.

القسم الثاني الآليات

الفرع الأول : عموميات

كل هذه الحقوق التي تحدثنا عليها تمثل برنامجاً قابلاً للتطبيق شريطة أن تتخذ بشأنها الدول الأطراف إجراءات تشريعية. ذلك أن المادة 31 والمادة 32 لا تدرج ضمن القواعد المنفذة ذاتياً Self executing.

صحيح ان تنفيذ المبادئ (حق الثقافة للطفل) مرتبطاً بإمكانياتها الثقافية وبمستوى نموها. فالعلاقة بين الإمكانيات المادية وتحقيق هذا الطموح ظاهر للعيان. وصناعة اللعب وشغل الفراغ وسن سياسة الوقت الثالث للأطفال يستلزم استراتيجيات وإمكانات.

لذا فإن التعاون الدولي المسطر في هذه الإتفاقية كفيل بمساعدة الاقطار النامية على إنجاز هذه المهمة النبيلة لخدمة الطفل (المادة 4).

الفرع الثاني : الضمانات

بخصوص الضمانات الدولية لحقوق الطفل، فهي لا تخرج عن نطاق ما جرى به العمل الدولي، ذلك أننا نجد هنا لجنة للخبراء مكونة من 10 أعضاء. وهي لجنة حقوق الطفل.. منتخبة من طرف الدول الأطراف بعد ستة أشهر على دخول الاتفاقية الى حيز التنفيذ (المادة 43).

Pour une securité culturelle collective.

(7)

وأخيراً فإن المادة 31 منظور إليها كديناميكية فاعلة تخص الطفل بحقه في الثقافة : تنفيذاً لمفهوم الجيل الثالث⁽⁵⁾. هذه الأجيال الثلاثة (الحرية، المساواة، التضامن) تمثل ما أصبح يصطلح عليه بالقانون الدولي الجديد أو القانون الدولي للتنمية. والحق في الثقافة لا ينفصم عن الحق في التنمية بمفهومها الشامل (صحة، تعليم، إعلام) صحيح إن هذا القانون لازال رخواً Soft law.

ولكن قد ينتقل من هذه الحالة الى حالة القانون الصلب Hard law إذا شاعت القناعة لدى الجماعة الدولية بضرورة إرساء هذا الحق وتعميمه واتخاذ التدابير الناجعة لتنفيذه حتى لا يظل من باب التتميات Wishfull Thinking.

ليس هذا وحسب بل إن الاتفاقية ولأول مرة تنبتهت لوضعية الطفل الذي يوجد في إطار أقلية إثنية أو لغوية أو ثقافية 'Enfant appartenant à une minorité culturelle'.

وهذا ما ذكرته المادة 31 حيث طالبت بأن يتمتع هذا الطفل مع بقية أفراد المجموعة بثقافته الأصلية. لهذه المادة مسوغات عديدة منها حرص المجتمع الدولي على الاعتراف بالثقافة ومساواتها مع غيرها. كما تؤكد على الحق في الهوية الثقافية Droit à l'identité culturelle مما يفيد ان الانسجام الثقافي غير مبرر وأن التنافر أو الاختلاف الثقافي محبب لأنه مصدر تنافس سليم. وأن الطفل يمكن أن يستفيد بنفس القدر من فوائد الحداثة والمعاصرة بنفس القدر من مصادر الأصالة إذا ما أحسن الاختيار. المهم أن المجتمع الدولي يؤكد في هذه المادة على الهوية الثقافية وحق المغايرة Droit à de difference بناء على مبدأ المساواة والتعاون بين الثقافات.

من ناقلة القول ان هذه المادة مفيدة لدرء الاخطار المحدقة بالأطفال في بقاع من العالم يتعرضون للمسح الحضاري والاستيلاء الثقافي والتصفية العرقية. نذكر على سبيل المثال لا الحصر أطفال البوسنة ورونده الخ.

لقد سبق لليونسكو في عام 1966 أن اعتبرت الثقافة تراثاً مشتركاً للإنسانية Patrimoine commun de l'Humanité⁽⁶⁾ وهذا جميل جداً. وفي الوقت الذي يتحدث فيه عن نهاية

(5) المصدر السابق.

(6) UNESCO التوصية المقررة عليها عام 1966.

الحقوق الثقافية للطفل : قراءة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل

III. الثقافة : مجموع الأفكار والقيم والممارسات والأدوات التي يدمج بها الطفل

في وسطه العام من خلال المعتقدات والأنساق التربوية والاجتماعية".

الفرع الثاني : محاولة تنمية الحقوق الثقافية للطفل

ثمة مقترنين لمعالجة هذه الإشكالية.

أ. مقترح شمولي : يضم تربية الطفل (المادة 28) إذا علمنا أن التربية والثقافة لا

ينقصان. فلا ثقافة بدون تربية، ولا تربية بدون ثقافة للطفل.

ب. مقترح ضيق : يأخذ بحرفية التسمية. وهنا نجد المادة الواحدة والثلاثين تعطي

جهداً حول أوقات الفراغ والأنشطة الترفيهية والثقافية للطفل، وحقه في مزاولة الألعاب

وأنشطة الاستجمام المناسبة لسنه والمشاركة بحرية في الحياة الثقافية وفي الفنون.

هذا التعريف الوارد في المادة المذكورة يتبنى مفهوماً انتربولوجياً للثقافة حيث يتخطى

المفهوم الضيق الذي يربط الثقافة بالفنون الجميلة بل يدرج ضمن هذه الخانة وقت الفراغ

وحق الراحة والاستجمام ومزاولة الألعاب وحق المشاركة في الحياة الثقافية.

حقاً إن تدوين هذه الإمكانيات المتاحة للطفل ليست بجديدة ذلك أن سبق تدوينها في

مناسبات سابقة (المبدأ السابع لتصريح حقوق الطفل لعام 1959)، وكذلك في المادة 15 من

العهد الأممي حول الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لعام 1966.

كما أن المادة 19 من ميثاق حقوق الطفل الإفريقي سارت على هذا النحو.

فأين تكمن الجدة إذن؟

الجدة تكمن في أن هذه الحقوق أصبحت تمثل قاعدة ملزمة وليست مجرد مثاليات أو

أخلاقيات. فنحن أمام ميلاد حق في الثقافة بخصوص الطفل.

ذلك أن الطفل من خلال هذه الاتفاقية اعترف له بحقوق مدنية (حقه في الاسم

والجنسية)، حقه في المشاركة والتعبير عن رأيه والانخراط في الجمعيات (المواد 12 إلى

15).

تنخرط هذه الحقوق في خانة الجيل الأول "الحق في الحرية" كما أن له حقوقاً

اقتصادية وهي تنخرط في خانة الجيل الثاني : "الحق في المساواة".

الآباء عندما يستجيبون لرغبات أطفالهم، أو يشعرون بأهميتها على الأقل عندما يصعب عليهم تلبية مطالبهم نظرا لقلّة إمكاناتهم.

فماذا أعد لهم المجتمع الدولي؟ وماذا ضمن لهم من حقوق وكفل لهم من ضمانات؟

5 - ومتى كانت الغاية من هذه الورقة هو تسليط الأضواء على بعض الجوانب القانونية للطفل بمناسبة الاحتفال بيوم الطفل، فإن طبيعة الموضوع تجعلنا نعالج أولا الحقوق الثقافية كما وردت في متن اتفاقية الأمم لحقوق الطفل ثم نتساءل عن الآليات التي قننتها هذه المعاهدة ثانيا.

القسم الأول الحقوق الثقافية للطفل

قبل أن نعالج بنوع من التفصيل هذه الحقوق، يجدر بنا أن نستوقف عند بعض المفاهيم المستخدمة.

الفرع الأول : تحديد المفاهيم المستخدمة

ثمة مفاهيم ثلاثة يتعين قبل الخوض في تبيان الحقوق الثقافية أن نحاول سبر أغوارها : الطفل، الحق، الثقافة.

I. الطفل⁽⁴⁾ حسب المادة الأولى من اتفاقية الأمم المتحدة المذكورة "يعنى الطفل «كل إنسان لم يتجاوز الثامنة عشرة، ما لم يبلغ الرشد قبل، بموجب القانون المنطبق عليه».

II. الحق أو القانون

في اللغة العربية، فإن كلمة "القانون" تعني أيضا الحق. وهو ينقسم الى حق موضوعي Droit objectif وإلى حق ذاتي Droit subjectif. ان تعريف القانون بوصفه ظاهرة اجتماعية هو مجموعة القواعد التي تطبق على الأشخاص في علاقاتهم الاجتماعية ويوجب عليهم احترامها ومراعاتها في سلوكهم بهدف تحقيق النظام في المجتمع وتقترن بجزء يوقع على المخالفين.

La convention des Nations Unies relative aux Droits de l'Enfant - Nations Unies 1989. (4)

الحقوق الثقافية للطفل: قراءة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل

معنى هذا أن هذه الاتفاقية المتعددة الأطراف تنتقل بحقوق الطفل من دائرة الاختيار إلى دائرة الإلزام. كما أنها تكفل نظاماً قانونياً للحماية يرتب مجموعة من الحقوق والإلتزامات القانونية.

3 - ولا غرو أن يقدم المجتمع الدولي على هذا الإجراء الحصيف وأن يقدم للطفل كافة الضمانات لحمايته من كل مظاهر الاستغلال والاستيلاء. وهكذا أصبح الطفل مستهدفاً للحماية القانونية. فهو صاحب حق بموجب معاهدة دولية. ويتمتع من الآن فصاعداً بوسيلة أصلية إضافة إلى وجود وسيلة احتياطية subsidiaire متضمنة في العهد الثاني المكرس للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

وهذا فإن كل الوثائق التي تتحدث عن حقوق الإنسان وضمنها الطفل تكون مرجعية قانونية وشريعة عامة lex généralis بينما تصبح الاتفاقية الدولية الخاصة بحقوق الطفل بمثابة شريعة خاصة Lex specialis. حيث تكون لها أولوية التطبيق على ما عداها من القواعد لأنها تنتقل بحقوق الطفل من العمومية إلى التخصيص. وهذا المبدأ مقرر في اتفاقية فيينا لعام 1969 حول قانون المعاهدات الدولية⁽³⁾.

هذه الحماية المزدوجة للأطفال لها ما يبررها. فهم قطاع عريض من الأسرة الدولية. بيد أنهم أكثر أبناءها ضعفاً، كما أن أصواتهم أكثر الأصوات خفوتا. وهذا ما يلزم الحاجة إلى تعداد الوسائل القمينة بالدفاع عنهم وضمان حقوقهم.

يتفق الجميع أن الأطفال أصبحوا ضحايا الكوارث والأوبئة، فهم يتعرضون للاستغلال والاستيلاء والانحراف. لذا كان من اللازم أن تولي الاتفاقية اهتماماً بوضعية الاطفال في حالتها السلم والحرب، وان تخص بالذكر كل الفئات : الاطفال اللاجئين (المادة 26) والاطفال المعوقين (المادة 27).

4 - لقد كتب الكثير حول الطفل شعراً ونثراً وفقها ونظم العديد من اللقاءات العلمية والمناظرات والبحوث الميدانية في هذا العدد. وان اختيار يوم دراسي حول الطفولة والثقافة يندرج ضمن استراتيجية التعريف بالطفل وصياغة مقترحات عملية تحفيزاً للمجتمع الوطني لإيلاء هذه الشريحة ما تستحق من رعاية وحذب. ألم يكتب : «إن أولادنا أكبادنا تمشي على الأرض. إذا اكلوا شبعنا. وإذا شربوا ارتوينا. وإذا ناموا استرحنا». عبارات كثيراً ما يرددها

(3) د. عبد القادر القادري. قانون المعاهدات الدولية كلية الحقوق - الرباط 1993.

2 - هذا البيان التاريخي يمثل بحق إحدى العلامات المضيئة في تاريخ الأمم المتحدة. فلقد عبر عن إرادة المجتمع الدولي في الإقرار بمجموعة من المبادئ الكفيلة بتحقيق الرعاية للأطفال على المستوى الاجتماعي والصحي والذهني. ولا يمكن أن نفصل هذه الاعلانات عن الاتجاه السائد اليوم نحو تدعيم حقوق الإنسان. وهو أمر اعتبره المنتظم الدولي إحدى أولياته الرئيسية وحجر الزاوية في سياسة الدول.

لقد صدرت منذ عام 1948، وهو عام صدور الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، العديد من الوثائق الدولية التي اعترفت للإنسان بوجه عام (أو لفئات معينة منه) بمجموعة من الحقوق التي تكفل له الحق في حياة كريمة متحررة من العبودية والعنصرية وتدعو إلى العمل لتوفير ظروف حياة أفضل له. وشاع هذا الاتجاه على المستوى العالمي أولا من خلال التوقيع ثم التصديق على العهد الأول الخاص بالحقوق المدنية والسياسية للإنسان ثم العهد الثاني المتعلق بالحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وهما عبارة عن اتفاقية دولية ملزمة للدول الأطراف فيها.

ثم شاع أيضا على المستوى الإقليمي، حيث نجد إعلانات واتفاقيات أو مشاريع اتفاقيات في العالم الأول وفي العالم الثالث. نسوق منها على سبيل المثال الميثاق الإفريقي لحقوق الإنسان والشعوب ومشروع الميثاق العربي لحقوق الإنسان الخ. ومع ذلك فإن كافة هذه الوثائق ما كان لها أن تغني عن الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة يوم 20 نونبر 1989، إذ أن الوثائق المذكورة ولاسيما الإعلان عن حقوق الطفل لعام 1959 رغم تعلقه مباشرة بالأطفال جاء خلوا من الآثار القانونية الملزمة. فهو لا يزيد عن توصية لا تلزم الدول المخاطبة بها من الناحية القانونية فلا تعد الدولة المعنية مسؤولة مسؤولية دولية في حالة عدم الاستجابة لما جاء فيها من أحكام⁽²⁾.

أما الاتفاقية الدولية لحقوق الطفل التي وقعتها الدول ثم صادقت عليها أصبحت قانونا ملزما بعد دخولها إلى حيز التنفيذ انطلاقا من 2 سبتمبر 1990 وفقا للفقرة الأولى من المادة 69 منها.

(2) حقوق الإنسان.

المجلد I: الوثائق العالمية والإقليمية 1989

المجلد II: دراسات حول الوثائق العالمية والإقليمية 1989.

دار العلم للملايين اعداد د. بسيوني محمود شريف.

الحقوق الثقافية للطفل : قراءة في اتفاقية الأمم المتحدة لحقوق الطفل

الدكتور عبد القادر القادري*

مقدمة :

1 - لم تحل انشغالات المجتمع الدولي بقضايا الأمن ونزع السلاح والتنمية والبيئة أن يعير اهتماما للطفل. وهكذا ما جاء "إعلان جنيف" وهي الوثيقة التي أقرتها جمعية عصبة الأمم (SD.N) في عام 1934 ليؤكد : "إن البشرية مدينة للطفل بأفضل ما يمكن منحه من حقوق وضمانات". وتعزز هذا الاتجاه في الإعلان الصادر عن هيئة الأمم المتحدة لحقوق الطفل في عام 1959 حيث نقرأ في مبدئه السابع ما يلي : "للطفل الحق في الحصول على وسائل التعليم الإجباري المجاني، على الأقل في المرحلة الأولية كما يجب أن تتيح له هذه الوسائل ما يرفع كفاياته وحسن تقديره للأمور وشعوره بالمسؤولية الأدبية والاجتماعية لكي يصبح عضوا مفيداً للمجتمع".

"ويجب أن يكون تحقيق خير مصالح الطفل المبدأ الذي يسير على هديه أولئك الذين يتولون تعليمه وإرشاده على أن تقع أكبر تبعية في هذا الشأن على عاتق والديه".

"ومن الواجب أن تتاح للطفل فرصة للترفيه عن نفسه باللعب والرياضة اللذين يجب أن يستهدفا نفس الغاية التي يرمي التعليم والتربية الى بلوغها، وعلى المجتمع والذين يتولون السلطات العامة أن يعملوا على أن يتيحوا للطفل الاستمتاع الكامل بهذا الحق"⁽¹⁾.

* أستاذ القانون الدولي العام كلية الحقوق - الرباط - أگدال.

(1) La Protection internationale des droits de l'Enfant collection des travaux et Recherches de Dr Institut du Droit de la Paix de Développement de l'Université de NILE - PUF - Paris - 1983.



دراسات وأبحاث

محمد القدميري

إشكالية الميزانيات الملحق (م.م) والحسابات

الخاصة للخزينة (ح.خ.خ) وخصوصيات ميزانية

وزارة المالية: حالة المغرب 107

من أجل إنشاء نظام للإعلام لخدمة "بنك

المشروع" لدى مديرية المؤسسات العمومية

والمساهمات (م.م.ع.م) 131

م. سليمان

ف. لخضر غزال

2. دراسات ووقائع

— دراسات تشريعية

لمحة وجيزة عن البناء العام للقانون رقم 94/10

المتعلق بممارسة مهنة الطب 151

رجاء الناجي مكاوي

3. ببلوغرافيا

— ببلوغرافيا نقدية

أنماط التفسير الليبرالي للقطاع غير المتهيك:

بعض الخواطر المتولدة عن قراءة أطروحة

هيرناندو دي صوطو 177

رشيد حميماز

فهرس

بالغة العربية

دراسات وأبحاث

- عبد القادر القادري
الحقوق الثقافية للطفل قراءة في اتفاقية الأمم
المتحدة لحقوق الطفل 9

بالغة الفرنسية

1. دراسات وأبحاث

- محمد العربي بن عثمان
عبد القادر القادري
أحمد بوجداد
المدونة الجديدة للتجارة 13
بعض الملاحظات بشأن المصطلحات الدولية 23
الولايات المتحدة الأمريكية - حالة العلوم
السياسية 33
لكبير خراتي
مارية بلعباس
محمد بوستة
علاقات المغرب بالاتحاد الأوروبي من خلال
اتفاقية الشراكة المبرمة في 26 فبراير 1996 43
تحليل "التكاليف - الأرباح" وتطبيقه في مجال
التربية 71
العجز في الميزانية واستراتيجيات التمويل
العمومي بالمغرب 1974 - 1994 91



المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد
تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
بالبطاط

المدير : عبد الغني قديميري

اللجنة العلمية :

مولاي إدريس العلوي، سعيد بلشير، محمد بناني، محمد بنونة،
أحمد شكري، محمد الإدريسي 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 محمد الحسني، العربي حنان، أحمد زكري، عبد
القادر برادة، مصطفى بولوين.

الإدارة والتحرير :

صندوق البريد 721، شارع الأمم المتحدة، الرباط - أگدال.

الإشتراك :

المغرب : 40 درهما.

الخارج : 60 درهما.

إشتراك خاص بالطلبة "24 درهما".

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الإشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم
القانونية والإقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أگدال.

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتابها

رقم الإيداع القانوني 7/76

المجلة المغربية
للعلوم القانونية
والسياسية
والاقتصادية

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد