Numéro double
31 - 32 - 1999

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

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. 037 70 03 51

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

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

ADMINISTRATION

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

(2 numéros)

Maroc ..... 40 DH

Etranger ..... 60 DH

Tarif Etudiant ..... 24 DH

Modes de paiement : Vivement postal ou vivement bancaire C.C.P. RABAT : 345634C

FACULTES DES SCIENCES JURIDIQUE, ECONOMIQUE ET SOCIALES

B.P. 721, Rabat - Agdal

CONDOLEANCES

La famille de la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de l'Université Mohammed V Agdal-Rabat vient de perdre l'un de ses membres, Madame Saâdia BOUTAHLIL, à la fleur de l'âge. Sa disparition, très cruelle pour son conjoint, Monsieur le professeur Abdeslam BEKKALI, l'est également pour tous ceux qui ont eu l'occasion de l'approcher : Enseignants, étudiants et personnel administratif.

Très active, sérieuse et appliquée dans son travail, discrète dans ses relations, la défunte a su forcer le respect par son abnégation et sa persévérance dans l'effort de recherche, de formation et d'encadrement.

Puisse Dieu le très haut recevoir la défunte en sa Sainte Miséricorde.

Le Doyen
Abdelghani KADMIRI

SOMMAIRE

En Langue française :

ETUDES ET DOCTRINE

En Langue Arabe :

ETUDES ET DOCTRINE

LE DROIT TEL QU' IL EST UNIVERSELLEMENT RECONNU

*Mohamed Larbi BEN OTHMANE**

Une approche de la notion de "droit tel qu' il est universellement reconnu" peut sembler a priori curieuse. Elle est suggérée par une serie de lectures ayant trait à la Constitution marocaine et au thème du rapprochement de la législation marocaine de celles de certains pays démocratiques. En effet, tous ceux qui ont écrit jusqu'ici sur la Constitution depuis 1992- et ils sont nombreux [1]- ont toujours cité le rajout de son préambule qui proclame que le "Royaume du Maroc ... réaffirme son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus"[2].

Or, bien que ce complément soit toujours cité, aucun auteur n'a jusqu'ici, semble-t-il, essayé de proposer une définition de ces droits dits "universellement reconnus" et par voie de conséquence, aucun n'a essayé de dégager les applications ou les extrapolations qui peuvent en résulter.

La discussion en marge du thème du rapprochement des législations parait certainement une occasion appropriée pour le faire, sachant bien que la démarche n'est exemple ni de périls ni de difficultés.

En tout cas, cette disposition constitutionnelle est désormais citée dès qu'il est question des thématiques des droits de l'homme, des libertés publiques ou de leurs interdépendances. Pour certains, elle rendait même désormais "caduque toute démarche qui séparerait, à l'avenir, le spécifique, c'est à dire le nationnal, de

---

(*) Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Rabat - Agdal.

(1) Collectif : Le Maroc et les droits de l'homme, l'Harmattan, 1994, surtout les supports bibliographiques cités.

(2) Pour une grande partie de la doctrine le préambule fait partie du "bloc de constitutionnalité", cf. J. Robert : Libertés publiques et droits de l'Homme, éd. Montchrestien, Paris, 1998, p.88 et s.

l'universel". L'international constituerait même dorénavant une dimension juridique qui se prolongerait au plan interne, ce qui ne peut que renforcer le système de protection des droits internes. Il semble assez logique de souscrire à cette construction tant elle parait relèver de l'évidence. L'attachement constitutionnel aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus est, en effet, un engagement de principe qui doit produire ses pleins effets. Entres autres, atteindre à ces droits, c'est désormais "atteindre aux dispositions de la Constitution elle-même[(3)]".

Cette conclusion mérite qu'on s'y arrête. Particulièrement, convient-il d'admettre, au-delà du principe de la prédominance de la norme international sur la règle interne, que l'on soit désormais devant une catégorie juridique nouvelle ? Auquel cas, qu'elle en serait la définition et les contours?

I - Definition

Le point de départ pour essayer de formuler un essai de définition de cette catégorie de "droits tels qu'ils sont universellement reconnus", devrait se baser sur le principe suivant : à partir du moment où une norme est reconnue universellement, elle doit être prise en considération particulièrement au niveau interne à la fois quant à son concept, sa portée et son application.Certes, il restera au préalable à préciser le sens et le contenu de l'expression" norme universellement reconnue". Pour le moins, elle ne peut résulter que du champ couvert par les conventions, les pactes et les déclarations reconnus comme instruments internationaux . Mais, la Constitution se réfèrant uniquement aux droits de l'homme, s'agirait-il cependant et uniquement des instruments qui traitent de la sphère juridique qui s'y rapporte ? Même dans cette hypothèse limitée, doivent donc être pris en considération pour avoir prédominance sur le droit interne, l'ensemble des instruments relatifs aux droits de l'homme et reconnus comme tels internationalement.

(3) Actes du colloque du Secretariat Général de l'Europe et de l'Institut International des droits de l'Homme dans un monde pluraliste : J. R. Dupuy : L'Université des droits de l'homme, également, les droits de l'homme : valeur européenne ou valeur universelle, Revue des Sciences Morales et Politiques, 1989, n°4.

La liste en est longue[4]. Sans prétendre à l'exhaustivié, il s'agirait au moins de l'ensemble des régles qui fondent l'Etat de droit et organisent un cadre juridique précis qui s'appuie sur les grands principes de la démocratie tels la primauté de la loi, la séparation des pouvoirs, le suffrage universel et le principe majoritaire. Des régles qui doivent, parallèlement, évoluer dans une société libre où les droits sont protégés par des mécanismes juridictionnels. Et dès lors que cette société consacre (comme la notre), les principes du libéralisme politique et économique, elle doit donc protéger aussi bien la personne humaine et ses attributs, que la propriété, l'autonomie de la volonté ou les lois de régulation du marché.

Ce vaste éventail doit en fait pouvoir s'élargir à d'autres champs qui ont également partie liée avec les droits de l'homme. Aux droits dits de la première génération qui concernent les libertés essentiellement, devraient s'ajouter ceux de la seconde génération ayant trait aux droits économiques, sociaux, culturels et qui mettent à la charge de l'Etat des obligations positives consistant à créer les conditions favorables à leur propre émergence et à leur mise en œuvre[5].

En effet,ces derniers sont effectifs surtout par leurs prolongements. Ils exigent de l'Etat qu'il mette en œuvre les moyens nécessaires à un développement humain global, intégré et équilibré. A titre d'illustration, en matière d'emploi et de droit au travail, le Pacte international de 1966 relatif aux droits économiques, sociaux et culturels affirme comme obligation pour l'Etat, "l'élaboration de programmes, de politique et de techniques propres à assurer aux individus la jouissance des libertés politiques et économiques fondamentales"[6].

Dans cette perspective, la jouissance des libertés et des droits sociaux et économiques dépend donc étroitement des initiatives que les pouvoirs publics et la société doivent mettre en place en matière d'éducation, de formation,d'orientation professionnelle, d'encouragement de l'investissement ou de politique de croissance. De ce fait ce sont des pans entiers du droit interne qui doivent être redéfinis

(4) Ed. Whinney : Les Nations-Unies et la formation du droit, Pédoue, 1986; C. Serghini : Le Maroc et les régles internationales des droits de l'Homme, in Le Maroc et les droits de lHomme, p 275; v. notamment annexe p. 289 et s.

(5) Le Maroc a ratifié les deux pactes jumaux de 1966 relatifs aux droits de l'homme politiques, civiles, sociaux, économiques et culturels en 1979, cf. B.O. en date du 21 mai 1980.

(6) Idem

et harmonisés avec la norme internationale dés lors qu'elle existe et qu'elle est reconnue comme telle. Ce sont par extension des aspects entiers du droit interne qui doivent pour être mis en situation de conformité avec une norme qui leur est hiérarchiquement supérieure, se mettre à son niveau et à son diapason[7].

Une telle conclusion n'est pas neutre. Elle met en évidence la nécessité de mettre en chantier un vaste programme législatif qui dépasse le champ stricto sensu des droits de l'homme. Il s'agit en fait et en clair d'une obligation pour l'Etat d'élaborer une vaste politique non pas seulement législative, mais aussi d'une obligation de se doter de moyens adéquats afin que cette politique ne reste pas lettre morte, s'il entend comme il le proclame donner un sens à "son attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus". Si cette conclusion tirée de la définition proposée peut être accéptée, quelles en seraient alors les applications ?

II - Applications

Si cette optique devait être privilégiée, il peut être admis que l'environnement international joue, ou du moins à terme peut jouer, un rôle d'incitation et d'impulsion pour adapter et moderniser le droit local. Certes, ce rôle n'est pas sans effets d'acculturation possibles. Aussi, pour en éviter les aléas, et surtout les risques d'élaboration d'un droit créé sous la seule pression externe, la démarche locale doit être suffisamment raisonnée ; en tout cas, aller ni trop lentement ni avec précipitation. C'est en quelque sorte, la démarche que semble avoir suivi le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme. Son bilan en ce sens peut, en effet, être considéré comme l'expression de facteurs politiques externes ayant incité à mettre certaines dispositions légales en matière de libertés au diapason de leurs homologues prévues dans les instruments internationaux. Il en est aussi entre autres des dispositions pénales en matière de garde à vue et de détention préventive[8].

(7) P. Decroux : Droit privé, t1, Ed. La porte, Rabat, p.13; H. Ouazzani Chahdi : La pratique marocaine du droit des traités, L. G. D. J,1982, p. 348 et s.

(8) M. J Essaid : Les organisations marocaines de défence des droits de l'homme p 399, M; Mikou : Le Conseil Consultatif des droits de l'homme, 381 in Le Maroc et les droits de l'homme, op cit.

En fait, et quelle que soit l'appréciation que l'on puisse porter sur le bilan de cette Institution citée à titre d'exemple, il reste que l'obligation qui pèse sur l'Etat doit aller bien au- delà du simple champ des droits de l'homme.

Une illustration concrète permet largement de préciser la portée de cette constatation . Ainsi, la liberté et le droit syndical sont reconnus dans leur principe par la Constitution. Mais leur exercice pratique est largement entravé par une disposition du code pénal qui continue de punir sévèrement la cessation concertée du travail (article 288). C'est une disposition d'un autre temps, à tous points de vue archaïque et désormais injustifiable mais à laquelle il est encore trop fréquement fait appel pour entraver l'exercice normal de ce droit et de cette liberté pourtant fondamentaux[9].

C'est un exemple parmi tant d'autres[10]. Il montre pourtant que pour donner sa pleine signification au concept d'attachement aux "droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus", la simple adhésion et la reconnaissance des instruments internationaux ne sont suffisantes à elles seules. Il importe surtout pour se mettre à leur niveau de purger le droit national des dispositions qui le neutralise ou l'annule. En d'autres termes, l'adhésion aux normes internationales ne peut constituer qu'une étape première. Il faut surtout les rendre effectives en leur donnant une portée pratique et une existence concrète sur le terrain local.

C'est en cela que peut résider au sens plein, un véritable "attachement aux droits de l'homme tels qu'ils sont universellement reconnus". Sur la base de cette déduction, une série d'extrapolations peuvent être envisagées.

III - Extrapolations

Suite à d'autres types de pressions, d'ordre plutôt économique et commercial, le droit national a enregistré des réformes remarquées particulièrement dans le domaine du droit des affaires. Celui-ci avait besoin d'être révisé et modernisé pour répondre aux exigences de la libéralisation de l'économie, elle

(9) Cf. Rapport général de M. Mahjoub BEN SEDDIK, Secretaire Général de l'Union Marocaine du Travail lors du IX° Congrés, Casablanca, 21-23 avril 1995, également discours à l'occasion de la fête du travail de mai 1995 à 98.

(10) M; Amzazi : Code de procédure pénale et droits de l'homme, in Le Maroc et les droits de l'homme, op.cit., p 219.

même rendue nécessaire du fait de la globalisation des échanges. Ces révisions et réformes avaient pour but de mettre le droit marocain "en conformité avec les standards internationaux". Le droit des affaires devait non seulement tenir compte des nouvelles modalités de l'intervention de l'Etat mais aussi des intérêts des milieux d'affaires nationaux et étranges. En d'autres termes, le droit des affaires était instamment appelé à se conformer aux conventions aux termes desquelles les Etats doivent s'engager à adopter des lois de plus en plus uniformisées. Les accords de l'OMC et l'accord d'association conclu entre le Maroc et l'Union Européene constituent en ce sens des exemples significatifs. Ce dernier énonce que les parties doivent "agir en conséquence" et notamment mettre leur législation interne "en conformité avec les plus hauts standards internationaux y compris les moyens effectifs de faire valoir les droits des opérateurs économique".

Le propos est clair. Il suggère toutefois trois remarques. Premièrement, il est facile de constater que pour le droit des affaires, l'Etat a été prompt à renouveler et moderniser le droit interne. Cela est sans doute dû au fait que le monde de l'argent est bien organisé et que son lobbying, même informel, est suffisamment efficace pour obtenir les changemets souhaités.

Deuxièment, le Maroc dans cette série de réformes a plutôt joué une fonction de récépteur des normes introduites. Son rôle s'est limité à celui d'importateur, ce qui a rendu parfois malaisé la réussite de certains "greffages"[11].

Troisièmement, la mondialisation-globalisation qui est à l'origine de cette uniformisation du droit des affaires a limité sensiblement la marge de manœuvre du législateur local. La leçon qui peut en être tirée est que la politique législative nationale n'a pu de cette façon que perdre de son influence autrefois déterminante[12]. Elle a dû, en effet, tenir compte davantage des exigences de la compétitivité internationale, ce qui s'est déjà traduit par une tendance à moins d'Etat, accompagnée d'une déréglementation qui protége ou protégera de moins en moins les groupes vulnérables.

(11) Cf. Le point de vue quasi unanime de la doctrine marocaine au sujet de la réforme de la société anonyme, considérée comme une importation pure et simple de la loi française sans tenir compte de la réalité et du contexte économique national.

(12) M. L.BENOTHMANE : Le nouveau Code de commerce, C. M. E. J, RABAT, 1996.

C'est en cela que réside désormais la nouvelle donne législative et toute la question est actuellement de savoir comment s'y adapter et comment tenter d'en tirer profit en tenant compte des opportunités qu'offre le nouvel environnement international ?

En fait, le Maroc peut être considéré aujourd'hui comme se trouvant face à un défi somme toute stimulant. Comment donc pourra-t-il profiter de cet environnement pour réformer, changer les rapports entre l'Etat et les citoyens, modifier les modalités et l'intervention de l'Etat dans l'économie ? En somme, comment dépasser ses propres archaïsmes car de ce dépassement dépend aussi l'avenir.

Devant l'ampleur d'un tel projet, la tâche peut paraître difficile. Pourtant, il n'existe pas d'autres issues que de construire un nouveau modèle de société autant que possible proche de cet environnement international. Ils'agit donc de chercher l'édification d'un nouveau mode d'organisation sociale qui suppose à l'évidence une série de réformes à la fois juridiques et institutionnelles.

Certes, des changements sont aujourd'hui entamés. Surtout dans le domaine économique . Pourtant, le passage d'une société traditionnelle à une société moderne passe autant sinon plus, par une réfonte des textes et des institutions que par l'économie. Car, ce sont les mécanismes de pouvoir et la pratique du droit qui façonnent durablement une société. Plus même, le libéralisme économique ne peut aller sans libéralisme politique impliquant partage du pouvoir et redistribution des compétences.

Un tel projet implique donc des réformes importantes. Leurs sources et leurs fondements existent à la fois, et parallèlement, dans les principes juridiques "internationalement reconnus" et dans les "plus hauts standards économiques internationaux".

Il n'est pas possible de s'y référer sauf à répondre préalablement à cette question fondamentale : le Maroc est-il prêt pour de telles réformes ? La nation est-elle en mesure de se distancier de son passé et vivre un avenir qui fonctionnera avec de nouveaux repères ? En tout cas, le monde globalisé qui a déterminé l'environnement présent et fixe déjà les régles pour l'avenir, l'exige irrémédiablement.

L A "GUERRE" AU RIF ORIENTAL, PLACÉE DANS L'HISTOIRE INTERNE ET INTERNATIONALE DU MAROC DE LA DEUXIÈME MOITIÉ DU XIX è SIÈCLE*

*Abdelmajid BENJELLOUN***

D'aucuns seraint tentés de trouver au Maroc des points communs entre la fin du XIXè et la fin du XXè siècles. Libre à eux. On pourrait en effet constater qu'il y a de la part de l'Europe, dans les deux périodes, une même volonté farouche de dominer le Maroc. Seules les méthodes changent.

Cependant, j'ajouterais que si notre pays avait à la fin du XIXè siècle un sens extrêmement étroit de sa souveraineté, au point de vouloir faire de la fermeture au monde extérieur un système diplomatique, en revanche, il affiche en cette fin de siècle l'envie de s'y ouvrir à tout bout de champ. A. B.

Le faible et le fort se font face, mais le faible a de beaux restes. Il peut porter encore des coups si terribles au fort qu'ils en deviennent a priori inacceptables. A. B.

L'historien a à faire face à des incertitudes furieuses du passé, ou dans le passé. A. B.

(*) Cette conférence donnée au **Centre d'Etudes Stratégiques**, à Rabat en 1997, s'inspire largement de notre ouvrage **Fragments d'histoire du Rif oriental, et notamment des Beni Saïd, dans la deuxième moitié du XIXè siècle, d'après les documents de Monsieur Hassan Ouchen**. Rabat, Imprimerie Maarif El Jadida, 1995, 429 pages.
Il est à noter que les documents de Monsieur Hassan Ouchen ainsi évoqués ont appartenu à ses ancêtres, les Hadri, qui entretenaient des relations privilégiées avec le Makhzen, qui prenaient notamment la forme d'échanges de correspondances. D'où précisément l'origine des archives du Fonds Hassan Ouchen.

(**) Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Rabat - Agdal.

Quel est ce peuple qui ne cherche pas à se faire une histoire, exactement comme une femme qui cherche à se faire une beauté? C'en est presque nécessaire et sain. A. B.

L'historien palpe des circonstances du passé comme un fin connaisseur du tissu, toujours grossier du siècle. A. B.

Lorsque notre ami, Le Directeur du **Centre d'Etudes stratégiques**,Monsieur le Doyen Kadmiri, nous a convié a donner une série de conférences dans son Honorable Institution, nous avons tenu à ce qu'elles portent sur des thèmes susceptibles d'intéresser notre Centre.

Ainsi, notre premier exposé, comme son titre l'indique ci-dessus, a un rapport direct avec la guerre, comme les quatres autres, du reste. Nous le commencerons par l'approche de la situation intérieure du Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle, marquée par des conflits voire des "guerres" locales. Pour le poursuivre plus loin, au plan international.

I - La "guerre" interne au Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle

Avant d'entrer dans le vif du sujet, il nous faut d'emblée nous pencher sur le terme de "guerre", et voir dans quelle mesure il pourrait caractériser la situation de désordre local qui était celle du Rif oriental, dans la deuxième moitié du XIXè siècle. Et la question qui se pose bien entendu à cet égard est la suivante : est-il légitime d'avoir recours à ce mot dans le cas qui nous intéresse, d'autant qu'il est habituel de le réserver aux conflit internationaux?

Il est bien évident que la notion la plus adéquate à cet égard est la **siba**. D'aucuns nous reprocheraient d'avoir employé le terme de **guerre** pour qualifier l'état de dissidence éventuel de cette région de Maroc, au siècle dernier. Mais nous nous proposons précisément de nous expliquer sur cette question dans les lignes qui suivent.

Nous avons mis en évidence dans notre livre des **conflits intra, inter** voire même **transtribaux** dans cette région dans la période retenue. Et nous pourrions,

bien entendu, entrer dans les détails des ces dissensions, mais nous n'en ferons rien, pour éviter le double-emploi et des répétitions inutiles. Il suffit de se reporter aux pages correspondantes de l'ouvrage***.

En fait, il y a mieux à faire : il s'agit pour nous de voir dans quelle mesure la siba existait au Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle, et surtout dans quelle mesure cette siba éventuelle consistait en une sorte de guerre interne.

Nous avons relevé dans notre ouvrage en question un type d'administration locale originale dans le Rif oriental, dans la deuxième moitié du XIXè siècle. Il s'agit d'une administration "occulte", que nous avons appelée ainsi, du moins au début, et que nous avons jugé utile de qualifier par la suite d'"inofficielle", ou encore d"informelle". Ce type de gouvernement local était facilité par les relations privilégiées qu'entretenait alors avec le Makhzen la famille El Hadri, de la tribu des Beni Said.

Nous avons d'ailleurs fait valoir au préalable dans notre publication en question que le but de cette administration informelle était d'affermir l'autorité du Makhzen dans ces régions. Sans compter que l'hypothèse fondamentale que nous avions posée avait justement trait à l'existence éventuelle de la siba au Rif oriental, au siècle dernier.

En vérité, nous y avons traité de ce problème, comme en filigrane, presque du début jusqu'à la fin.

Avant toute chose, il serait pertinent de se pencher sur l'origine sémantique de la notion de siba. Le terme appartient à l'arabe dialectal. Et il procède du verbe classique sa-ba, qui a lui-même plusieurs significations, selon qu'il s'agit de l'eau, de l'homme ou enfin des animaux :

- L'eau coule, et plus précisément dans tous les sens.
- L'homme bavarde beaucoup sans raisonner.
- Les animaux sans berger vont où ils veulent.

(***) **Fragments d'histoire du Rif oriental, et notamment des Beni Saïd, dans La deuxième moitié du XIXè siècle, d'après les documents de Monsieur Hassan Ouchen**, Ibid, p. 84 et suivantes.

Le point commun de ces trois significations est l'égarement.

Et pour ce qui est de la deuxième situation, il s'agit d'un manque d'auto-contrôle.

Nous avons cherché à savoir si les documents d'Etat de l'époque contenaient ce terme de siba; en vain. Nous n'avons pas consulté, tant s'en faut, toutes les archives royales, mais nous pouvons considérer que les milliers, voire les dizaines de milliers de documents que nous avons compulsés à cet égard, nous induisent à penser que ce vocable n'était pas utilisé par les agents, inférieurs ou supérieurs, du Makhzen. L'éminent Professeur, Mnouni, nous a fait valoir que cela est le cas, selon toute apparence, mais qu'il subsiste un doute dans la mesure où il reste toujours possible que le terme figure dans un document que nous ignorons.

Pour étayer ses doutes à cet effet, et à titre purement indicatif ou d'indice, il nous a affirmé que l'historien Abderrahman Benzidane cite parmi les grandes portes de Meknès, **Bab Siba**.

Le Professeur Mnouni nous a raconté les circonstances historiques de son érection : sous le règne du Sultan Moulay Abderrahman Ben Hicham, Meknès souffrait d'actes de violence de la part des tribus berbères voisines. Et pour prévenir ces attaques, il a été décidé de construite **Bab Siba.** Bien entendu au vu et au su des autorités. Peut-être même que ce furent ces dernières qui affublèrent la Porte de ce nom.

Mais ces observations du Professeur Mnouni ne nous indiquent pas avec certitude à quand remonte pour la première fois l'utilisation au Maroc de la notion de siba, dans son sens politique, s'entend.

Mais en attendant que des études philologiques soient entreprises systématiquement dans ce domaine, il reste que ce furent surtout les Européens qui employèrent cette notion de siba. Pour mieux justifier leur pénétration, voire leur conquête du pays, il fallait, à leurs yeux, accréditer l'idée que leur intervention s'imposait d'autant plus dans l'Empire Chérifien que celui-ci vivait dans l'anarchie.

Parmi les auteurs qui ont mis en avant l'existence de la siba au Maroc, il y a lieu de mettre en exergue Henri Gaillard[1], Louis Gentil[2], et surtout Michaux-Bellaire[3], qui quoique faisant montre de leur volonté d'approcher objectivement la réalité politique du Maroc, n'en sont pas moins tombés dans le piège de l'idéologie coloniale précitée.

L'Espagne, pour sa part, a obéi à la même "logique" impérialiste. Pour illustrer notre propos, nous nous contentons de citer la mission effectuée, en avril-juin 1913, par la Real Sociedad de Historia Natural espagnole, dans les Jbala et le Bas Loukkos, et le rapport qu'elle élabora alors[4].

On pourrait croire que la distinction effectuée entre Blad Makhzen et Blad siba n'était le fait que de l'historiographie coloniale. Or, nous constatons qu'elle a été consacrée bien des années après l'indépendance, par nombre d'auteurs nationaux; de même que par des chercheurs occidentaux. Germain Ayache note à cet égard : "Vu les cautions dont elle (la distinction en cause) bénéficie, il n'y a pas, jusqu'à ce jour, sauf exception montrée du doigt, de livre ou simplement d'écrit sur le Maroc, qui oserait manquer d'y proclamer son adhésion"[5].

Et l'auteur des **origines de la guerre du Rif** affirme à la lettre que l'empressement des historiens à admettre l'existence d'une manière systématique de la siba, procède d'un engouement "préjudiciable, car il nuit au progrès des recherches" [6]. Il ajoute que la preuve de leur erreur sera apportée "indubitablement au fur et à mesure qu'on obtiendra par d'autres voies des résultats plus riches et plus capables de s'imposer que ne l'étaient ceux des prédecesseurs..." [7].

(1) "Le Makhzen, étendue et limites de son pouvoir", in **Bulletin de la société de géograhie d'Alger**. Tome I, 1909; pp. 438 - 40.

(2) **Dans le bled es-siba exploration de Maroc**, Paris, 1906.

(3) "L'organisme marocain", In **Revue du monde musulman**, IX, 1909; pp. 43. et s. et "Sociologie marocaine", In **Archives marocaines**, 27, 1927.

(4) **Yebana y el bajo Lucus**. Madrid, Imprenta de Fortanet.

(5) **Les origines de la guerre du Rif**, Paris, Publications de la Sorbonne, et Rabat, SMER, 1981, p.31.

(6) "La fonction d'arbitrage du Makhzen" in **Etudes d'histoire marocaine**, Rabat, SMER, 1983, p.160.

(7) Ibid, même page.

Nous allons montrer que le dernière citation d'Ayache est prémonitoire, ou du moins en ce qui concerne le Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle.

Avant toute chose, il faut rappeller encore une fois que l'exercice de la souveraineté du Makhzen dans le Rif oriental passait notamment, et même d'une manière privilégiée, par le canal personnel des Hadri qui se sont succédés à ce poste informel de représentant du Sultan dans la région.

Nous avons montré dans notre livre dans quelle mesure ce type d'Administration sui generis peut être considéré comme un gouvernement local, au nom du Sultan, à part entière[8]. Nous avons plus précisément montré que les Hadri successifs avaient dans la région un droit de regard, et qu'ils étaient même investis formellement de ce pouvoir, c'est-à-dire par dahir.

De même que nous avons montré que les Hadri menaient leur mission concurremment avec les autorités locales qui agissaient, disons à visage complètement découvert. Nous avons individualisé des faits qui relativisaient la portée de la siba dans la région, comme :

- La convocation à Fès et des Hadri et de certaines notabilités de tribus du Rif, en vue du règlement d'un conflit particulier, de même que des déplacements sur place, soit du Sultan lui-même, soit de très hautes autorités, parfois, ou même souvent des membres de la famille royale, soit de mhallas ou de simples renforts, soit tous à la fois, dans le but de ramener l'ordre.

- Le travail administratif accompli soit à la demande des Hadri soit à celle du Makhzen, dans le but de contrecarrer la siba.

Pour ce qui est des désordres internes qui se produisaient à profusion-il faut bien le reconnaître-dans la région, nous les avons classées, rappelons-le, en conflits inter, intra, ou transtribaux.

(8) **Fragments d'histoire du Rif oriental, et notamment des Beni Saïd, dans la deuxième moitié du XIXè siècle, d'après les documents de Monsieur Hassan Ouchen**, op. cit. p. 108 et suivantes.

Certains historiens qui travaillent à l'emporte-pièce, peuvent se contenter de constater ces désordres, et surtout en déduire que la siba qu'ils provoquaient, n'était pas combattue par les pouvoirs publics.

En effet, aussi bien les documents du Fonds Hassan Ouchen que ceux de la Bibliothèque Royale, montrent une surabondance de lettres makhzéniennes traitant de la siba. Mais, et c'est cela le plus important, la grande majorité de ces correspondances ne se contentent pas de faire état de ces conflits internes, mais informent de l'envoi de mhallas, qui étaient d'ailleurs soit stationnées près de la localité perturbée, soit en déplacement dans d'autres tribus du Rif, sachant qu'il était tout à fait vraisemblable qu'elles sillonnassent souvent tout ou partie de la région.

Il est vrai que nous manquons d'archives suffisantes montrant que les interventions militaires mettaient fin systématiquement à ces conflits internes, mais il reste qu'il y a tout lieu de relativiser sensiblement la siba telle qu'elle existait au Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle. En effet, le Makhzen ne ménageait aucun effort pour la réduire. Et ce n'est pas parce qu'il n'y réussissait pas tout le temps qu'il faut en inférer que l'anarchie y était totale. Moyennant quoi, la situation du Rif oriental dans la deuxième moitié du XIXè siècle n'était pas une situation de guerre à proprement parler, mais de siba relative.

Germain Ayache était convaincu que la siba n'a pas eu la portée que certaines historiens occidentaux lui ont attribuée, et que l'unité du pays n'a pas été vraiment mise en cause à cette époque, en dépit des scissions internes qui le déchirait : "Même quand un siècle est grand, on le découvre misérable à n'en regarder que l'envers. Or, d'un Maroc déjà si différent de tout ce qu'a connu l'Europe, si attaché dans son évolution, et même si décadent, c'est l'envers et lui seul qu'on s'est appliqué à fouiller. Dès lors, notre intention n'est pas de substituer une image idyllique à un tableau résolument poussé au noir, mais c'est tout simplement, dans une brève esquisse, et juste autant qu'il le faudra pour éclairer l'objet de notre étude, de remettre quelque peu les choses à l'endroit. Que la société marocaine ait subi la violence et les contradictions internes, c'est une donnée que nous ne chercherons ni à cacger ni à atténuer. Mais pourquoi oublier, dans le cas du

Maroc seulement, que jamais un Etat ne s'est constitué ni maintenu sans étouffer les résistances rencontrées en son sein? pourquoi considérer la Grande-Bretagne comme un Royaume uni malgré les problèmes irlandais, écossais et gallois, ne retenir de l'Italie et de l'Allemagne que leur unité toute récente, malgré des siècles de division, passer ici et là, sur les conflits de classe, les guerres civiles, les guerres de religion pour ne voir la révolte qu'en ce Maroc où un Etat pourtant, constitué dès l'aube du IXè siècle, s'est maintenu ou rétabli, identique à lui-même, quand il changeait de mains, jusqu'à l'époque que nous vivons? une telle continuité serait-elle concevable sans un agent de cohésion en définitive plus puissant que les éléments de rupture? c'est la question très simple qu'il suffit de poser pour que tout apparaisse sous une optique nouvelle."[9]

Ceci étant dit, nous sommes tout à fait conscient du déséquilibre existant entre les deux parties de cet article, portant respectivement sur les volets interne et international de la situation au Rif dans la période retenue. Mais c'est la nature des questions que nous y abordons qui nous oblige à cette anomalie méthodologique. Nous n'y pouvons rien, et nous n'allons pas dénaturer les choses, uniquement pour assurer cet équilibre. Par ailleurs, il est évident que la classification, ou encore la coupure "interne-international" pourrait paraître dérisoire. Et cela est d'autant plus vrai que nous avons trouvé dans nos recherches qu'un certain nombre de conflits internes intervenus dans la région en cause, étaient fomentés par les Espagnols de Melilla. Mais nous avons constaté également que les conflits étaient loin d'être tous suscités par le préside voisin. Nous pouvons même affirmer, jusqu'à plus ample informé, que la majorité des conflits avait une origine purement locale.

II - La guerre au Rif oriental, dans la deuxième moitié du XIXè siècle, placée dans l'histoire internationale du Maroc de l'époque.

Pour les commodités de l'étude, nous avons subdivisé notre propos en deux parties : une partie secondaire, et une partie fondamentale consacrée exclusivement à la "piraterie".

(9) **Les origines de la guerre du Rif, op. cit**. pp. 31-32.

A) Le volet secondaire des relations internationales belliqueuses du Maroc relatives au Rif

Il sera question sous ce registre de l'occupation par les Espagnols des Chafarinas, de la guerre maroco-espagnole de 1859 - 60 et ses conséquences notamment pour ce qui est de l'agrandissement du territoire de Melilla, des relations quotidiennes entre Melilla et des tribus rifaines voisines.

Pour ce qui est plus précisément de la guerre maroco-espagnole de 1859-60, il peut paraître paradoxal de l'insérer dans le volet secondaire des relations internationales belliqueuses du Maroc dans la deuxième moitié du XIXè siècle. En fait, le paradoxe est plus apparent que réel, car nous estimons que les répercussions de cette guerre sur le Rif, objet central de notre exposé, furent relativement secondaires.

1- L'occupation par les Espagnols des Chafarinas

Les **Chafarinas** est le nom que les Espagnols donnent aux trois îles marocaines, situées à quatre kilomètres de l'embouchure du fleuve Moulouya, qui se trouve dans le territoire historique de la tribu du Rif oriental, Kebdana. C'est pourquoi ces îles sont dénomées également "îles Moulouya", ou encore "îles Kebdana".

Ce petit archipel se situe à 27 milles de Melilla, et à deux milles du Cap de l'eau.

L'histoire contemporaine occidentale en a retenu le nom espagnol. Mais l'origine du nom même de Chafarinas est arabe. Il s'agit du qualificati "Jaafaria", procédant sans doute du nom de l'ethnie voisine, appelée Beni Jaafar.

El Bekri, et Hassan et Ouezzane, connu également sous le nom de Léon l'Africain, en ont témoigné.

Mais par-delà l'étymologie d'un tel nom[10], il faut spécifier que ces îles étaient connues dès l'Antiquité. Enrique Arques note à cet égard qu'elle servaient alors de points de repère pour la navigation[11].

Il s'agit successivement de :

- L'île Congreso.

- L'île Isabel Segunda, distante d'un kilomètre de la précédente.

- L'île del Rey, qui se trouve à 175 mètres de l'Isabel Segunda.

La superficie totale des îles est d'une soixantaine d'hectares. la lettre N°2 du Fonds Hassan Ouchen fait état d'une certaine manière de l'occupation de ces îles. Nous reviendrons sur le contenu de ce document. Mais notons en attendant que la correspondance n'est pas datée. Et cet état de fait est d'autant plus important que l'on n'est pas d'accord sur la date de la conquête par les Espagnols des trois îles. C'est ainsi notamment que Tomas Garcia Figueras avance à cet égard l'année 1847, sans spécifier ni le jour ni le mois[12].

Pour sa part, Jeronimo Becker semble la situer, indirectement du reste, plus tard qu'en décembre 1847, et en tout état de cause, en 1848[13].

Mohammed Ben Azzouz Haquim, bien documenté sur tout ce qui touche les relations maroco-espagnoles, note que l'événement est survenu exactement le 29 Moharram 1264, soit le 6 janvier 1848[14].

Enrique Arques, également très au fait de l'histoire des possessions espagnoles sur les côtes marocaines, avance lui aussi la date du 6 Janvier 1848.

---

(10) Entrique Arques note que les Iles Chafarinas prirent toute leur mesure au temps où la "piraterie algérienne" battait son plein en Méditerranée. Celle-ci utilisait ces îles à ses fins propres. D'où l'apparition selon cet auteur du terme Chafarinas (dérivé de "Chaffarines", c'est-à-dire "voleurs") qui a commencé à être appliqué "aux pirates algéreins". **Las adelantadas de Espana**. Las plazas espanolas del litoral africano del Mediterraneo. Madrid, CSIC, 1966, p.149.

(11) **Ibid**, même page.

(12) **Marruecos**, Madrid, Ediciones Fe, 1944, p. 86.

(13) **Espana y Marruecos. Sus relaciones diplomaticas durante le siglo XIX.** Madrid, Tipolitografia Raoul Peant, 1903, pp. 37-38.

(14) **Al Joyoub assaliba**, N° 1, p. 48.

Il ne serait peut-être pas inutile de reproduire ici les lignes, du reste exaltées, que ce dernier consacra à l'occupation des Chafarinas par l'Espagne, en ce jour du 6 Janvier 1848 : "Y, al fin, en 1848, el dia de 6 enero-la fiesta prodigiosa de los Reyes-se enarbolo la bandera del dominio definitivo. Se realizo la ocupacion al mando del capitan general Don Francisco Serrano. La expedicion, desde Melilla, la componian los barcos de guerra Piles y Vulcano, el mistico de guerra Flecha, el bergantin de guerra Isabel Segunda, dos transportes de la base de Melilla. Los comandantes de los barcos eran Don Nicolas Santoolalla, Don Martin Ezpeleta, Don Joasquin Urristieta y Don Pedro del Castillo; y el jefe de E. M. Don José del Hoyo. Al desembarcar las tropas y al al izar la bandera nacional, el general Serrano grito tres veces : "Islas Chafarinas por Su Majestad la Reina de Espana a Dona Isabel Segunda..." [15].

Cette citation ayant ainsi été transcrite, la logique aurait voulu, soit que nous nous en tenions là, soit que nous en reproduisions la traduction en français dans les notes de bas de page. Mais à la réflexion, nous avons décidé d'en produire immédiatement une traduction. Et la raison en est simple, tout compte fait; c'est que nous avons voulu, autant que faire se peut, faciliter la consultation de cet écrit pour le lecteur.

Cet avertissement étant donné, il nous importe donc de libeller la traduction du passage précédent en question : "Et enfin, en 1848, le 6 janvier-la fête prodigieuse des Rois-le drapeau fut arboré définitivement dans le domaine. L'occupation se réalisa sous le commandement du capitaine général Don Francisco.

Serrano. L'expédition, depuis Melilla, était constituée pat les vaisseaux de guerre **Piles** et **Vulcano**, le mistique de guerre Flecha, le brigantin de guerre Isabelle II, deux bateaux de transport de la base de Melilla. Les capitaines des bateaux étaient Don Nicolas Santoolalla, Don Martin Ezapeleta, Don Joaquin Urristieta et Don Pedro del Castillo; et le Chef d'Etat major était Del Hoyo. En débarquant les troupes et en hissant le fanion national, le Général Serrano cria trois fois : "Les Iles Chafarinas pour Sa Majesté la Reine d'Espagne Dona Isabel II".

(15) **Arques, op. cit**. p. 150.

Certes, les informations fournies à cet égard par Benazzouz et Arques se recoupent parfaitement, et par conséquent, l'on peut retenir pour le fait le 6 Janvier 1848, mais à la vérité, le problème pour nous est ailleurs : il réside dans l'imprécision qui règnait dans l'esprit des autorités marocaines lors de l'occupation des Chafarinas. le temps est donc venu de prendre connaissance de la lettre N° 2 du Fonds Hassan Ouchen. Il nous faut d'emblée indiquer que cette correspondance est largement incompréhensive, car illisible dans une large mesure. La lettre, assez longue, plane dans une confusion quasi totale. Tout au plus avons-nous pu en déchiffrer certains passages, mais même à cet égard, le doute subsiste. C'est ainsi qu'il est dit plus ou moins à la troisième ligne que "les Anglais et les Espagnols sont descendus à Hajrat Kebdana avec leurs tentes..". Immédiatement après, il est ajouté : "ils (c'est à dire les Anglais et les Espagnols) veulent joindre par voie de terre Guelaïa..."[16]. Nous comprenons par cette dernière expression que les Anglais et les Espagnols comptent aussi conquérir cette tribu du Rif oriental. Mais doute entoure la véracité du fait, selon le rédacteur de la lettre. Toujours est-il qu'il est demandé dans la correspondance à el Hadri de chercher à en savoir plus long sur l'affaire. Il y est annoncé que le Makhzen dépêcha sur les lieux six cavaliers pour mener l'enquête sur la question.

Enfin, et réflexion faite, il est permis de supposer à titre d'hypothèse que cette lettre N° 2 du Fonds Hassan Ouchen se fait l'écho d'une rumeur dénuée de fondement, et qu'elle n'a rien à voir avec l'occupation des Chafarinas par les Espagnols : comme elle n'est pas datée, elle a bien pu être rédigée à une toute autre époque que celle de l'événement en cause.

Ceci étant, le temps est venu de nous occuper quelque peu des circonstances aussi bien lointaines que proches de l'occupation de ces îles par les Espagnols.

(16) Traduction nôtre.

Nous devons à Mohammed Benazzouz Haquim un bref mais pertinent rappel des visées espagnoles anciennes sur les Chafarinas. C'est ainsi que d'après lui, le plus ancien document sur la question, date du 12 août 1531. Il s'agit de la lettre que l'Amiral Gabriel de Cordoba adressa à l'Empire espagnol à cette date, au sujet du séjour exploratoire qu'il eut à la tête de sa flotte dans ces îles [17].

Enrique Arques, pour sa part, faisant état des approches espagnoles des îles, dans les deux siècles suivants, note :

- En 1733, l'Etat espagnol y fit effectuer le premier relevé topographique, semble-t-il, de l'histoire, par l'entremise du capitaine de frégate, Vicente Dolz.

- En 1735, le marquis de la Victoria, qui commandait le navire de guerre **San Fernando**, y lança une expédition [18].

Et il résulte du rappport qu'il dressa à cette occasion, à l'intention de son gouvernement, que l'Espagne doit s'emparer des trois îles [19].

Puis, à la suite du blocus que le Sultan Sidi Mohammed Ben Abdallah exerça sur Melilla, en 1774, Carlos III ordonna une étude militaire des îles. Ce fut chose faite l'année suivante [20], sous la responsabilité du Comte O'Reylli [21].

- En 1786,une carte du groupe insulaire fut dessinée par un marin espagnol, Vicente Tofino. En 1794, Francisco Perez mit sur pied un plan pour l'approvisionnement en eau des îles [22].

En 1845, c'est-à-dire l'année qui témoigne de la guerre maroco-française, et du traité qui lui a fait suite, de même que des inquiétudes suscitées outre-détroit par le renforcement de la présence de la France dans cette partie de l'Afrique du nord, le Ministère des Affaires étrangères espagnol s'est adressé à la **Real Academia**, pour lui demander toute information en sa possession attestant des "droits de propriété" espagnols sur les îles.

(17) **Al Joyoub assaliba**, N° 1, p. 49.
(18) **Arques, op. cit.** p. 150.
(19) **Al Jayoub assaliba**, N° 1, p. 51.
(20) **Ibid**, même page.
(21) **Arques, op. cit.** p. 150.
(22) **Ibid**, même page.

Nous retenons de la réponse de l'Académie que l'Espagne avait le droit d'occuper en Afrique toute terre se situant à l'est de Tétouan, conformément au traité hispano-portugais, signé à Cintra, en 1509. De même qu'il y est affirmé que l'on peut s'étonner que le pays (c'est à dire l'Espagne) qui possédait Oran, Mers el Kébir, Badis, Melilla, Sebta, Tanger... Larache, Mâamora, n'avait pas encore conquis les îles Chafarinas" [23].

Ceci étant, il nous importe de nous pencher sur les raisons ayant incité l'Espagne à occuper les Chafarinas. Enrique Arques va être encore une fois d'un certain secours pour nous. Il écrit : "Marruecos, que a veces escribio historias, no volvio a leerlas. Y, asi, no pudo enterarse, en el transcurso de los siglos, de que esa razon espanola es la misma que, a su reino, le mantuvo la independenci a absoluta de su territorio, a lo largo de su litoral mediteraneo. Desde el siglo XV hasta hoy mismo, fue Espana, por ese enlace de sus posesiones costera africanas, la que impidio que ninguna potencia extranjera entrase al asalto de esas regiones marroques, indefensas y abiertas a la fuerza de cualquier invasion. Esa segunda frontera defensiva espanola, es también la frontera defensiva marroqua, desde el Muluya a Ceuta" [24].

ce qui donne en français : "Le Maroc qui parfois écrit des histoires, ne revient pas les lire. Et ainsi, il ne put se rendre compte dans le cours des siècles, que cette raison de l'Espagne est celle-là même sous l'emprise de laquelle elle put maintenir l'indépendance absolue de son territoire, le long de son littoral méditerranéen. Depuis le XVè siècle jusqu'à nos jours, ce fut l'Espagne, par le biais de ses possessions côtières africaines, qui empêcha toute puissance étrangère de faire l'assaut de ces régions marocaines, sans défense et ouvertes à la force d'une quelconque invasion. Cette seconde frontière défensive espagnole, c'est également la frontière défensive marocaine, depuis la Moulouya jusqu'à Ceuta".

(23) **Al Joyoub assaliba**, N° 1, pp. 51-52.
On peut d'étonner que le document mêle dans la même récapitulation des possessions anciennes et des possessions actuelles.

(24) **Arques, op. cit**. p. 151.

A lire cet extrait, l'on la nette impression que c'est par une sorte de quasi philanthropie historique que l'Espagne s'est lancée dans les conquêtes au nord du Maroc notamment, en ce sens qu'en défendant son territoire propre, elle ne faisait que veiller en même temps sur celui du Maroc. En quoi, si l'on suivait Enrique Arques dans sa logique, le Maroc devrait être reconnaissant à l'Espagne d'avoir occupé les présides que l'on sait.

Mais si on laissait de côté la controverse, pour nous fonder sur les motivations ayant incité l'Espagne à occuper les Chafarinas, force est de constater que si ce fut chose faite au début de 1848, c'est que l'Espagne avait peur que la France ne s'en empare. Ainsi que nous le laissions entendre plus haut, la guerre maroco-française du milieu des année 1840 constitua le moyen par lequel la France a pu pénétrer,depuis l'Algérie, le Maroc. Mais le traité de 1845 n'a pu mettre fin à cette immixtion, dans la mesure où Abdelkader, réfugié au nord-est de notre pays, a donné aux Français le prétexte qu'ils attendaient pour intervenir dans cette région. Ce qui pouvait laisser craindre une occupation française de tout ou partie de l'Oriental, y compris, le cas échéant, le Rif ajacent. L'Espagne prit alors les devants, en occupant les trois îles des Chafarinas; comme pour y devancer la France; ou du moins c'est ce qu'elle devait croire.

Ce qui nous détermine à penser de la sorte, c'est un certain nombre d'ouvrages, que nous ne jugeons pas utile néamoins d'évoquer ici[25]. A contrario, nous serions conduit à faire de très longs développements, qui n'ont pas leur place dans cet écrit. Sans compter qu'il nous aurait fallu insister sur le caractère déductif du raisonnement qui nous a conduit à considérer que c'est par peur que la France n'occupe les Chafarinas que l'Espagne les y a devancée. De même que nous aurions fait valoir que pour établir un tel fait, il nous aurait été nécessaire de nous pencher sur les archives historiques officielles de première main de l'époque. Mais avant de terminer cette rubrique, il nous faut tout même évoquer un événement qui

(25) Manuel Castellanos se fait l'écho de cet esprit d'anticipation dans l'action espagnole en question : ".. el General Serrano y Dominguez, siendo Capitan general de Andalucia, y por temor de que se anticipase Francia, tomo posesion, en nombre de Espana, de los islotes penascosos llamados Chafarinas...". **Hidtoria de Marruecos**. Tomo 1. Madrid, Ministerio de Asuntos Exteriores, 1946, p. 577.

a son importance ici, c'est la date de reddition d'Abdelkader aux Français. Celle-ci intervint le 23 décembre 1847[26]. Ainsi, l'on pourrait nous rétorquer que la France n'avait plus besoin de peser sur l'Oriental marocain, et par voie de conséquence, que l'Espagne n'avait plus rien à craindre de ce côté là.

Voici une idée qu'on pourrait débattre, mais nous ne disposons pas en vérité de documents de première main susceptibles de donner raison ou non à un tel argument.

Quoi qu'il en soit, P. G. Rogers note que le Maroc intervint auprès du Gouvernement britannique pour que celui-ci fasse pression sur l'Espagne, pour qu'elle se retire des Chafarinas; mais en vain [27].

Pour conclure ces développements, il est nécessaire de relever que l'Espagne occupa les Chafarinas, qui étaient, selon toute vraisemblance, entièrement désertes, sans qu'un confit armé intervienne avec le Maroc, que cela fût avec des forces régulières du Makhzen, ou avec les tribus rifaines voisines.

2- La guerre maroco-espagnole de 1859-60, et ses conséquences notamment pour ce qui est de l'agrandissement du territoire de Melilla

Nous avons dénombré dans ce corpus deux lettres ayant un rapport avec ce conflit, mais nous avons pu nous tromper, car certaines lettres sont soit illisibles, ou du moins en partie, soit confuses, soit les deux à la fois.

La première correspondance, N° 33, datée du 4 Rajab 1276-27 Janvier 1860, est adressée en pleine guerre à Larbi Loulichki. Nous supposons qu'elle est signée du Prince Moulay el Abbas, mais sans certitude. La lettre se fait l'écho de la guerre alors engagée, et des pertes qu'elle a occasionnées en vie marocaines, notamment : elle témoigne de l'occupation espagnole de Tétouan, de l'abandon de la ville par un certain nombre de ses guerriers ou encore de ses habitants, et enfin des attaques des "ennemis de Dieu" contre Larache et Asila.

(26) Léon Godard. **Description et Histoire du Maroc**. Paris, Ch. Tanera, 1860, p. 620.

(27) **A History of Anglo-Moroccan Relations to 1900**. Foreign and Commonwealth Office, 1970, p.156.

La deuxième lettre N° 34, en date du 11 Joumada II 1278-14 décembre 1861.est adressée par le Sultan Sidi Mohammed Ben Abderrahman, à Mohammed et Hadri. Le Souverain affirme à l'intention de son destinataire que lorsqu'il confia à Moulay el Abbas la mission de signer la trêve avec les Espagnols, le Prince la subordonna au retrait de ces derniers de Tétouan. Mais lers Espagnols demandèrent alors au Prince de mettre en application ce qui avait été conclu auparavant, au sujet des frontières de Melilla, avec le Sultan défunt Moulay Abderrahman.

Il est à rappeler en effet que le Maroc et l'Espagne s'étaient mis d'accord sur une nouvelle délimitation du territoire de Melilla. Le traité y afférent fut signé le 24 août 1859. Nous ne pouvons entrer dans tous les détails de ce qui a concouru à tel événement; mais disons, pour nous résumer à l'extrême, que l'Espagne, qui a d'ailleurs eu durant de longs siècles des visées territoriales sur le Maroc, a accentué son étau sur ce dernier, au milieu des années 1840, c'est à dire à l'époque où elle avait peur que la France s'installât au Maroc; d'où d'ailleurs son occupation en quelque sorte préventive des Chafarinas, que nous avions évoquée plus haut. Sans compter, ainsi que nous allons le montrer plus loin, qu'elle prit prétexte plus particulièrement des actes de "piraterie" commis par les Rifains,et des actions de harcèlement que les tribus voisines, et surtout des Guelaïa, faisaient peser sur Melilla, pour accentuer ses pressions sur le Maroc. Et d'ailleurs ces dernières se révélèrent payantes, puisque la Makhzen accepta d'agrandir le territoire du préside précité.

L'accord du 24 août 1859 prévoyait la cession à Melilla de terrains appartenant aux Guelaïa.

Seulement,la guerre de 1859-60 qui était intervenue entre-temps, en empêcha l'application, mais sans rendre définitivement impossible le respect des clauses y afférentes. Car, et les termes de la lettre N° 34 précitée le montrent précisément, les Espagnols profitèrent des discussions précédant la signature de la trêve avec les Marocains, pour rappeler à leur bon souvenir les termes du traité en question.

Le Sultan Sidi Mohammed Ben Abderrahman ne fait d'ailleurs pas mystère dans sa lettre ci-dessus à Mohammed el Hadri de son acceptation des termes de cet accord.

Dans cet esprit, le Souverain indique à son correspondant saïdi que le Makhzen avait écrit aux tribus Guelaïa, pour leur enjoindre de se plier aux exigences espagnoles relatives à l'agrandissement du territoire de Melilla, telles qu'elles sont formulées dans l'accord du 24 août 1859.

L'on apprend par le même lettre que le Sultan avait mis en garde ces tribus contre toute non-observance de leur part des dispositions de cet instrument juridique, sachant que c'est l'intérêt-entendez supérieur-de la nation qui le dictait.

Le Sultan apprend à notre notable saïdi qu'il a envoyé aux Guelaïa son cousin Mohammed Ben Abdeljebbar en compagnie d'un **caïd rha**, ainsi que 50 cavaliers, dans le but-plus par supposition vraisemblable que par certitude de notre part, d'imposer aux Guelaïa l'application de l'accord.

La lettre ajoute que le Makhzen avait écrit à Ahmed Daoudi et Cheikh Mimoun pour qu'ils œuvrent dans le même sens et-sous-entendu-jusqu'à la délimitation effective des nouvelles frontières de Melilla.

Par ailleurs, le Sultan qui affirme qu'il compte beaucoup dans la région sur Mohammed et Hadri, demande à ce dernier d'agir dans le même sens. Il lui enjoint d'insister auprès des Guelaïa pour qu'ils acceptent l'amputation d'une partie de leurs terres au profit de Melilla.

Et enfin, sachant qu'une mosquée se trouve dans les nouvelles limites du préside, il st demandé au notable saïdi d'obtenir des Guelaïa qu'ils aillent y faire leurs dévotions, sans armes.

Le traité de paix mettant fin aux hostilités, qui fut signé le 26 avril 1860, remit notamment sur le tapis l'extension de Melilla mais en dépit de tous les efforts-de tout genre, y compris ceux que nous connaissons via Mohammed el Hadri, et ceux que nous ne connaissons pas-déployés par le Makhzen en vue d'amener les Guelaïa à accepter cette rectification de frontière au profit de Melilla et partant à leur détriment, cet ensemble de tribus persista dans son refus

d'exécuter l'ordre sultanien en cause. Mais il n'empêche que ce fut dans des Guelaïa surexcités que la nouvelle délimitation du préside fut opérée, en présence des délégations respectives du Makhzen et du préside.

L'acte officiel instituant les nouvelles frontières en question eut lieu à Tanger le 26 Juin 1862[28]

Les cinq tribus de Guelaïa refusèrent d'abandonner les terres qui ont ainsi été concédées aux Espagnols, et c'est seulement en novembre 1863 qu'ils se soumirent à la volonté du Makhzen; après bien des remous, dont enfin, l'intervention d'une mhalla, qui eut pour mission de les faire évacuer au besoin par la force.

Germain Ayache se fait l'écho de la déception ressentie alors par les Guelaïa: "... un témoin, un Espagnol, note à quel point les gens étaient amers. Ils disaient : "Nous ne savions pas que l'Espagne pouvait nous obliger à nous blesser de nos propres mains". Et ce n'était pour eux, que le début d'un long apprentissage qui durerait jusqu'à la fin du siècle. Ils ignoraient que le Sultan, battu, ruiné et endetté, serait conduit de plus en plus, à ceder aux menaces et aux ultimatums, et que cela se traduirait à leur niveau, par une série de nouveaux abandons. S'y refusant toujours obstinément, ils placeraient leur souverain dans la cruelle obligation de les frapper pour les plier chez eux, à une volonté étrangère"[29].

3- Les relations quotidiennes entre Melilla et les tribus rifaines voisines

Depuis que Melilla a été occupé par les Espagnols, en 1497, les tribus rifaines voisines n'ont cessé de harceler le préside. Mais il faut préciser à cet égard que les Espagnols ne restaient pas les bras croisés, et qu'ils ripostaient aux attaques rifaines d'une manière disproportionnée. Sans compter tout un cortège d'incidents mineurs, en ce que c'était parfois sous le prétexte de ces accrochages secondaires que des conflits plus importants survenaient entre les deux parties.

(28) Cf. note article "la guerre maroco-espagnole de 1893 du point de vue marocain". **Estudios Africanos**. Madrid. Revista de la Asociacion espanola de Africanistas, vol. VIII, N° 14-15, 1994, pp. 151-170.

(29) **Les origines de la guerre du Rif, op. cit**. p. 120.

Les conflits ouverts entre les deux parties ont été très nombreux. De même d'ailleurs que des situations belliqueuses larvées, dans la mesure où la guerre n'était pas de manière absolue le lot quotidien des voisins en question.

Nous nous occuperons sous ce sous-titre de situations spécifiques où la primauté n'était pas forcément donnée aux armes. D'où les cas d'inimitié suivants :

- Mauvais traitements subis par certaines personnes de Guelaïa de la part des autorités espagnoles de Melilla.

- Excitations des autorités de Melilla de certains éléments Guelaïa, et mauvais traitements parallèles du caïd Mokhtar el Gham, donnant lieu à la fuite de sept hommes, d'abord dans le préside, et ensuite à Malaga.

- Attaque d'un berger espagnol par des Rifains.

a- De mauvais traitements subis par certains Guelaïa de la part des autorités de Melilla

Parmi le fonds Hassan Ouchen, nous avons trouvé une lettre évoquant la violence relative perpétrée par les Espagnols contre les Guelaïa voisins. Nous en ferons état dans les lignes qui suivent en dépit de son caractère vague et imprécis. Il s'agit de la lettre N° 94, en date du 29 Shaabane 1296-18 août 1879, du Makhzen à Mohammed et Hadri, qui traite, du reste, fondamentalement de la nécessité pour les Guelaïa de dépêcher leurs représentants à la Cour, aux fins de raconter de vive voix au Makhzen ce qui est arrivé à leurs tribus, en ce qui concerne les préjudices qu'elles ont subis-travail forcé (?), les termes arabes employés ici sont koutrat al-wadaïf, amendes, emprisonnements-de la part des autorités locales; et parallèlement, des Espagnols de Melilla, qui ont commis à leur encontre des "injustices" et vraisemblablement certaines violences.

Par ailleurs, il est demandé au notable saïdi de les encourager à se présenter au Makhzen.

b- Excitations des autorités de Melilla de certains éléments Guelaïa, et mauvais traitements de Mokthar el Gham, donnant lieu concurremment à la fuite, d'abord, dans le préside, et ensuite à Malaga, de sept hommes

Nous avons vu plus haut que la lettre N° 94, en date du 29 Shaabane 1296-18 août 1879, évoque les mauvais traitements que les Espagnols de Melilla et les autorités locales font subir à certains éléments de Guelaïa.

En outre, la lettre N° 124 du 17 Rabii I 1297-28 février 1880, accuse réception d'un écrit antérieur de Mohammed el Hadri informant le Makhzen que le caïd Mokhtar el Gham des Guelaïa a arrêté certains hommes des Mezzouja, et pris tous leurs biens, et que certains ont fui à Madrid, accompagnés de leurs enfants, après un échange de coups de feu avec le caïd précité. Un homme et un cheval en sont morts.

L'auteur de la correspondance prend note de ce que le notable avait dit dans sa précédente lettre au sujet de l'envoi via Melilla, de sept hommes des Guelaïa à Madrid, "en vue de se protéger contre les injustices commises à leur endroit par le caïd Mokhtar el Gham, qui est injuste avec les pauvres, et les faibles, qu'il emprisonne".

Nous apprenons également par la lettre N° 124 que les troubles ainsi provoqués à Guelaïa se sont étendus à la tribu des Beni Sidel.

Sur quoi, l'écrit déplore que Mokhtar el Gham poussât, par ses méfaits, des Musulmans de sa tribu à fuir et à demander la protection des Chrétiens.

Par ailleurs, il est affirmé dans la lettre que Mohammed el Hadri avait demandé au Souverain d'écrire à son oncle, Moulay El Amine, pour qu'il fasse en sorte que le caïd en question travaille main dans la main avec ses administrés. L'on apprend que c'est chose faite. Ainsi, les hommes sont revenus-sous-entendu de Melilla-à l'exception des sept hommes sus-mentionnés.

Enfin, il est demandé au notable saïdi si les gens ayant fui à Melilla se sont véritablement repentis.

L'emploi de cette dernière expression est étonnante, dans la mesure où les hommes qui se sont réfugiés dans le préside étaient l'objet d'injustices de la part du

caïd el Gham. A moins toutefois, et cela est une hypothèse acceptable, que le Makhzen ne fût enclin à considérer comme une défection grave toute fuite à Melilla, fût-elle motivée.

La correspondance suivante traite du même sujet : en effet, la lettre N° 128, du 29 Rabii I 1297-11 mars 1880, se fait l'écho d'une correspondance que Mohammed el Hadri avait adressée au Makhzen au sujet des agissements du Commandant de Melilla à l'encontre de certains hommes des Guelaïa. En effet, il y était indiqué que ce dernier "corrompait" cet ensemble de tribus. Il a employé à cet égard sept d'entre eux, en échange de quarante rials par individu. Il les a envoyés à Madrid. La lettre nous précise que l'objectif des Espagnols de Melilla est de faire entrer les Rifains voisins sous leur protection et leur autorité.

Sur quoi, le Commandant de Melilla a adjoint d'autres Rifains à ces sept personnes, "sans rien leur donner", spécifie le document; moyennant quoi, le chiffre total des Marocains passés à Melilla, a atteint dix-sept.

La correspondance se fait également l'écho des informations antérieures que Mohammed et Hadri avait fournies au sujet des incidents violents (**nar el fitna**) que de telles défections avaient produits chez les Guelaïa.

La lettre indique que le comportement du Commandant de Melilla est contraire au "droit européen", en ce sens que les nouvelles compétences qu'il a acquises vis à vis de personnes d'une nationalité différente (en l'occurence les Rifains qu'il a "achétées" ou qu'il a soudoyées) doivent être considérées comme un dépassement de ses pouvoirs, et une injustice.

Rappelant que Mohammed et Hadri avait conseillé au Makhzen de dénoncer ces agissements du Commandant de Melilla auprès du "représentant espagnol" (entendez la ministre d'Espagne à Tanger), l'auteur de la correspondance indique à notre notable saïdi que le Makhzen en a informé le Gouvernement espagnol et que celui-ci s'est engagé à remplacer ledit Commandant de Melilla.

L'envoi en Espagne de ces élements Guelaïa est corroboré par les **Documents diplomatiques français**. Ainsi, nous pouvons lire dans un message, en date du 9 février 1880, de l'Amiral Jaurès, Ambassadeur de France à Madrid, à

Freycinet, son Ministre des Affaires étrangères, ce qui suit : "Dans une conversation que j'ai eue ces jours derniers avec le Président du Conseil, M. Canovas del Castillo m'a parlé des chefs marocains qui sont venus en Espagne pour demander à devenir sujets de Sa Majesté Catholique et offrir l'annexion de leurs territoires qui avoisinent la place de Melilla.

Le Gouvernement espagnol a pensé qu'il ne devait pas, en ce moment, écouter des propositions qui pourraient lui créer quelques embarras et il a refusé de laisser venir à Madrid ces chefs marocains qui sont restés à Malaga; mais ceux-ci paraissent vouloir obtenir une réponse définitive et auraient dit que si l'Espagne ne voulait pas accueillir leurs propositions ils savaient à qui s'adresser pour être mieux reçus... Au fond, et malgré certaines réticences sous lesquelles il était assez difficile de deviner sa pensée exacte, j'ai compris que M. Canovas del Castillo aurait voulu savoir si, au cas ou les chefs marocains se tourneraient vers nous, nous serions disposés à annexer leurs territoires et à porter notre frontière jusqu'aux abords de Melilla.

En terminant, et après m'avoir dit d'abord que certainement l'Espagne préfèrerait nous avoir pour proches voisins plutôt que des Kabyles barbares et pillards, le Président du Conseil a fini par ajouter que le statu quo (?) qui était ce qui lui paraissait préférable et qu'il allait négocier avec le Maroc pour que les chefs qui se trouvent à Malaga puissent retourner chez eux sans y être inquiétés, ce qui était dire (?) que l'Espagne allait les couvrir d'une sorte de protectorat..." [30].

Il faut souligner que le naïb Mohammed Bargash écrivit au Sultan, le 20 Rabii I 1297-2 mars 1880, soit 9 jours avant la lettre N° 128, précitée, envoyée par le Sultan à Mohammed et Hadri, et en tout cas, trois semaines environ après l'envoi du message précité de Jaurès, une lettre, où nous retenons plus en particulier que sept Rifains, "frontaliers" de Melilla, sont partis à Malaga et que le naïb a eu à leur sujet une conversation avec l'Ambassadeur "espagnol (entendez le ministre

(30) Message repris intégralement dans le Revue **El Wataïq**; publiée par la Direction des Archives Royales, Rabat, N° 6, 1987; pp. 198-199. Cf. **Documents diplomatiques français**, I ère série (1871-1900). Tome III.

espagnol dans la ville du détroit). Par ailleurs, Bargash se fait l'écho d'un écrit antérieur que lui avait fait parvenir le Sultan sur la nécessité de les faire débarquer dans une tribu éloignée de la leur" [31]. Cela aux fins apparentes d'éviter des troubles supplémentaires dans les Guelaïa.

Fin Rabii II 1297-10 avril 1880, le Sultan accuse réception d'une lettre antérieure du naïb Bargash, lui annonçant la destitution du Commandant de Melilla, et son remplacement par un autre responsable ayant davantage que lui le sens de l'amitié et des devoirs (internationaux). L'écrit sultanien prend aussi note de ce que le ministre d'Espagne à Tanger avait dit à Bargash sur les sept réfugiés à Malaga, et notamment en ce qui concerne sa demande relative à l'opportunité d'écrire au gouverneur du Rif pour obtenir des garanties sur leur protection.. Sur quoi, le naïb a répondu au ministre d'Espagne qu'il ne pouvait leur assurer la vie sauve. Et le Sultan de lui faire observer qu'il avait bien fait, dans la mesure où l'on ne peut pas blâmer le Makhzen si les sept Rifains en question subissent la vengeance de leurs frères. Mais le Sultan finit par demander au naïb d'aider ces réfugiés à revenir chez eux, sachant qu'il leur donne le **amane** intégral [32]

Ainsi, est-il besoin de le souligner, nous avons la chance-c'est assez rare-de pouvoir recouper certaines informations contenues dans le fonds Hassan Ouchen par d'autres archives primaires. Les lettres évoquées ci-dessus convergent sur le même point, à savoir que des éléments de Guelaïa ont fui à Melilla, puis en Espagne, suite aux mauvais traitements que leur avait fait subir leur caïd, Mokhtar el Gham, sûrement en parallèle avec des initiatives du Commandant du préside visant à les attirer à lui. Nous avons qualifié ces menées du responsable espagnol, d' "excitations", pour rester fidèle à l'esprit de la lettre N° 128 précitée.

Il nous faut nous empresser de relever qu'il y a une différence quant au nombre des Rifains de Guelaïa qui ont ainsi fui leur tribu. D'ailleurs, par la lettre N° 129, en date du 1er Rabii II 1297-13 mars 1880, soit à peine deux jours après la N° 128, le Makhzen a écrit à Mohammed el Hadri pour lui demander si parmi les

(31) **El Wataïq**, N° 6, p. 270.
(32) **Ibid**, N° 7, pp. 226-227.

dix-sept hommes-mentionnés dans la lettre précitée N° 128-et les enfants ayant fui à Melilla, il y a des éléments qui sont depuis retournés au Maroc, en compagnie de ceux, caractérisés à l'occasion de "repentis". C'est pourquoi il est demandé au notable saïdi de démêler cet écheveau statistique.

Le Makhzen a envoyé le 13 Joumada I 1297-23 avril 1880, deux lettres, sur le même sujet, à savoir le chiffre exact des hommes qui ont quitté Melilla, après s'y être enfuis.

- La première, N° 135, nous indique que le **amine** Mohammed Ben Ahmed Lasri, en poste à Melilla-il s'agit très vraisemblablement d'un préposé aux douanes, en poste à la frontière du préside-avait écrit à Mohammed et Hadri pour l'informer que tous les Marocains avaient quitté le préside, sauf cinq et leurs enfants; sachant que le notable saïdi a ordonné à Haj mohammed Belhadi Chikri de faire évacuer les autres. Ce qui naturellement ajoute à la confusion qui est déjà certaine.

La lettre N° 138, en date du 19 Joumada 1297-29 avril 1880, rappelle plus ou moins les mêmes termes que la correspondance précédente, en liaison avec les informations recueillies par Mohammed el Hadri auprès du amine de Melilla, Lasri. Si ce n'est que ce amine avait indiqué à notre notable saïdi que tous les Guelaïa ont quitté le préside, "et se sont rendus à l'endroit qu'il leur a choisi", sachant qu'il ne reste à Melilla que "ceux que tu as mentionnés dans ta lettre".

- La deuxième, N° 136, complique encore le tableau, car nous y apprenons que les Beni Chikar ont remis une lettre confidentielle à Mohammed et Hadri contenant notamment le nombre des leurs ayant fui à Melilla. Le notable saïdi a envoyé cette lettre au Sultan. Mais la missive N° 136 ne nous apprend pas le nombre des réfugiés.

- La deuxième, N° 136, complique encore le tableau, car nous y apprenons que les Beni Chikar ont remis une lettre confidentielle à Mohammed el Hadri contenant notamment le nombre des leurs ayant fui à Melilla. Le notable saïdi a envoyé cette lettre au Sultan. Mais la missive N° 136 ne nous apprend pas le nombre des réfugiés.

Nous avons lu et relu les lettres sus-mentionnées dans tous les sens, mais nous n'avons pu démêler l'imbroglio des chiffres contradictoires qu'elles recèlent. Cette situation pour le moins confuse n'est pas pour nous étonner, car elle nous rappelle qu'un grand nombre d'archives makhzéniennes baignent dans l'imprécision. Et pour compliquer encore davantage le tableau, la lettre N° 137, en date du 18 Joumada I 1297-28 avril 1880, du Sultan Moulay El Hassan, parle même du départ à Sebta de certains de ces Rifains. Mohammed el Hadri a indiqué dans la lettre N° 136 précitée que la raison de la fuite des éléments des Beni Chikar au préside voisin était la lourdeur des amendes qui touchaient aussi bien les riches que les pauvres. Nous retrouvons du reste, ce même grief contre les autorités locales dans la lettre N° 137, du Makhzen à Mohammed el Hadri, en date du 18 Joumada I 1297-28 avril 1880.

Enfin, les six petites rubriques ou développements synthétiques suivants s'imposent à nous au sujet de l'affaire des réfugiés Rifains à Melilla:

- Les circonstances internes de la fuite des Rifains en cause

La lettre N° 124 indique comment le caïd Mokhtar et Gham s'en est pris à certains éléments Mezzouja, et comment ces derniers qui ont essuyé des coups de feu de sa part, se sont enfuis à Melilla, puis se sont rendus à Madrid, en vue de se protéger contre les injustices commises à leur endroit par le caïd en question qui est "injuste avec les pauvres, et les faibles, qu'il emprisonne".

Le même écrit nous annonce que les troubles ainsi provoqués, se sont étendus aux Beni Sidel. Et même aux Beni Chikar, selon la lettre N° 136.

Par ailleurs, toutes les lettres makhzéniennes sus-mentionnées plus haut, ne parlent pas des Rifains enfuis comme étant des chefs, ainsi que le fait l'Ambassadeur de France à Madrid, Jaurès, dans son massage au Ministre des Affaires étrangères de son pays. Mais peut-être s'agit-là tout compte fait d'un mensonge dont Canovas del Castillo s'est servi pour mieux servir alors la cause de son pays. Par ailleurs, il y a comme une confusion pour ce qui est de la ville en Espagne où les refugiés se sont rendus. Certaines lettres parlent de Madrid, tandis que d'autres de Malaga. En fait, il s'agit apparemment de cette dernière. Et la

raison en est que les lettres sus-mentionnées de Jaurès et de Bargash se recoupent. Mais peut-être s'agit-il là également d'un autre mensonge, colporté par les Espagnols, auprès aussi bien des Français que des autorités marocaines, pour diminuer de son incidence.

- La responsabilité espagnole dans la fuite des Rifains, dans le cadre des rapports hispano-français relatifs au Rif

La lettre N° 128 se fait l'écho des agissements du Commandant de Melilla visant à corrompe certains éléments Guelaïa et à les placer sous la protection de l'Espagne. Jaurès écrit à ce sujet à son supérieur que des "chefs marocains... sont venus en Espagne (pour) offrir l'annexion de leurs territoires qui avoisinent la place de Melilla...".

En outre, et cette même lettre de Jaurès en témoigne, les Rifains laissent entendre aux autorités Espagnoles qu'elles pourraient parfaitement faciliter à la France l'occupation militaire de leurs tribus, si Madrid ne satisfaisait pas leurs demandes.

Mais tout compte fait, le Gouvernement espagnol a préféré s'en tenir au statu-quo, en refusant d'accepter l'offre des réfugiés, car, à ses yeux, les circonstances n'étaient pas favorables pour un tel dessein; comme cela sera le cas dans les décennies suivantes.

Et enfin, pour revenir encore une fois à la qualité des Rifains réfugiés en Espagne, il est possible que les Espagnols aient menti à cet égard, en faisant valoir aux Français qu'il s'agissait de chefs, au lieu de simples citoyens. On voit mal en effet comment des hommes communs pouvaient négocier la cession de leurs tribus à un pays étranger. Il fallait en tout cas justifier auprès de Paris les conversations ainsi intervenues entre Jaurès et Canovas del Castillo, sachant qu'il faut approfondir davantage les motivations y afférentes de Madrid.

Et bien entendu, tant que nous ne connaissons pas l'identité des réfugiés en question, ces observations nôtres constituent une pure réflexion, et ne sauraient prétendre à une quelconque vérité historique. C'est dire donc qu'il faudrait les confirmer, ou au contraire, les infirmer.

- Le rôle et l'attitude du Makhzen dans l'affaire

Les autorités marocaines ont tout fait pour obtenir gain de cause dans l'affaire, et elles y sont parvenues, puisque le Commandant de la place espagnole de Melilla a été remplacé par un autre. Sans compter que les réfugiés ont fini par rentrer au pays, ou du moins certains d'entre eux, jusqu'à preuve du contraire. Et à ce sujet, en dépit de ce que nous avions noté plus haut concernant l'opinion que se faisait de ses sujets qui fuyaient à l'étranger, le Sultan finit par donner le **amane** aux Rifains qui nous intéressent ici. Peut-être était-ce de sa part une manière indirecte de reconnaître que Mokhtar el Gham a dépassé les limites du supportable dans sa politique de répression contre ses administrés.

Qui qu'il en soit, il faut convenir que le Makhzen attachait une très grande importance à ses nationaux qui s'expatriaient. Et d'ailleurs, nous avons déjà dit plus haut qu'il avait pris l'attache du Gouvernement espagnol pour que le Commandant espagnol de Melilla cessât ses agissements dans le Rif oriental, lesquels incitaient des Marocains à se réfugier dans le préside, en vue d'obtenir la protection espagnole. Bref, la vigilance de l'Etat marocain à cet égard est à mettre en exergue, à un double titre :

- D'abord, celui de tout mettre en œuvre pour limiter les effets de la siba-cette fois-ci dûe apparemment à l'action arbitraire d'un caïd, en l'occurrence Mokhtar el Gham-qui avait ainsi une dimension internationale, comme d'ailleurs cela était le cas avec la piraterie, ainsi que nous le montrerons plus loin.

- Le rôle à cet égard de Mohammed el Hadri, et accessoirement du amine de Melilla

D'abord, il y a lieu de signaler le rôle que ces deux responsables, et surtout le premier, ont joué comme informateurs du Makhzen. Toutes les lettres envoyées à ce dernier, dont nous avons fait état plus haut, montrent combien la mission à cet égard du notable saïdi, notamment, a été importante. Et cela, nous le savons, parce que les rédacteurs des lettres du Makhzen à el Hadri ont cette heureuse manie de se faire l'écho d'écrits antérieurs de ce dernier. Et c'est par ce biais précisément que nous savons plus ou moins ce qui s'est passé dans l'affaire des réfugiés Rifains.

Sans compter le rôle que Mohammed et Hadri a joué dans le dénouement de la crise, et qui apparaît soit clairement, soit en filigrane dans nos développements précédents.

- La fuite des Rifains et les incidents graves ayant conduit à la guerre de Melilla de 1893

Les causes de ce conflit sont multiples. mais nous n'avons pas l'intention d'entrer ici dans les raisons qui ont incité aussi bien la partie marocaine que la partie espagnole à le déclencher. Mais il est permis d'admettre que ce sont fondamentalement les incidents frontaliers intervenus entre Melilla et les Guelaïa qui ont été à l'origine d'une telle guerre. De même qu'il n'y pas de doute que cette affaire de réfugiés Rifains dans le préside a fait partie de ces incidents[33].

c - Attaque d'un berger espagnol de Melilla par les Rifains

Par la lettre N° 144, en date du 15 Joumada I 1298-15 avril 1881, le Makhzen informe Mohammed el Hadri qu'il avait appris que les Guelaïa s'étaient spécialisés dans l'attaque et des voisins de Melilla et de leur frontière, ajoutant qu'ils cultivent même des terres qui ne leur appartiennent pas (entendez celles des Espagnols du préside).

Puis, il y est noté que deux hommes des Beni Chikar se sont attaqués à un berger de Melilla. Ils lui ont pris ses affaires, de même que les armes et les munitions de certains militaires du préside; sans que nous sachions le lien existant entre ces deux faits.

L'auteur de la lettre affirme que le Makhzen a été étonné par cette "action énorme". Et d'ailleurs, il lui reproche en termes à peine voilés son "silence" et le fait qu'il n'a pas mis en garde les hommes des tribus Rifaines de la région.

(33) "La guerre Maroco-espagnole de 1893 du point de vue marocain", **op. cit**. p. 151-170.

Il est exigé de Mohammed et Hadri de mettre fin à de telles actions. Nous pouvons lire encore dans la lettre : "Il ne faut pas que le malheur survienne, alors que tu es là-bas".

Il est demandé enfin à Mohammed et Hadri d'arrêter les hommes qui s'attaquent à la frontière.

B - Le volet fondamental de la dimension internationale des archives de Hassan Ouchen

Ainsi que nous l'avons déjà signalé plus haut, nous traiterons dans cette subdivision de la "piraterie" au Rif oriental.

La "piraterie"

Le Fonds Hassan Ouchen conserve au moins douze lettres, relatives à des actes de ce type, exécutés par les Rifains au siècle dernier. Il y en a peut-être davantage, mais certaines sont rédigées d'une manière tellement imprécise et confuse pour ne pas dire illisible, que nous préférons ne pas en tenir compte dans notre dénombrement en question.

Mais avant de poursuivre nos propos à cet égard, il est un éclaircissement sémantique à faire : il s'agit évidemment du sens que nous donnons au mot "piraterie".

La première remarque qui se présente à notre esprit a un rapport avec l'actualité tristement sensationnelle de ces dernières décennies. Elle concerne ces actes extrêmes commis par certaines entités écrasées par d'autres. Et comme les médias étaient du côté des vainqueurs, les acteurs de tels faits étaient qualifiés de "terroristes"; tandis qu'ils pouvaient être considérés par d'autres observateurs comme des "résistants". La cause la plus célèbre à cet égard est celle des Palestiniens : l'on songe en effet aux détournements d'avions dont les plus extrémistes d'entre ces derniers se rendaient responsables. Il ne nous appartient pas ici de discuter de la légitimité de l'utilisation de tels procédés, car nous savons que d'aucuns pourraient faire valoir que ces palestiniens qui recouraient ainsi à l'acte désespéré en question, ne discernaient pas parmi les parties qu'ils

visaient, entre "l'ennemi" et le "neutre". Mais à ce contre argument, l'on pourrait répondre que les tenants du F. P. L. P. ou du F.D.P.L.P. ne faisaient qu'appliquer ce vieux diction : "l'ami de mon ami est mon ennemi".

Nous sommes persuadé que d'autres éléments de réflexion pourraient être versés dans ce dossier, mais nous nous en tiendrons là, du moins en ce qui concerne ces actes de "piraterie" moderne. Mais il reste que les développements ci-dessus pourraient nous servir pour une meilleure compréhension de ces captures de bateaux européens par les Rifains, dans la deuxième moitié du XIXè siècle.

Naturellement, il ne faut pas limiter ce phénomène à la période précitée, tant il est vrai qu'on peut considérer ceux qui s'y livrent comme faisant "le plus vieux métier du monde". Fernand Braudel note précisément dans cet esprit : "la piraterie" en Méditérranée est aussi vieille que l'hisoire. Elle est chez Homère, chez Cervantes. Elles doit même à cette ancienneté une allure plus naturelle (dirions-nous plus humaine?) qu'ailleurs..." [34].

Si nous mettons de côté le dernier point de cette citation, relatif à la dimension quasi sympathique de la piraterie méditerranéenne, sans doute liée à ce qu'il est convenu d'appeler, à tort ou à raison, la chaleur humaine propre à cette région du monde, force est de se souvenir de l'action accomplie à cet égard par les Barbaresques dont de nombreux historiens s'accordent à penser qu'ils ont opposé une résistance active et efficace à la pénétration occidentale, depuis au moins le XVè siècle.

Et en matière d'expansion européenne, il serait utile de rappeler ici que notre pays, s'il l'a subie militairement depuis aussi longtemps, il a commencé à en pâtir surtout dans les derniers siècles, sous des formes nouvelles, moins apparement agressives, mais peut-être aussi sournoises. Nous visons particulièrement la pénétration commerciale et économique, que nos nationaux ne jugeaient pas forcément innocente. Et si l'on considère, en outre, que le XIXè siècle est celui du

(34) **La Méditerranée et le monde méditerranéen à l'époque de Philippe II.** Tome II, Paris, Armand Colin, 1966, p. 191.

développement du capitalisme industriel en Europe, et que les animateurs de ce mouvement cherchaient et un débouché pour leurs produits manufacturés et une source de matières premières bon marché-cette constatation restant vraie, même si à force de la répéter, elle finit par ressembler à une image d'Epinal-l'on comprend combien se faisaient pressantes et même agressives les démarches de ce type auprès du Maroc, des puissances occidentales.

Nous touchons là un phénomène qui mérite d'être approfondi. Il nous rappelle le temps, pas tellement ancien, où nous entendions élaborer une sorte de bilan du colonialisme espagnol au Maroc dans la première moitié du XXè siècle. Nous avions même rédigé à cet égard plus de soixante-dix pages. Mais nous nous sommes arrêté. Et il serait peut-être intéressant d'expliquer les raisons qui nous ont déterminé à agir de la sorte. En fait, il y a à cela beaucoup de causes, que nous ne pouvons toutes évoquer ici, mais nous en retiendrons, dans les lignes suivantes, les plus importantes, sachant bien évidement qu'elles restent encore valables aujourd'hui :

- L'immensité de la tâche est telle qu'il faut un Centre de recherches pour essayer d'en venir à bout. Le colonialisme espagnol a été un phénomène tellement ramifié dans la vie sociale du Maroc du nord qu'il faut en évaluer l'incidence jusque dans les dernières extrémités de l'existence humaine d'alors.

- Actuellement et sans doute encore plus à l'époque où nous avions enterré notre projet d'élaboration de ce bilan, il nous semble que ce dernier est comme illusoire, car il s'agit d'individualiser par lui, toute une série de phénomènes impondérables, inquantifiables, qui ont un lien pour une grande partie avec les mentalités.

Pour essayer de voir un peu plus clair dans cette question du bilan d'une présence coloniale au Maroc, au double plan du modernisme et du développement économique, lesquels sont bien entendu intimement liés, nous nous mettons en devoir de faire valoir les observations suivantes :

- L'Occidental venait avant l'instauration du Protectorat, vendre pacifiquement ses produits aux Marocains. Quoi de plus normal pour un homme

actuel tellement habitué au monde de vie moderne qu'il est convaincu qu'on ne peut pas vivre autrement! Et il est d'autant plus persuadé de cet état de fait qu'il y voit de l'universalisme légitime.

Par ailleurs, ce qui se faisait en toute liberté, du temps où le Maroc n'était pas encore devenu un pays occupé , comme par exemple acheter un article venu d'Occident, se transmuait étrangement du temps du Protectorat, en acte plus ou moins imposé, selon des mécanismes psychologiques d'une rare complexité, dans la mesure où ce qui pourrait alors paraître libre, ne l'était pas en fait. Nous avons en vue notamment le phénomène du mimétisme qui semble a priori tout simple, alors qu'en fait, il est délicat de compréhension, surtout lorsqu'il s'agit de l'imitation d'un occupant étranger qui nous domine dans toutes les branches de la vie, ou presque. Dans ces conditions, comment peut-on apprécier, plus en particulier, l'incidence de l'imitation de l'Occidental dans sa manière de s'habiller, sur la mentalité traditionnelle marocaine, en faisant ou non abstraction de tous les facteurs économiques accompagnant ce phénomène?

Il est une foule d'attitudes qui ont changé dans la vie des Marocains à la suite de l'occupation de leur pays par des étrangers. Mais par delà cette constatation, banale bien évidemment, il est une question qui ne l'est pas, c'est celle de la quantification de ces transformations dans les attitudes et des mentalités.

Et puis, question fondamentale, comment faut-il considérer le modernisme? faut-il le considérer comme un bien, ou, au contraire, comme un mal?

Nous sommes certain que l'on peut se faire à cet égard une intime conviction, mais uniquement une intime conviction, et cela sans être à même d'analyser scientifiquement le modernisme. Et d'abord, il y a dans la notion même de modernisme un jugement de valeur du type que l'on trouve dans le concept de civilisation.

C'est dire que l'on se trouve pour cette question du modernisme devant un "mur épistémologique" infranchissable. Ce qui rend d'autant plus difficile pour ne pas dire impossible tout bilan d'une présence coloniale dans un pays d'outre-mer.

Et enfin pour illustrer ces mêmes difficultés, il ne serait pas inutile de rappeler ces autres idées :

- Si l'on veut dresser un bilan de ce type, à supposer que l'on en soit capable, il est des données que l'on ne peut jamais évaluer à leur juste valeur; c'est notamment le nombre des tués et des blessés occasionnés du côté des autochtones, lors de ce que l'on appelle les guerres de "pacification". Comment quantifier la valeur d'un homme?

- Les colons ayant réalisé de grands travaux d'infrastructure, l'on peut toujours en inférer que les routes, les ponts, les lignes de chemin de fer, les aéroports, construits du temps de l'occupation étrangère, étaient condamnés à profiter objectivement aux pays colonisés, aussi bien pendant qu'après leur occupation.

Qui pourrait mettre en doute une telle vérité?

En fait, les choses sont plus compliquées car ces équipements collectifs ont été réalisés avec les deniers de l'Etat autochtone. De plus, l'on peut toujours faire observer-mis à part les fonds ayant servi aux investissements en cause-que l'Occident, dans ces projets, a mis à contribution sa technologie, nécessairement plus avancée que celle des pays colonisés.

A quoi l'on peut répondre aisément que tout s'achète, et que le Maroc, notamment, aurait bien pu s'assurer le service de pays neutres, pour la mise sur pied de tel projets d'infrastructure. Nous pourrions continuer à développer de telles idées. Mais c'est inutile car nous sommes sûr que le lecteur a parfaitement compris ce par quoi nous sommes animé dans cet écrit.

Apparement, nous nous sommes beaucoup éloigné de notre propos, qui est la "piraterie"; mais en vérité, cela n'est pas le cas, car ce sont les mêmes déterminants, au regard à la fois du bilan d'une colonisation et de la "piraterie" qui entrent en ligne de compte, lorque nous réfléchissons à ces questions de rencontre problématique entre ces deux mondes que sont l'Europe et les sociétés traditionnelles comme les nôtres, au moment de l'instauration d'un régime colonial occidental en leur sein. Et Dieu sait si la "piraterie", rappelons-le encore une fois, ne nous aide pas dans une certaine mesure à poser le problème des moyens de défense dont disposait le Maroc, contre la pénétration occidentale, d'une manière générale, au XIXè siècle.

Ainsi, on pourrait faire observer que pour voir plus clair dans cette question, il faut établir des statistiques aussi précises que possible sur les bateaux ayant approché, dans la période considérée, les côtes du Maroc du nord, à des fins commerciales. De même qu'il faut dénombrer celui des bateaux européens qui ont été attaqués au large des côtes du Rif oriental.

Ainsi, le nombre de bateaux attaqués par rapport à celui de tous les bateaux ayant croisé dans la région, serait d'une très grande utilité. Nous saurions alors si la "piraterie" était exceptionnelle, ou au contraire, courante.

Nous soulèverions aussi la question de savoir si on peut distinguer parmi toutes les captures de bateaux intervenues, celles qui relevaient d'un banditisme pur et simple, et celles, au contraire, qui constituaient un acte patriotique; tant il est vrai qu'il n'est pas légitime de les considérer toutes comme faisant partie d'une seule et unique catégorie. Sans compter que des Occidentaux s'évertuaient eux aussi à procéder à des captures de bateaux marocains, dans la meilleure tradition de la piraterie qui enrichit aussi et surtout son homme. Roger Condreau, il est vrai dans un contexte plus général, c'est à dire dépassant le cadre strict de la "piraterie" rifaine, note : "Sans doute, la piraterie se dissimule-t-elle de part et d'autre, sous le masque de la guerre sainte. C'est au cri de "guerra a los Moros" que les Espagnols menaient leur croisade contre les Musulmans d'Afrique "ennemis séculaires de la religion et de la Patrie". Réciproquement, tout Chrétien était un ennemi pour les Musulmans. Il faut bien reconnaître cependant que, dans leurs opérations, les corsaires de toutes races et de tous pays avaient des visées plus matérialistes. L'esprit de lucre, l'appât du gain, développés par la capture et la négociation des esclaves, furent, à la vérité, les grands mobiles de la course"[35].

A la lumière de cette citation de Coindreau, le "pirate" Rifain, sûrement âpre au gain, ne faisait a priori pas de distinction entre les bateaux européens. Pour lui, ils étaient tous des bateaux appartenent à des **nsara**, c'est à dire à des ennemis. Mais il devait reserver une haine particulière aux Espagnols, les ennemis depuis au moins 1497, soit l'année où ils prient pied à Melilla, cette cité si proche de sa tribu. Mais tout compte fait, les Chrétiens n'étaient-ils pas dans son esprit, amis

(35) Roger Condreau. **Les corsaires de Salé**. Rabat, la croisée des chemins, 1993, p. 31.

entre eux? Pour lui, un bateau anglais ou un bateau français, puisqu'il en captura aussi,en plus naturellement d'embarcations espagnoles, c'était "du pareil au même". Alors que l'Angleterre et la France n'étaient pas alors des pays ennemis du Maroc, voire même du Rif.

Mais avant tout, était-il d'abord capable de les distinguer?

Et à supposer que oui, il ne fallait peut-être, à ses yeux, attendre que du mal d'un bateau européen. Et capturer un bateau espagnol, en particulier, c'est rendre peut-être un peu de mal à celui que les Espagnols lui ont toujours fait.

Nous n'avons nullement l'intention de régler cette question une fois pour toutes. Mais l'idéal serait de pouvoir mettre la main sur des archives montrant comment les Rifains envisageaient eux-mêmes la "piraterie".

Autrement, nous persistons à employer le terme "piratèrie" entre guillemets. Et même si, par lassitude, nous finirons pas ne plus utiliser ces derniers, cela ne signifiera pas pour autant que nous aurons abondonné en cours de route toutes les nuances que nous avions introduites plus haut relativement à ces captures de bateaux occidentaux par les Rifains, au siècle dernier.

Ceci dit, il faut signaler que les lettres du Fonds Ouchen portant sur la piraterie, s'échelonnent, de décembre 1848 à 1877. La période porte donc sur une trentaine d'année. Mais par-delà cette durée, ce qui importe, c'est son point de départ, c'est à dire grosso-modo la fin des années 1840. Alors, la question qui se pose est la suivante : ce phénomène de "piraterie" est-il resté ininterrompu, tout au moins du côté marocain, depuis au moins les deux ou trois derniers siècles?

Il est une autre question qui a également son importance : en quoi cette "piraterie" marocaine était-elle alors différente de la "course"?

La réponse à ces deux questions, nous la trouvons, d'une manière très condensée, dans l'ouvrage de Jacques Caillé, **Charles Jagerschmidt, chargé d'affaires de France au Maroc (1820-1894) :** "On connaît les exploits des "corsaires de Salé" au XVIIè siècle. Autant pirates que corsaires les habitants de Salé-le-neuf-la ville actuelle de Rabat-consacraient la plus grande partie de leur activité à courir sus aux navires chrétiens et la République du Bou Regreg, leur

petit Etat quasi indépendant, était devenue redoutable à toute l'Europe. Quand, en 1666, les sultans alaouites eurent imposé leur autorité aux villes de l'estuaire du Bou Regreg, la course continua de s'y exercer avec profit pendant plus de cent ans, puis disparut pratiquement à la fin du XVIIIè siècle, avant même que Moulay Slimane y renonçât officiellement en 1817. Moulay Abd el-Rahman voulut la reprendre en 1828, mais sa tentative échoua complètement et la course marocaine n'était plus qu'un souvenir au milieu du XIXè siècle.

Cependant, quelques faits isolés de piraterie se produisaient de temps à autre sur la côte du Rif..."[36].

Le texte ci-dessus qui parle plus de la course que de la piraterie, rappelons-le, semble signifier que des faits de ce dernier type, continuaient à travers le temps à être enregistrés, quoique plus rarement, relativement. Ramon Lourido qui a traité notamment de la piraterie marocaine au XIXè siècle, rappelle la crise intervenue entre le Maroc, d'une part, et la Grande-Bretagne et l'Autriche, d'autre part, vert la fin des années 1830, où l'on vit le gouvernement londonien exercer des pressions sur notre pays avant de les abandonner sans obtenir gain de cause, n'ayant pu obtenir l'indémnité qu'il demandait, et des bateaux de guerre autrichiens bombarder Asila et Tétouan en juin-juillet-septembre 1829, à la suite de faits de "piraterie" commis par des Marocains[37].

Jeronimo Becker, qui parle d'une manière quelque peu imprécise des captures de bateaux espagnols par des Marocains, au cours du XIXè siècle, rapporte que l'Espagne a formulé des protestations au Gouvernement marocain sous forme d'un ultimatum, semblant être le tout dernier avant le recours à la force, au sujet d'agressions commises sur les présides par les tribus voisines, de même que pour des attaques de bateaux espagnols. L'auteur n'indique pas la date de cette démarche, mais nous devinons, à la lecture du passage correspondant de son ouvrage, qu'il s'agit très vraisemblablement de 1844[38].

(36) Paris, Larose, 1951, p. 169.

(37) "Transformacion de la pirateria marroqui en guerra del corso por el Sultan Mohammed Ben Abdellah (1757-1768). **Hespéris**, vol. X; fasc. 1-2, 1969, p. 433 et s.

(38) **Espana y Marruecos. Sus relaciones diplomaticas durante el siglo XIX, op. cit**. p.29.

Rouard de Card, pour sa part, signale : "... à partir de 1830, les tribus et même les autorités marocaines se rendirent coupables de nombreux méfaits envers les Espagnols. Les habitants du Rif pillèrent diverses embarcations qui s'étaient trop rapprochées du littoral ou qui y avaient échoué. En 1836, une felouque de Malaga ayant fait naufrage sur la côte des Beni Bougafer, non seulement ils (entendez des Rifains) volèrent l'argent... mais encore ils retinrent captifs les matelots et les passagers juqu'au payement d'une forte rançon..."[39]..

Ce qui accréditerait dans un sens, l'idée que les Rifains ont cessé leurs captures de bateaux, entre 1800 et 1830. Ce qui est faux, puisque Bendelac note dans son journal qu'une borque anglaise a été attaquée par les Rifains, fin septembre 1821[40]..

Par ailleurs, nous rejoignons sous cette rubrique ce que nous notions au préalable, au sujet du rapport entre la recrudescence des captures de bateaux européens par les Rifains, et le développement du capitalisme industriel en Occident, qui, il faut l'ajouter, s'il s'est d'abord manifesté en Angleterre, au XVI et surtout au XVIIè siècle, il a mis des dizaines d'années et parfois un siècle ou plus, à s'étendre dans le reste de l'Europe. Autrement, Jean-Louis Miège nous fournit, sur la base d'un rapport d'époque du consul de Suède à Tanger, des précisions très utiles sur la marine, et notamment "pirate", rifaines du XIXè siècle : "Les forêts du Rif fournissaient aux populations le bois nécessaire à la construction de leurs bateaux; longues barques étroites et profondes armées de huit à dix avirons et pouvant contenir de 15 à 40 hommes. Les plus grandes avaient un mât et une voile latine. Ces bateaux servaient aux rifains à la fois pour la pêche, le commerce et la piraterie. Leur nombre était considérable. Le consul de Suède, qui avait participé à la mission d'exploration hydrographique de Vincendon-Dumoulin et de Keralhet avec le **Phare**[41], en avait compté, sur la seule plage de Mestassa, plus de 70 et

(39) **Les relations de l'Espagne et du Maroc pendant le XVIII et le XIXè siècle**. Paris, 1905, pp.53-54.

(40) Jean-Louis Miège. **Chronique de Tanger**. 1820-1830, Rabat, Editions de la Porte, 1995, p. 71.

(41) Sur les détails de cette expédition, qui date de 1854, cf. Jacques Caillé. **Charles Jagerschmidt, chargé d'affaires de France au Maroc (1820-1894). op.cit**. p. 141 et s.

pensait qu'il y en avait, sur toute la côte, de 250 à 300. Les barques étaient tirées sur le sable, faute de port. Les tribus de Guelaïa est de Beni Ouriaghel s'adonnaient surtout au pillage. Lorsqu'elles apercevaient un bâtiment surpris par le calme, 8 ou 10 de leurs barques étaient rapidement mises à l'eau. Une quinzaine d'hommes armés de fusil placés dans chaque embarcation devaient prendre d'assaut le navire que, généralement, son équipage, de quelques marins seulement, abandonnait avant que les Rifains ne fussent à portée. La prise était remorquée et démolie..."[42].

En passant en revue les lettres du corpus de Hassan Ouchen évoquant la "piraterie", nous avons essayé, en vain, de trouver un lien entre l'accroissement des actes de ce genre et les événements importants, surtout belliqueux, et peut-être tout compte fait uniquement belliqueux, intervenus entre le Maroc et l'Espagne en général, et le Rif et cette dernière, en particulier, approximativement dans la deuxième moitié du XIXè siècle.

Ceci étant souligné, il nous faut, dans les lignes qui suivent, porter notre attention sur les lettres les plus significatives du fonds Hassan Ouchen traitant de cette question de la "piraterie".

1 - La première lettre

La première lettre porte le numéro 6, et elle date du 22 Moharram 1265-18 décembre 1848. Le fait de "piraterie" qu'elle relate, porte sur un bateau anglais. Des Guelaïa s'en sont emparés. La correspondance n'en donne pas le nom.

Ce qui est étonnant, c'est que l'acte de "piraterie" dont il est question dans la lettre, y est décrit comme une opération "grandiose" (faâla âadima). Est-ce que le terme ainsi employé dépasse la pensée de son auteur?

Nous le pensons d'autant plus que l'ensemble de la lettre dénote une réprobation sévère à l'endroit des auteurs d'un tel acte. Il est possible que l'auteur de la lettre ait voulu marquer par là qu'il s'agit d'un acte extraordinairement grave.

(42) 42) **Le Maroc et l'Europe**, tome II, **op. cit.** p. 268.

Mais il n'empêche que sans avoir la prétention de psychanalyser l'auteur de la lettre makhzénienne-qui aurait commis comme un lapsus, sans doute significatif de l'admiration, secrète, refoulée, pour l'opération de "piraterie" en cause-nous avons le droit de continuer à émettre quelque doute sur la signification à attacher à ce mot de "grandiose".

Le Makhzen donne l'ordre à Mohammed et Hadri de se rendre au lieu où le bateau a été immobilisé, après sa capture, afin que rien n'en soit perdu. Il est demandé au notable saïdi de veiller à ce que les Guelaïa responsables de la capture du bateau restituent à Tétouan tout ce qu'ils y avaient pris; en supposant qu'ils voudraient se laver de toute culpabilité en la matière, et dans l'affirmative, l'Etat ne les poursuivrait pas. Encore faut-il qu'ils rendent le butin.

Nous ne disposons d'aucune information à même de nous aider à comprendre pourquoi le Makhzen avaient exigé des "pirates" qu'ils rendent ce qu'ils avaient saisi dans ledit bateau, à Tétouan. Est-ce parce que le ministre de Grande Bretagne en poste à Tanger était alors absent, et que c'était le Consul du même pays à Tétouan, qui était alors chargé de représenter son pays au Maroc?

Sinon, il est affirmé dans la lettre que les "amis du Sultan" (entendez les agents de l'Etat) se rendraient chez les "pirates" pour s'emparer et restituer le bateau à ses propriètaires (la menace de les punir après le leur avoir arraché est ici à peine voilée).

Enfin, l'on comprend de l'écrit que les "Chrétiens" (entendez les Anglais, en particulier, et les Européens en général) voulaient se venger des auteurs de l'acte de "piraterie", et que les Guelaäa pouvaient s'attendre de leur part à de violentes actions de représailles.

Aux fins de nécessaires recoupements, nous avons parcouru un certain nombre d'ouvrages traitant des relations maroco-britanniques au XIXè siècle. Mais malheureusement, nous n'avons trouvé que des informations parcellaires. Nous voulions trouver au moins des détails sur la capture du bateau anglais, objet de la lettre N° 6 précitée du fonds Hassan Ouchen. Notre ami Jean-Louis Miège signale la capture d'un brick anglais près du cap Tres Forcas, survenu vraisemblablement dans les premiers jours de novembre 1848.

Apparement, il s'agit de celui cité dans la lettre makhzénienne N° 6[43]..

En fait,c'est la confrontation entre deux sources qui nous a fait découvrir, sauf erreur (**le doute subsiste à cet égard**), le nom du bateau anglais saisi par les Guelaïa. Il s'agit de l'ouvrage de Enrique Arques : **las adelantadas de Espana**. Las plazas espanolas del litoral africano mediterraneo, et l'article de Richard Pennel : **John Drummond Hay : Tangier as the centre of a spider's web**. Par recoupement réciproque de ces deux écrits, nous apprenons que le bateau en question s'appelle le **Tree sisters**[44]..

Penell, le spécialiste par excellence de la piraterie rifaine au XIXè siècle, avance même la date de la capture du bateau anglais an question : le 2 novembre 1848[45]..

Nous avons trouvé dans les Archives Royales, une série de trois lettres envoyées par le Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, son naïb à Tanger, en date du 24 Safar, du 10 et du 16 Rabii I 1265, équivalant respectivement au 19 janvier, 3 février et 9 février 1849. Les trois écrits portent sur la saisie par les Rifains d'un bateau anglais appartenant, selon toute vraisemblance, à l'Anglais Redman, cité nommément dans les trois lettres comme étant celui qui a subi le préjudice; mais sans référence, à son prénom.

Notre sympathique ami, Khalid Bensghir, nous apprend qu'un Redman, J., sans plus, de son prénom, se livrait à des activités commerciales, à El Jadida, autour des années 1850, de même qu'il a été vice-consul d'Angleterre dans cette ville, de 1852 à 1857[46]. Et d'ailleurs les deux premières lettres précitées du

(43) 43) Ibid. p. 214.

(44) 44) **Las adelantadas de Espana**. Las plazas espagnolas del litoral africano. Madrid, CSIC, 1966.
Quant à l'article de notre ami Pennell, il est publié dans l'ouvrage collectif **Tanger 1800-1956**. Contribution à l'histoire récente du Maroc. Faculté des lettres de Rabat et Ecole Supérieure Roi Fahd de traduction, Tanger, 1991, p. 113.

(45) "Dealing with Pirates : British, French and Moroccans, 1834-56". **The Journal of Imperial and Commonwealth History**. Vol. 22, N° 1, p. 54.

(46) Le Maroc et la Grande-Bretagne, au XIXè siècle (1856-1886), Casablanca, Wallada, 1990, p.471 (en arabe).

Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, parlent d'El Jadida. La deuxième, pour sa part, affirme qu'un bateau de guerre anglais a emmené les frères de Redman, à cette ville. C'est dire que la famille Redman, installée à El Jadida, pour y faire du commerce, comptait au moins quelques frères. Khalid Bensghir nous révèle dans cette optique que A. Redman, a été vice-consul de son pays dans la capitale des Doukkala, en 1872-1886. Ce qui jette un doute dans notre esprit, dans la mesure où nous aurions tendance à considérer que les trois lettres makhzéniennes sus-mentionnées concernent J. Redman. Et peut-être après tout que le bateau saisi par les Rifains, appartenait-il à un autre Redman que J. ou A. Nous avons fait valoir qu'il subsiste un doute quant au nom du bateau de Redman capturé par les Rifains. Nous allons, dans les lignes qui suivent, tenter de démontrer définitivement (?) que le bateau du sujet anglais en question, s'appelait bien **le Three sisters.**

Récapitulons : Redman, commerçant anglais établi apparemment à El Jadida, a eu à pâtir d'une attaque commise par les Guelaïa sur son bateau. La lettre N° 6 du corpus de Hassan Ouchen indique que l'embarcation en question avait été saisie par ces Rifains. Or, Pennell assure que le vaisseau de guerre britannique **Polyphemus** récupéra le **Three sisters** autour du 9 novembre 1848 [47]. soit bien avant le 18 décembre, date de ladite lettre N° 6. Jusqu'à cette date, le Makhzen n'était apparement pas au courant de la récupération par les Anglais d'un quelconque bateau, que cela fût le **Three sisters**, ou un autre. Il faut d'ailleurs signaler que la lettre du Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, en date du 24 Safar 1265-19. 1. 1849, nous apprend que le Makhzen n'était pas au clair quant à l'affaire, tant il est vrai qu'il existait à son propos plusieurs versions. En fait, ce qui nous détermine à considérer que le bateau de Redman et le **Three sisters** ne sont qu'un seul et unique bateau, ce sont les arguments suivants, qui nous semblent de taille :

(47) "Dealing with Pirates : British, French and Moroccans, 1834-56", op. cit. p. 62.

- Nous avons compulsé tous les documents possibles et imaginables de ou sur l'époque, pour essayer de trouver si en ce mois de novembre 1848, les Rifains ont capturé un autre bateau que le **Three sisters**. En vain :

- Les dates coïncident de manière parfaite :

  * Le 2 novembre 1848, le **Three sisters** a été saisi par les Rifains.

  * Les lettres du Makhzen traitant du bateau de Redman, correspondent à tout ce que nous savons au sujet des démarches entreprises par les Anglais pour récupérer le **Three sisters**.

- et d'ailleurs parmi les initiatives prises par les Anglais, dans le but de le reprendre aux Rifains, figure le bombardement effectué sur les côtes du Rif oriental par le navire de guerre **Polyphemus**, qui d'ailleurs procéda parallèlement à ladite récupération.

- et **ultima ratio**, la lettre du Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, en date du 24 safar 1265-19. 1. 1849, parle du **khourouj Eshcadra Englis**, c'est-à-dire-d'une **sortie de l'escadre anglaise**, contre le Rif, implicitement.

En lisant et relisant la passage correspondant dans la lettre, nous en avons inféré qu'il ne peut être question là que du bombardement évoqué ci-dessus par Pennell. Et d'ailleurs le terme employé dans cet esprit, rappelle étonnamment celui qu'on utilise pour désigner l'opération au cours de laquelle des avions participent à des combats : **effectuer des sorties**. D'autant que juste après le mention de la sortie de l'escadre anglaise, il est ajouté que l'Amiral qui avait commandé celle-ci, s'est dirigé vers Tanger, pour discuter de l'indémnisation de Redman (sous-entendu, lors de son voyage-retour du Rif) et a menacé de se retourner contre le port d'El Jadida, s'il n'obtenait pas satisfaction.

Après avoir établi, à peu de choses près, que le **Three sisters** appartenait au commerçant anglais, il nous faut revenir à l'ordre donné par la Makhzen, dans la lettre N° 6 précitée du corpus de Hassan Ouchen, à Mohammed el Hadri, de faire en sorte que les Rifains auteurs de la capture du bateau de Redman, restituent à Tétouan ce que ce dernier contenait. Et d'ailleurs les deux dernières lettres,

parmi les trois sus-mentionnées, envoyées par le Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, traitent fondamentalement de la question de l'indémnisation de Redman. Il y est question de la légalité et de l'opportunité d'un arbitrage effectué dans ce sens par les commerçants de Gibraltar.

Et pour couronner le tout, nous avons mis la main, dans les Archives Royales, sur la lettre que le Ministre Mohammed Ben Larbi Ben el Mokhtar a fait parvenir, le 23 Rabi I 1265-16 février 1849, au consul du Maroc, à Gibraltar, Rzini, qui se fait l'écho d'un écrit antérieur de ce dernier au Makhzen, annonçant que la question de l'indémnisation de Redman a été tranchée, et qu'on a fixé le montant de cette dernière à 10.000 riyals. Le Ministre, se félicite au nom du Sultan, du dénouement de l'affaire. De même que du rôle "constructif et bienveillant"[48] du Gouverneur de Gibraltar. Il faut supposer que le bateau de Redman en question, contenait des marchandises, même si les documents dont nous avons fait état plus haut, n'y font aucune référence.

Il faut aussi constater que l'affaire de l'indémnisation s'est réglée extrêmement vite, tant il est vrai, ainsi que nous le verrons par la suite, que des cas de piraterie semblables survenus plus tard, ont nécessité parfois des années, avant qu'ils ne soient tranchés et que des dédommagements subséquents aient été payés du côté marocain. Entre l'attaque du bateau de Redman et son dédommagement, il ne s'est passé que trois mois et demi. Ce qui est un record dans l'histoire de la piraterie dans le Rif oriental, au cours du XIXè siècle!

La lettre du Sultan Moulay Abderrahman à Bouselham Ben Ali, en date du 10 Rabii I 1265-3 février 1849, s'étonne d'ailleurs de cette rapidité, en déclarant qu'il ne s'agit pas là d'une affaire importante et que pour l'instant la Makhzen se trouve confronté à d'autres questions, qui n'ont pas reçu la même attention que le problème de l'indémnisation de Redman. Cependant, la même lettre indique que les Anglais n'ont donné qu'un délai de sept jours, pour le règlement y afférent, sinon, ils enverraient leurs bateaux à l'ensemble des ports marocains, peut-être pour une attaque éventuelle, voire pour un blocus; mais ce n'est pas spécifié dans l'écrit.

(48) Classeur relatif au Sultan Moulay Abderrahman. Bibliothèque Royale Hassania, Rabat.

Peut-être le Maroc a-t-il fini par céder, surtout par suite des bombardements anglais de certains points de la côte rifaine, autour du 9 novembre 1848.

2 - La deuxième lettre

La deuxième lettre N° 8, en date du 27 Hijja 1267-23 octobre 1851, porte sur la capture par les Benibougafer d'un bateau anglais et d'un bateau espagnol. Par le biais de cette correspondance, le Makhzen demande à Mohammed et Hadri de se rendre à la tribu des Benibougafer pour résoudre le problème de la saisie des bateaux en question. La lettre nous apprend qu'un tel acte mécontente le Sultan et le déplaisir qui en résulte pour lui est d'autant plus grave que ledit écrit rappelle que l'Angleterre et le Maroc sont de pays amis" [(49)].

Il n'est point utile d'entrer dans tous les détails de cette capture de bateaux. Mais il serait intéressant de faire état ici du récit que fit de cette affaire Drummond Hay dans ses Mémoires. Il rapporte notamment que les marins anglais que les Benibougafer avaient arrêtés lorsqu'ils se saisirent de leur bateau, **le Violet**, furent remis à Mohammed el Hadri et que ce dernier les a libérés.

Pour plus de précisions, vers la fin de 1851 ou au début de 1852, Mohammed el Hadri écrivit une lettre à Drummond Hay, son ami, pour lui annoncer que deux des quatres prisonniers anglais qu'il a fait libérer, sont morts de mort naturelle. Il ajoute que son acte est motivé uniquement par l'amour de Dieu [(50)].

Ce qu'il faut souligner surtout dans cette affaire, c'est que les Anglais bombardèrent les Guelaïa, confédération de tribus comprenant notamment les

(49) Notre ami C. R. Pennell nous a remis une copie d'un livre qu'il prépare sur l'histoire du Maroc, depuis le XIXè siècle. L'ouvrage manque encore de références bibliographiques, puisque encore inédit. Toujours est-il que nous nous permettons de glaner quelques données pertinentes dans son livre en préparation. L' "amitié" dont parle le lettre ci-dessus est liée à l'influence grandissante de Sir John Drummond Hay auprès du Makhzen marocain. Palmerston fit savoir à ce diplomate que l'amitié anglaise avec le Maroc était fondée sur le commerce. L'on comprend dans ces conditions, dans quel esprit a été conclu le traité maroco-anglais en la matière, de 1856.

(50) Notre ami C. R. Pennell nous a fait parvenir une série de documents, dont celle citée ci-dessus, qu'il a pu faire photocopier à divers Fonds d'Archives, et particulièrement du **Public Record Office**, à Londres.

Benibougafer, à la suite de la saisie de ce bateau. Moyennant quoi l' "amitié anglaise" à laquelle croyaient certains membres influents du Makhzen, devenait un vain mot, les Anglais entendant défendre par la force leurs intérêts. Force même est de rappeler ici que les Anglais et les Espagnols avaient même envisagé de mener une attaque navale commune contre le Rif oriental suite à la saisie des deux bateaux anglais et espagnol. Mais il n'en a rien été, seule l'Angleterre ayant en fait lancé une expédition punitive contre cette région.

Il a même été question que la France apporte sa contribution à ces projets communs ango-espagnols. Mais la rivalité apparente entre l'Espagne, l'Angleterre et la France en empêcha la mise sur pied.

En fait, la France ne donna pas suite à ces plans car elle estimait sans doute que le "nettoyage" à effectuer au Rif pour mettre fin aux opérations de "piraterie" dont étaient victimes les bateaux européens, devait être fait plutôt par l'Espagne et l'Angleterre. Elle avait peur de s'aliéner les Rifains qui pourraient, pour se venger, attaquer l'Algérie toute proche.

3 - La sixième lettre

La lettre N° 25 du Makhzen à Mohammed el Hadri, en date du 24 ramadan 1272-29 mail 1856 fait été du "fassad" qui continue de régner chez les Guelaïa qui viennent de s'emparer d' "un grand bateau anglais". Il s'agit de **l'Hymen.**

"Le consul anglais, dit la correspondance, s'est présenté chez nous, en brandissant la menace d'une expédition militaire de son pays et de l'Espagne chez eux-entendez les Guelaïa- et nous, nous n'aimons pas cela... Il faut réprimer ces injustes".

Une fois encore, Mohammed el Hadri va entrer en scène pour intervenir en faveur du bateau anglais saisi.

Il avait des intérêts commerciaux avec l'Europe et l'Algérie voisine. Il était l'ami de Drummond Hay; ce qui pourrait faire dire à certains historiens qu'il appartenait à cette espèce de bourgeoisie comprador. Seule l'histoire tranchera un jour pour faire justice ou non de cette théorie. Mais il ne faut pas l'oublier : il était également un soufi qui entendait sauver des hommes, fussent-ils non-musulmans.

Ceci est ma conviction, mais en attendant de disposer d'autres élements d'archives significatifs, je dois avouer que je ne peux transformer un goût mystique qui relève du fond du cœur, donc de l'invisible quasi absolu, en catégorie historique.

4 - La septième lettre.

La lettre N° 27, en date du 26 ramadan 1272-31 mai 1865, soit postérieure à la sixième, uniquement de deux jours, porte notamment sur la saisie de **l'Hymen** par les Rifains.

Il est indiqué dans la missive que le Gouverneur de Melilla a rendu visite au Makhzen, en compagnie de prisonniers Guelaïa que les Espagnols avaient capturés au préalable. Le Gouverneur de Melilla a fait savoir aux autorités marocaines qu'il échangerait ces prisonniers contre les Espagnols qui étaient détenus alors par les Guelaïa. "Nous avons écrit, poursuit la lettre, aux Guelaïa, pour leur ordonner de libérer les Chrétiens en leur possession. Et s'ils ne s'exécutent pas, ils risquent (de notre part) des sanctions.

"Ils ont refusé d'obéir à nos ordres, exigeant une rançon, continue la lettre, nous leur avons envoyé la rançon, mais ils l'ont rendue. Nous leur avons écrit une dernière fois... Ils ne doivent en vouloir qu'à eux mêmes. S'ils persistent à refuser de rendre les Chrétiens, la destruction serait leur lot; leurs felouques ne voyageront plus en mer; les Chrétiens les arrêteraient; nous arrivons avec notre mhalla à votre région. Si les chrétiens saisissent leurs felouques, nous n'interviendrons pas en leur faveur".

5 - La dixième lettre

La dixième, lettre N° 29, en date du 28 Moharram 1275-7 septembre 1858, nous informe que le Makhzen écrit au caïd Abbas (Maqchad?) pour qu'il mette en garde les gens du Rif au sujet des actes de "piraterie" qu'ils commettent contre les bateaux des "Chrétiens", sachant que de telles opérations, souligne la correspondance, leur causent du tort, à eux-même et aux Musulmans (c'est-à-dire le Maroc). Ainsi, le Makhzen s'inscrit-il de nouveau en faux contre de telles pratiques. Et ce qui est intéressant à noter, en l'espèce, c'est que cette lettre makhzénienne

s'appuie sur des préceptes de l'Islam aussi clairs que celui en vertu duquel "Dieu interdit l'injustice", pour marquer son opposition à la "piraterie rifaine" telle qu'elle était exercée à l'époque. Et le Gouvernement Central lui est d'autant plus défavorable que ladite lettre marque manifestement la nécessité de châtier ceux qui s'y adonnent.

La missive gouvernementale à Mohammed el Hadri indique, en outre, que la "piraterie" attire pour l'Islam l'opprobre.

L'écrit en question va même plus loin dans la mesure où on y relève la mention à cette règle de droit international maritime bien connue qu'est le "passage innocent". Cette règle signifie que les bateaux étrangers peuvent traverser les eaux territoriales de l'Etat riverain, mais à la condition expresse que cette navigation soit innocente. Et voici ce que dit textuellement le Makhzen à Mohammed el Hadri, à propos des bateaux anglais, français et d'aures nationalités qui croisent non loin des côtes marocaines : "Ils ne leur font (aux Rifains) aucun mal, et ne leur prennent rien... Et si on leur coupe la route, les Musulmans se compromettent à cause d'eux".

"... Quant aux Espagnols, leurs voisins, poursuit la lettre, ... si les gens du Rif sont l'objet d'injustices de la part de ces derniers, le Sultan pourrait en saisir leur Consul".

Ainsi, l'on comprend de l'écrit qu'il vaut mieux que les Rifains soient plutôt l'objet que les acteurs d'actes injustes.

Et d'ailleurs la lettre suivante fait état d'un acte de piraterie commis par les autorités espagnoles de Melilla contre un bateau Rifain?

6 - La douzième lettre

La lettre N° 31 du Makhzen à Mohammed et Hadri en date du 23 Joumada II 1275-28 janvier 1859, porte sur sept prisonniers espagnols détenus par les Guelaïa. Les autorités espagnoles de Melilla precédèrent à la saisie du bateau d'el Hadri, **Maïmoun**, dans le but de garantir la vie de ces prisonniers espagnols, sachant que ce bateau pouvait être échangé contre eux. Il est à signaler que John Drummond Hay joua un rôle dans la restitution par les Espagnols du **Maïmoun**.

Conclusion

Cet article traite, premièrement, de la question de savoir s'il est permis de considérer la "siba", qui avait cours dans le Rif oriental, dans la deuxième moitié du XIXè siècle, comme un état de guerre, intérieure tout au moins, et deuxièmement, de la "piraterie" dans la même région et à la même époque.

Pour ce qui est de la première hypothèse, nous avons certes admis que les désordres étaient fréquents dans la région, mais nous avons montré que le "déploiement" de la siba ne pouvait signifier la démission de l'Etat central, puisque celui-ci se mettait en devoir de rétablir l'ordre à chaque fois qu'il était rompu. Ce qui relativise grandement l'emploi de la notion de siba. A contrario, ce phénomène de siba aurait été incontestable, si le Makhzen n'intervenait pas pour y mettre fin. Ce qui nous détermine également à considérer que la notion de "guerre intérieure" était inapplicable. Certes, les conflits intra ou inter ou transtribaux existaient bel et bien, mais sans jamais atteindre à l'ampleur d'une guerre interne.

Pour ce qui est de la deuxième interrogation, ce qu'il faut retenir de notre article, c'est que le Makhzen marocain voyait d'un très mauvais oeil les captures de bateaux européens par les Rifains orientaux, car il percevait très clairement les dangers qu'elles pouvaient attirer sur le Maroc, d'autant que l'histoire foisonne d'attaques navales effectuées par certaines puissances occidentales à titre de mesures de réprésailles ou de rétorsion contre ces actes de "piraterie" commis par des Marocains sur des bateaux battant le pavillon de leurs pays.

Nous avons vu que les autorités centrales se sont même fondées sur des enseignements religieux pour empêcher les Rifains de se livrer à la "piraterie".

Quand au débat par lequel nous avions commencé notre article, relatif à l'emploi légitime ou non de la notion de "piraterie", il est loisible de le poursuivre sur les plans historique, philosophique, moral et même religieux.

LE DOMAINE RÉSERVÉ EN POLITIQUE ÉTRANGÈRE À LA LUMIÈRE DE L'HISTOIRE ET DU DROIT MAROCAINS

*Abderrahim EL MASLOUHI**

Loin d'insister sur un certain particularisme marocain en la matière nous sommes plutôt d'avis que le phénomène est commun presque à tous les systèmes diplomatiques du monde. Nous partageons, en effet, entièrement la vision des spécialistes dont certains estiment que «sans l'existence d'un centre monopolisant les fonctions d'autorité, représentant à titre exclusif la communauté nationale et disposant du monopole des allégeances citoyennes, le dialogue d'Etat à Etat n'est pas possible, la mise en œuvre d'un droit interétatique est défiée, tandis que la légitimité et l'efficacité des pratiques diplomatiques se trouvent remises en cause»[(2)]. Au Maroc, c'est le pouvoir royal qui a toujours revendiqué ce statut de la représentativité extérieure. Cette vocation l'habilite à incarner l'unité de l'Etat et, partant, à transcender les clivages mais aussi - et paradoxalement - un unanimisme remarquable dès qu'il s'agit d'enjeux identitaires à la mesure de l'Islam ou de l'intégrité du territoire national.

En effet, les analyses ont souvent pris soin de souligner cette «corrélation positive entre cuture arabo - musulmane et prééminence du chef de la communauté»[(2)] dans la définition et le contrôle de la politique étrangère. C'est là un constat dont on doit indiquer le caractère banal puisque, en Islam, les fonctions

(*) Chercheur.

(1) BADIE (Bertand) et SMOUTS (Marie-Claude). Le retournement du monde : sociologie de la scène internationale, PFNSP/Dalloz, Paris, 1992, p. 29.

(2) KORANY (Bahgat). Les modèles de politique étrangère et leur pertinence empirique pour les acteurs sous-développés, in RISS, Vol. XXVI, 1974, p. 86.

temporelles du chef de la communauté sont solidaires et indissociables à tel point qu'il serait absolument impropre de supposer le règne, à travers l'histoire arabo-musulmane,d'un chef temporel qui aurait réellement contrôlé la dynamique interne de sa communauté tout en se laissant dessaisir de ses compétences extérieures. Même les Monarchies occidentales de l'époque contemporaire, dont on ne cesse de souligner la défaillance temporelle, continuent de se voir reconnaître constitutionnellement la prérogative de la représentativité extérieure[3]. A en croire une certaine analyse, c'est la politique étrangère qui fournit un solide motif légitimant, à une large échelle, la survivance de la Monarchie en Europe. Dans cette perspective la politique étrangère aurait consacré «une sorte de rémanence du pouvoir monarchique au sein de la démocratie parlementaire»[4]

Au Maroc, la fonction représentative du pouvoir royal a mis des siècles pour se cristalliser en matière de politique étrangère. Ainsi, si, comme le constate R. J. Dupuy, cette prise en main des affaires extérieures d'un Etat par son chef répond à une exigence de rationalité, au Maroc, «elle continue une tradition»[5]. La mise en relief de cet aspect traditionnel du monopole de la compétence des affaires extérieures du Maroc par ses Souverains réfère implicitement à l'existence trans-historique d'une structure étatique plus ou moins intégrée et d'une forme de gouvernement particulière où la faible institutionnalisation des contre-pouvoirs ne pouvait que conforter l'emprise du chef temporel sur la dynamique politico-diplomatique de l'Etat. Le Makhzen, qui est un produit synthétique de l'évolution dynastique, et la constitutionnalisation de la Monarchie marocaine ont conflué parfaitement là-dessus : le premier en bâtissant une "tradition de fait"

(3) Dans les constitutions de l'Europe monarchique, on veille à rappeler que le Roi assume «la plus haute répresentation de l'Etat dans les relations internationales». C'est lui, comme le précise la constitution danoise, qui agit «au nom du royaume dans les affaires internationales». C'est lui, aussi qui, d'après la constitution belge, «dirige les relations internationales», etc. Cf. DELPEREE (Francis). La fonction du Roi, Revue "Pouvoirs", n° 78, p. 139.

(4) MERLE (Marcel). La politique étrangère, PUF, Paris, 1984, p. 25.

(5) DUPUY (Réné-Jean). La constitution marocaine et les relations internationales, in Trente années de vie constitutionnelle au Maroc, BASRI (Driss) et al, LGDJ, Paris, 1993, p. 237.

mais qui n'en demeure pas moins étayée par des appuis contractuels (Bey'a); la seconde en instaurant une "hégémonie de droit" qui repose, néanmoins, sur un recours permanent, à des appuis extra-constitutionnels. La notion même du domaine réservé ne renvoie - t - elle pas fondamentalement à une nature extra-constitutionnelle de la fonction royale?

A) Le cristallisation trans-historique de la représentativité royale.

«Le politique étrangère, en pays arabe, est le fait du prince»[6], fait remarquer Pierre Rondot qui estime qu'un tel monopole tend à s'accentuer en régime monarchique. Au Maroc, cette remarque vaut beaucoup plus clairement d'autant que le Roi y est désigné suivant un acte d'allégeance, usage qui l'auréole d'un certain statut représentatif. L'on pourrait ajouter à l'actif de cette thèse que les tendances segmentaires, qui scandaient la vie politique du Maroc précolonial, déterminaient les Sultans à invoquer leur position arbitrale en sorte que les clivages culturels, sociaux, économiques et politiques se trouvaient filtrés, réconciliés et homogénéisés par le Roi-Arbitre. Ce statut à la fois contractuel et hégémonique dont se réclamaient les Sultans du Maroc ne pouvait manquer de rejaillir sur la stucture et la conduite de la diplomatie de l'ancien Makhzen. La composante contractuelle de ce statut (Bey'a) renvoie fondamentalement au devoir du Sultan d'œuvrer à la défense de "Dar el Islam" contre toute usurpation étrangère. La dimension hégémonique, qui réfère à la position du Makhzen en tant qu'autorité de fait exerçant son pouvoir de contrôle sur la société et le territoire marocains, reflète le souci du Sultan en sa qualité de chef du Makhzen de se donner, à travers son action diplomatique, les moyens pour assurer la stabilité interne de l'empire et déjouer les convoitises qui le harcelaient de l'extérieur. La prise en main par le Sultan de la prérogative de représentativité extérieure devient, dans ce contexte, une exigence absolue. Le monopole de cette prérogative est donc moins à démontrer qu'à expliquer et à situer. La continuité intacte qu'on reconnait à ce phénomène a fait son caractère trans-historique.

(6) RONDOT (Pierre). Des facteurs internes jouent-ils en pays arabe dans l'élaboration de la politique étrangère? In L'élaboration de la politique étrangère, HAMON (Léo), coord, P. U. F., Paris, 1969, p. 138.

I - La consécration évolutive du statut représentatif du pouvoir royal

L'historiographie est unanime à considérer que les transactions extérieures du Royaume (paix, guerre, commerce...) se négociaient et se réalisaient à travers la canal royal. Au Maroc, le domaine réservé, qui passe pour une invention institutionnelle moderne, «est l'aboutissement logique d'un processus historique, depuis les Idrissides, les Marocains (ayant) opté pour le principe de l'unicité de chef»[7]. Il n'en demeure pas moins que les Sultans du Maroc se sont toujours réclamés de cette prérogative de la représentativité royale vis-à-vis l'extérieur.

C'est ainsi que Moulay Ismaîl affirme très tôt et d'une manière claire, dès 1680, que «non seulement les affaires étrangères relèvent de la seule compétence royale, mais que tous les rapports avec les puissances étrangères et notamment avec les chrétiens sont sous son contrôle personnel et exclusif»[8]. Les autres Sultans n'ont pas moins prêté attention à cette question étant donné leur conviction que l'autorité qu'ils devaient conquérir à l'interieur dépendait étroitement de l'efficacité diplomatique avec l'extérieur. Le Sultan Sidi Mohamed Ben Abdellah a fourni une illustration exemplaire, à cet égard, en intensifiant ses rapports diplomatiques et commerciaux avec les puissances étrangères dans l'espoir d'instaurer au Maroc une stabilité politique rompue depuis la disparition de Moulay Ismaïl. Les puissances étrangères, quant à elles, s'empressaient de se réclamer de la souveraineté et de la représentativité des Sultans dans l'espoir de neutraliser les chefferies tribales et religieuses ainsi que les foyers urbains de la course maritime. Il s'agissait pour elles de s'assurer la disponibilité d'un interlocuteur unitaire et compréhensif et d'exclure les autres factions souvent hostiles et belliqueuses. Les conventions conclues entre le Maroc et les pays européens, notamment la Convention de Madrid de 1880 et l'Acte final d'Algésiras de 1906,consacrent,elles aussi, plus ou moins directement, la souveraineté et la représentativité du Sultan.

(7) ETTAJANI (Mohamed). La modération dans la politique étrangère marocaine, Thèse d'Etat, Casablanca, 1990, p. 139.

(8) MAGALI (Morsy). In Les Africains, JULIEN (Charles-André), Dir, Ed. Jeune Afrique, Paris, tome IV, p. 16.

De leur côté, les agents diplomatiques du Makhzen, et, en premier lieu, le ministre des affaires étrangères ou "l'Ouzir El Bahr" se conformaient strictement à cette règle. Les ambassadeurs du Sultan auprès des puissances étrangères se limitaient à se déclarer représentants personnels de "sa Majesté impériale". L'Ouzir El Bahr, lorsqu'il était saisi de questions au sujet desquelles il n'avait pas reçu d'habilitation formelle, ne pouvait que s'empêcher de les aborder avant d'en référer au Sultan. C'est en tout cas ce qu'illustre ce récit de M. Lahbabi : «quand les ministres des puissances étrangères soulevèrent des questions non prévues à l'ordre du jour... l'Ouzir El Bahr est alors incompétent pour décider par lui même...Il prend note des réclamations et les porte à la connaissance de sa Majesté chérifienne»[9]. Du reste, cet état de chose cadrait largement avec le tempérament décisionnel des Sultans dont, par exemple, Moulay El Hassan qui, ainsi que l'a rapporté un auteur français, «aimait trop à décider par lui-même pour laisser à son représentant des pouvoirs très étendus. Les ministres plénipotentiaires correspondaient bien avec lui»[10].

Le contexte politique interne de l'immédiat avant-protectorat illustre, en dépit de l'extrême faiblesse de l'institution Makhzen, l'adhésion, conditionnelle il est vrai [11], des forces internes au paradigme de la représentativité royale en matière de politique extérieure. L'article 11 du projet de constitution marocaine du 11 octobre 1908 dispose que «le Sultan a le commandement suprême de l'armée, le pouvoir de déclarer la guerre et la paix, de signer les conventions avec les Etats... C'est lui qui représente la Nation et l'Etat auprès des Etats étrangers», tandis

(9) LAHBABI (Mohamed). Le gouvernement marocaine à l'aube du XXè siècle. Ed. Techniques Nord-Africaines, Rabat, 1958, p. 148-149.

(10) MAUDUIT (René). Le Makhzen marocain, in Le Bulletin du comité de l'Afrique française, 1903, p. 299, cité d'après LAHBABI (Mohamed). Le gouvernement marocain à l'aube du XXè siècle, op. cit., p. 150.

(11) A l'aube du XXè siècle, la défaillance du Makhzen était réelle. La diplomatie makhzénienne était tiraillée entre l'intransigeance de l'opinion publique (sujets, zaouyas, oulèmas...) et la pression des puissances coloniales. On sait que la signature de l'Acte d'Algésiras (1906) a provoqué la déposition de Moulay Abdelaziz. A consulter le texte codifiant l'allégeance hafidienne, l'on se rend compte que le Sultan est tenu de ne conclure aucun accord avec les puissances étrangères avant d'en référer aux sujets. La signature du traité de Fès (1912) fut assimilée par une bonne partie de l'opinion marocaine à une vente de "Dar el Islam". Cf. WEISGERBER (François). Au seuil du Maroc moderne, Ed. Laporte, Rabat, 1947, p. 272 et sq.

que l'article 8 émet le principe de l'irresponsabilité politique en énonçant que «le Sultan n'est pas responsable des affaires de l'Etat, intérieures ou extérieures. Ce sont ses ministres qui le sont devant lui». Mais, étant donné la perspective démocratique de ce projet de constitutionnalisation de la Monarchie marocaine, un conseil consultatif est institué, dont «l'avis... est au dessus de tout autre avis» selon l'article 90 qui ajoute qu' «il doit être (l'avis) pris en considération en toute circonstance».

C'était en tous cas le Sultan qui était l'interlocuteur suprême des puissances étrangères et des légations résidentes au Maroc. La visite en 1905 de Guillaume II, empereur des Allemands, et les propos solennels que celui-ci a tenus sur la souveraineté et la représentativité du Sultan vinrent réaffirmer ce schéma que la fatalité coloniale ne tardera pas à mettre en veilleuse.

2 - Fait colonial et mise en veilleuse de la représentativité royale.

La pénétration coloniale rendue incontournable à cause de l'accord franco-allemand du 4 novembre 1911 mettra en échec ce consensus sur la représentativité extérieure du Sultan. L'article 3 de cet accord dispose, notamment, que «si... S. M. le Sultan du Maroc confiait au représentant de la France près du gouvernement marocain le soin d'être son intermédiaire auprès des représentants étrangers, le gouvernement allemand n'y fera pas d'objection». L'avénement du protectorat confisquera non seulement la prérogative de la représentativité extérieure du Sultan mais la souveraineté entière de l'Etat marocain. Ainsi, outre les autres stipulations aliénantes de la souveraineté marocaine, l'article 6 du traité de Fès dispose que «le Sultan s'engage à ne conclure aucun acte ayant un caractère international sans l'assentiment préalable du gouvernement de la République française». C'est là une confiscation pure et simple d'une compétence royale des plus essentielles. En effet, ainsi que le précise A. Berramdane, «les droits du protégé, par un phénomène de dédoublement de la personnalité, furent fondus dans ceux du protecteur, qui a monopolisé toute la vie internationale du Royaume par l'intermédiaire de son Résident général, "ministre des affaires étrangères" du Sultan»[12].

(12) BERRAMDANE (A). Le Maroc et l'Occident, Karthala, Paris, 1987, p. 407.

Encore est-il que ce dessaisissement des compétences internationales du Sultan n'était pas aussi absolu qu'on serait tenté de le penser. La souveraineté de ce dernier était implicitement reconnue. Le Maréchal Lyautey, au risque de s'inscrire en faux contre les stipulations du traité de Fès, n'a-t-il pas écrit en s'adressant à Georges Leygues, président du conseil : «j'ai toujours profondément regretté que, malgré mes instances, le Sultan n'ait pas été admis à se faire représenter aux conférences de la paix»[13]? le Sultan et le mouvement national œuvraient, de leur côté, à saper l'ordre imposé en s'intégrant dans un réseau international qu'ils ne cessaient d'investir dans leurs projets nationalistes.

L'entrevue d'Anfa de 1943 s'inscrit ouvertement dans le vaste projet d'imposer à la métropole la personnalité internationale du Royaume et, par là même, les prises de position diplomatiques du pays par l'intermédiaire de son Souverain qui semblait résolument décidé à reconquérir le privilège de la représentativité extérieure. Dans un mémoire adressé en 1952 au général Guillaume, résident général de France au Maroc, le Roi Mohamed V regrette, pour ce qui est du volet diplomatique, «la mise à l'écart du Makhzen chérifien au point qu'il n'est même pas tenu au courant des conventions internationales qui interviennent au sujet du Maroc»[14]. Cette montée revendicative se trouvait, de surcroît, gratifiée de l'unanimité du mouvement national autour du principe de la représentativité extérieure du Sultan. Ainsi, les auteurs du Manifeste de l'indépendance du 11 janvier 1944 ont-il tenu à souligner que «le Maroc constitue une unité homogène qui, sous la haute direction de son Souverain, prend conscience de ses droits tant dans le domaine interne que dans le domaine international».

. Mais cette ambiance d'adhésion générale allait progressivement se rétrécir pour n'englober, vers la fin des années 50, que le pouvoir royal et certaines fractions modérées du mouvement national. Le principe de la représentativité extérieure du Roi, sans aller jusqu'à perdre de son fondement, aura à subir une certaine "concurrence de fait" dont les protagonistes majeurs sont le Roi

(13) Cf. HASSAN II. Le défi, Albin Michel, Paris, 1976, p. 219.
(14) Ibid. p. 250.

Mohamed V et la parti de l'Istiqlal. La part assez importante assumée par la formation istiqlalienne dans la lutte anti-coloniale à l'intérieur comme à l'extérieur du pays semble l'avoir déterminée à convoiter, sinon un contrôle exclusif, du moins une participation substantielle à l'activité diplomatique du Maroc indépendant. La réaction du Roi Mohamed V fut prudente et ouverte et c'est ainsi qu'il «est parvenu progressivement à neutraliser l'Istiqlal et à le pousser à rompre sous l'effet de son poids en l'associant au pouvoir sans le lui abandonner»[15]. Le règne du Roi Hassan II allait certainement dissiper toute équivoque au sujet de la représentativité extérieure du pouvoir royal.

B) Le domaine réservé : une constitutionnalisation de la représentativité royale ?

Si la tendance au leadership partisan dominait la scène politique durant les quatre premières années de l'indépendance, c'est parce que le jeu politique souffrait d'une flagrante carence institutionnelle. Au lieu d'un partage constitutionnel du pouvoir, les protagonistes en présence revendiquaient, pour fonder leurs ambitions, leur héritage nationaliste. La lutte contre le colonisateur avait pour conséquence un certain détournement spontané des énergies en faveur d'une revendication prioritaire : l'indépendance. Celle-ci «paraissait être la norme méga - politique. Parfaitement, elle diluait ou "aspirait" les questions d'ordre institutionnel»[16]. Alors que la loi fondamentale, que le Roi avait promulguée pour répondre aux vœux constitutionnalistes de la classe politique, restait muette sur de nombreux points, la constitution de 1962, inaugurant l'ère hassanienne, trancha définitivement en faveur de la suprématie de l'institution royale avec son corollaire le monopole de la représentativité extérieure.

Au fond, il s'agissait moins d'une instauration que d'une consécration. Tout d'abord, le texte constitutionnel a été élaboré suivant le pouvoir constituant

(15 CAMAU (Michel), et al. Les régimes politiques arabes, PUF, Paris, 1990, p. 438.

(16)SEHIMI (Mustapha). Révolution française et mouvement national marocain, in REMMM, n° 52/53, 1989-2/3.

originaire que s'est attribué le Roi et non suivant un pouvoir constituant institué comme l'avaient énergiquement réclamé les forces partisanes. Ensuite, parce que le Souverain n'a fait qu'user de ce que l'on a appelé le principe d'antériorité et de supériorité de son pouvoir; antériorité qui résulte de son statut avant la constitution; la supériorité, elle, procède d'un fonds historico-religieux caractéristique de la Monarchie au Maroc. La constitution n'a fait, donc, comme le précisent certains auteurs, que «codifier certaines modalités du pouvoir royal sans en changer la nature»[17]. Plus encore, si le Souverain n'a pas hésité à rappeler, à l'aube de son règne, que «cette constitution est avant tout le renouvellement du pacte sacré qui a toujours uni le peuple et le Roi»[18], c'est, au juste, pour souligner que l'ordre constitutionnel ne saurait déterminer qu'une partie des prérogatives royales, les autres seraient découvertes et exercées par lui conformément aux exigences politiques et à la nature des circonstances[19].

1 - Le fondement du domaine réservé : la vraisemblance de la lecture extra-constitutionnelle.

La politique étrangère ne peut que subir les conséquences de cette mutation restauratrice du leadership monarchique en voyant s'institutionnaliser, dans la texte comme dans la pratique, un "domaine réservé" au Roi en sa qualité d' "Amir Al Mouminine", "représentant suprême de la Nation" et "garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat". Les prérogatives royales en la matière sont restées immuables et intangibles malgré la succession, depuis 1962, de cinq cycles constitutionnels. Ce bloc intangible de prérogatives embrasse, entre autres, la nomination et la démission des membres du gouvernement - dont le ministre des affaires étrangères -, le pouvoir d'accréditer des ambassadeurs auprès des Etats et des organismes internationaux et de recevoir de deux-ci des

(17) SANTUCCI (Jean- Claude). Chroniques politiques marocaines, CNRS, Paris, 1985, p. 17.
(18) Cf. Discours royal du 18 novembre 1962.
(19) MENOUNI (Abdelatif). Le recours à l'article 19 : une nouvelle lecture de la constitution? in RJEPM, n° 15, Rabat, 1984, p. 34.

ambassadeurs et des représentants, la ratification des traités[20] et le contrôle hiérarchique de la défense en sa qualité de chef suprême des forces armées royales[21].

Force cependant est de relever qu'aucune disposition constitutionnelle n'énonce expressément le principe d'un domaine réservé au Roi. Est-il question ici d'une omission délibéré que justifierait la volonté du constituant marocain de ne pas insister sur une prérogative qui intègre traditionnellement le domaine des compétences exclusives du Roi? Le fondement du domaine réservé serait alors à puiser dans des références historiques. «La Monarchie en tant qu'institution séculaire», précise A. Menouni, «a assuré la représentation de la Nation antérieurement à l'avènement du suffrage et du parlement»[22]. Une perspective connexe est invoquée par un autre publiciste marocain qui considère que, «du point de vue formel, aucune disposition de la constitution n'évoque... cette formule de domaine réservé. Et partant, rien n'y indique la compétence exclusive du chef de l'Etat pour ce qui est des affaires étrangères et du Sahara»[23]. Et de conclure par la suite : «on ne dispose, alors, d'autres recours que de faire référence

(20) L'analyse comparée dégage des nuances marquantes pour ce qui est de la ratification des traités. En effet, la ratification par le chef d'Etat de certaines catégories de traités internationaux est souvent soumise à l'intervention du pouvoir législatif. C'est le cas du Maroc, où la ratification par le Roi des traités engageant les finances de l'Etat est subordonnée à une autorisation explicite du parlement. Cette règle vaut aussi pour la France où le Président de la République ne peut ratifier certaines catégories de traités qu'après habilitation formelle du pouvoir législatif (art. 53 de la constitution de 1958). La procédure nord-américaine en matière de ratification des traités prévoit, elle aussi, l'intervention du Sénat et la nécessité d'une majorité des 2/3. On sait que cette disposition a entraîné la non-ratification du traité de Versailles. En Algérie, ce sont les «traités politiques» - formule assez ambiguë - qui requièrent, selon l'article 158 de la constitution, l'approbation parlementaire. Les traités engageant les finances de l'Etat, eux, peuvent être ratifiés par le Président de la République sans obligation pour lui d'en référer au pouvoir législatif. En Tunisie, le problème de la distinction des catégories de traités ne se pose pas. La ratification des traités, dans ce pays, est une des attributions que le chef de l'Etat exerce sans aucune intervention de l'Assemblée Nationale.

(21) Le contrôle hiérarchique de la défense est révélateur de l'étendue du domaine réservé au Maroc. La constitution marocaine, à la différence de la constitution française (art 21) qui fait du premier ministre le responsable de la défense nationale, ne fait pas dépendre l'armée du gouvernement.

(22) MENOUNI (Abdelatif). Le recours à l'article 19, op. cit.; p. 34.

(23) SEHIMI (Mustapha), in Grande encyclopédie du Maroc, Vol. "institutions", Rabat, 1986, p. 36.

au statut du Roi qui en fait une sorte de tuteur du fonctionnement des pouvoirs publics»[24], et «plutôt que de parler d'un domaine réservé, il conviendrait de parler d'un privilège du Roi de nature extra-constitutionnelle»[25].

D'autre analyses n'en ont pas moins insisté, pour cerner le fondement du domaine réservé, sur la philosophie politique de l'Islam comme élément constitutif de la définition de l'étendue du pouvoir royal. «L'incarnation de l'esprit objectif de la Oumma», relève-t-on à cet égard, «ne peut être qu'une personnalité» qui, disposant d'un pouvoir de commandement devant être perçu dans le sens intégral du terme, la dirige, la guide dans sa marche vers la réalisation de l'esprit de l'Islam.[26]

Il semble, par ailleurs, que la justification du domaine réservé n'est pas à puiser dans les seules spéculations sur le droit constitutionnel marocain ou la philisophie politique de l'Islam. Aux fondements historique, juridique et religieux se superpose une exigence d'ordre pratique : le souci de cohérence dans l'action extérieure[27]. Cette exigence objective et transcendante tend, au demeurant, à faire du domaine réservé une règle universelle[28].

L'élaboration de la politique extérieure au Maroc est donc une prérogative du pouvoir royal autant qu'il est à la fois «l'émetteur premier puisqu'il conçoit et impulse et le récepteur final en ce sens qu'il a pour charge d'interpréter tous les faits qui, dans l'environnement international, concernent le Royaume»[29]. Cette élaboration est également fonction des paramètres subjectifs propres à la personne

(24) Idem, p. 36.

(25) Idem, p. 37.

(26) MADANI (Mohamed). Le parlement marocain : éléments pour une approche, in L'expérience parlementaire au Maroc, Ed. Toubkal. Casablanca, 1985, p. 32.

(27) BENOMARI (Mohamed). Essai sur quelques déterminants de la politique étrangère marocaine, Mémoire de DES, Rabat, 1995, p. 26.

(28) Citons M. Merle : «l'évolution qui transfère à l'échelon le plus élevé de la responsabilité les grandes décisions internationales présente donc un caractère universel en dépit de la différence des régimes, des traditions et des idéologies». Cf. MERLE (Marcel). La vie internationale, Armand Colin, Paris, 1970, p. 135.

(29) SERGHINI (Chaouki). Les déterminants de la politique extérieure marocaine, in Edification d'un Etat moderne, BASRI (Driss) et al, Albin Michel, Paris, 1986, p. 435.

du Roi qui évalue, dans la stricte mesure de ses convictions personnelles, la cadence et la tactique de toute entreprise diplomatique engageant le Maroc, définit les critères présidant au choix des opérateurs diplomatiques nationaux[30], détermine le cadre et les limites des alliances et traduit les priorités. Aussi convient-t-il de relever les traits constitutifs du tempérament diplomatique du Roi qui conjugue modération et pragmatisme, réserve et esprit d'initiative. La valorisation de la tradition gaulliste en la matière fournit un autre élément d'éclairage[31]. Ainsi si le domaine réservé reste incontesté, c'est que la stature personnelle du Roi a amplement contribué à l'établir.

2 - Représentativité parlementaire et signification du domaine réservé.

L'existence d'un pouvoir législatif doté, lui aussi, d'une essentielle fonction représentative pourrait se révéler, a priori, porteuse de certaines ambiguïtés. Les membres du parlement, ainsi que le confirme l'article 36 de la constitution, détiennent leur mandat de la Nation. En bonne théorie constitutionnelle, ils sont en droit de s'occuper de toute question engageant, à une échelle considérable, les intérêts de la Nation. Le constituant marocain leur a réservé la compétence d'autoriser la ratification des traités engageant les finances de l'Etat (art. 31), de suivre l'action extérieure du gouvernement dans le cadre d'une commission permanente (art. 42), de poser des questions aux membres du gouvernement dont le ministre des affaires étrangères (art. 55), d'approuver le programme du gouvernement et de se prononcer par là-même sur sa future politique extérieure (art. 60).

(30) D'après une certaine étude, trois critères président au choix par le Souverain du ministre des affaires étrangères : "la compétence, la participation au combat national et la fidélité et l'attachement au Roi" Cf. IHRAI (Saïd). Pouvoir et influence : Etat, partis politiques et politique étrangère au Maroc, Edino, Rabat, 1986, p. 35.

(31) Sur les affinités entre l'héritage gaullien et le style hassanien en matière de politique étrangère, voir NIGOUL (Claude). De Gaulle et hassan II : Style et méthodes en politique étrangère, in De Gaulle et le Maroc, SEHIMI (mustapha), Coord, Publisud.Paris, 1990, p. 179 et sq. Commentant la conception gaulienne du domaine réservé, le doyen Vedel précise que celui-ci est fondé sur la distinction entre basse et haute politique, cette dernière "devant échapper aux querelles partisanes parce que portant sur l'essentiel". Cf. VEDEL (Georges). Haute et basse politique dans la constitution de 1958, Preuves, Paris, 1960, p. 17.

ceci étant, l'application de l'article 31 renferme théoriquement le risque de s'inscrire en faux contre les dispositions de l'article 19 de la constitution. La subordination de la ratification par le Roi d'un traité engageant les finances de l'Etat à l'approbation parlementaire poserait, en cas de majorité hostile, un problème lourd de conséquence : le Roi, représentant suprême de la Nation, se verrait empêché de vouloir pour elle parce qu'un organe de représentation intermédiaire s'interpose entre eux[32]. Si cette situation peut paraître normale pour un chef d'Etat occidental, ce ne pourrait être le cas pour le Maroc où le Roi règne suivant des règles de non-concurrence politique.

Les atouts politiques du Roi semblent, néanmoins, assez décisifs pour contourner toute situation susceptible de rétrécir son pouvoir d'intervention en matière de politique étrangère. Le recours à l'interprétation de la constitution est sans conteste la ressource la plus déterminante[33]. S'agissant de l'article 31, il est bien évident qu'il ne s'agit là que d'un cas isolé qui fait, au surplus, de la compétence du Roi en matière des relations internationales la règle et celle du parlement l'exception[34]. Du reste, si le constituant marocain a opté pour l'intervention du parlement dans la ratification des traités engageant les finances de l'Etat, ce choix est dicté moins par la volonté de marquer un transfert de compétence en faveur du parlement que par un souci de mieux répondre à des exigences d'ordre essentiellement procédural. Le parlement ayant la maîtrise des matières budgétaires et financières, il est tout à fait naturel qu'il exerce son contrôle sur les traités et les conventions qui peuvent avoir des incidences financières[35].

(32) ZOUITNI (Hammad). Les rapports entre le Roi et le parlement à propos des articles 19, 31 et 68 de la constitution marocaine, in Droit et pratique au Maroc, BA MOHAMMED (Najib), Coord, FSJES, Fès, 1994, p. 796.

(33) La lecture royale de la constitution a très tôt dégagé que celle-ci ne donne pas au parlement et au gouvernement de pouvoir, "elle leur donne des charges, elle leur donne des obligations". Cf. Conférence royale de presse du 13 décembre 1962, in Le Maroc en Marche, publications du ministère de l'information, Rabat, 1965.

(34) ZOUITNI (Hammad). Les rapports entre le Roi et le parlement, op. cit., p. 77.

(35) KADIRI (Abdelkader). Constitution marocaine et droit international public, Revue de droit et d'économie, Fès, n° 13, 1996, p. 62.

Le domaine réservé s'appuie, par ailleurs, sur la nature du système constitutionnel marocain qui tranche, dans un certaine mesure, par la densité politique et symbolique des dispositions relatives au pouvoir royal. L'article 19, de par le caractère juridiquement mouvant de son énoncé, permet au Roi de «maîtriser l'imprévisible»[36]. Les dispositions de cet article, qui font du Roi le garant de «l'indépendance de la Nation et (de) l'intégrité territoriale du royaume dans ses frontières authentiques», participent de la volonté du constituant marocain d'étendre le pouvoir d'appréciation du Souverain en la matière. L'imprécision du terme "authentiques", sa connotation plus historique et politique que juridique laissent une grande latitude au Roi dans la définition de l'espace national et l'établissement d'une stratégie pour la récupération des territoires spoliés[37]. On sait que cette latitude d'appréciation a permis au Roi de prendre des initiatives unilatérales en matière territoriale. C'est le souverain qui a pris l'initiative de reconnaître en 1969 la République Islamique de Mauritanie et d'abandonner en 1981 la stratégie du "dossier clos" au profit de celle du référendum d'autodétermination. Il va sans dire que les réserves exprimées par certaines forces partisanes à ce sujet[38], n'ont pas empêché l'aboutissement de ces deux initiatives.

Le domaine réservé n'en reste pas moins soumis à des limites objectives. Si en principe cette notion suppose, comme l'indique son libellé même, que le Roi ait les mains libres pour décider des affaires relevant de la politique étrangère, cette hypothèse ne saurait couvrir la totalité des situations concrètes étant bien noté que l'action du Souverain en la matière est naturellement appelée à tenir compte des paramètres politiques, institutionnels et normatifs qui encadrent la vie nationales. A cette contrainte d'ordre interne, il conviendrait d'ajouter une autre de portée exogène et qui tient à la nature même de l'action extérieure, celle-ci étant par définition destinée à opérer sur un terrain contraignant mettant en présence des entités souveraines et, a priori, rivales. Au demeurant, «le Roi, comme l'a fait

(36) MENOUNI (Abdelatif). Le recours à l'article 19..., op. cit., p. 27.

(37) Ibid. p. 33.

(38) Il s'agit en particulier du parti de l'Istiqlal pour ce qui est de la reconnaissance de la Mauritanie et de l'USFP pour ce qui est de l'acceptation du référendum d'autodétermination.

remarquer A. R. Guédira, ne fait que déterminer les grandes orientations de la politique étrangère, la mise en œuvre, elle, revient à l'appareil de l'Etat et notamment à notre diplomatie»[39]. C'est conclure finalement que le Roi ne tend à maîtriser que la fonction d'adaptation, fonction dont il cherche à se servir pour équilibrer les exigences des partenaires tant internes qu'externes. C'est cette fonction ou plus proprement cette prérogative d'adaptation qui constitue, à notre sens, le ressort incontesté de la compétence royale en matière de politique étrangère.

(39) Cf. Jeune Afrique, n° 994, 1980.

CLASSE POLITIQUE ET INSTITUTIONNALISATION PARLEMENTAIRE AU MAROC DEPUIS 1977

*Mª Angustias PAREJO FERNADEZ**

I - Un modèle d'analyse de renouvellement du personnel parlementaire.

L'élite parlementaire offre un niveau d'analyse particulier des élites politiques. L'étude de la classe politique parlementaire[1] permet de reformuler quelques-unes des relations fondamentales entre la "classe élue" et les processus de changement de régime.

Dans le cas du Maroc, il s'agirait de comparer l'expression presque unanime qui situe en 1977 le début de l'expérience démocratique et l'apparition d'une nouvelle classe politique. Les élections de 1977 et le Parlement qui en découle sont les points d'inflexion d'un système politique encore convalescent de l'état d'exception. De la manière dont ceci a été posé par bon nombre d'auteurs qui ont étudié ce problème, nous essayerons de mettre en relation le processus de changement de régime avec la situation du Parlement, en ayant toujours comme cadre de référence le système politique marocain. Ainsi, nous étudierons la consolidation du système politique en nous en tenant à l'une de ces composantes, le

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

(1) On utilisera le terme "classe parlementaire" dans le sens d'une sous-espèce de la classe politique, étant donné que c'est celui le plus communément employé par les spécialistes, sans entrer dans la polémique "élite-classe politique".

Parlement. Du point de vue théorique, le Parlement continue d'occuper une place centrale dans le système politique, et ceci en admettant encore l'existence d'une certaine crise dans les parlements occidentaux[2] et, dans le cas présent, malgré la nature singulière et les fonctions du Parlement Marocain[3].

Ainsi, dans ce travail, notre hypothèse de départ[4] sera l'existence d'un lien entre le processus de démocratisation du système politique marocain et le type de personnel perlementaire pendant la période "d'ouverture et de consolidation démocratique" [5] (1977-1993). Les ciments d'une telle hypothèse ne sont autres

(2) Cette crise se reflète dans la controverse suscitée parmi les spécialistes au sujet de la transformation du rôle de la prise de décisions dans les Chambres législatives. Même si l'on admet l'existence de ladite crise, d'après Cotta, le Parlement continue à développer deux fonctions primordiales à l'intérieur du système : d'abord, il est nécessaire de reconnaître son important rôle de structure d'équilibre et de régulation de la dynamique compétitive du système démocratique. De plus, en second lieu, les processus d'équilibre et de régulation du système de partis ont lieu à l'intérieur du Parlement. Maurizio Cotta, "Classe politicia e instituzionalizzione del parlemento, 1946-1972", Rivista Italiana di Scienze Politica, vo. 6, 1976, pp. 71-110 et Classe politica e parlemento in Italie, 1946-1976, Il Mulio, Bolonia, 1979, pp. 279-362.

(3) Certaines études illustrant ceci peuvent être : Ahmed Belhaj, Le parlement marocain 1977-1983, la Porte, Rabat, 1984; Mohamed Madani, "Le Parlement marocain : éléments pour une approche", l'Expérience parlementaire au Maroc, Toukbal, Casablanca, 1985; Zouhir Mdhaffar, le pouvoir législatif au Maghreb, Imprimerie Officielle de la République Tunisienne, Tunis, 1989; Abdellah Boudaharaïn, "La technique législative marocaine en question", le Parlement et la pratique législative au Maroc, Toukbal, Casablanca, 1985, pp. 119 à 128. Mohamed Karami, la fonction législative en droit marocain, Afrique Orient, Casablanca, 1992; Faouzia Zhiri, les fonctions de législation et de contrôle de la Chambre des Représentants (Etude de la législature 1977-1983). Thèse d'Etat, Université Rabat, 1985, et "Réflexions sur l'exercice de la fonction de contrôle de la Chambre des Représentants durant la législature 1977-1983", l'Expérience parlementaire au Maroc, Toukbal, Rabat, 1985, pp. 95 à 111; et Fikri El Kebir, "le pouvoir d'amendement du Parlement en matière financière", l'Expérience parlementaire au Maroc, op. cit., pp. 137 à 147.

(4) Nous recueillons l'hypothèse que formulerait en des termes similaires le professeur Moran, ainsi que, par la suite, nous nous laisserons guider par certains aspects recueillis dans son étude sur la classe parlementaire espagnole de 1977 à 1986. Maria Luz Moran, "Un intento de analisis de la "classe parlamentaria" espanola : Elementos de renovacion y de permanencia (1977-1986)", REIS, 45, 1989, p. 66.

(5) Un tel détail corrobore la lecture du professeur Sehimi, qui unit la question de la rénovation de la Chambre et le processus de consolidation de la démocratisation : "... il peut paraître évident que la nouvelle Chambre a assuré un renouvellement qualitatif des élites politiques, d'abord, parce que le processus de démocratisation s'est consolidé avec la législative ouverte en 1984 prouvant que l'option adoptée en 1976-77 n'est pas réversible". Mustapha Sehimi, "Les élecions législatives au Maroc", Rv. Maghreb-Machrek, 107, 1985, pp. 46 et 47.

que la prise en considération de relations d'interdépendance entre le processus de transition et la consolidation démocratique, et la consolidation de l'institution parlementaire.

A cet effet, nous aborderons l'analyse du renouvellement parlementaire depuis les budgets de consolidation et d'institutionnalisation du Parlement proposé par Polsby[6]. Nous dirons que ce sera un recours partiel car nous étudierons seulement une acception du concept d'institutionnalisaion selon laquelle le Parlement émerge comme une institution complexe et autonome qui s'autorégule et qui est autosuffisante. Avec cet instrument d'analyse, nous partons de la supposition que le processus d'insitutionnalisation du Parlement marocain permet de mesurer d'une certaine façon les rythmes et les réussites du processus de "démocratisation politique" au Maroc.

Des trois indicateurs que Polsby propose pour étudier l'institutionnalisation (autonomie, complexité interne de l'institution et cohérence), nous nous limiterons seulement à l'étude de l'institution dans ses rapports aux structures politiques adjacentes. Cette dimension permet d'évaluer la capacité de la Chambre à réguler son propre développement. L'élément qui correspond à cet aspect est sans aucun doute, le renouvellement et le recrutement du personnel parlementaire. Laissant de côté l'aspect du recrutement de la classe parlementaire pour notre étude sur la dimension de l'autonomie, nous nous réfèrerons seulement au renouvellement du personnel parlementaire. En ce qui concerne cet aspet concret, l'hypothèse clé est "qu'il existe un point optimal d'équilibre entre un Parlement trop ouvert et discontinu et un Parlement excessivement fermé et continu"[7], de telle forme que s'il existe un fort taux de renouvellement du personnel parlementaire, on empêche l'émergence d'une classe parlementaire homogène porteuse de styles d'autorité communs, capable de donner naissance à un consensus d'objectifs

(6) Nelson Posby, "The Institutionalization of U. S. House of Representantes", The American Political Science Review, vol. LXIII, 1968, pp. 144 à 168. Postérieurement, quelques auteurs ont basé leurs études sur les postulats de cette œuvre, comme M. Cotta, op. cit., pp. 71-110, et Maria Luz Moran, op. cit., pp. 61 à 84.

(7) Maria Luz Moràn, op. cit., p. 72.

et de procédures et capable d'articuler de la même façon une culture institutionnelle propre aux parlementaires. A moyen ou à long terme, un degré excessif de renouvellement provoque une baisse de l'autonomie du Parlement et empêche sa pleine institutionnalisation. D'autre part, si l'absence de renouvellement domine, on élimine le degré de perméabilité nécessaire entre les systèmes politique et social et le Parlement, affectant ainsi de manière négative le processus d'institutionnalisation.

Afin de pouvoir souligner quelques règles communes dans la constitution et, s'il y a lieu, la consolidation d'une nouvelle classe parlementaire, nous étudierons une période de seize ans (1977-1993). L'univers étudié s'élève à 906 parlementaires qui composent le total des trois législatures de l'étape "démocratique"[8]. A travers l'analyse du renouvellement et de la permanence du personnel parlementaire, nous pourrons avancer quelques données sur l'autonomie et l'institutionnalisation du Parlement marocain[9] tout au long de cette période historique.

Mais avant d'entrer directement dans l'étude du renouvellement, voyons ce que suppose la période commencée en 1977 dans l'expérience parlementaire marocaine depuis l'indépendance.

Le parlement de 1977 est le corrolaire d'un processus de négociation long et difficile : la normalisation de la vie politique devait nécessairement passer par la recherche d'une solution associant toutes les forces vives de la nation, ou du moins,

(8) Les sources utilisées ont été nombreuses. Nous avons élaboré la liste de parlementaires de 1977 à partir d'un document du Secrétariat Général de la Chambre des représentants de 1977 et des annexes que le professeur Sehimi apportait sur les députés dans son étude sur les législatives de 1977. M. Sehimi, Etude des élections législatives au Maroc, Somadec, Casablanca, 1979. Nous avons élaboré la liste des parlementaires de 1984 en comparant une documentation incomplète des Services des Affaires Sociales du Parlement avec les listes des partis politiques et avec les informations du Service du Personnel du même Parlement. Nous avons élaboré la liste de 1993 grâce à la documentation émanant du Service du Personnel du Parlement dans les premières semaines du début de la législature de 1993.

(9) Sur les expériences parlementaires qu'il y a eu jusqu'en 1977, voyez : A. El Kadiri, La première expérience parlementaire (1963 - 1965), Mémoire DES, Rabat, 1972. N. Bamohamed, Le Parlement dans le système politique marocain, thèse d'Etat, Université de Lille, 1982. C.Palazzoli, Le Maroc Politique de l'indépendance à 1973, Sindbad, Paris, 1974.

le maximum d'entre elles, élément sans lequel l'expérience serait vouée à l'échec. Mais, ni les multiples ouvertures de Palais en direction des partis d'opposition, ni la révision constitutionnelle de mars 1972 n'ont permis de débloquer le système. Le consensus instauré autour du thème mobilisateur des provinces sahariennes réussira seulement à normaliser le climat politique raréfié. Un élément idéologique basé sur l'exploitation de la cohésion nationale face au danger extérieur[10] aidera au rapprochement entre le Souverain et l'opposition permettant la réactivation du jeu politique. Cette nouvelle phase de l'histoire politique du Maroc inaugurée en 1977 répond à l'inquiétude de recréer un équilibre neutralisateur avec le concours des partis politiques "qui doivent se redéfinir à la lumière d'une nouvelle conjoncture et dans la perspevtive d'une intégration dans un système qu'ils avaient fortement discrédité"[11]. Il conviendrait de s'interroger sur la capacité de ce système, et en particulier de l'institution parlementaire, à maintenir de façon durable et avec efficacité cet équilibre intégrateur et neutralisateur, et en même temps et paradoxalement, à promouvoir une modernisation et une démocratisation du système politique.

II - Une nouvelle classe sur la scène parlementaire

D'après la doctrine marocaine, on admet presque de manière unanime que, suite aux élections de 1977, une nouvelle élite parlementaire s'est constituée et investit le domaine politique[12]. Cependant, ce qui n'est pas complètement clair, c'est le rapport entre le renouvellement et le maintien d'une élite et l'évolution des hiérachies sociales, et si cette nouvelle classe parlementaire constitue ou non le principal appui du régime[13]. Nous ne sommes pas sûrs non plus que ces présences

(10) Jean-Jacques Regnier, "Monarchie et forces politiques au Maroc", Introduction à l'Afrique du Nord contemporaine, CRESM, CNRS, Paris, 1975, p. 355.

(11) N. Bamohamed, op. cit., p. 225.

(12) Ce détail est mis en relief dans le œuvres de deux spécialistes en la matière : Mohamed Brahimi, le processus de démocratisation au Maroc : Les élections législatives de 1977, mémoire DES, Rabat, 1986, pp. 19, 138 et 247. M. Sehimi, Etude des élections législatives au Maroc, op. cit., p.115.

(13) M. Brahimi, op. cit., pp. 22 et 23.

nouvelles constituent un révulsif dans le domaine des valeurs et des comportements démocratiques. Ce que nous pouvons vérifier, c'est si le Parlement de 1977 accueille véritablement une nouvelle classe parlementaire et quel est l'élément de rupture avec les expériences parlementaires précédentes. Pour cela, rien de mieux que de verifier l'existence d'un élément de base de disconstinuité représenté par la faillite du système démocratique qu'a supposé le Parlement de 1970. Dans les rares études sur l'élite parlementaire marocaine, à peine prête-t-on attention à l'aspect du renouvellement[14], bien que tous les forums spécialisés, aient insisté sur la rare présence de députés de 1970 dans les parlements ultérieurs, infime en 1977 et nulle en 1984 et 1993.

Néanmoins, selon nos données, la rare présence n'est pas si petite que nous pourrions le déduire des informations du Service Electroral du Ministère de l'Intérieur. Cette source officielle estimait à 8 le nombre de députés de 1970 ayant obtenu un siège en 1977[15], alors que nous l'avons quantifié en un total de 40 personnes, ce qui représente 14,9% du total des membres de la Chambre des Représentants de 1977[16].

Dans le Parlement de 1984, les Parlementaires provenant de 1977 sont 31, soit 10,1% de la Chambre qui, cette année-là, comptait 306 députés. Dans le Parlement de 1993, de 333 membres, et contre tout pronostic, nous trouvons 12 parlementaires (soit 3,6%) ayant à leur actif l'expérience de 1970. Exceptant toutes les distances et si nous nous en tenons seulement aux chiffres pour la comparaison dans la 1ère législature démocratique marocaine (1977), on atteint un degré de permanence similaire au cas italien, où les députés avec une expérience

(14) On affirme simplement l'existence du renouvellement, mais on n'effectue pas d'études comparatives, et l'on n'apporte pas non plus de chiffres corroborant une telle affirmation. Seul Sehimi, dans une note en bas de page dans son étude sur les élections de 1977 apporte quelques données. M. Sehimi, Etude des élections législatives au Maroc, op. cit., p. 115, nota 1.

(15) Ibidem, p. 115.

(16) Le Parlement de 1977 avait 267 membres, et celui de 1970, 240. Les 40 députés qui récupèrent leur siège par rapport au Parlement de 1970 représentent 16,6% de cette Chambre.

parlementaire faciste représentaient 15% de l'Assemblée Constituante. Quant au cas espagnol, il se situe dans la même bande de fréquence avec 12,9% de présence de parlementaires franquistes dans la législature constituante. Toutefois, les IIè et IIIè législatures démocratiques marocaines se situent, dans ce cas, au-dessus des niveaux italien et espagnol. Alors qu'en 1984,au Maroc, la présence de députés de 1970 atteint 10,1%, en Espagne la présence de parlementaires franquistes dans la Ière législature démocratique de 1979 est de 8,6%; en Italie, la présence de députés facistes se réduit sensiblement dans la Ière législature, atteignant seulement 3%, et disparaît complètement dans la seconde législature démocratique[17].

La présence de ces députés de l'état d'exception se concentre dans les partis dits gouvernementaux (RNI, PND, MP, UC et MNP), élément logique si l'on tient compte de la composition de la Chambre de 1970, où les "neutres"[18] et les membres du Mouvement Populaire arboraient 91,25%; les 8,25% restants se devaient aux candidatures sans l'investiture des membres des partis respectifs du PI, PDC, UNFP et de l'Ordre des Travailleurs.

La permanence des députés de 1970 dans chacune des trois législatures par rapport à l'univers total des 906 parlementaires étudiés[19], situe la première législature en première position avec 4,4% de maintien. En 1984, le degré de maintien diminue d'un point, se situant à 3,4%. Dans la IIIè législature de 1993, le niveau de continuité d'éléments de 1970 se situe à 1,3%.

(17) Les données pour la comparaison entre les expériences italiennes et espagnoles sont tirées de Maria Luz Moràn, "Un intento de anàlisis de la clase parlementaria espanôla...", op. cit., pp. 72 à 74.

(18) On a donné le qualificatif de "neutres" à tous les députés qui se sont présentés aux élections sous l'étiquette d'indépendants; il s'agit en majorité de notables locaux et de techniciens de l'Administration. En 1970, les parlementaires neutres possèdaient 159 sièges, 60 du MP, 8 du PI, 2 du PCD, 1 de l'UNFP et 10 de l'Ordre des Travailleurs (Bamohamed, 1982).

(19) Ce chiffre de 906 est le résultat de la somme des sièges des trois parlements de 1977, 1984 et 1993, qui sont de 267, 306 et 333 sièges respectivement.

TABLEAU 1

Présence de députés de 1970 dans les trois législatures

Législature	UC	MP	RNI	MNP	PND	INDP	TOTAL Législature	% par rapport législatures	% par rapport aux 3 législatures
1977	-	11	16	-	11	2	40	14,9 %	4,4 %
1984	8	11	9	-	3	-	31	10,1 %	3,4 %
1993	1	2	5	2	2	-	12	3,6 %	1,3 %

Source : Elaboration personnelle

Ainsi, nous pouvons conclure qu'il existe une présence effective du personnel parlementaire de la nouvelle période démocratique d'éléments d'un Parlement comme celui de 1970, puni de l'oubli conscient dans les rapports de l'Administration pour affirmer la rupture totale avec les pratiques du passé. Cependant, les pourcentages ci-dessus rendent compte des indices de renouvellement par rapport à l'Assemblée de l'Etat d'exception légèrement supérieurs à 90%, ce qui dilue cet élément apparemment négatif[20].

Les partis qui recueillent majoritairement cet héritage de 1970 sont le MP et le RNI, avec 26, 9% et 16,6% respectivement par rapport au potentiel de leurs groupes dans les trois législatures. Cependant, si l'on s'en tient au niveau de maintien de ces partis par rapport à l'univers total de l'échantillon, le leadership s'inverse en faveur du RNI, qui se situe à 3,3%, suivi du MP avec 2,6%.

(20) En 1977, 85% des parlementaires n'avait pas participé au Parlement de 1970. Seuls 4,8% provenaient du Parlement avorté de 1963, antérieur à l'état d'exception. En 1984, 88 % des députés ne venait pas du Parlement sans opposition de 1970. En 1993, le nombre des non-contaminés par le Parlement de la rupture démocratique s'élève à 96%.

TABLEAU 2

Présence de députés de 1970 dans une des trois législatures selon les différents groupes parlementaires

PARTIS	ELECTIONS 1977	ELECTIONS 1984	ELECTIONS 1993	A*	B**	C***
UC	-	8	1	9	6 %	0,9 %
MP	11	11	2	24	16,9 %	2,6 %
RNI	16	9	5	30	16,6 %	3,3 %
MNP	-	-	2	2	8 %	0,2 %
PND	11	3	2	16	15 %	1,7 %
INDEPEN-DANTS	2	-	-	2	14,2 %	0,2 %
TOTAUX	40	31	12	83	13,4 %	9,1 %

Source : Elaboration personnelle.

* Total de personnes qui se répètent au moins une fois dans une des trois législatures.

** Pourcentage par rapport au poids du groupe politique dans les trois législatures.

*** Pourcentage par rapport au total de l'échantillon des 906 députés.

Toutefois, il ne faut pas oublier à la lecture du tableau 2 la persistance en nombre total de 83 députés de 1970 dans le total de l'univers composé par les parlementaires des trois législatures de 1977, 1984 et 1993. Ce chiffre, 83, est le résultat de la somme des différents jeux de combinaisons possibles.

TABLEAU 3

Présence de députés de 1970 dans une, deux ou trois législaturas

Législatures	RNI	PND	MP	UC	INDP	TOTAL	% Législature	% Univers Total
Dans 1 législature	8	7	4	3	-	22		2,4 %
70-77	6	5	3	-	-	14	5,2 %	
70-84	-	1	1	3	-	5	1,6 %	
70-93	2	1	-	-	-	3	0,9 %	
Dans 2 législatures	7	6	8	1	1	23		2,53 %
70-77-84*	7	5	4	-	1	17		
70-84-93**	-	1	4	1	-	6		
Dans 3 législatures	3	1	4	-	1	9		0,99 %
70-77-84-93***	3	1	4	-	1	9	0,99 %	
Total 3 législatures	18	14	16	4	2	54		5,9 %

Source : Elaboration personnelle.

* On tient compte des partis auxquels appartiennent les députés en 1977.

** On tient compte des partis auxquels appartiennent les députés en 1977.

*** On tient compte des partis auxquels appartiennent les députés en 1977.

Cela signifie que l'on ne compte pas la présence de députés de 1970 dans deux législatures, ou dans les trois législatures qu'il y a eu. Ainsi, la continuité de parlementaires de 1970 dans une seule législature (sans distinguer laquelle) est de 22 cas. Ceux qui cumulent leur présence dans deux législatures seraient 23 personnes, alors que le maintien du personnel parlementaire de 1970 dans les trois Chambres du processus démocratique se réduit à 9 membres.

Avant de clore le thème de la discontinuité que suppose le Parlement de 1977 par rapport à celui de 1970, nous aimerions souligner que, à l'intérieur du noyau dur de maintien composé par neuf parlementaires qui sont présents dans les trois législatures, on enregistre des taux élevés de fidélité au parti.

Les sigles des députés ne souffrent pratiquement aucune modification, excepté le passage d'un indépendant en 1977 au RNI en 1984[21], l'incorporation d'un député du RNI en 1977 à l'UC en 1984[22], et la ségrégation de 2 députés du MP en 1984 qui portent le sigle MNP en 1993[23].

TABLEAU 4

Députés de 1970 qui se maintiennent dans les trois législatures

Législatures	RNI	PND	MP	UC	MNP	INDP	TOTAL	% législature	% Univers Total
1977	3	1	4	-	-	1	9	3,3 %	0,9 %
1984	3	1	4	1	-	-	9	2,9 %	0,9 %
1993	3	1	2	1	2	-	9	2,7 %	0,9 %

Source : Elaboration personnelle.

(21) Il s'agit du député Abdelaziz El Ouazzani.

(22) Mohamed Sahraoui.

(23) cette division dans les files "Populaires" entre les partisans de Laenser et Ahardan se traduit par l'incorporation au nouveau parti de Ahardan, le MNP, de Mohamed Archane et Ait Raho Hassain Addi Ou Bihi.

III - Faiblesse du système des partis. Un système à construire

La rare complexité du système des partis[24] marocain suite à l'indépendance peut se vérifier dans les trois partis qui composent le Parlement de 1963, l'Istiqlal, l'UNFP (qui représentent le Mouvement National), et le FDIC qui répondait, non sans ambigüité, à une initiative politique proche du Palais.

Dans les années 60, le FDIC illustre la logique de la Monarchie à construire des majorités solides qui appuient son travail de gouvernement. Cette stratégie encouragera, toujours en coulisses, la création de divers partis dans différentes élections : le RNI en 1977, le PND qui se disloquerait lors de cette même législature du RNI, l'UC en 1984 et le MP en 1993[25]. Si nous y ajoutons la division du Mouvement National (PI, UNFP, PPS, PDI), ses différents scissions à gauche (USFP et OADP) et l'existence d'une petite constellation de partis mineurs, nous obtiendrons le cocktail de sigles qui forment le paysage des partis politiques marocains nourrit par les différentes expériences parlementaires. Le nombre élevé de formations politiques parlementaires et la cadence dans l'apparition de certaines d'entre elles nous induit à penser que nous sommes peut être face à un Parlement utilisé comme laboratoire de multiples essais où fabriquer des majorités, consolider certains partis politiques et en neutraliser d'autres en les intégrant à l'intérieur du système. Le tableau 5 reflète la composition des principaux groupes parlementaires au cours des trois législatures; on y perçoit le degré de variation du poids des différents partis et la volatilité de certaines formations politiques.

(24) Nous employons cette expression seulement pour parler du panorama des partis marocains. Nous maintenons une certaine réserve et prudence face à l'utilisation du concept dans toute sa signification.

(25) Bien que dans ce cas l'on n'accepte pas de façon unanime la présence du Palais dans la rupture du mouvement haraqa. Pour de nombreux observateurs, le MNP répond au refus d'Ahardan d'être écarté de la direction de son propre parti. Ahardan n'obtient pas l'autorisation royale dans sa tentative pour reprendre la direction du MP et se voit contraint à constituer un nouveau parti avec un nouveau sigle, le MNP.

TABLEAU 5

Composition des différents groupes parlementaires dans les trois législatures

PARTIS	I Legislature (1977)	II Legislature (1984)	III Legislature (1993)	Total 3 Legislature	% Univers Total
RNI	84	60	35	179	19,7 %
PND	57	25	24	106	11,6 %
PI	53	41	51	145	16 %
MP	41	47	54	142	15,6 %
USFP	13	39	56	108	11,9 %
UMT	6	5	3	14	1,5 %
MPDC	1	-	-	1	0,1 %
PPS	1	2	13	16	1,7 %
PA	1	-	-	1	0,1 %
UC	-	83	67	150	16,5 %
OADP	-	1	2	3	0,3 %
PUSN	-	1	-	1	0,1 %
MNP	-	-	25	25	2,7 %
PDI	-	-	1	1	0,1 %
INDEP	10	2	2	14	1,5 %
TOTAL	267	306	333	906	100 %

Source : Elaboration personnelle à partir de nos propres listes.

Sans aucun doute, le plus notable du Parlement de 1977 est l'apparition d'une solide majorité articulée par les files des parlementaires dits independants qui ultérieurement créeront le RNI (concrètement, l'année suivante, en octobre). Ces 141 députés, avec l'appui incontestable du groupe parlementaire du MP fournit une majorité plus qu'absolue pour éviter les risques qui se sont produits en 1963[26] et garantir une expérience parlementaire tranquille et contrôlée. Avec le RNI émergeait une armée de techniciens, bureaucrates, et une certaine fraction de la bourgeoisie urbaine et du monde des affaires.

42% du groupe parlementaire primitif du RNI obtient son siège au suffrage indirect. Cette modalité électorale, en plus de fournir un évident niveau de contrôle et de direction du processus électoral, répond à l'organisation du consentement des intérêts professionnels.

Ce type de représentation consacre l'émergence d'une nouvelle élite économique plus "capitaliste", parfaitement intégrée dans les circuits de l'économie moderne, largement ouverte vers l'extérieur et commodément soutenue par les appareils de l'Etat[27].

Avec le RNI, le MP obtient également 39% de ses sièges au suffrage indirect[28]. Ces deux partis réduisent la présence du PI dans les Chambres professionnelles à 4 députés sur un total de 88, ce qui réduit l'influence de ce type de représentation dans son groupe parlementaire à 7,5%. De cette manière, le Parti de l'Istiqlal, assez représentatif d'une fraction de la bourgeoisie urbaine et du monde des affaires, se voit farfelu de supposer que la genèse des Indépendants soit due au besoin de ne pas laisser l'Istiqlal occuper le terrain[29]. Pour étayer une

(26) En 1963, la formation pro-gouvernementale, le FDIC, comptait 47,9% des sièges de la Chambre des Représentants et le Mouvement National, le PI et l'UNFP, 47,9% également.

(27) M. Brahimi, op. cit., p. 247.

(28) Cependant, la qualité de la représentation indirecte du Mouvement Populaire est bien différente. Sa présence dans les Chambres d'Agriculure confirme sa vocation de parti rural.

(29) Ce besoin ne se faisait pas sentir pendant la période de l'état d'exception, où le monde des affaires avait directement accès aux centres de pouvoir. La bourgeoisie a du raisonner adroitement en termes d'intérêt : la meilleure option pour ne pas s'éloigner de l'Etat n'est autre que de former un bloc autour des leaders connus pour maintenir ainsi d'excellentes relations avec l'Administration. Mohamed Brahimi, "La représentation politique des intérêts professionnels", Rv. JPEM, 22, 1989, p. 248.

telle argumentation, nous pouvons citer la contribution de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rabat-Salé dans les réunions préparatoires pour organiser le Mouvement des Indépendants, et sa délégation de trois membres pour participer à la Commission préparatoire du Congrés Constitutif[30]. Il faut supposer que ce militantisme ne se pratiquera pas seulement à Rabat, mais à grande échelle dans l'ensemble des Chambres du Maroc.

En 1980 la division surgit dans les files du RNI, montrant deux groupes bien distincts : les indépendants démocrates de Ali Kacimi et les indépendants libéraux fidéles à Osman. Le groupe Kacimi[31] se constituera en Parti (le PND) en 1981, célébrant son congrés constitutif un an plus tard. On doit davantage ce nouveau parti et ce nouveau groupe parlementaire à la "valorisation du *status* de certaines élites traditionnelles"[32] et à une manœuvre du Pouvoir ayant besoin d'une nouvelle opposition parlementaire suite à l'abandon du Parlement par l'USFP, qu'à de profondes différences doctrinales et politiques. Ainsi, le RNI devait assumer son rôle de véritable opposition et le PND celui d'appui au Gouvernement où il détenait 4 portefeuilles ministériels.

En 1984 apparaît une nouvelle étoile dans la constellation des forces gouvernementales, l'UC. Avec la création de ce parti, l'Administration tente d'encadrer et de canaliser les disponibilités que manifestent les classes sociales intermédiaires. Il s'agit d'une clientèle de fonctionnaires, professeurs, jeunes cadres et professions libérales. Une clientèle jeune et cultivée, attentive à la vie politique et désireuse d'y participer, étrangère aux contencieux historiques des partis nationalistes. Cependant, l'UC n'a pas répondu aux attentes que suscitait sa

(30) Voir à ce sujet Revue Attanmia de la Chambre de Commerce et d'Industrie de Rabt-Salé. Nouvelle série, 3, 1978, pp. 22-23.

(31) Bien qu'on l'appelle ainsi, ceci n'exclut pas le protagonisme dans la scission de personnalités comme Khali Hanna Ould Errachid et Arsalan El Jadidi lui-même, leader induscutable des "troupes" démocrates.

(32) Ainsi Sehimi voyait-t-il la nouvelle formation politique peu après leur congrès constitutif. A ce moment-là, le professeur Sehimi demandait quelles possibilités d'avenir aurait le PND, soupçonnant une certaine volatilité comme dans des expériences antérieures, FDIC et PSD. Cependant, le temps et une certaine aide de l'administration ont consolidé le PND dans les trois législatures étudiées. Mustapha Sehimi, "Le PND. Quelles Chances?, Lamalif, 137, 1982, p. 5.

création. Malgré ses douze ans d'existence, elle n'a pas réussi à devenir le grand parti libéral que réclamait la pouvoir . Au cours de ses deux expériences parlementaires, elle a été le groupe parlementaire le plus nombreux, même si elle a connu une chute notable, avec 20 députés : 83 parlementaires en 1984 contre 97 en 1993. Nous devons interpréter cette diminution à la lumière des bas résultats électoraux que l'UC a obtenu en 1993. Au suffrage direct, elle n'a obtenu que 27 sièges; les 40 sièges restants (à l'exception de quelque autre changement de groupe), elle les a obtenus au suffrage indirect, c'est-à-dire avec l'aide de l'Administration.

Dans le Parlement de 1984, il faut remarquer, en plus de l'apparition de l'UC, la baisse du RNI de 24 siège et du PND de 32. Ce moindre nombre de députés dans le cas du RNI est peut-être dû au paiement d'une sorte de "tribut" pour ses véléités d'une certaine autonomie, "tribut" qui deviendrait abusif et léonin en 1993, où ses forces seront presque réduites de moitié[33]. Le PND, après l'illusion de 1977 où il avait presque atteint les 60 députés, se stabilise en 1984 à 25 députés et en 1993 à 24. Si nous partons du fait que ces dernières élections sont les plus proches de la carte politique actuelle, nous pouvons dire que le PND a consolidé un certain taux d'audience. Toutefois, ceci ne doit pas nous faire ignorer le fait que dans les deux élections (1984 et 1993) le nombre de siège obtenus par la "petite porte" a tourné autour de 37,5% et 42%, un des pourcentages les plus hauts après l'UC et similaire à celui du MP.

L'itinéraire suivi par le MP est allé *crescendo* au cours des 3 législatures, même malgré la scission qu'il y a eu dans le Mouvement et qui génère un nouveau parti et un nouveau groupe parlementaire en 1993, le MNP. Les 41 députés de 1977 passent à 47 en 1984; cette petite augmentation de 6 sièges serait à nouveau dépassée en 1993 avec 7 députés de plus, atteignant 54 représentants dans le

(33) En 1984, le RNI obtiendra aux élections directes 38 sièges, soit 63,3%, et 36,6% du total aux élections indirectes. En 1993, au suffrage direct, il obtient seulement 28 sièges et 7 sièges de plus au suffrage indirect, soit 20% du total de son groupe parlementaire. La faible incidence de ce second tour dans le redressement du RNI est vue par certains spécialistes comme une punition, un abandon de l'Administration; pour d'autres analystes, c'est un symptôme de santé en tant que parti démocratique qui gagne des taux d'autonomie face au pouvoir.

Parlement précédent. Si à cette dernière quantité nous ajoutons les 25 sièges du MNP, le Mouvement Haraka deviendrait ainsi, avec 79 membres, le parti majoritaire de la Chambre.

Dans les partis d'opposition, on détache la stabilité parlementaire du PI, dans laquelle on remarque une inflexion supérieure à 10 points dans la IIè législature. En 1977, il compte 53 députés, 41 seulement en 1984 et en 1993, il remonte à 51. Dans les trois partis restants (USFP, PPS et OADP), on observe une tendance à l'augmentation progressive de leurs effectifs parlementaires. Néanmoins, cette ligne ascendante aura différents rythmes et cadences. En 1977, l'USFP débute dans le domaine parlementaire avec 13 députés, en 1984, il multiplie par trois ses forces en obtenant 39 députés. Le ratio et l'importance proportionnelle de cette hausse peut seulement être comparée avec la multiplication par presque sept des forces du PPS entre la II et la III législature (entre 1984 et 1993), dans lesquelles les communistes marocains passent de deux à 13 députés et disposent pour la première fois d'un groupe parlementaire personnel.

Revenons aux socialistes marocains. Après les 39 représentants obtenus en 1984, ils réussissent à obtenir 17 sièges supplémentaires en 1993, ce qui les situe à 56 parlementaires : ils deviennent donc le deuxième groupe parlementaire de la Chambre et le premier de l'opposition.

Le PPS, qui comptait un député[34] en 1977, double ses forces en 1984 et, comme nous l'avons déjà dit, multiplie presque par sept sa représentation en 1993 avec 13 sièges. Même si dans cette dernière législation c'est le seul parti de l'opposition qui obtient au suffrage indirect 54% de ses effectifs[35], et un des groupes parlementaires les plus touchés par le thème des contencieux électoraux et la dénonciation d'irrégularités dans l'élection de certains de ces membres.

(34) Ce député était son leader, Ali Yata, décédé il y a peu.

(35) L'appui du Plais à cette formation a été un élément de méfiance au sein des partis de la Koutla. Après les résultats électoraux, tant aux élections directes qu'aux indirectes de juin et septembre 1993, les soupçons se sont transformés en accusations plus ou moins voilées dans les potinières politiques marocaines. Certains de ses députés ont été touchés par la décision de convoquer de nouvelles élections, qui ont eu lieu le 26 avril 1994 dans les circonscriptions où les résulats ont été annulés.

En ce qui concerne le plus petit et jeune frère de la Koutla, l'OADP, il commence légalisation avec un député[36] en 1984 et double ensuite sa représentation en 1993.

Le RNI arbore le poids spécifique le plus important (défini en termes quantitatifs) des partis politiques dans les trois législatures étudiées, avec 20% des sièges du total de l'échantillon; il est suivi de près par l'UC avec 16,5%, le PI occupe la troixième place avec à peine un demi point de moins (16%), le MP est en quatrième position avec quelques dixièmes de moins (15,6%). Ensuite vient l'USFP avec plus de différence par rapport à son prédécesseur, à 11,9%, et enfin, le PPS avec 10 points de moins, à 1,7% du total des 906 sièges des trois législatures.

III.1 - La mort lente du Mouvement National ?

Pour Brahimi, les élections de 1977 enregistrent la lente agonie du Mouvement National et, curieusement ou paradoxalement, cela se produit quand le Maroc se trouve en pleine phase nationaliste marquée par la récupération des provinces sahariennes. "Triste paradoxe : le Mouvement National périclite juste au moment où il a l'occasion de se développer. Ainsi, si au début de l'indépendance la monarchie a pu efficacement neutraliser le mouvement, dans un second temps, on assiste à une soumission totale"[37].

Sans aucun doute, les raisons ne manquent pas à Brahimi pour s'exprimer de cette manière, de la même façon que nous trouvons une traduction de ses paroles dans le domaine parlementaire. Dans le Parlement de 1963, le Mouvement national est neutralisé par le FDIC puisque tous deux possèdent 47,9% des sièges[38]. En 1977, les héritiers du Mouvement National se voient réduits à 27% dans une Chambre dominée par les partis gouvernementaux représentés à 68%.

(36) Le leader de cette formation de gauche, Mohamed Bensaïd.

(37) M. Brahimi, Le processus de démocralisation..., op. cit., p. 139.

(38) La composition du Parlement de 1963 était : 69 députés du FDIC, 69 du Mouvement National (41 du PI et 28 de l'UNFP) et 6 neutres (Azoukane, 1988).

En 1985, Sehimi reprend l'expression heureuse de Palazzoli où il diagnostiquait la "mort lente" du Mouvement National[39] pour la corriger d'une certaine façon. Sehimi, plus que de mort lente, préfère parler de recul constant du mouvement en s'appuyant sur les résultats de vote obtenus par l'opposition lors des élections qui ont eu lieu dans la première moitié des années 80[40]. Les héritiers du Mouvement National obtiennent 50% des suffrages en 1963, 55% en 1977 pour descendre à 30% en 1984, bien que ce déclin historique ne trouve pas de traduction exacte dans le domaine parlementaire.

En 1963, l'Istiqlal et l'UNFP réussissent à traduire 50% des suffrages en presque 50% de représentation parlementaire. En 1977, le maintien des participations de vote, 55%, après presque quinze ans d'interruption d'expérience démocratique, ne possède pas une force parlementaire similaire, ils obtiennent seulement 27,3% des sièges de la Chambre. Ceci confirme la "soumission" dont nous parlait Brahimi et le recul dont Sehimi se faisait l'écho. Toutefois, dans le Parlement de 1984, les composants de la Koutla transforment presque intégralement leurs 30% de voix en 30% du total des députés (concrètement, 28,3%). Laissant de côté les effets d'une accumulation de voix plus ou moins importante et quelques petites modifications dans la pratique du système électoral, cette tendance à la baisse s'infléchit.

En 1984 se produit une petite augmentation de 1 point dans les taux de représentation parlementaire et il n'y a pas de perte excessive du pouvoir d'acquisition de voix, étant donné que nous sommes face à une situation d'équilibre entre voix et siège similaire à 1963. En ce qui concerne 1993, les partis d'opposition obtiennet 32,49% des suffrages et ils les traduissent en 36,03% du total des députés[41].

(39) C. Palazzoli, "la mort lente" du Mouvement National", AAN, 1972, pp. 232 à 251.

(40) M. Schimi, "Les élections législatives au Maroc", op. cit., p. 47.

(41) Le taux de participation des 11.389.987 marocains recensés aux élections de juin 1993, seuls 7.153.211 ont exprimé leur volonté, c'est-à-dire 62,75% du recensement. Le Matin du Sahara et du Maghreb, 28-VI-1993, p. 2.

TABLEAU 6

Comparaison des blocs gouvernemental et de l'opposition dans les trois législatures

Législatures	P. GOUVERNEMENTAUX			P. OPPOSITION		
	Total	% Chambre	% Univers	Total	% Chambre	% Echantillon
1977	182	68,1 %	20,5 %	73	27,3 %	8 %
1984	215	70,2 %	23,7 %	88	28,3 %	9,7 %
1993	205	61,5 %	22,6 %	125	37,5 %	13,7 %
Totaux	602		66,4 %	286		31,5 %

Source : Elaboration personnelle.

IV - Indicateurs de maintien des parlementaires : renouvellement et permanence

Le maintien nous indique la continuité dans les fonctions parlementaires et le renouvellement qui se produit dans une période déterminée. Il nous permet d'observer l'émergence et la plus ou moins grande stabilité d'une classe parlementaire susceptible de donner naissance à un processus d'institutionnalisation.

Dans les trois législatures étudiées au Maroc, les chiffres de renouvellement sont très élevés, c'est-à-dire que pour chacun des Parlements analysés, le pourcentage de députés sans expérience préalable est très significatif, avec un

minimum de 68,8% au début de la IIè législature[42] et un maximum de 85% dans la Ière législature de 1977. Il est facilement explicable que le renouvellement maximum se produise en 1977 car cette Assemblée se présente comme une reprise de l'expérience démocratique interrompue en 1965.

TABLEAU 7

Indicateurs de maintien dans les différentes législatures sans distinction de groupes parlementaires

Législatures	A	B	C	D	E	F	G
1977	267	40	14,9 %	4,4 %	227	85 %	25 %
1984	306	96	31,3 %	10,5 %	210	68,6 %	23 %
1993	333	90	27,02 %	9,9 %	243	72,9 %	26,8 %
Totaux	906	226		24,9 %	680		75 %

Source : Elaboration personnelle.

A : Nombre Total des députés de chaque législature.

B : Nombre de députés qui continuent à occuper un siège par rapport à la législature précédente.

(42) Il faut souligner que ce pourcentage correspond à nos chiffres selon lesquels 96 députés répètent la législature (et non 110 ou 113 comme disent certains auteurs) et 209 font leur première expérience. Si nous calculons le taux de renouvellement en tenant compte du chiffre de 110 députés réélus, nous en aurions 196 nouveaux, les taux de renouvellement diminueraient à 64%. Sehimi parle de 110 députés qui renouvellent leur siège dans M. Sehimi, "Les élites parlementaires : continuité ou renouvellement?", Edification d'un Etat Moderne, Albin Michel, Paris, 1986, p. 111. Chiffre que corrobore Alain Claisse dans "Elections Communales et législatives au Maroc", AAN, 1983, p. 665. Cependant, Sehimi lui-même soutient que les députés réélus sont au nombre de 113, dans M. Sehimi, "Les élections législatives...", op. cit., p.46.

C : Pourcentage de parlementaires qui continuent à occuper un siège sur le total de la chambre.

D : Pourcentage de parlementaires qui continuent à occuper un siège sur le total des trois législatures.

E : Nombre de parlementaires qui occupent un siège pour la première fois dans la Chambre.

F : Pourcentage de parlementaires qui occupent un siège pour la première fois dans la Chambre.

G : Pourcentage de parlementaires qui occupent un siège pour la première fois sur le total des trois législatures.

C'est pour cela qu'il ne semble pas très logique qu'un maintien très élevé de députés du Parlement stigmatisé de 1970 ait lieu. C'est peut-être la raison pour laquelle, depuis les instances officielles, on reconnaît seulement un taux de maintien de 2,9%, soit 8 députés seulement[43], contre 14,9%, soit 40 députés, que nous mêmes avons recensé; de 1963, nous avons seulement trouvé 13 membres en 1977[44], soit 4,8%.

Par contre, ce qui est curieux c'est le moindre taux de renouvellement qui se produit dans la deuxième législature et non dans la troisième. En 1984, deux nouveaux partis de portée différente, l'UC et l'OADP, font irruption dans l'orbite parlementaire. En 1993, la carte politique ne connaît presque aucune variation excepte la division du tronc populaire. Il serait plus raisonnable qu'il y ait une plus grande continuité en 1993 qu'en 1984.

Une des explications possibles pourrait être que l'UC a recueilli une partie des effectifs du RNI et du PND qui ont connu une diminution notable en 1984. Néanmoins, une telle hypothèse est écartée quand on étudie les niveaux de

(43) Chiffre communiqué par le Département d'élections du Ministère de l'Intérieur. M. Sehimi, Etude des élections législatives au Maroc, op. cit., p. 115. (44) Nous n'avons pas pu comparer cette information car il nous manque les données sur les députés de 1963. M. Sehimi, Etude des élections..., op. cit., p. 115 et "Les élites parlementaires : continuité ou renouvellement?", op. cit., p. 111.

(44) Nous n'avons pas pu comparer cette information car il nous manque les données sur les députés de 1963. M. Sehimi, Etude des élections..., op. cit., p. 115.

renouvellement et de permanence à l'intérieur de la propre Union Constitutionnelle, étant donné que 12 députés seulement (soit 15% du total du groupe) possèdent une expérience parlementaire préalable en 1984.

Il convient peut-être d'attribuer ce comportement singulier à la variable partisane, c'est-à-dire le niveau de relève plus ou moins important parmi les candidats présentés par les partis. Nous posons cette question comme simple hypothèse face aux difficultés pour réunir toute la documentation nécessaire et en entreprendre l'analyse correspondante.

Le renouvellement se situe à des indices très hauts, aussi bien si l'on tient compte des poucentages minimum et maximum dans la IIe et Ière législatures respectivement, c'est-à-dire entre 68,6% et 85%(45), que si l'on mesure les indices de renouvellement total de l'univers étudié formé par les 906 députés des trois législatures. Dans ce cas, les 3/4, ou 75% des parlementaires, sont élus pour la première fois et seuls 24% des députés renouvellent leur expérience perlementaire au moins une fois.

Ces chiffres de renouvellement nous mettent en garde en ce qui concerne ses effets bénéfiques(46), bien au contraire; les indices de renouvellement élevés ne contribuent pas à la consolidation du processus démocratique dans la mesure où ils

(45) Ce pourcentage coincide avec celui recueilli par A. Azerdane dans "Le nouveau perlement marocain : La première année de législature", Annuaire de l'Afrique du Nord, 1977, p. 243.

(46) Le renouvellement général du personnel parlementaire qui se produit après 1977 est vu comme un élément positif par certains auteurs comme Sehimi pour qui la nouvelle démocratie marocaine exige de nouvelles têtes. Cependant, un autre secteur de l'académie, plus prudent, insiste sur l'importance relative de ce changement. Tel est le cas de Claisse qui dilue les effectifs du renouvellement parlementaire en s'en tenant à la faiblesse des compétences constitutionnelles du Parlement. Dans ce sens, De Mas situe le renouvellement parlementaire comme un des éléments de la stratégie de maintien du pouvoir central, avec la décentralisation et le renforcement de l'Administration dans le pouvoir local. M. Sehimi, "Les élecions législatives..", op. cit., p. 46. A. Claisse, "Elections communales...", op. cit., p. 665. De Mas, "Pouvoir et migration au Maroc. Dynamiques électorales divergentes dans le Rif et le Sous", Elecciones, participaciones y transiciones politicas en el Norte de Africa, MAE/AECI/CMA, Madrid, 1991, p. 82.

Cependant, quand on parle de renouvellement, il faut être précis et ne pas utiliser indistinctement les concepts, une chose est le renouvellement quantitatif, une autre le renouvellement qualiatif et une aure bien distincte le renouvellement du système de valeurs.

empêchent l'existence d'une classe parlementaire suffisamment stable pour donner naissance à des processus d'institutionnalisation, dans ses différentes dimensions, comme Polsby y faisait référence. De là viendrait l'absence d'une culture parlementaire propre[47].

Nous aimerions maintenant préciser la distinction entre deux processus qui ont été associés et alliés en certaines occasions : la marginalisation du Mouvement National et ses élites et le processus de renouvellement parlementaire[48].

Nous croyons qu'il existe un rapport entre eux mais il ne peut pas se présenter comme un rapport direct de cause à effet. Il est sûr que les partis héritiers du Mouvement National connaissent un recul dans le domaine parlementaire si l'on compare les législatures de 1963 et 1977, 1984 et 1993.

Cette diminution d'effectifs nationalistes produit inévitablement l'exclusion du domaine parlementaire d'une grande partie de ses élites. Mais, il n'est pas convenable d'affirmer que le renouvellement parlementaire est dû à la marginalisation du Mouvement National et ses élites, puisque le renouvellement a lieu aussi bien au sein des partis d'opposition héritiers du Mouvement National. Plus encore, dans le Parlement de 1977 les taux de renouvellement les plus importants sont apportés à 100% par les partis de la Koutla, PI, USFP, PPS et la centrale UMT, chose par ailleurs logique si l'on s'en tient à son boycott du Parlement de 1970, et en même temps pas si logique si nous pensons au Parlement de 1963. Les 40 députés qui occupent à nouveau un siège en 1977, après 1970, appartiennent au RNI, PND, MP et candidatures indépendantes. Ce qui revient à dire que le noyau de permanence de 1970 en 1977 correspond aux partis gouvernementaux et, parmi eux, le MP est celui qui atteint le pourcentage le plus élevé avec 26,8% par rapport à son groupe parlementaire.

(47) Cependant, il faudrait nuancer cette inférence à la lumière des interviews réalisées parmi les parlementaires de 1993 où l'on perçoit, dans le domaine des valeurs et des comportements, certains indices de culture parlementaire et de culture démocratique. Ma A. Parejo, Las élites politicas marroquies. Los parlementarios (1977 - 1993), Thèse d'Etat, Université de Granada, 1997, pp. 652 et ss.

(48) M. Schimi, "Les élites parlementaires", op. cit.; p. 111. P. De Mas, op. cit., p. 82.

Le maintien dans le Parlement de 1977, si l'on tient compte seulement des groupes parlementaires où cela se produit, se situe à 20,8%, alors que si nous comparons les députés réélus au total de la Chambre, le chiffre atteint 14,9%; en effet, dans les partis d'opposition, avec 73 députés, il n'existe aucun cas qui ait accumulé l'expérience de 1970. Cependant, une telle précision ne manque pas de sens dans les II et IIIè législatures car tous les partis, y compris l'opposition, sont inclus dans les indices de maintien. Ainsi, les pourcentages par rapport au total des groupes touchés par la continuité et les pourcentages de maintien par rapport au total de la Chambre sont presque identiques. En 1984, ils sont de 31,6% et de 31,3% alors qu'en 1993 ils s'élèvent à 27,2% et 27,02% respectivement (voir tableaux 8 et 9 comparés avec tableau 7).

Quant au Parlement de 1984, il faut souligner qu'on trouve en première place l'UC avec le plus haut taux de renouvellement, à 85,5%, en seconde position l'USFP avec 79,4% et en troisième le PND à 72%. De notre point de vue, ces chiffres peuvent s'expliquer de plusieurs manières. l'UC est un parti de création nouvelle qui fait ses débuts parlementaires par la grande porte; les taux élevés de renouvellement confirment le transfert limité de parlementaires du RNI et du PND à ce nouveau parti de la *Wifak*, bien que nous n'osions pas étendre cette affirmation sur les groupes parlementaires au domaine des partis. En admettant même l'existence de militantisme[49] au sein de ces partis, nous manquons de données officielles pour nous prononcer sur la fluidité des échanges de militants ou la commercialisation des candidatures de ces trois formations.

Le taux élevé de renouvellement des socialistes marocains répond à la multiplication par trois de ses effectifs entre 1977 et 1984, année où l'USFP remonte de 13[50] à 39 députés. Quant au PND, deux processus ont lieu à l'unisson.

(49) Chose que nous n'avons pas pu vérifier au cours de notre travail en pleine campagne électrorale.

(50) Ce chiffre correspond à nos documents mais coincide pas avec les 15 députés que comptabilise Santucci ni avec les 16 que confirme Sehimi. J. C. Santucci, "Les élections législatives marocaines de juin 1977", ANN, 1977, p. 233. M. Sehimi, Etude des élections..., op. cit., p. 84.

D'une part, une baisse en chute libre des effectifs par rapport à 1977, où il comptait 57 parlementaires, puisqu'en 1984, il perd 27 députés et n'en possède plus que 25[51]. Le deuxième processus est la volatilité de son groupe parlementaire car il réussit seulement à maintenir 7 de ses anciens députés[52].

D'autre part, le MP et le RNI arborent les taux de permanence les plus élevés avec quelques dixièmes de différence, soit 46,8% et 46,6% respectivement; le PI arrive en deuxième position avec 39% de maintien.

A l'exception du PUSN et des candidats indépendants, qui possèdent 3 parlementaires[53], tous les partis de l'arc parlementaire participent aux niveaux de maintien de 1984.

Une situation similaire se produit dans le Parlement de 1993 où les seuls exclus d'une certaine continuité seront le PDI et, de nouveau les candidats indépendants. Dans cette expériences parlementaire, l'USFP obtient le maximum de renouvellement avec 85,7% et l'OADP le minimum avec 50%. Entre ces deux pôles, nous trouvons 84,6% de réélus au PPS et 84% au MNP :

(51) La bibliographie à ce sujet parle de 24 députés. Bernabé Lopez Garcia, "Las elecciones legislativas del 14 de septiembre de 1984 y la atomización politica en Marruecos", REIS, 30, 1985, p. 289. M. Sehimi, "Les élections législatives au Maroc", Rv. Maghreb-Machrek, 107, 1985, pp. 27 et 43.

(52) Cependant et au nom de la vérité, ces jugements selon lesquels les sujets agents sont les partis ou les groupes parlementaires doivent être nuancés dans ce cas comme dans n'importe quel autre, face à la capacité modélatrice et démiurgique de l'Administration qui n'est peut-être pas intéressé par une consolidation excessive de certains partis ni une continuité parlementaire excessive.

(53) Ces trois parlementaires, ajoutés aux trois cent trois du total du tableau feraient les 306 qui composent la Chambre, bien que nous devons préciser que, pour le confection du tableau 8 nous avons utilisé nos données, qui ne coincident pas complètement avec la bibliographie utilisée.

TABLEAU 8

Maintien des parlementaires de 1977 en 1984

PARTI	N° Réelus	% Groupe	N° Nouveaux	% Groupe	Total Groupe
UC	12	14,4 %	71	85,5 %	83
RNI	28	46,6 %	32	53,3 %	60
MP	22	46,6 %	25	53,1 %	47
PI	16	39 %	25	60,97 %	41
USFP	8	20,5 %	31	79,4 %	39
PND	7	28 %	18	72 %	25
PPS	1	50 %	1	50 %	2
OADP	1	100 %			1
UMT	1	20 %	4	80 %	5
TOTAL	96	31,6 %	207	68,3 %	303

Source : Elaboration personnelle.

Les socialistes ont déjà obtenu en 1984 un très haut taux de renouvellement, se situant en deuxième position avec 79,4%. En 1993, ils atteignent la première place avec 85,7%. A cette occasion et pour la première fois, le plus grand volume d'élus n'a pas de relation directe avec l'augmentation du groupe parlementaire socialiste. En 1984, il multiplie ses effectifs par trois et augmente son niveau de renouvellement; en 1993, il réussit à obtenir 17 parlementaires supplémentaires, et cependant il maintient le même nombre de députés qui répètent l'expérience qu'en 1984, c'est-à-dire 8. Ainsi, cette plus grande stabilité entre partis et entre groupes parlementaires que les partis d'opposition possèdent normalement, est pour le moins mise en doute.

Le taux élevé de renouvellement du PPS se base sur la multiplication de ses forces de 1984 par six, soit de deux à treize députés, soit onze points de différence

appréciable. Quant au MNP, seuls 4 parlementaires réélus (2 du MP, 1 de l'UC et 1 du RNI) s'ajoutent à l'expérience du nouveau parti de Ahardan; le reste sont des nouveaux parlementaires pour un parti nouveau.

A l'opposé, les plus hauts indices de maintien - à l'exception des 50% de l'OADP- se concentrent dans le PND, avec 37,5%, le RNI avec 31,4% et le MP avec 27,7%. En ce qui concerne le PND, son taux le plus élevé de continuité d'un parlement à l'autre et la stabilité de ses effectifs autour des 24 députés peut s'interpréter, avec prudence, comme le symptôme d'une certaine consolidation du parti suite à son éclipse électorale de 1984. Quant au RNI, le pourcentage plus élevé de députés expérimentés est peut-être dû à la perte des effectifs du groupe parlementaire par rapport à la législature précédente où il comptait 60 membres, 25 de plus qu'actuellement.

TABLEAU 9

Maintien des parlementaires de 1984 en 1993

PARTI	N° Réelus	% Groupe	N° Nouveaux	% Groupe	Total Grupo
UC	25	37,3 %	42	62,6 %	67
USFP	8	14,2 %	48	85,7 %	56
MP	15	27,7 %	39	72,2 %	54
PI	14	27,4 %	37	72,5 %	51
RNI	11	31,42 %	24	68,57 %	35
PND	9	37,5 %	15	62,5 %	24
PPS	2	15,3 %	11	84,6 %	13
OADP	1	50 %	1	50 %	2
UMT	1	33,3 %	2	66,6 %	3
TOTAL	90	27,2 %	240	72,7 %	330

Source : Elaboration personnelle.

Quant au MP, il continue comme dans les législatures antérieures (1977 et 1984), occupant une position préférentielle dans les rankings de maintien : en 1977, il occupe la première place avec 26,8% et en 1984, il se maintient à ce poste avec 46,8%, alors qu'il descend à la troisième place en 1993 avec 27,7%.

De la valoration globale des taux les plus hauts de renouvellement et de maintien si l'on se réfère à la variable partis politiques, il nous semble opportun de tirer une réflexion plus large dans laquelle nous pouvons mettre en relation les taux de maintien et l'organisation partisane. On accepte habituellement le fait que les partis d'opposition soient cautionnés par une certaine légitimité historique et une vie plus dilatée à moyen terme. Sa structure, organisation et idéologie s'est fortifiée au cours des années. D'un autre côté, on présente les partis pro-gouvernementaux comme manquants de la légitimité de l'indépendance, de telle façon que leur moindre rodage historique et leur proximité à l'Administration influent sur leur faible organisation partisane.

Mais ceux sont les partis pro-gouvernementaux qui rassemblent les indices de continuité les plus élevés parmi leurs députés, et les partis d'opposition, à quelque exception près, atteignent les taux de renouvellement les plus hauts. Une interprétation rapide et causaliste nous amènerait à douter de la consolidation de ces partis de l'opposition, ou, tout au moins, de la consolidation de leurs groupes parlementaires. Une lecture à tête reposée nous ferait voir les pourcentages élevés de renouvellement de l'opposition dans la 1ère législature comme quelque chose de logique. De la même manière, les chiffres élevés de renouvellement de l'USFP dans la IIè législature et du PPS dans la IIIè législature grâce à l'augmentation brute de leurs effectifs sont parfaitement explicable, même s'il peut nous sembler curieux que, globalement et par rapport aux propres dimensions qu'atteint l'opposition dans les différentes Chambres, il n'y ait pas une plus grande continuité de leurs représentants parlementaires[54]. L'étude des listes des candidats de ces forma-

(54) Si nous excluons le PPS et l'OADP qui à cause des dimensions réduites de leurs effectifs atteignent 50% de permanence en 1984 et 1993 respectivement, le parti de la Koutla avec le plus haut taux de maintien est le PI en 1984 avec 39% par rapport à son groupe, donc très en-dessous des plus hauts taux de continuité qu'arborent le MP et le RNI en 1984 avec 46,8 % et 46,6 % respectivement.

tions permettrait de vérifier si cette tendance est due aux directions des bureaux respectifs qui altèrent les investitures. Dans ce cas-là, l'hypothèse d'une certaine intervention de l'Administartion pour éviter de consolider les groupes parlementaires de l'opposition n'aurait pas de sens.

Pour compléter les traits les plus significatifs et les lignes d'évolution des parlementaires marocains, nous devrions nous référer aux données de maintien total dans les trois législatures considérées. En somme, il s'agit d'essayer de délimiter ce que nous pourrions considérer comme le "noyau de direction et de continuité"[55] à la Chambre des Représentants dans ce processus d'ouverture démocratique ou de "démocratisation de la démocratie" comme l'a prononcé de manière si symbolique et éloquente Fathalah Oualalou, le parlementaire socialiste et chef du groupe parlementaire de l'USFP en 1993[56].

Il existe un total de 41 parlementaires qui maintiennent leur siège pendant cette période (tableau 10 et 11), ce qui suppose seulement 4,5% du total de l'univers étudié. Un chiffre qui confirme de nouveau le fait que nous sommes face à un Parlement excessivement "ouvert" et avec des difficultés prévisibles pour son institutionnalisation . A l'intérieur de ce "noyau dur de maintien" les partis pro-gouvernementaux raflent presque 66% avec 27 parlementaires. Les partis d'opposition occupent une position relativement marginale avec 14 représentants, soit 34%. En termes absolus, les partis qui deviennent des pôles de continuité dans leurs domaines respectifs sont le PI avec 7 députés au sein de la Koutla et le RNI avec 9 dans le courant gouvernemental. Si nous étudions la composition du RNI en 1977, avant la scission PND, nous trouvons dans ses rangs 18 parlementaires qui continuent à occuper un siège en 1993, même si dans cette dernière législature, ils se partageront entre les sigles du PND (5), de l'UC (4) et du RNI (9).

(55) Comme le nomme le professeur Maria Luz Moràn dans : "Un intento de anàalisis...", op. cit., p.82.

(56) Phrase que recueillerai fidèlement l'envoyé du journal belge Le Soir lors des législatives marocaines de 1993, journal qui serait touché par le rigueur de la censure à certains moments de la campagne électorale. Baudouin Laos, "Maroc : le défi démocratique", Le Soir, 23 - XI - 1993. Depuis 1998, Oualalou possède le portefeuille du Ministère des Finances dans le nouveau Gouvernement de Youssoufi.

Un paramètre intéressant à analyser est les flux entre partis détectés à l'intérieur des blocs apparamment stables des partis d'opposition et gouvernementaux.

Alors qu'au sein de l'opposition il existe une fidélité presque totale au sigle sous lequel ils sont élus pour la première fois, à l'exception d'un député de l'USFP en 1977 qui, en 1984, devient le seul représentant du nouveau parti l'OADP[57], on observe une plus grande mobilité dans les partis gouvernementaux.

En 1984 se produit un flux du RNI et du PND vers l'UC(58), et un autre provenant du secteur des députés indépendants vers le RNI[59]. En 1993, on détecte seulement un flux vers le récent MNP, dont les trois représentants provenaient du MP et de l'UC[60].

TABLEAU 10

Noyau dur de maintien dans les trois législatures sans distinction de groupes parlementaires (exprimé en pourcentage)

	Total Maintien	P. Opposition	P. Gouvernementaux
CHIFFRES ABSOLUS	41	14	27
I LEGISLATURE	15,3 %	5,2 %	10,1 %
II LEGISLATURE	13,3 %	4,5 %	8,8 %
III LEGISLATURE	12,3 %	4,1 %	8,1 %
UNIVERS TOTAL	4,5 %	1,5 %	2,9 %
NOYAU MAINTIEN	100 %	34,1 %	65,8 %

Source : Elaboration personnelle.

(57) Il s'agit de Mohamed Bensaïd.

(58) Sur les 5 députés de l'UC du noyau dur de maintien en 1984, 4 venaient du PND et 1 du RNI.

(59) Dont les protagonistes sont Abdehadi Barakat et Abdelaziz El Ouazzani.

(60) Les deux députés du MP étaient Mahmoud Archane et Ait Raho H'sain Ouadi, et Allal Boulouziz de l'UC.

V - En Guise de conclusion

Etant donné les profils de renouvellement et de permanence au cours des trois législatures et le noyau dur de maintien, nous pouvons conclure que nous nous trouvons face à un Parlement en voie d'institutionnalisation, qui connaît les ambivalences d'un processus de démocratisation lent et contrôlé et dans lequel s'est modelé peu à peu un singulier système de partis.

Telles affirmations se dégagent des constatations auxquelles nous arrivons après avoir essayé de vérifier si le Parlement accueille une nouvelle classe parlementaire et si cette nouvelle classe est susceptible de donner naissance à un processus d'intitutionnalisation :

1 - Il est indéniable qu'après 1977 le Parlement marocain accueille une nouvelle classe parlementaire, étant donné que l'élément de rupture avec l'expérience parlementaire stigmatisée de 1970 est considérable. Le taux élevé de renouvellement total et le noyau réduit de maintien par rapport à 1970 en est un bon exemple.

TABLEAU 11

Noyau dur de maintien dans les trois législatures

PARTIS	LEGISLATURES			% UNIVERS TOTAL
	1977	1984	1993	
USFP	5	4	4	0,4 %
PI	7	7	7	0,7 %
PPS	1	1	1	0,1 %
OADP		1	1	0,1 %
UMT	1	1	1	0,1 %
RNI	9	9	9	0,9 %
MP	8	8	6	0,6 %
PND	9	5	5	0,5 %
UC		5	4	0,4 %
MNP			3	0,3 %
INDEPENDANTS	1			0,1 %
TOTAL	41	41	41	4,5 %

Source : Elaboration personnelle.

2 - Cependant, il ne convient pas de parler d'une classe parlementaire suffisamment stable pour engendrer un processus d'institutionnalisation, dans ses différentes dimensions, qui contribue à la consolidation du processus démocratique. D'une part, cela est dû aux taux élévés de renouvellement parlementaire; d'autre part, aux faibles niveaux de continuité, auxquels s'ajoute un noyau de "direction" réduit.

3 - Les taux élevés de renouvellement du personnel parlementaire marocain ne favorisent pas l'émergence d'une classe parlementaire homogène porteuse de styles d'autorité communs, capable de donner naissance à un consensus d'objectifs et de procédures, et par là même, d'articuler une culture institutionnelle propre aux parlementaires. Le degré élevé de renouvellement réduit l'autonomie de l'institution parlementaire. Par conséquent, nous nous trouvons face à un parlement excessivement ouvert et avec de prévisibles difficultés pour son institutionnalisation.

En ce qui concerne le système de partis, et comme s'il s'agissait d'une fresque impressionniste, c'est un système dans lequel certains protagonistes luttent pour des taux de présence plus importants et d'autres pour des taux d'autonomie. L'articulation d'un centre social-démocrate et d'une droite indépendante au sein des partis pro-gouvernementaux, avec la redéfinition idéologique du PI, sans avoir recours aux arguments mobilisateurs du passé, et dosés, pourra nous offrir des surprises pleines d'espoir dans ce singulier multipartisme marocain et son rôle dans la construction parlementaire.

LE DROIT PARLEMENTAIRE D'AMENDEMENT

*Faouzia ZHIRI**

Tout le processus législatif dont l'aboutissement est l'adoption de la loi par le Parlement puis sa promulgation par le Souverain est impulsé par un acte essentiel, à savoir l'initiative.

Les membres de la Chambre des Représentants et ceux de la Chambre des Conseillers disposent du pouvoir de proposer des textes de la loi, compétence que, conformément aux principes du régime parlementaire, ils partagent avec le gouvernement .

Ce droit d'initiative législative se prolonge naturellement en la reconnaissance à ceux qui en sont investis du droit d'amendement.

Ainsi, dans l'alinéa 1er de son article 57, la Constitution marocaine de 1996 stipule que «les membres de chaque Chambre et le Gouvernement ont le droit d'amendement».

L'article 203 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants ainsi que l'article 226 du Règlement Interieur de la Chambre des Conseillers reprennent la même disposition.

Etant donné que le droit d'amendement qui se définit comme étant la possibilité de proposer une modification à un projet ou à une proposition de loi est le corollaire normal du droit d'initiative législative, il est logique qu'en soient investis les organes qui, constitutionnellement, bénéficient de ce dernier[1].

(*) Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Rabat - Agdal.

(1) Cf article 52, alinéa 1er de la Constitution de 1996 qui déclare : «L'initiative des lois appartient concurremment au Premier Ministre et aux membres du Parlement».

Par ailleurs, toujours dans le même ordre d'idées, seules peuvent disposer du droit d'amendement les autorités auxquelles la Constitution dévolue expressément cette compétence.

En d'autres termes, les Règlements Interieurs des Assemblées ne peuvent fournir à d'autres organes la possibilité de proposer des amendements.

Telle a été la position du Conseil Constitutionnel qui, dans sa décision du 20 Mai 1998 censure, pour non - conformité à la Constitution, le dernier alinéa de l'article 213 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants qui donne aux Présidents des groupes parlementaires le droit de présenter des amendements dans le cas particulier où le délai pendant lequel ceux-ci sont recevables en séance est dépassé.

Le Conseil Constitutionnel rappelle, dans cette décision,que le droit d'amendement appartient exclusivement au gouvernement et aux parlementaires à titre personnel[2].

Toutefois, que ce soit au niveau de leur recevabilité ou encore à celui de leur adoption, une grande différence de traitement, plus favorable aux amendements d'origine gouvernementale existe entre les projets et les propositions d'amendements.

I - La recevabilité des amendements

En ce qui concerne le premier point, le dépôt des amendements est subordonné à un certain nombre de conditions de recevabilité : il s'agit de règles de forme, de fond et de délai.

Pour ce qui est des premiers, elles s'imposent aussi bien aux amendements du Gouvernement qu'à ceux des parlementaires. En revanche, les deux autres sont plus sévères à l'égard des propositions d'amendements.

Tout d'abord, ne sont recevables que les projets ou propositions d'amendements présentés par écrit, signés par leurs auteurs et transmis soit à la Chambre soit à la Commission chargée de l'étude du texte dont ils visent la modification[3].

(2) Décision n° 212-98 du Conseil Constitutionnel - B. O n° 4594 du 11 Juin 1998.

(3) Cf l'article 211, alinéa 1er du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants et l'article 235, alinéa 1er du Règlement Intérieur de la Chambre des Conseillers.

Ensuite, tout amendement n'est recevable que s'il porte effectivement sur un texte se trouvant à l'étude ou, s'agissant d'articles additionnels, s'ils sont proposés dans le cadre du projet ou de la proposition de loi[4].

Si cette diposition est logique et concerne tous les amendements quel que soit l'organe qui en prend l'initiative, le droit d'amendement des parlementaires est restreint, quant au fond, par deux limitations particulières qui, au demeurant, pèsent également sur les propositions de loi.

Ainsi, en premier lieu, conformément à l'article 53 alinéa 1er de la Constitution, «le Gouvernement peut opposer l'irrecevabilité à toute proposition ou amendement qui n'est pas du domaine de la loi».

En effet, la Constitution ayant défini avec précision le champ de la compétence législative, toutes les autres matières relevant alors du pouvoir réglementaire du Premier Ministre, un parlementaire ne peut enfreindre ces règles de partage d'attributions en déposant une proposition de loi ou d'amendement dans un domaine autre que celui délimité par l'article 46 de la Constitution. C'est le Gouvernement qui oppose l'irrecevabilité à un tel texte ne respectant pas la délimitation des compétences législative et réglementaire, que ce soit avant ou pendant sa discussion en assemblée. La Chambre devant laquelle cette exception d'irrecevabilité est soulevée est appelée à se prononcer sur la question et, en cas de litige entre elle et le Gouvernement, le Conseil Constitutionnel est saisi par l'un ou l'autre de ces organes et statue dans un délai de 8 jours[5].

Par ailleurs, en second lieu, les propositions d'amendements, tout comme les propositions de loi, subissent une autre limitation qui, sans doute, est plus lourde de conséquences car elle pourrait à la limite bloquer une grande partie des amendements déposés par les parlementaires.

(4) Cf l'article 211, alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants et l'article 235, alinéa 2 du Règlement Intérieur de la Chambre des Conseillers.

(5) Cf l'article 53, alinèa 2 de la Constitution, les articles 204 et 205 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants et les articles 227 et 228 du Règlement Intérieur de La Chambre des Conseillers.

Elle résulte de l'article 51 de la Constitution, aux termes duquel «les propositions et amendements formulés par par les membres du Parlement ne sont pas recevables lorsque leur adoption aurait pour conséquence, par rapport à la loi de finances, soit une diminution des ressources publiques soit la création ou l'aggravation d'une charge publique».

C'est la Chambre devant laquelle est déposée la proposition d'amendement susceptible d'avoir de telles incidences financières et de sa Commission des Finances que dépend la décision sur sa recevabilité.

En effet, s'il s'avère que ce texte tombe sous le coup des dispositions de l'article 51 de la Constitution, la Chambre ne doit pas le prendre en considération. Si, cependant, un doute subsiste quand aux conséquences financières du texte en question, l'assemblée ne doit trancher définitivement qu'aprés consultation du Président de la Commission des Finances et de son rapporteur général[6].

Proposer des textes de loi ou d'amendement pouvant avoir des répercussions sur les finances publiques est donc constitutionnellement une compétence exclusive du Gouvernement.

Mais l'application systématique des dispositions de l'article 51 de la Constitution peut contribuer à paralyser toute initiative parlementaire et à vider de toute substance le droit des membres de la chambre des Représentants et de la chambre des Conseillers de proposer des lois ou des amendements. Rares, en effet, sont les textes législatifs qui peuvent se révéler totalement neutres sur le plan financier «car, en fait, comme l'écrit André HAURIOU, dans un pays moderne, il y a très peu de mesures qui, pour leur application, n'entraînent pas la création ou le développement d'un service et, par conséquent, des dépenses nouvelles»[7].

Enfin, les amendements ne sont recevables que s'ils respectent des conditions de délai. Celles-ci s'appliquent essentiellement aux parlementaires qui souhaitent proposer des amendements après que le texte ait déjà été étudié en commission.

(6) Cf l'article 212 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants et l'article 236 du Règlement Intérieur de la Chambre des Conseillers.

(7) HAURIOU (André) - Droit Constitutionnel et Institutions politiques, Editions Montchrestien - Paris - 1972 - page 917.

Aux termes de l'article 213 du Règlement Intérieur de la Chambre des Représentants et de l'article 237 du Règlement Intérieur de la Chambre des Conseillers, les membres de chacune des Assemblées disposent, pour présenter des amendements aux textes en discussion en séance plénière, d'un délai de 4 jours à compter de la date de distribution de ces textes.

Toutefois, certaines exceptions sont prévues puisque, après l'expiration de ce délai, peuvent être déposés :

- Les amendements présentés par le Gouvernement,

- Les amendements concernant directement les textes qui ont été modifiés par la Commission chargée de l'étude,

- Les amendements se rapportant à des textes modifiés par la chambre durant une discussion antérieure.

- Les amendements présentés par le dixième des membres de l'Assemblée,

A la Chambre des Représentants, auraient également été recevables les amendements déposés par les Présidents des groupes parlementaires si le Conseil Constitutionnel n'avait pas censuré le dernier alinéa de l'article 213 du Règlement Intérieur de cette Chambre.

Donc, si le Gouvernement peut continuer à déposer des amendements en-dehors du délai imparti, les parlementaires, quant à eux, ne peuvent plus prendre l'initiative de modifications nouvelles que dans des cas particuliers.

Dans la même logique, une disposition constitutionnelle conditionne la recevabilité des amendements parlementaires en séance publique à la volonté du Gouvernement.

En effet, si, lorsque le texte du projet ou de la proposition de loi est à l'étude dans le cadre d'une commission parlementaire, que ce soit à la chambre des représentants ou à la chambre des conseillers, les membres de celles-ci ont toute latitude pour présenter des amendements, il en va différemment en assemblée plénière.

La constitution, dans son article 57 alinéa 1er accorde au Gouvernement un pouvoir considérable d'acceptation ou de refus des propositions d'amendements à

ce stade de la procédure législative, en disposant que «Aprés l'ouverture du débat, le gouvernement peut s'opposer à l'examen de tout amendement qui n'a pas été antérieurement soumis à la commission intéressée».

Telles sont les règles constitutionnelles et réglementaires qui s'imposent aux amendements parlementaires sous peine d'irrecevabilité.

Mais, par ailleurs, la structure bicamérale du Parlement, adoptée par la Constitution de 1996, a créé, concernant les propositions d'amendements, une situation nouvelle.

Un projet ou une proposition de loi peut, à l'évidence, être amendé aussi bien par la Chambre des Représentants que par la Chambre des Conseillers, quelle que soit la première assemblée qui se penche sur l'étude du texte.

En d'autres termes, la première chambre saisie ne peut bénéficier d'un quelconque avantage en ce domaine et voir les amendements proposés par ses membres avoir une issue plus favorable que les propositions de modifications émanant des parlementaires de l'autre chambre.

C'est ainsi que, bien que les projets de loi organique des finances et de loi de finances pour l'exercice 1998-1999 aient été largement amendés par la Chambre basse avant d'être adoptés en Août 1998 puisque le gouvernement «a accepté plus d'une cinquantaine d'amendements dont 13 proposés par des députés de l'opposition lors du passage des deux projets de textes devant la Chambre des Représentants»[8], les membres de la Chambre des Conseillers ont tenu à ce que leurs propositions d'amendements qui s'élevaient à 17 pour le projet de loi organique des finances et à 31 pour celui relatif à la loi de finances soient prises en considération et discutées, malgré les réticences du Gouvernement[9].

C'est la raison pour laquelle, lors du vote du 7 septembre 1998 à la Commission des Finances de la Chambre des Conseillers,«les parlementaires du wifaq et du centre ont bloqué les deux projets»[10].

(8) Cf la Vie Economique. n° 3983 du 11 au 17 septembre 1998.
(9) Ibid
(10) La Vie Economique n° 3983 du 11 au 17 Septembre 1998.

Finalement, le 19 septembre 1998, après discussion en séance plénière des propositions d'amendements des membres de la Chambre des Conseillers, celle-ci adopte les deux textes de lois après avoir apporté deux modifications au projet de loi organique des finances et deux autres au projet de loi de finances[11].

Puis, dans sa séance du 23 Septembre 1998, la Chambre des Représentants procède au vote des 2 textes tels qu'ils ont été amendés par la Chambre des Conseillers[12].

En ce qui concerne l'adoption des amendements parlementaires, elle peut, dans deux cas spécifiques, être subordonnée à la décision du Gouvernement.

II - L'adoption des amendements en cas de vote bloqué ou de création d'une commission mixte paritaire.

Deux procédures constitutionnelles peuvent avoir pour conséquence pratique de limiter le droit d'amendement des parlementaires, en permettant au Gouvernement d'influer de façon certaine sur le vote de la loi, sur sa rédaction définitive et donc sur le sort réservé aux propositions d'amendement.

Il s'agit, d'une part, du recours au vote bloqué et, d'autre part, de la situation particulière où une commission mixte paritaire est créée.

La première procédure est prévue par l'article 57, alinéa 2 de la Contitution, aux termes duquel «si le gouvernement le demande, la Chambre saisie du texte en discussion se prononce par un seul vote sur tout ou partie de celui-ci en ne retenant que les amendements proposés ou acceptés par le Gouvernement».

Le principal but du recours à une telle procédure est, sans doute, de maintenir la cohésion d'un texte qu'un nombre trop élevé d'amendements, éventuellement contradictoires, pourrait dénaturer.

Ce type de scrutin remplirait alors, selon l'expression de Pierre AVRIL une «fonction procédurale»[13]. Il servirait à écarter les amendements dont le

(11) Cf l'Economiste n° 346 du 17 Septembre 1998 et n° 347 du 24 Septembre 1998.
(12) Cf l'Opinion du 23 Septembre 1998 et le Matin du 24 Septembre 1998.
(13) AVRIL (Pierre). «Le vote bloqué» - Revue du Droit Public et de la Science Politique. 1971. Page 486.

gouvernement ne veut pas et qui ne sont justiciables d'aucune irrecevabilité spéciale.

Toutefois, il se peut fort bien que le gouvernement décide de recourir au procédé plus rapide et moins formaliste du vote unique, au lieu de soulever les irrecevabilités prévues par les articles 51 et 53 de la Constitution. Mais s'opposer à des amendements parlementaires peut ne pas être la raison de l'application de l'article 57, alinéa 2 de la Constitution. Le vote bloqué peut, en effet, être utilisé tout simplement pour accélérer le processus d'adoption de la loi en évitant que le débat ne s'enlise sur la discussion des amendements.

L'utilisation du vote bloqué peut également avoir lieu dans une configuration différente. Il s'agirait, alors, pour le gouvernement, d'un moyen de pression dont l'objet est d'obliger les parlementaires à adopter des dispositions litigieuses en liant le vote de celles-ci à celui d'autres articles susceptibles de réunir plus facilement la majorité.

Dans ce cas, l'impact du vote bloqué sur les amendements ne serait pas la motivation première du recours à cette procédure mais il n'en demeure pas moins que la possibilité pour le gouvernement d'influer sur les amendements parlementaires reste entière.

Par ailleurs, la Constitution apporte une certaine restriction au droit des parlementaires de proposer des amendements dans le cas où une commission mixte paritaire est créée.

Une loi n'est adoptée que si elle est votée dans les mêmes termes par la Chambre des Représentants et par la Chambre des Conseillers. C'est ce que stipule l'article 58, alinéa 1er de la Constitution selon lequel «tout projet ou proposition de loi est examiné successivement par les deux Chambres du Parlement pour parvenir à l'adoption d'un texte identique. La Chambre saisie la première examine le texte du projet de loi presenté par le gouvernement ou de la proposition de loi inscrite, une chambre saisie d'un texte voté par l'autre chambre délibère sur le texte qui lui est transmis».

A ce stade de l'examen du projet ou de la proposition de loi, le droit d'amendement des parlementaires, notamment au niveau des commissions parlementaires permanentes, demeure entier.

Toutefois, si après une navette de deux lectures par chaque chambre ou d'une seule lecture si le gouvernement a déclaré l'urgence, les deux assemblées ne sont pas parvenues à l'adoption d'un projet ou d'une proposition de loi,« le gouvernement peut provoquer la réunion d'une commission mixte paritaire chargée de proposer un texte sur les dispositions restant en discussion»[14].

Ainsi, la Commission mixte paritaire ne peut revenir sur les articles éventuellement amendés du texte en question et qui sont déjà adoptés dans la même rédaction par les deux chambres.

Sa mission consiste en l'élaboration d'un texte qui puisse emporter l'adhésion des deux assemblées sur les dispositions non encore votées.

Si cet objectif est atteint et que la commission mixte paritaire est parvenue à adopter un texte commun sur ces dispositions, le gouvenement peut soumettre ce dernier aux deux chambres pour adoption.

Mais au cours du débat parlementaire qui est alors ouvert, aussi bien à la chambre des Représentants qu'à la chambre des Conseillers, «aucun amendement n'est recevable, sauf accord du Gouvernement»[15].

Il ne s'agit pas, à l'évidence, d'une irrecevabilité absolue des amendements proposés par les parlementaires mais seulement d'une restriction qui peut être levée par l'acceptation du Gouvernement. Cette règle est à rapprocher de celle posée par l'article 57, alinéa 1er de la Constitution qui donne au gouvernement, après l'ouverture du débat sur un texte de loi devant l'une ou l'autre des chambres du Parlement, la possibilité de s'opposer à l'examen de tout amendement nouveau.

Dans le même ordre d'idées, le sort réservé aux amendements des parlementaires est tributaire de la volonté du Gouvernement dans le cas de figure

(14) Article 58, alinéa 2 de la Constitution.
(15) Article 58, alinéa 2 de la Constitution.

où la commission mixte paritaire ne soit pas parvenue à élaborer et à adopter un texte commun ou que ce dernier n'ait pas été voté par les deux chambres.

En effet, dans cette éventualité, «le gouverrnement peut soumettre à la Chambre des Représentants le projet ou la proposition de loi, modifié le cas échéant par les amendements résultant de la discussion parlementaire et repris par le Gouvernement»[16].

Ainsi, c'est de la décision du Gouvernement que dépend la prise en considération des amendements des parlementaires.

Enfin, le vote définitif de ce texte ne peut avoir lieu qu'à la majorité absolue des membres composant la Chambre des Représentants[17].

En conclusion, on pourrait remarquer que, malgré les règles assez strictes qui s'imposent aux parlementaires dans l'exercice de leur droit d'amendement, ils en font une large utilisation, illustrée par exemple par le nombre élevé de modifications à la loi organique des finances et à la loi de finances proposées tant par les membres de la Chambre des Représentants que par ceux de la Chambre des Conseillers.

Ainsi, le droit d'amendement serait une expression privilégiée de l'activité normative des parlementaires.

(16) Article 58, alinéa 3 de la Constitution.
(17) Ibid.

LES INSTITUTIONS DE LA COOPERATION MAROCO-FRANCAISE

*Saïd IHRAI**

La coopération maroco-française doit être appréciée à la lumière du contexte international et régional. L'implosion du bloc communiste en 1989 a eu d'importantes répercussions au plan régional. La détérioration de la situation interne en Algérie, l'ostracisme imposé à la Libye par la communauté internationale ainsi que les développements du conflit israëlo-arabe n'ont cessé d'imprimer à la coopération maroco-française un caractère spécial, caractère que viennent renforcer à la fois les relations particulières qu'entretiennent le Roi Hassan II, puis SM le Roi Mohamed V et le Président Chirac, mais aussi l'histoire et la géographie de la région.

C'est "Sous le signe de l'exception que j'entends placer nos relations avec le Maroc"[1], déclarait le Président français lors de la visite officielle qu'il effectuait au Maroc en juillet 1995.

Par ailleurs, les tentatives d 'institutionalisation des relations Union européenne/UMA, ainsi que les fonctions que s'assignent le Maroc et la France sont deux paramètres à prendre en considération lorsqu'on essaie d'étudier les relations maroco-françaises.

Un certain nombre d'éléments objectifs permet de mesurer l'importance pour le Maroc des relations qu'il entretient avec la France qui, comme l'a déclaré Feu SM le Roi Hassan II "demeure notre allié le plus sûr, le plus fiable pour donner à nos liens avec l'Europe le contenu le meilleur possible dans le respect de l'identité, de la spécificité et de la souveraineté de chacun"[2].

(*) Professeur à la faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Rabat - Agdal.

(1) Le Matin du Sahara et du Maghreb du 22/07/1995.

(2) C'est l'occasion de la visite du Président français au Maroc que le Roi Hassan II a réitéré la demande d'adhésion du Royaume à l'U.E. - Cf. Le Matin du Sahara et du Maghreb du 21/07/1995.

La France est en effet le premier partenaire commercial du Maroc, le premier investisseur étranger en flux et en stocks, et le premier investisseur du Royaume; la France est en outre le premier débouché commercial du Royaume qui y écoule un tiers de ses exportations[3].

Par ailleurs des investissements français au Maroc ont été multipliés par 16 en dix ans et les crédits annuels octroyés par la France au Maroc sont estimés à environ 1 milliard de Francs français pendant les dix dernières années[4].

Si l'importance de la France pour le Maroc est essentiellement économique et sociale, l'intérêt que porte la France au Maroc est double. Il est à la fois stratégique et culturel. Vu de France, le Royaume constitue un partenaire essentiel pour le maintien de la stabilité en Méditerranée, stabilité qui peut être assurée par "un pacte de stabilité entre le Maroc et la France"[5] dans un premier temps et qui sera étendu à l'ensemble de la Méditerranée par la suite.

Au plan culturel, "Le service culturel, scientifique et de coopération est l'un des plus importants au monde en terme d'intervention"[6] comme l'affirme le Conseiller culturel français au Maroc, selon lequel "Le français en tant que culture fait partie du patrimoine du Maroc"[7].

En l'absence d'une politique étrangère et de sécurité européenne commune, en attendant la mise sur pied d'une politique européenne commune en matière culturelle, les problèmes de sécurité, de culture, et de main d'œuvre demeurent les trois domaines privilégiés de la coopération franco-marocaine; les autres aspects, économiques, commerciaux, industriels... demeurent soumis aux règles des politiques communes européennes.

La construction d'un espace euro-méditerranéen constitue une autre dimension importante de la coopération maroco-française; la France a dernièrement

(3) Voir déclaration de Gilles Vasset, chef de la Mission économique et financière à l'Ambassade de France au Maroc in Al Bayane (Casablanca) du 20/07/1995.

(4) L'aide publique française totale au développement est estimée en 1995 à 45 milliards de Francs français ce qui fait de la France le troisième pays donateur au monde - Cf. Le Monde du 7/11/1995.

(5) Déclaration du Président Chirac in le Matin du Sahara et du Maghreb du 22/07/1995.

(6) Entretien avec R. Roudant, conseiller culturel, scientifique et de coopération au Maroc in Al Bayane du 20/07/1995, op. cié.

(7) Ibidem.

confirmé son soutien à la candidature du Maroc pour accueillir en 1997 la prochaine conférence euro-méditerranéenne que les deux pays souhaitent voir se réunir au niveau des chefs d'Etats et de gouvernements[8].

En accord avec le Maroc, la France s'est faite le porte-parole du Royaume auprès de l'U. E. et le défenseur des intérêts de l'ensemble du Sud de la Méditerranée au sein de cette institution. Cette grande politique arabe que "La France souhaite faire partager à l'Europe toute entière"[9], est accompagnée d'une redéfinition des relations de ce pays avec le monde arabe et du rôle qu'elle peut jouer dans le processus de paix au Proche Orient[10].

La mise en œuvre de la coopération maroco-française repose sur un certain nombre de structures qui ont été mises sur pied du côté marocain[11]. Le côté institutionnel détermine par ailleurs le contenu de cette coopération qui est du reste très peu étudiée.

En effet, l'absence quasi-totale de la documentation nécessaire, liée à une conception extrêmement restrictive des règles de la négociaton diplomatique dominante chez nos diplomates expliquent cet état de fait. Aucun rapport, aucune étude concernant l'évaluation de notre politique de coopération avec les Etats étrangers n'a été entreprise depuis 1956 par les responsables de ce département. Nous sommes réduit de ce fait à privilégier à la fois les aspects institutionnels mais aussi les sources documentaires étrangères. Les notions de transparence et d'ouverture ont encore beaucoup de mal à pénetrer nos structures administratives.

I - Les structures de coopération mises en place par le Maroc

la mise en œuvre de la coopération maroco-française est conditionnée par les facteurs de nature politique, mais aussi économique et institutionnelle.

(8) Cf. Le Matin du Sahara et du Maghreb du 9/05/1995.

(9) Discours du Président Chirac à l'Université du Caire-Cf. Al Bayane du 11/04/1996.

(10) Ibidem - Dans ce discours le Président français rappelle les quatre principes qui fondent la politique arabe de la France ainsi que le contenu de cette politique : l'égalité des partenaires, le droit des peuples à la libre détermination de leur destin, soutien à l'aspiration des peuples arabes à la solidarité et à l'unité, soutien au droit des peuples arabes à l'ouverture et à la paix.

(11) Le Professeur M. Rousset traitera des structures de la coopération franco-marocaine mises en place du côté français.

Les dirigeants marocains ont réaffirmé à maintes reprises leur volonté de développer et d'améliorer les relations de coopération entre les deux pays. Cependant des évènements de nature politique ont quelques fois bloqué ou freiné l'élan de cette coopération : guerre d'Algérie 1956-62, affaire Ben Barka 1965-69, arrivée des socialistes au pouvoir à Paris en 1980 et le discours de la Baule en 1990.

D'autres éléments ont par contre donné à cette coopération un coup de fouet; signalons l'arrivée de Valéry Giscard D'estaing au pouvoir et l'esquisse d'un axe Rabat-Madrid-Paris, l'élection du Président Chirac en 1995 et aussi les évènements d'Algérie qui ont attiré l'attention sur la stabilité politique dont bénéficie le Maroc au Sud de la Méditerranée.

Ainsi en 1995, le Maroc reste le premier poste de coopération pour le Ministère français des Affaires Etrangères à l'action duquel il faut ajouter celles des autres départements ministériels, des centres de recherche et des collectivités territoriales. Mais la crise économique et sociale aigue que traverse la France a fait que ce pays a procédé dernièrement au redéploiement de sa coopération et à la réduction des moyens financiers octroyés à cette dernière.

Les structures institutionnelles ont une importance capitale dans la mise en œuvre de la coopération et dans son adaptation, car toute rigidité administrative dans les structures et dans les procédures peut avoir un impact sur le niveau et la qualité de la coopération mais aussi sur son volume. Les accords de coopération constituent le cadre juridique et institutionnel dans lequel se meut celle-ci. Il y a lieu de distinguer à cet égard les structures administratives générales, des structures ad-hoc de la coopération.

A) Les structures administratives générales

1 - La structure politique : le Ministère des Affaires Etrangères et de la Coopération (M. A. E. C.).

L'organigramme du M.A.E. en 1956[12],adoptant la répartition géographique, n'avait guère prévu de mécanismes spécifiques traitant de la coopération générale avec les Etats. La coopération avec la France était alors gérée par la Division Europe-Amérique.

(12) Cf. Dix ans de diplomatie marocaine (en arabe), M. A. E. 1966.

Le dahir du 19/09/1985[13] a modifié cet ordonnancement administratif en intégrant le service de la coopération au M. A. E. et en faisant une Direction au sein de ce département.

La nouvelle organisation introduit une spécialisation fonctionnelle en créant un certain nombre de Directions[14].

Deux Directions générales sont créées : la Direction générale des relations bilatérales qui comprend 5 Directions, et la Direction générale des relations multilatérales et de la coopération globale qui comprend 10 Directions. La coopération avec la France se trouve ainsi traitée par la première Direction générale au sein de la Direction des Affaires européennes, mais aussi par la deuxième Direction générale dans le cadre de la Direction de la coopération bilatérale culturelle et scientifique et plus précisément donc, par les Divisions des Affaires culturelles et scientifiques et des échanges éducatifs.

Mais il demeure que c'est au sein de la Division de la coopération bilatérale de la Direction des Affaires européennes que la coopération est traitée dans ses aspects économiques et financiers. les aspects culturels et sociaux sont quant à eux diligentés par les Directions 4-5-6 de la deuxième Direction générale, à savoir les Directions de la coopération culturelle et scientifique, des Affaires consulaires et sociales et des Affaires juridiques et des traités. La coordination de l'ensemble de ces actions de coopération se fait, semble-t-il, au niveau de la Division des Affaires politiques, au sein de la Direction des Affaires européennes.

2 - Les structures techniques

Des structures administratives spécialisées existent; ce sont celles créées au sein des ministères techniques intéressés par la coopération maroco-française. Au sein de ces ministères des structures administratives, directions ou divisions, gèrent la coopération internationale, en général, en coordination avec le M. A. E. C. et l'Ambassade du Maroc à Paris lorsqu'il s'agit de la coopération maroco-française.

(13) Cf. Ihraï (Saïd) : "Le service public des Affaires Etrangères face au changement" in Les services publics marocains face au changement, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse, 1987 p. 151-166.

(14) Voir décret n° 2.94.864 du 20/01/1995 relatif aux attributions du M. A. E. C., B. O. n° 4.2.94. du 15/02/1995.

On peut alors faire ici les remarques suivantes :

1) On est frappé par la lourdeur des structures administratives mises en place et par les nombreuses interférences et double emploi d'abord au sein du M. A. E. C. lui-même, mais aussi entre ce ministère et les ministères techniques. La coordination entre ces différentes structures ne se fait pas toujours de façon satisfaisante.

2) On est aussi étonné de voir le degré d'éclatement de la gestion entre les différents services de la coopération maroco-française.

3) On remarque enfin que les moyens financiers et humains mis à la disposition du ministère restent très limités[15]. Ainsi en 1995 le budget du M.A.E.C. ne représente qu'un peu plus de 1% du budget général de l'Etat...

A côté des structures permanentes se développent des structures administratives ad-hoc mises en place par les conventions liant le Maroc à la France.

B) Les structures mises en place par les conventions entre le Maroc et la France

Il faut distinguer les structures mises sur pied par la convention de coopération économique et financière, de celles instituées par la convention en matière sociale, et de celles créées par la convention de coopération en matière culturelle, scientifique et technique.

1 - La Commission inter-gouvernementale permanente

Instituée par l'accord maroco-français du 20/07/1971, cette Commission se réunit chaque année altérnativement à Rabat et à Paris. Elle a une double tâche :

- elle fixe les objectifs et les orientations à donner à la coopération entre les deux pays,

- et elle procède à l'évaluation des réalisations dans les domaines économique, commercial et financier.

Elle est présidée par le ministre des A. E. du pays hôte; elle est assistée par des Commissions spécialisées regroupant les représentants de la France et du Maroc, en vue d'accomplir les tâches de nature technique.

(15) Cf. Ihraï (Saïd) : Le service des Affaires Etrangères face au changement", op. cité.

2 - La Commission mixte, instance supérieure dans le domaine de la coopération culturelle, scientifique et technique

L'article 11 de la convention de coopération culturelle, scientifique et technique[16] du 31/07/1984 stipule que la Commission mixte détermine les grandes orientations de la coopération culturelle, examine le bilan des projets et programmes qui lui sont soumis et donne les directives nécessaires. Elle est composée de représentants des ministères que, dans chacun des deux pays ont à connaître, à titre permanent, de l'ensemble des relations de coopération culturelle. Elle se réunit annuellement à la demande de l'une des parties et elle est secondée par trois organismes :

a) Le Comité permanent d'études et de programmes (COPEP) qui comprend les membres de la Commission mixte ou leurs représentants et des experts désignés par les ministères concernés par l'ordre du jour. Le COPEP est compétent pour recevoir des propositions nouvelles de projets, de programmes, les étudie, s'il y a lieu, détermine leur montage financier et décide de leur mise en application et de leur exécution. Il effectue par ailleurs, les études et analyses susceptibles d'aider la Commission mixte dans la définition des orientations de la coopération culturelle, scientifique et technique.

b) Un Comité mixte de gestion statuant sur les problèmes administratifs et financiers.

c) Un Comité mixte de recrutement examinant les dossiers des experts ou des enseignants présentés par chacune des parties pour l'exécution des projets et programmes retenues par le COPEP.

3 - La Commission mixte mise sur pied par la convention de main d'œuvre entre le Maroc et la France

Cette Commission est chargée de suivre l'exécution de la convention, de procéder le cas échéant à sa révision, et d'aplanir toute difficulté qui viendrait à surgir au sujet de son application.

(16) Sur toutes ces questions voir Bouhout-El Mellouki (Riffi) : La politique française de coopération avec les Etats du Maghreb 1955-1987, Publisud/Touhkal 1989, p. 308.

II - Le contenu de la coopération maroco-française

Avant d'aborder le problème du contenu de la coopération il serait utile d'exposer la façon dont le Maroc a conçu et conçoit la coopération avec la France.

A) les conceptions marocaines de la coopération avec la France

On peut distinguer, en tenant compte des relations du Maroc et de la France dans le domaine politique, trois types de conceptions formulées à trois époques différentes et correspondant chacune à une séquence des relations franco-marocaines.

1 - La coopération avec la France comme réparation du préjudice causé au Maroc par la colonisation

Cette phase revendicative apparaît dès 1956 et se situe dans le prolongement de la lutte contre la colonisation. La coopération avec la France et l'aide française consentie doivent, dans le cadre de cette conception, réparer les dommages causés par la France au Maroc pendant les 44 ans qu'a duré le Protectorat. la détérioration des relations politiques entre les deux pays pendant cette période accentue le caractère revendicatif de ces demandes.

Cette période qui correspond à la phase où l'aide française est conçue comme réparation s'achève en 1965, date à laquelle les partis politiques d'opposition n'exercent plus qu'une influence limitée sur la politique étrangère[17].

2 - La coopération comme type de relations entre pays alliés

le Maroc pendant la période 1965-95, a diversifié ses relations extérieures tout en consolidant son ancrage au sein du bloc occidental. Les relations avec les USA se développent ainsi que la coopération avec les autres partenaires du monde occidental mais aussi avec ceux du bloc soviétique. Pendant cette période, on assiste à la "dissolution involontaire de l'alliance franco-marocaine de base dans le cadre occidental, ensuite recherche tous azimuts de nouvelles ententes de substitution et, finalement reconstitution pragmatique de l'axe Rabat/Paris"[18].

(17) Cf. Ihraï (Saïd) : Etat, partis politiques et politique étrangère au Maroc, Edino-Rabat, 1986.
(18) A. Benramdane : Le Maroc et l'Occident, Paris, Khartala, 1987, p. 398.

A la faveur de l'arrivée du Président Valery Giscard d'Estaing au pouvoir les relations de coopération se renforcent entre le Maroc et la France; on parle alors d'une véritable alliance et de l'esquisse d'un axe Rabat-Madrid-Paris.

Pendant cette période, la coopération est perçue du côté marocain comme une alliance de nature économique, sociale, militaire et stratégique. Le Maroc, ayant rejoint les instances de la francophonie et reconnaissant au français le statut de première langue étrangère obligatoire, participe désormais comme observateur aux multiples conférences franco-africaines.

Si la France fournit la logistique nécessaire au développement de la coopération, le Maroc met à la disposition de son pertenaire le réseau d'alliance et d'influence dont il dispose au sein du monde arabe, islamique, au Moyen Orient et dans l'Afrique modérée.

Cette façon de concevoir la coopération entre les deux pays persistera en dépit du changement politique intervenu en France en 1981. La proposition de tenir une conférence sur la sécurité en Méditerranée est faite par François Mitterrand lors de sa première visite officielle au Maroc en 1983.

Cette conception de la coopération est demeurée vivace jusqu'en 1995 date à laquelle il apparaissait clairement que l'Algérie ne pouvait plus constituer un interlocuteur valable au Sud de la Méditerranée.

3) La coopération conçue comme mode de relation privilégié entre "deux têtes de pont"[19], la France en Europe, le Maroc en Afrique

Dans les relations de coopération qu'il entretient avec la France, le rôle du Maroc s'est accru à partir de 1995 du fait du rôle modérateur qu'il joue ou qu'il pourrait jouer aussi bien au Maghreb qu'au Moyen Orient et au sein du Monde arabo-islamique.

La nature de la relation qui unit le Roi du Maroc et le Président français a favorisé le développement de cette conception de la coopération. Mais puisque la

(19) Cette formule a été utilisée dans un communiqué de l'Elysée à l'issue des entretiens entre Feu SM le Roi Hassan II et le Président Chirac lors de la visite du Roi en France- Le communiqué précise que "Les deux pays, chacun dans la région qui le concerne ont une véritable capacité à servir de têtes de pont". Cf. Le Matin du Sahara et du Maghreb du 9/05/1996.

France a décidé pour des raisons économiques et sociales de réduire son effort de coopération, le Maroc pense qu'elle peut alors défendre ses intérêts au sein de l'U.E., ce qu'a confirmé en juillet 1995 le ministre français de l'industrie[20].

B) Les modalités de la coopération Maroc/France

L'aide française au Maroc se fait sous deux formes : les prêts du Trésor français et les crédits à l'exportation

1 - Les prêts du Trésor français

Ces prêts comprennent l'appui aux projets et l'aide à la balance des paiements. Cependant "L'équilibrage de ces types d'aide pose problème". Selon un rapport établi par le Conseil économique et social français en 1986 "Les protocoles financiers posent un problème : quel doit être l'équilibrage futur entre les urgences financières immédiates et les besoins de développement du Maroc?"[21].

Si l'aide à la balance des paiements consiste à aider le Maroc par des prêts du Trésor à équilibrer sa balance des paiements, l'appui aux projets s'inscrit par contre directement dans la politique de développement du Maroc. Chaque projet ou programme porte sur la fixation des objectifs poursuivis par le projet, la détermination des moyens nécessaires à sa mise en application et son évaluation, évaluation à laquelle procède un Comité des projets. C'est ainsi qu'a lieu le recours à la méthode de l'action intégrée, formule qui permet la concentration des moyens disponibles sur un projet précis dont la réalisation s'inscrit dans un projet défini au préalable par les deux partenaires.

Dans le domaine de la coopération culturelle scientifique et technique, la partie marocaine a, en matière de programmation, exprimé le souhait d'être plus étroitement associée à la conception des projets, à leur suivi et à leur montage financier . Elle a aussi demandé à ce qu'une plus grande transparence caractérise les enveloppes allouées à la coopération franco-marocaine. Elle a émis par ailleurs le souhait d'une redéfinition des procédures et méthodes de travail du COPEP, une

(20) Cf. Déclaration d'A. Madelin lors de la visite du Président Chirac au Maroc in le Matin du Sahara et du Maghreb du 24/07/1995.

(21) J. O. R. F. 1987, n° 10, jeudi 21/05/1987.

meilleure articulation des projets retenus, un décloisonnement des secteurs techniques et économiques et enfin une combinaison mieux agencée de l'action de coopération multilatérale et bilatérale.

A plusieurs reprises la partie marocaine a fait part de son inquiétude face à la baisse des moyens financiers alloués à la coopération franco-marocaine depuis 1989.

D'un commun accord les deux pays avaient convenu de réserver l'aide projet à des programmes de petite taille dans le cadre du développement des petites et moyennes entreprises conjointes. La deuxième modalité de l'aide française réside dans les crédits à l'exportation.

2 - Les crédits à l'exportation garantis par l'Etat français

Le rapport du Conseil économique et social signalé plus haut fait, concernant ces crédits, la réflexion suivante : "L'une des meilleures façons de préserver notre part de marché est d'aider le Maroc dans son effort actuel d'assainissement financier et dans son effort de développement industriel. Plusieurs pistes méritent d'être approfondies. Amélioration des conditions de crédits octroyés pour la vente de nos céréales face à la concurrence américaine, extension des conditions de crédit accordés pour l'achat de biens d'équipement français grâce à l'aide projet de nos protocoles financiers... Il faut s'interroger sur le rôle éventuel de la Caisse centrale de coopération économique au Maroc"[22].

C) Evaluation de la coopération maroco-française

Au plan de la coopération économique et financière, reppelons que les projets d'équipement financés sur protocoles financiers par le trésor français sont établis annuellement par les deux pays. En 1995 les crédits alloués s'élèvent à plus de 640 millions de francs et sont consacrés à la réalisation d'un certain nombre de projets : projet d'assainissement de la baie de Casablanca, achat de navires, construction d'une centrale électrique,extension du réseau téléphonique, création d'entreprises conjointes maroco-françaises. En 1996 la France a décidé de transformer 600 millions de francs français, sur une dette totale de 1 milliard, en investissement français au Maroc et à l'occasion de la visite officielle effectuée en

(22) J. O. R. F., 1987 n° 10 op. cité.

mars 2000 par SM Mohammed VI en France... "Paris a accepté...de faire une croix sur une partie de la dette bilatérale. Ces dernières années ce sont prés de trois milliards de francs de dettes marocaines que la France a accepté d'éffacer"[23].

Au plan de la coopération culturelle, scientifique et technique, le Maroc se trouve au premier rang des bénéficiaires de l'aide culturelle de la France. Cette aide prend trois formes, enseignement dans les écoles de la M. U. C. F[24], coopération éducative et linguistique, échanges scientifiques et techniques.

Si le nombre d'étudiants boursiers est en baisse, conformément à la nouvelle politique de coopération de la France, où la coopération sur projets vient remplacer la coopération de substitution, le nombre de fonctionnaires en formation est par contre en accroissement : vétérinaires, professeurs du secondaire etc...

Dans le domaine de l'audio-visuel signalons que sept cents heures de programmes sont fournies aux deux chaînes marocaines et que la coopération en matière de programmation radiophonique se développe.

Au plan humain et social, le Maroc est passé d'une situation d'émigration de main d'œuvre à celle d'émigration familiale. En effet, en 1996 près des 200000 marocains vivant en France ont moins de 16 ans sur une population de plus de 600000 qui représente 16% des étrangers en France et 12% de la population active étrangère dans ce pays.

On peut pour conclure faire les remarques suivantes :

1) Si du côté français, pays fournisseur de l'aide, on est frappé par la multiplicité des centres de décision[25], il semble par contre que du côté du pays destinataire il y a une unicité du moins théorique du centre de réception. C'est en effet le M. A. E. C. qui d'après les textes reçoit, coordonne et distribue l'ensemble de l'aide que la France octroie au Royaume.

2) Le M. A. E. C. a du mal à coordonner cette aide qui est gérée par plusieurs structures au sein du Ministère et par une multiplicité de petites cellules au sein du

(23) Cf. le monde du 21/03/2000.

(24) 19 écoles, 5 collèges et 5 lycées français fonctionnent au Maroc. Sur 17500 places dans ses institutions, 11500 sont occupées par des Marocains et il y aurait, selon le Conseiller culturel, une demande 10 fois supérieures cf. Interview citée in Al Bayane du 20/07/1995.

(25) Voir le rapport du Professeur M. Rousset.

gouvernement. Il reste cependant que la politique de coopération avec la France est très pragmatique; elle épouse souvent les méandres des relations politiques entre les deux pays. Le Maroc a tout dernièrement par la voix de son souverain émis le souhait de voir la coopération maroco-française renouveler ses méthodes ainsi que le cadre dans lequel elle se developpe car comme l'a affirmé SM le Roi Mohammed VI, s'adressant au Président Chirac à l'occasion de la dernières visite officielle du Roi en France "Nous avons ensemble si bien travaillé que l'habit que nous nous sommes confectionnés est devenu quelque peu étroit. Il est même en partie demodé si l'on considère que certains des textes qui régissent encore notre coopération remontent dans bien des cas aux années soixante. Nous devons donc desormais nous atteler à identifier et à rationaliser un autre espace bilatéral pour donner à nos relations une autre profondeur et d'autres règles du jeu"[26].

(26) Cf. le Matin du Maghreb et du Sahara du 21/03/2000.

LES INSTITUTIONS DE LA COOPERATION

*Michel ROUSSET**

La coopération franco-maghrébine constitue un élément d'un ensemble passablement complexe : la coopération française. Celle ci relève en effet d'un grand nombre d'institutions qui se partagent ou se disputent les responsabilités et les moyens en ce domaine, partage et concurrence qui ne sont pas étrangers à la crise endémique qui caractérise le fonctionnement des institutions chargées de mettre en œuvre la politique de la France à l'égard des pays concernés.

La manifestation la plus évidente de cette situation de crise se trouve dans le grand nombre de rapports qui lui ont été consacrés depuis que la coopération a vu le jour, c'est à dire depuis les indépendances maghrébines et africaines.

Dès sa création en 1961 le ministère de la coopération s'est trouvé dans une situation de porte à faux vis à vis du ministère des affaires étrangères dont la vocation naturelle est de gérer les relations de la France avec les Etats étrangers.

Les péripéties des relations entre ces deux administrations sont nombreuses du fait de la difficulté d'établir et de faire accepter un partage clair de leurs compétences réspectives.

En principe ce partage se fait sur une base géographique qui est aussi une "géographie administrative" ; en effet le ministère de la coopération, largement héritier du ministère de la France d'outre mer, a la résponsabilité de l'Afrique sub saharienne francophone à laquelle s'est ajoutée l'Afrique lusophone, ce que les spécialistes appellent "le champ".

Les Affaires Etrangères s'occupent du "hors champ", c'est à dire du reste du monde et, pour ce qui nous interesse particulièrement ici, du Maghreb.

(*) Professeur à la Faculté de droit de Grenoble, membre du CEDSI, Grenoble .

Il faut toutefois rappeler que durant la période coloniale, la Tunisie et le Maroc étant des Etats sous protectorat, relevaient déjà du ministère des affaires étrangères même si, à la fin de la quatrième République, les affaires tunisiènnes et marocaines avaient été confiées soit à un ministère spécifique, soit à un secrétaire d'Etat jouissant d'une grande autonomie par rapport au ministre des affaires étrangères. Quant à l'Algerie elle a naturellement rejoint les autres pays du Maghreb aprés 1962.

Mais la situation institutionnelle se complique du fait de la montée en puissance, dans le domaine de la coopération, du ministère des finances qui, par l'intermédiaire de la direction du trésor et de la direction des relations économiques extérieures, contrôle une part essentielle de l'aide publique que la politique de coopération destine au développement. La puissance de ce ministère se manifeste également de façon indirecte par le contrôle qu'il assure sur les organismes dispensateurs de crédits, qu'il s'agisse du Fond d'Aide et de Coopération (FAC) ou bien encore de la Caisse Centrale de Coopération Economique (CCCE).

Enfin il faut aussi prendre en compte l'intervention de nombreuses administrations qui ont également leurs relations internationales et leurs programmes de coopération : l'agriculture,la santé publique,les télécommunications ou les transports etc...sans oublier la défense et, coiffant le tout, les services de l'Elysée.

On peut alors comprendre que les institutions de la coopération ne constituent pas une administration de la coopération, mais une nébuleuse, un ensemble complexe de centres de pouvoir ou d'influence qui se partagent ou se disputent compétences et moyens de la coopération.

Et c'est en définitive ce dont témoignent les nombreux rapports qui, depuis trente ans, ont eu pour objet l'évaluation des finalités, de l'efficacité et de l'organisation de la coopération.

C'est en 1962 le rapport Pignon relatif "à la réorganisation des structures de l'aide et de la coopération avec les pays en voie de développement" ; en 1963 c'est le rapport Jeanneney sur la politique de coopération avec les pays en voie de développement, en 1971 le rapport Gorse sur la coopération avec les pays en voie de

développement; en 1975 le rapport Abelin est consacré à la politique française de coopération. Plus prés de nous une nouvelle série de rapports apparait.

Dés 1982 plusieurs rapports sont rédigés afin de réorienter la politique de coopération que souhaitent conduire les responsables de la gauche qui viennent d'accéder au pouvoir[1] ; d'autres rapports voient également le jour à la fin de la décennie : en 1989 un rapport D. Samuel - La jeunesse étudie les orientations à moyen terme de la politique d'aide au développement ; un rapport Hessel est consacré en 1990 aux relations de la France avec les pays en voie de développement. Le rapport A. Vivien porte sur la rénovation de la coopération française.

En 1990, sans oublier le rapport du Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics dont le Chap.VIII est consacré à l'organisation et au fonctionnement des services et organismes chargés de la coopération à l'étranger (Doc. F. 1991, p. 166).

Cete impressionnante documentation issue des réflexions d'une pléiade de spécialistes (diplomates, financiers, hauts fonctionnaires de diverses origines, universitaires, politiques etc...),vient d'être complétée par une initiative du ministre des affaires étrangères qui est à l'origine d'un nouveau rapport, le rapport PICQ, consacré à un sujet apparemment différent, la réforme du quai d'Orsay, mais qui est en réalité au centre du problème de la coopération et de la politique de la France en ce domaine puisqu'il s'agit, à travers cette réforme, de restaurer dans l'Etat la mission de souveraineté du ministère des affaires étrangères, c'est à dire, en clair, de faire en sorte que le ministère des affaires étrangères puisse assurer le rôle de chef de file incontesté des relations exterieures, y compris dans le domaine de la coopération considérée comme faisant partie intégrante des relations extérieures et de la politique étrangère du pays.

Pour comprendre cette évolution récente de la réforme des centres de pouvoir en ce domaine, il convient de rappeler succintement les difficultés rencontrées dans l'aménagement et le fonctionnement des institutions de la coopération et soulignées une nouvelle fois dans le rapport A. Vivien.

(1) Cf . B. El Mellouki Riffi : La politique française de coopération avec les Etats du Maghreb, Publisud-Toubkal Fd. 1989, p. 26 et s.

Ce rappel donnera ainsi son véritable éclairage à la réforme du quai d'Orsay réalisée, à la suite du rapport Picq, par le decret du 4 novembre 1993 (n° 93. 1210, JO. 5/11/1993, p. 15320).

I - Les institutions de la coopération traduisent une réalité éclatée.

Les différents rapports rédigés à la demande du premier ministre entre 1962 et 1990 mettent parfaitement en lumière trois questions déjà posées dans le rapport Jeanneney mais dont aucune n'a, à ce jour, reçu de véritable réponse : la première concerne les finalités de la coopération (A), la seconde est celle du "point d'application" de la politique et donc des moyens de la coopération (B), la troisième touche les intervenants dans le domaine de la coopération (C).

A) Les objectifs de la coopération

Il s'agit là d'une question posée en permanence et d'autant plus difficile à résoudre qu'elle met en cause ce que l'on peut appeler la philosophie de la coopération, c'est à dire ses fondements.

Or ses fondements ne sont pas univoques et comportent d'une façon variable selon les époques, des composantes qui ne relèvent pas du même ordre d'idée : En premier lieu il faut rappeler que la politique de coopération est un élément important de l'influence de la France et de son rôle dans le monde.

La politique de coopération est également une nécessité pour son expansion économique et commerciale et pour son rayonnement scientifique et technologique.

La politique de coopération sert de support à son influence culturelle lorsque l'on détaille ces différents éléments, il apparait évident que la politique de coopération n'est pas et ne peut pas être désintéressée; affirmer le contraire serait incontestablement une contre vérité ; mais prétendre qu'il pourrait en aller autrement serait faire preuve d'irréalisme. Au demeurant il s'agit là d'un faux problème ; en effet quels que soient les fondements de la politique de coopération l'important est que ses destinataires en tirent un réel bénéfice. La véritable question est donc de savoir quel usage en est fait,, quelle en est l'efficacité.

Tout dépend donc, comme on a eu l'occasion de l'exposer, de l'aptitude des parties prenantes à définir en commun les objectifs, le contenu, les méthodes et les valeurs servant de fondement à la coopération[1bis].

B) Le point d'application de la politique de coopération

C'est le problème du redéploiement des moyens de l'action extérieure de la France ; ce problème est posé depuis l'origine de la politique de coopération qui a été trés largement orientée vers les pays africains de l'ancien empire colonial français ; ce sont donc des circonstances historiques trés particulières qui rendent compte de cette inégale répartition de l'aide extérieure critiquée depuis longtemps, mais jamais remise en cause.

La question du redéploiement est cependant plus aigue aujourd'hui du fait de l'éclatement du bloc communiste et de la "réintégration" des pays de l'Europe de l'est dans les relations extérieures que notre pays entretient normalement avec les pays étrangers.

Mais il faut aussi tenir compte de la "montée en puissance" des pays de l'ancienne indochine et spécialement du Vietnam dans les préoccupations des responsables de l'action extérieure

Il s'agit donc, sans sacrifier les relations traditionnelles en direction de l'Afrique sub-saharienne, de dégager des moyens appropriés aux nouvelles orientations de la politique de coopération en faveur de l'Europe de l'ést et de l'Asie.

En 1990, le secrétaire général du quai d'Orsay estimait que, "même si beaucoup de moyens vont vers l'Est, nous ne devons pas nous désengager du Sud. Mieux, nous devons contribuer à maintenir l'attention des pays européens et des pays de l'OCDE en direction du Sud...

Ensemble nous devons à la fois reconstruire le tissu européen et soutenir le Sud dans son effort de développement".

(1 bis) M. Rousset : Les présupposés d'une politique de coopération en Méditerranée occidentale, Cahier du CEDSI, n°14, 1993, p. 15

Il reste que le problème du redéploiement constitue une donnée permanente contre laquelle butent tous les responsables ; c'est ainsi que l'on peut lire sous la plume de l'auteur du dernier rapport, M. Picq : "S'il existe de forts arguments pour privilégier encore l'orientation de notre aide bilatérale vers l'Afrique noire, il peut paraitre excessif que la France ne dépense pas plus pour l'Asie (25% du PIB mondial) que le seul ministère de la coopération pour le Cameroun ..." ; Et aprés avoir montré ce qu'était la dispersion de l'aide bilatérale il ajoutait : "En réalité la dispersion de l'action extérieure de l'aide française résultait de l'absence d'un pouvoir politique d'orientation qui était elle même inséparable de l'affaiblissement du Département dans l'Etat "[2] ; et l'on voit en quoi redéploiement et institutions sont les deux faces d'un même problème : l'unité du pouvoir d'orientation.

Cette dispersion subsiste toujours quoi que l'on puisse en penser parce que l'on n' a pas voulu choisir ; et c'est bien ce que signifie la formule selon laquelle il existe encore de forts arguments pour privilégier l'Afrique noire.

Il reste que cette question pendante alimente les critiques qui mettent en cause le saupoudrage en quoi se résume souvent l'aide publique au développement.

Mais à travers les propos qui sont tenus sur ce sujet on voit que la multiplicité des intervenants n'est peut être pas étrangère au caractère quelque peu éclaté de l'action extérieure.

C) La multiplicité des intervenants

La répartition des compétences en matière de coopération est le fruit de l'histoire et des circonstances.

Nous avons vu que trois administrations avaient des compétences importantes en la matière / les affaires étrangères, la coopération et les finances, sans oublier les fréquentes interventions de la Présidence de la République.

La répartition des compétences entre le ministère des affaires étrangères et le ministère de la coopération repose sur une double distinction : l'une d'ordre géographique, l'autre matérielle.

(2) J.Picq: genèse d'une réforme. Rev. Française d'administration publique: Les affaires étrangères, N°1, 1994, p. 9 et 15

Le ministère de la coopération est compétent pour tous les pays de l'Afrique subsaharienne francophonne, ce qui comprend les anciennes possessions belges ; à cela s'ajoute les pays lusophones qui ont choisi le français comme langue de leurs relations internationales.

C'est ce que l'on appelle les pays "du champ". Ce "champ" est d'ailleurs l'objet de critique dans la mesure où il ignore les pays de l'Afrique anglophone ; et l'on a vu que cela pouvait présenter de sérieux inconvenients à partir du moment où l'on envisage de faire participer les pays africains dans leur ensemble à des actions d'interêt commun : par exemple la création d'une force africaine d'intervention et de prévention des conflits qui a été évoquée lors du dernier sommet franco-africain de Biarritz en novembre dernier [3].

Le ministère de la coopération aurait d'ailleurs eu tout récemment quelques vélléités d'étendre le "champ" à l'Afrique anglophone, si l'on en croit la presse[4], prétention qui se serait heurtée à une vive réaction du quai d'Orsay[4bis].

Le ministère des affaires étrangères est en effet compétent pour le reste du monde, le "hors champ" ; mais en outre la division des compétences repose sur une distinction matérielle[5].

Le ministère de la coopération s'occupe des questions économiques, sociales et culturelles, tandis que le quai d'Orsay conserve une compétence pour toutes les questions politiques et de défense.

Quant au ministère des finances son rôle est capital en raison de ce qu'il contrôle directement ou indirectement près de la moitié de l'aide publique au développement .

Si l'on se penche du côté des enveloppes financières on constate de très grandes disparités dans leur répartition aussi bien sectorielle que géographique.

---

(3) CF.IP. Subtil: La fin du sommet de Biarritz, Le monde du 11/11/94, p. 7

(4) Cf . J. Isnard : L'homme aux trois carrières, le monde 13/11/94

(4bid) Cf. F. Eritscher: M. Roussein : un bon africain, Le Monde, 15/11/94,p. 9

(5) L'organisation du département comporte quatre grandes directions spécialisées sur une base géographique : affaires africaines et Malgaches, Afrique du nord et Moyen orient, Asie,Océanie, Amérique.

En 1989 le ministère de la coopération disposait de près de 20% de l'aide publique tandis que la part du ministère des affaires étrangères dépassait à peine 10% ; quant au ministère des finances, via le F. A. C. et la Caisse centrale de coopération économique, il contrôlait 50% de l'aide.

La situation actuelle n'est guère differente, et dans le budget 1993, le budget de la Direction générale des relations culturelles scientifique et technique (DGRCST) qui se monte à 5 Mrds. ne représente que le quart du budget de la coopération alors qu'elle assume l'essentiel de la coopération du ministère des A.E notamment à l'égard du Maghreb[6].

Cette répartition des tâches et des moyens est le résultat, et en même temps l'explication, des situations de concurrence entre ces diverses administrations, situations qui perdurent aujourd'hui encore.

La complexité de cette situation est rendue plus grande encore si l'on tient compte de deux autres facteurs : l'intervention des diverses administrations qui ont des programmes de coopération dans leur domaine de compétence, et la participation de la France à la coopération multilatérale par le versement de Fonds à un certain nombre d'organismes internationaux ou européens (Les Nations Unies et leurs organismes spécialisés : PAM, PNUD, AID, et naturellement le Fond Européen pour le Développement, FED).

une tendance se renforce il est vrai aujourd'hui qui consiste à coordonner l'aide bilatérale et l'aide multilatérale sur des projets déterminés dont le succès peut être ainsi mieux assuré grâce à le concentration des moyens : c'est ce que les spécialistes appellent la coopération "bi-multi". Cette tendance ne peut qu'être bénéfique, car elle est un gage d'efficacité.

Toute chose égale par ailleurs, c'est à une telle concentration que devrait conduire les efforts entrepris récemment pour assurer, grâce à la coordination de l'action des multiples intervenants, une meilleure efficacité des moyens somme

(6) Dans le budget 1993 la répartition des crédits de la DGRST reste fondée sur les priorités traditionnelles et se présente de la façon suivante : Maghreb 26% - Europe de l'ouest 18% - Europe de l'Est 12 % - Asie 14% - Amérique latine 13 % - Proche Orient 9 % - Afrique anglophone 5%.

toute limités dont dispose la France pour assumer les charges d'une politique particulièrement ambitieuse.

II - La réforme du quai d'Orsay et la coordination de l'action extérieure

La réforme du quai d'Orsay a été présentée par le Ministre des affaires étrangères lors du débat budgétaire à l'assemblée nationale au cours de sa séance du 28 octobre 1993[7]. Les objectifs poursuivis par cette réforme ont été éclairés par les conclusions du Rapport Picq ; selon le ministre il s'agit "d'adapter l'outil diplomatique aux évolutions de la scène internationale" ce qui ne peut évidemment manquer d'avoir des conséquences sur la coopération qui est partie intégrante de l'action extérieure de la France dont le ministère des affaires étrangères assume la responsabilité à titre principal[8].

Quelles sont donc les données du problème et quelles sont leurs traductions institutionnelles ?

A) les données du problème

S'exprimant devant l'Assemblée nationale, le Ministre des affaires étrangères a expliqué que, sur la base du rapport Picq relatif aux rôle et au fonctionnement du département, la réforme avait pour objectif de moderniser, d'adapter et de mobiliser l'instrument que constitue le quai d'Orsay afin "de restaurer dans l'Etat la mission de souveraineté du ministère des affaires étrangères".

C'est là la question centrale qui domine l'ensemble de la réforme ; mais ce n'est pas une question véritablement nouvelle ; nous avons vu que cette question est implicitement mais nécessairement posée par la multiplicité des intervenants dans le domaine de la coopération ; et cette question qui n'a jamais reçu de réponse claire, était déjà exposée dans le rapport Jeanneney où l'on peut lire : "Politique

(7) JO. Débats Assemblée Nationale, Séance du 28 octobre 1993, p. 5105

(8) Le rapport Picq, rédigé à la demande du Ministre des affaires étrangères, n'a pas été publié ; le quai d'Orsay en a simplement diffusé les conséquences qu'il emportait sur les structures dans un document intitulé : La réforme du Quai d'Orsay, Ref. Picq 54 -2 septembre 1993.

étrangère et politique de coopération sont indissolublement liées par la nature des choses"[9], d'où la création d'un secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères chargé de la coopération.

Quelques années plus tard, le secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères chargé des questions de coopération, résumait parfaitement le problème en mettant en évidence les deux approches que l'on pouvait avoir de la coopération.

Si la coopération est partie intégrante de la politique extérieure, il est normal que le ministère des affaires étrangères en assure le contrôle ; si au contraire on estime que la politique de coopération "est d'une nature différente qu'elle implique des méthodes d'intervention spécifiques", il faut alors un instrument particulier pour la mettre en œuvre[10].

Sur le plan de l'organisation administrative le débat a finalement été tranché en faveur de la distinction des deux administrations aprés 1974. Le président de la République de l'époque devait en effet déclarer : "La coopération telle que je l'envisage, ne peut être une simple section de notre politique étrangère parcequ'elle ne peut pas en être un sous produit"[11].

Ceci s'est traduit par le rétablissement d'un ministère de la coopération autonome par rapport au ministère des affaires étrangères dès 1974, aprés une période relativement courte où la coopération avait été confiée à un secrétaire d'Etat auprès du ministre des affaires étrangères.

Ce débat n'a pas été clos pour autant ; et les critiques portées récemment encore à l'encontre de la politique de coopération sont peut être aussi des critiques qui mettent en cause les instruments de cette politique, et l'opacité des mécanismes juridiques, administratifs et financiers qui président à sa mise en œuvre.

C'est ce que suggère en tout cas l'opinion d'un haut fonctionnaire des affaires étrangères qui, plaidant en faveur d'une plus grande cohérence de l'action extérieure

(9) Rapport Jeannency : La politique de coopération avec les pays en voie de développemnt, Min. d'Etat chargé de la réforme administrative, 1971

(10) Cf. B. Nouaille - Degorce : La politique française de coopération avec les Etats africains et malgache au sud du Sahara, 1958 - 1978, Centre d'études sur l'Afrique Noire, IEP de bordraux, 1982, p. 206

(11) Ibid. p. 145

de notre pays, souhaitait la coordination des réseaux publics à l'étranger ainsi que "La rationalisation de l'engagement des ressources publiques au profit des Etats étrangers dont, ajoutait-il moins que l'on puisse dire est qu'il n'est guère transparent aujourd'hui"[12].

C'est bien cette cohérence et cette transparence que recherche la récente réforme des institutions responsables de l'action extérieure dont la coopération ne constitue qu'un élément.

B) Les grands axes de la réforme

On a longuement insisté sur la nécessité de restaurer le ministère des affaires étrangères dans sa mission de souveraineté au sein de l'Etat. Il ne s'agit certes pas de créer ou recréer à son profit un monopole des relations extérieures, mais de faire admettre qu'il lui revient d'assurer l'unité de l'action extérieure notamment en matière d'aide et de lui donner les moyens institutionnels d'exercer un réel pouvoir d'orientation, sous l'autorité du gouvernement et du Président de la République. Cet objectif suppose un certain nombre d'aménagements institutionnels. Trois semblent mériter une mention particulière.

Tout d'abord il est apparu nécessaire de faire en sorte que l'organisation que constitue le ministère soit dotée d'un échelon de commandement renforcé sur lequel puisse s'appuyer le Ministre.

C'est ce qui résulte du renforcement du rôle du secrétaire général en tant que coordinateur des services et d'animateur du réseau diplomatique. Mais ce renforcement passe aussi par la création de deux secrétaires généraux adjoints; le premier est chargé des affaires politiques et de sécurité ; il a autorité sur un certain nombre de services (direction des Nations-Unies et des organisations internationnales, direction des affaires stratégiques, de sécurité et de désarmement, service de la politique étrangère et de sécurité commune, et cellule des affaires francophones et de l'action humanitaire).

L'autre secrétaire général adjoint est chargé des affaires européennes et économiques. Il dispose de trois directions : coopération européenne, Europe non communautaire, affaires économiques et financières.

(12) D. Lequertier : L'outil diplomatique, Les Affaires étrangères, op. cit. p.17.

Le deuxième aménagement institutionnel concerne la direction générale des relations culturelles scientifiques et techniques (DGRCST).

La Direction générale est pour les affaires étrangères un instrument essentiel de mise en œuvre de l'action extérieure[13].

Le budget de la Direction générale représente en 1993 35% du budget du département dont la moitié va à l'enseignement et plus du tiers à la coopération technique.

Les reproches faits à son organisation et à son fonctionnement ont été particulièrement nombreux ces dernières années : "compléxité, obscurité déconnexion de la direction générale et des affaires étrangères, la politique culturelle ne prenant pas suffisamment en compte les priorités de la politique étrangère", tels sont les défauts les plus marquants auxquels le directeur général des relations culturelles pense qu'un terme sera mis par la réforme.

Celle ci vise donc à "réintégrer" la direction générale au sein du ministère afin qu'elle puisse travailler en étroite liaison d'une part avec les postes et d'autre part avec les services centraux" ; elle sera alors en mesure de s'affirmer en "tant qu'acteur et coordinateur des programmes de coopération menés par des opérateurs de plus en plus nombreux".

Par ailleurs une réorganisation interne tend à accroitre l'éfficacité des services par une meilleure répartition des compétences.

La structure fait désormais apparaitre une direction de la coopération scientifique et technique.

Une direction de la coopération culturelle et linguistique.

Une direction de l'action audiovisuelle extérieure.

Une cellule est chargée de suivre l'action des organisations qui assurent la coopération multilatérale à laquelle la France participe : Commission européenne, organismes relevant des Nations-Unies etc...

Les directions géographiques n'ont pas connu de modifications particulières ; mais on rappellera que si elles ont la résponsabilité du suivi des affaires bilatérales relevant de leur champ de compétence,c'est à la direction des affaires économiques

(13) J.D. Levitte : La réforme des relations culturelles scientifiques et techniques, les affaires étrangères, op. cit. p. 105

et financières qu'il revient, aprés avoir fait le point des demandes des diverses directions, de discuter avec la direction du trésor et la direction des relations économiques extérieures du ministère des finances, la répartition géographique et en volume des aides et des prêts du trésor.

Enfin la volonté d'affirmer le rôle de chef de file du ministère des affaires étrangères en matière d'action extérieure, se traduit par la mise en place d'un organisme de coordination interministérielle. Le rapport GORSF avait déjà entrevu le problème puisqu'il proposait la création d'un comité interministériel responsable de la conception générale et de la coordination des actions de coopération qui aurait été placé sous la présidence du Premier ministre.

Le Rapport ABELIN réclamait pour sa part une coordination des trois ministères qui gèrent les crédits de coopération bilatérale : ministère de la coopération, ministère des affaires étrangères et ministère des finances.

C'est cette coordination de l'ensemble de l'action extérieure qui est recherchée avec la création d'un Comité interministériel des moyens de l'Etat à l'étranger[14].

Présidé par le premier ministre ce comité comprend des membres de droit qui sont les principaux ministres intéressés par l'action extérieure (coopération, affaires étrangères, finances, francophonie, commerce extérieur, interieur,aménagement du territoire, affaires européennes, défence). Les autres ministres siègent dans la mesure où l'ordre du jour les concerne.

Un représentant du Président de la République prend part aux travaux du comité de même que le Secrétaire général pour les questions de coopération économique européenne.

La mission du Comité consiste à "élaborer la politique gouvernementale concernant les moyens de l'Etat à l'étranger" et à "veiller à l'adéquation de ces moyens aux priorités de l'action extérieure de la France et à en assurer l'évaluation".

(14) D. n° 94. 108 du 15 février 1994, JO. 8 février 1994, p. 2157

Pour ce faire il rassemble les informations nécessaires : organisation et localisation des réseaux extérieurs de l'Etat, utilisation des crédits d'action extérieure.

Il détermine les orientations relatives à l'implantation des services de l'Etat à l'étranger et il propose toute mesure de redéploiement de ces moyens et toute mesure de rationnalisation administrative.

Il lui revient enfin d'établir un rapport annuel sur l'Etat des moyens de l'action extérieure (art. 2 du décret).

Les travaux du Comité sont préparés par un comité permanent présidé par le secrétaire général du gouvernement ; mais c'est le secrétaire général du quai d'Orsay qui est chargé de rapporter sur les questions inscrites à l'ordre du jour du comité permanent ; c'est ce qui fait dire à l'actuel secrétaire général du ministère des affaires étrangères : " Le fait d'avoir confié cette responsabilité au secrétaire général du ministère des affaires étrangères est la reconnaissance du rôle central qu'exerce le ministère dans la coordination interministérielle en matière d'action exterieure"[15].

Mais cet effort pour imposer un processus de coordination au niveau central, bien qu'il ne semble porter que sur les moyens de l'action extérieure, va sans doute beaucoup plus loin : comment imaginer en effet qu'à travers les moyens disponibles et leur répartition on ne soit pas nécessairement amené à examiner les orientations de la politique d'aide et de coopération? On voit donc toute l'importance de ce comité dont il conviendra désormais de suivre l'activité ; de celle ci dépendra en dernière analyse la validité, ou plus exactement l'effectivité, de cette restauration de l'unité d'inspiration en matière de politique extérieure et de l'autorité de son instrument, le quai d'Orsay.

On achèvera cette présentation de l'adaptation institutionnelle en indiquant que le premier ministre, par une circulaire du 8 novembre 1993 (JO. 14 novembre 1993, p. 15725), a rappelé à tous les ministres quels étaient le rôle et les prérogatives des ambassadeurs vis à vis des services de l'Etat à l'étranger.

Le rôle des ambassadeurs et l'organisation des services de l'Etat à létranger ont été définis par un décret du Ier juin 1979 et une circulaire du 8 juin 1979[16] ;

(15) B. Dufourcq : La fonction de coordination, les affaires étrangères, op. cit. p. 77 et 79.

(16) D . n° 79. 443 du 1er juin 1979, JO. 3 juin 1979 et circulaire du 8 juin 1979, JO. 14 juin 1979.

ces textes subsistent mais la circulaire du 8 novembre a eu précisément pour objet d'en rappeler les exigences ; aux termes de ces textes,l'ambassadeur a autorité sur l'ensemble des services de l'Etat dans le pays où il est accrédité; il dispose d'une autorité qui n'est pas sans rappeler celle du préfet sur l'ensemble des services de l'Etat dans le département .

Cette autorité doit lui permettre d'assurer dans les meilleures conditions une mission de coordination de l'action de l'ensemble de ces services.

L'unité d'action que l'on cherche à réaliser au niveau central devrait ainsi se doubler d'une unité d'action au niveau des postes diplomatiques chargés de la mise en œuvre de l'action extérieure et de coopération qui trouverait enfin cohérence et efficacité[17][17 bis] et [18].

(17) C'était d'ailleurs cette coordination tant au niveau central de définition des orientations de la politique de coopération qu'au niveau de sa mise en œuvre, que recommandait dans ses conclusions les plus nettes le rapport A. Vivien : La rénovation de la coopération française, rapport au Premier ministre, La documentation française, 1991, p.99

(17bis) 12 janvier 1996 on apprend que la réforme des institutions de la coopération est enterrée, probablemnt sous l'effet du voyage du Président Chirac en Afrique et des manœuvres du "Lobby africain" (cf. Le Monde 12/1/1996 : "Le porte parole du quai d'Orsay a confirmé hier l'abandon du projet d'absorption du ministère de la coopération par celui des affaires étrangères. L'Afrique doit garder un interlocuteur au sein du gouvernement, et c'est naturellement le ministère de la coopération a déclaré le porte parole du Quai d'Orsay en se référant à Jaques Chirac".

(18) La réforme de la coopération, si souvent annoncée, semble enfin réalisée si l'on en juge par la présentation qu'en a faite le ministre délégué à la coopération, Ch. Josselin le 14 février 1998; le secrétaire d'Etat à la coopération est désormais intégré au Ministère des Affaires étrangères; cette innovation importante devrait permettre d'unifier la politique étrangère de la France et sans doute de la rationnaliser.
Toutefois l'intégration effective des services implique aussi une réforme du quai d'Orsay dont les grandes lignes ont été présentées à la presse par le Ministre des affaires étrangères le 5 juin 1998; La réforme a par ailleurs pour objectif la modernisation de cette administration, la simplification de l'organigramme et le racourcissement des chaines hiérarchiques.
Parallèlement le gouvernement a adopté un décret du 4 février 1998 (JO. 1998, p. 1911) qui a créé un Comité interministériel de la coopération internationale et du développement . Ce Comité présidé par le premier ministre, est composé des ministres principalement interessés par un objet et notamment les affaires étrangères, le ministre délégué à la coopération les finances et l'intérieur; les autres ministres sont convoqués en fonction des questions inscrites à son ordre du jour. Un représentant du Président de la République prend part à ses travaux.
Le Comité se réunit au moins une fois par an; il est chargé de définir les orientations de la politique de coopération internationnale et d'aide au développement.
Il identifie les zônes prioritaires, vérifie la cohérence géographique et sectorielle de la coopération et assure une mission de suivi et d'évaluation des actions et des programmes de coopération aboutissant à la rédaction d'un rapport annuel. Unification des institutions et coordinnation interministérielle devraient ainsi permettre d'aboutir à l'unité de conception et d'action dans le domaine de la coopération. Le decret du 15 février 1994 est donc abrogé.

LE CONSEIL DE SECURITE ET LES CONFLITS A CARACTERE HUMANITAIRE

*Mohammed LAMOURI**

La charte des Nations-Unies accorde au Conseil de Sécurité un rôle principal en matière de paix et de sécurité internationales. Les travaux préparatoires de la conférence de San-Francisco mettent en exergue le rôle important du Conseil dans ce domaine. Cependant, cette responsabilité principale du maintien de la paix confinée essentiellement dans les conflits inter - étatiques, a été longtemps paralysée par les effets de la guerre froide et l'antagonisme Est-Ouest.

Après la chute de mur de Berlin et l'effondrement de l'Union Soviétique, le Conseil de Sécurité va être confronté à un nouveau type de conflit auquel il n'était pas préparé. Ces litiges concernent essentiellement les Etats aux structures déliquescentes dominés par des dissensions internes : revendications identitaires; lutte contre le pouvoir, guerre intestine etc... Les Nations-Unies n'étaient pas en mesure de gérer ces différends auquels la charte n'offrait pas un véritable cadre normatif.

Les violations massives de droits de la personne humaine et du droit international humanitaire en général, ont poussé les organes des Nations-Unies et en particulier le Conseil de Sécurité à intervenir dans cette génération particulière de conflits.

L'Assemblée Générale a essayé d'élaborer «un ordre juridique» pour permettre aux Nations-Unies d'apporter leur concours au règlement de ces situations qui mettent en péril le sort de milliers de personnes[1].

(*) Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques Économiques et Sociales - Rabat - Agdal .

(1) Il faut rappeler que les organisations-non gouvernementales, déploraient depuis les années 1960 que l'accès des secours aux victimes était subordonné au bon vouloir des autorités locales, et que leur action à vocation humanitaire était entravée par les gouvernements locaux, d'où l'idée avancée par Bernard Kouchner de la nécessité de promouvoir au nom de l'indignation et de la solidarité «un droit nouveau de l'assistance humaine à personne en danger fondé sur une morale de l'extrême urgence»; Mario Bettati, Bernard Kouchner : Le devoir d'ingérence, éd. Denoël Paris 1987, p. 272.

Elle a jeté les jalons d'un droit d'assistance par l'adoption de deux importantes résolutions d'inspiration française : La résolution (43/131) du 8 décembre 1988 «Assistance humanitaire aux victimes de catastrophes naturelles et situation d'urgence du même ordre» et la résolution (45/100) du 14 décembre 1990 sur les couloirs d'urgence»[2].

Dans ces deux résolutions, la référence à l'urgence de l'assistance humanitaire dans des situations de détresse, demeure le point le plus important. Devant la multiplication des conflits essentiellement d'ordre interne qui ont jalonné le début des années 1990, le Conseil de Sécurité va s'appuyer sur cette notion d'urgence et sur la violation généralisée des principes de droit humanitaire pour justifier son intervention.

Il considère que ce type de situation constitue une menace à la paix et la sécurité internationales. Cette qualification a été utilisée dans les questions à caractère humanitaire : Somalie, ex-Yougoslavie, Rwanda etc... et permettra une intervention tout azimuts du Conseil de Sécurité et également un élargissement de la notion de menace contre la paix. Cette intervention fréquente du Conseil dans des situations diverses, parfois éloignée du schéma initial de la charte, pose cependant le problème de la constitutionnalité des actes du Conseil de Sécurité.

I - Le Conseil de Sécurité et l'élargissement de la notion de menace contre la paix dans les conflits à caractère humanitaire.

Traditionnellement, l'article 39 de la charte des Nations-Unies, permet au Conseil de Sécurité de constater l'existence soit d'une menace contre la paix, de rupture de la paix ou un acte d'agression. A ce sujet, les dispositions de la charte restent marquées essentiellement par les conflits armés inter-étatiques. Or, actuellement, le système international est dominé par les préoccupations économiques et surtout par le fossé grandissant entre les pays riches et les pays pauvres dans les domaines des échanges, de la technologie, de la culture etc... La

(2) Voir à ce sujet : Marie-Christine Delpal : Le droit d'ingérence humanitaire en question, Fondation pour les études de défense nationale (FEDN) 1993, pp. 69-75.

menace contre la paix peut donc provenir d'autres situations comme il a été rappelé lors de la réunion du Conseil de Sécurité au niveau des Chefs d'Etat et de gouvernement le 31 Janvier 1992 :

«La paix et la sécurité internationales ne découlent pas seulement de l'absence de guerre et de conflits armés. D'autres menaces de nature non militaire à la paix et à la sécurité trouvent leur source dans l'instabilité qui existe dans le domaine économique, social, humanitaire et écologique»[3].

Cet élargissement de la notion de menace contre la paix, depuis l'après-guerre froide, est apparu pour la première fois dans la résolution (688) du 3 avril 1991 à propos des Kurdes d'Irak... En effet, abordant cette question, le Conseil de Sécurité se «déclare profondément préoccupé par la répression des populations civiles irakiennes (...) laquelle a conduit à un flux massif des réfugiés vers les frontières internationales et à travers celles-ci à des violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région».

Cette résolution ambigüe établit un lien indirect contre la situation de crise humanitaire et la menace contre la paix[4]. Ce lien devient plus direct lors de l'affaire somalienne. A ce sujet, le Conseil de Sécurité dans sa résolution (746) du 17 Mars 1992 constate que : «l'ampleur des souffrances infligées aux populations... constitue une menace contre la paix et la sécurité internationales».

Il convient de noter que cet élargissement de la notion de menace contre la paix, touche également aux situations de violations généralisées du droit international humanitaire. Ainsi, le 22 février 1993, le Conseil de Sécurité adoptait la résolution (808) par laquelle il décidait de créer : un tribunal international pour juger les personnes présumées responsables des violations graves au droit humanitaire international commises sur le territoire de l'ex-Yougoslavie depuis 1991[5].

(3) R. G. D. I. P. 1992 Tome 1, p. 258.

(4) Voir à ce sujet, mohamed Labdaoui, l'ONU et la crise du Golfe (Irak-Koweit), Rabat 1995, p.277 et s.

(5) Sur les violations du droit international humanitaire Cf : Théodore Christakis : l'O. N. U. le chapitre 7 et la crise yougoslave, éd. Montchrestien 1996, p. 187 et s.

De la même manière, et devant les événements tragiques du Rwanda, le Conseil de Sécurité par sa résolution (955) du 8 novembre 1994 crée un tribunal international chargé de juger les personnes présumées coupables d'actes de génocide ou d'autres violations graves du droit international humanitaire commis sur le territoire du Rwanda du 1er janvier au 31 décembre 1994[6].

Ce tribunal a été crée en vertu du chapitre VII de de charte des Nations-Unies. En effet, le Conseil de sécurité dans ses résolutions (918) et (929) du 17 mai 1994 et 22 juin 1994 constatent l'existence d'une menace contre la paix de la sécurité internationales au Rwanda.

La création de ce tribunal, comme organe subsidiaire, au sens de l'article 29 de la charte, a suscité un certain nombre d'interrogations. Il importe de relever à ce sujet, que la création d'un organe judiciaire par le Conseil de Sécurité est une nouveauté dans l'histoire des nations-Unies. Il fut considéré par certains auteurs comme une atteinte à la résolution (4654) du 9 décembre 1991 de l'Assemblée Générale qui se réservait la responsabilité de la création d'une juridiction pénale internationale[7]. En effet, selon John Philpot, membre du jury du tribunal international des crimes de guerre «Aucune étude à notre connaissance n'a suggéré qu'un tribunal criminel international devrait jouer un rôle dans les activités coercitives du Conseil de Sécurité. Il faut une gymnastique juridique mentale particulière pour justifier la création d'une cour de justice qui serait un apprendice d'un organe international de police et de coercition»[8].

Par ailleurs, certains Etats avaient préconisé la création de ce type de tribunal par l'Assemblée Générale : organe le plus représentatif des Nations Unies. Cette démarche n'a pas été retenue par le secrétaire général des Nations Unies, qui considère que la création d'un tribunal par exemple dans le cas de l'ex-Yougoslavie est rendue nécessaire par l'urgence recommandée par la situation dans ce territoire, comme le montre d'ailleurs la résolution (808) du Conseil de

(6) Sur l'étendue de ce désastre; Cf Alain Destexhe : l'humanitaire impossible ou deux siècles d'ambiguité, Armand Colin 1993, pp. 157-170.

(7) Jean-Claude Willame : l'O.N.U. au Rwanda, édition Maisonneuve et Larose 1996, p. 78.

(8) Citer par Claude Willame, op. cit. pp. 78-79.

Sécurité du 22 février 1993. De même à la différence de l'Assemblée Générale, la création d'un tribunal par le Conseil de Sécurité obligerait les Etats à plus de coopération pour la traduction des coupables ce, en cas de génocide ou de violations généralisées du droit humanitaire devant ce tribunal.

En fait, rien n'interdit au Conseil de Sécurité de créer des organes subsidiaires nécessaires à l'exercice de ses fonctions. Comme l'a rappelé la Cour internationale de justice dans l'affaire des jugements du tribunal administratif des Nations-Unies accordant indemnités, un organe principal peut créer un organe de nature juridictionnelle. Cet organe est libre dans l'exercice de ses fonctions[9].

La création de ces deux tribunaux ont été réalisés sur le fondement du chapitre VII de la charte. Cet élargissement donc, de la menace contre la paix qui couvre une densité de situations, va être utilisé par le Conseil de Sécurité pour intervenir par la force dans les questions à caractère humanitaire.

II - Le Conseil de Sécurité et le recours à la force armée dans les situations à caractère humanitaire.

Le recours au chapitre VII de la charte, a souvent été soulevé par le Conseil de Sécurité, pour adopter un certain nombre de mesures coercitives dans le domaine humanitaire. La première illustration manifeste de la militarisation de l'acte humanitaire demeure la question somalienne.

Il faut rappeler à cet effet, que la chute de Chef de l'Etat, Syad Barre en janvier 1991, a plongé le pays dans une guerre civile qui se solde par une importante famine, par le déplacement forcé de plusieurs centaines de milliers de personnes et également par la mort de plusieurs milliers de somaliens[10].

Face à cette situation tragique, le chargé d'affaire par intérim de la mission permanente de la Somalie auprès des Nations-Unies, lance le 20 janvier 1992 un

(9) Nguyen Quoc Dinh, Patrick Daillier, Alain Pelle : Droit International public L.G.D.J. 1987, p.799.

(10) Voir à ce sujet : Gérard Dive : Analyse des opérations de l'O.N.U; in Conflits en Afrique édition complexe 1997, pp. 145-146.

appel à l'aide internationale. De même manière, le président de la Conférence Islamique, Abou Diouf adresse une lettre similaire au Conseil de Sécurité. Ce dernier, vote alors, la résolution (733) du 3 janvier 1992, demandant à toutes les parties de cesser les hostilités et impose un embargo complet et général sur les livraisons d'armes à la Somalie. Par ailleurs, des consultations se déroulaient à l'O. N. U., en février 1992, en présence du président du gouvernement intérimaire d'Ali Mahdi, du général Mohamed Farah Aïdid président du congrès de la Somalie unifiée, de la ligue des Etats arabes, de l'Organisation de la Conférence Islamique et de l'Organisation de l'Unité Africaine. Ces contracts aboutissent à la conclusion d'un accord au sujet de l'application du cessez-le-feu qui sera signé à Mogadiscio le 3 Mars 1992. Il prévoit le déploiement par l'O. N. U. des forces de sécurité pour escorter les convois humanitaires, ainsi que la présence de vingt observateurs à Mogadiscio.

Finalement malgré ces mesures et devant la multiplication des factions rivales, l'attaque des convois de vivres, le pillage de l'aide humanitaire, le secrétaire général des Nations Unies, dans une lettre au Conseil de Sécurité le 19 novembre 1992, souligne que la gravité de la situation nécessite le recours au chapitre VII, condition nécessaire pour ramener la paix en Somalie. Après maintes tergiversations, le Conseil de Sécurité, adopte la résolution (794) du 3 décembre 1992 où il autorise le recours à tous **les moyens nécessaires** pour créer un environnement propice à l'assistance humanitaire et demande que soit réalisé un commandement unifié des forces militaires engagées sur le terrain[11].

L'intervention de la force unifiée a abouti certes à enrayer la famine permettant ainsi aux institutions spécialisées et aux organisations non gouvernementales de reprendre leurs activités. Cependant, il importe de reconnaitre que malgré l'utilisation de la force armée, l'insécurité persistait du fait du rejet par les factions rivales du principe du désarmement de leurs troupes.

Ainsi, lors d'une inspection d'entrepôts d'armes dans le Sud de Mogadiscio le 5 juin 1993, l'Organisation des Nations-Unies en Somalie (ONUSOM) fait l'objet

(11) Alain Destexhe op. cit. p. 164 et suivantes.

d'attaques par les forces du général Aïdid. A la suite de cet incident, le Conseil de Sécurité dans sa résolution (837) du 6 juin 1993 condamne les attaques menées contre l'O.N.U.S.O.M II et demande l'arrestation et la condamnation des coupables. Par ailleurs, la force armée d'intervention américaine, sans consultation de l'O.N.U.S.O.M II, lance le 3 octobre 1993 une opération dans le sud de Mogadiscio contre les forces du Général Aïdid qui se solde par la mort de plusieurs soldats américains.

Tirant les leçons de l'échec militaire dans le traitement d'une question humanitaire, le Conseil de Sécurité dans sa résolution (897) du 7 février 1994 révise le mandat de l'O.N.U.S.O.M II et lui assigne des objectifs plus réalistes : la réconciliation des parties somaliennes au conflit, la réorganisation de la police et du système judicaire somalien, la protection des infrastructures et du personnel onusien, l'aide au rapatriement et à l'installation des réfugiés et des personnes déplacées...

La question somalienne a montré ainsi les limites du Conseil de Sécurité dans l'intervention d'une affaire hautement médiatisée. Au sujet de cette affaire Daniel Colard écrit :

«L'opération de maintien de la paix se transforme en opération d'imposition de la paix : on passe d'un mandat à un autre avec la résolution 837 et la force américaine d'intervention rapide, qui, elle,n'est pas intégrée à l'O.N.U.S.O.M II»[12].

Ce dysfonctionnement entre les opérations des nations Unies et celle des Etats-Unis a nui à la crédibilité de l'organisation mondiale dans cette affaire.

De la même manière, l'affaire rwandaise, montre l'inadaptation de l'action de l'O.N.U. dans la gestion d'un conflit interne dominé par l'hostilité entre les Hutus et les Tutsis. Depuis l'accession du Rwanda le 1er juillet 1962 à l'indépendance, l'histoire de ce pays oscille entre la défense des acquis des Hutus au pouvoir et les attaques répétées des Tutsis à partir des pays voisins[13]. A ce sujet, il importe

(12 Daniel Colard. La société internationale après la guerre froide, éd. Armand Colin 1996, p. 84.

(13) Claudine Vidal : Les politiques de la haine, les temps modernes, Juillet-Août 1995, p. 6 et suivantes.

de rappeler, que la mort des deux présidents burandais et rwandais, Cyprien Ntariyamira et de Juvenal Habyarimana le 6 avril 1994, déclenchent une succession de massacres au Rwanda. Devant cet embrasement, le secrétaire général des Nations-Unies propose au Conseil de Sécurité la possibilité d'utiliser les pouvoirs de coercition sur la base du chapitre VII afin d'arrêter les massacres et obliger le front patriotique rwandais (Tutsi) et le gouvernement intérimaire à dominante Hutus à un accord en vue d'un cessez-le-feu. Le Conseil de Sécurité, malgré ses massacres à grande échelle, n'a pas développé les pouvoirs de la mission des Nations-Unies pour l'assistance au Rwanda (M.I.N.U.A.R.I.) qui se trouve dépourvue de moyens matériels et humains pour faire face à cette tragique situation. Le Conseil n'a même pas qualifié, dès le départ, cette situation de génocide, malgré la mort de milliers de personnes et l'extermination des membres du groupe ethnique Tutsi.

Il est vrai que certains membres du Conseil de Sécurité étaient divisés sur l'appréciation de la crise au Rwanda.

La France, soupçonnée d'avoir aidé le régime du président Juvénal Habryamana ne voulait pas s'engager dès le départ dans cette affaire. De même les Etats-Unis marqués par l'affaire somalienne adoptent une politique attentiste. Ils considèrent désormais que toute participation à une opération de maintien de la paix doit être liée à leurs préoccupations nationales; or le Rwanda ne présentait aucun intérêt géo-stratégique ou économique pour les Etats-Unis[14].

Finalement la persistance des massacres pousse le Conseil de Sécurité à autoriser par la résolution (949) du 22 juin 1994 la France et les autres pays qui pourraient participer à l'opération humanitaire à employer «Tous les moyens nécessaires» pendant une période de deux mois afin de protéger les civils et d'assurer la distribution de l'aide humanitaire.

Les événements du Rwanda, se sont soldés par un génocide sans précédent et devant l'indifférence, au début du conflit, de la communauté internationale. Ainsi, dans les affaires somalienne et Rwandaise, l'intervention humanitaire est devenue après **des manœuvres dilatoires** une nécessité dans le cadre de l'action du Conseil de Sécurité.

(14) Renaud Houzel : Rwanda (1993-1997) éd., Mont-Chrestien 1997, p. 83.

Cette fréquente intervention du Conseil de Sécurité dans les conflits internes nous pousse à nous interroger sur la légalité des actes du Conseil de Sécurité et la possible dérive de cet organe dans les litiges à caractère humanitaire.

III - Pouvoirs du Conseil de Sécurité et ingérence humanitaire

Depuis la fin de la guerre froide, le Conseil de Sécurité intervient plus fréquemment dans les conflits ou habilite certains Etats ou organisations militaires à le faire. Il est donc engagé dans de nombreuses opérations de rétablissement et de maintien de la paix. Ces interventions protéiformes présentées sous le vocable humanitaire ont été qualifiée par un certain nombre d'auteurs qui parlent désormais «d'ingérence humanitaire»[15].

Cette formule a été utilisée à tort pour légitimer l'action du Conseil de Sécurité lors de l'adoption de la résolution (688) du 5 avril 1991 à l'encontre de l'Irak. Le Conseil considère dans cet instrument, que la répression des populations irakiennes a conduit à un déplacement massif des réfugiés vers des frontières internationales et donc à des violations de frontières qui menacent la paix et la sécurité internationales dans la région. Il demande à l'Irak de permettre aux organisations humanitaires internationales l'accès aux populations. Il réaffirme par ailleurs le respect de la souveraineté, de l'intégrité et de l'indépendance de l'Etat irakien[16].

Il faut rappeler à ce sujet qu'un débat a opposé certains membres du Conseil sur le déploiement des forces de maintien de la paix d'unités de polices armées des Nations-Unies à l'intérieur de l'Irak. A cet effet un accord a été conclu le 18 avril 1991 entre le gouvernement irakien et l'O.N.U. sur la présence de bureaux et de centres humanitaires en Irak. Cet accord ne prévoyait aucune disposition sur la présence d'unités de sécurité de l'O.N.U. en Irak[17]. Qui plus est, selon Ralph

(15) Voir à ce sujet, Mario Bettati, le droit d'ingérence, mutation de l'ordre international, éd. Jacob, Paris 1996.

(16 Mohamed Lafdaoui, op. cit. p. 265.

(17) Guerre du Golfe : le dossier d'une crise internationale 1990-1992, documents présentés par Brigitte Stern, Habib Gherari et Olivier Delorme, documentation française 1993, pp. 457-459.

Zacklin, directeur et adjoint du secrétaire général adjoint des Nations-Unies; «sur le terrain, les Etats-Unis et certains autres pays ont établi unilatéralement une présence militaire à l'intérieur de l'Irak, créant des enclaves de facto en territoire irakien»[18].

Force est de constater que la résolution 688 ne contient aucune référence au chapitre VII et donc, n'ouvre aucune voie à des mesures coercitives. Or cette résolution, a été vidée de sa substance, par la présence militaire de certains pays occidentaux dans le Kurdistan irakien. Elle n'autorise aucune mesure militaire pour créer des zones de sécurité dans le Nord de l'Irak. Dans cette affaire, il est à craindre que le recours à l'humanitaire ne masque des enjeux politiques et stratégiques de la part de certains Etats hostiles à l'Irak, comme le soutient le Doyen Torelli :

«On peut alors se demander si l'humanitaire n'est pas devenu un alibi de l'impuissance ou un masque susceptible de justifier toutes les aventures guerrières, au terme de ce que l'on peut considérer comme une véritable dérive opérationnelle»[19].

Cette dérive provient également de l'indifférence ou de l'incapacité du Conseil de Sécurité à circonscrire à la source, les conflits. La tragédie somalienne illustre les attermoiements du Conseil de Sécurité à apporter un soutien à une population en proie à une indescriptible famine[20]. L'urgence et la célérité du Conseil à intervenir dans certaines affaires n'ont pas été de mise dans la question somalienne. Il a fallu par ailleurs un demi-million de morts et la critique du secrétaire général des Nations-Unies des manœuvres dilatoires du Conseil de Sécurité pour amener ce dernier à intervenir.

Dans certaines situations tragiques : Génocide (Rwanda, Bosnie, Herzegovine), famine d'une population prise en otage par les factions rivales

(18) Les aspects juridiques de la crise et de la guerre du Golfe, ouvrage collectif sous la direction de Brigitte Stern; éd. Montchrestien 1991, p. 72.

(19) Maurice Torelli : l'ingérence humanitaire et le nouvel ordre mondial, in le nouvel ordre mondial, réalité ou illusion? édition Eddif 1994, p. 92.

(20) Alain Destexhe : op. cit. L'auteur écrit à ce sujet : «Tout au long de la crise somalienne, la communauté internationale a toujours ramé à contre-courant. En présence d'une tragédie humaine exceptionnelle, elle se contente d'une approche politique à minima» p. 169.

(Somalie), l'utilisation de la force armée reste une solution pour soulager la souffrance et le calvaire de milliers de personnes innocentes. L'urgence d'une telle situation commande, dès le début du conflit, l'action immédiate du Conseil de Sécurité.

Cette approche n'est pas partagée par Cornélio Sommaruga qui considère que l'utilisation de la force pour régler les problèmes humanitaires, n'est pas la solution idoine.

«Certains veulent envisager d'autres voies en dehors du cadre juridique du droit humanitaire existant : ainsi on parle beaucoup de droit d'ingérence pensant y trouver le moyen de manifester une solidarité agissante. Cette proposition, certes généreuse, relève toutefois davantage de l'ordre politico-militaire que de l'humanitaire car elle porte aussi en elle la notion d'un recours possible à la force. Or, s'il est une chose que l'action humanitaire se doit d'éviter c'est bien de devenir captive des enjeux politiques qui entourent les conflits. De même façon, l'action humanitaire ne peut s'accommoder de l'usage de la force. Elle y perdrait immanquablement l'impartialité qu'elle doit préserver pour agir en faveur de toutes les victimes,sans discrimination,et son corollaire de nécessaire indépendance à l'égard des belligérants»[21].

Enfin la liberté d'action du Conseil de Sécurité à travers l'adoption des différentes résolutions, soulève dans certains cas la question de la légalité des actes du Conseil. A ce sujet on peut avancer à priori, que la Cour Internationale de Justice, dans le cadre de sa compétence consultative ou contentieuse peut se prononcer sur la validité des actes du Conseil. Ainsi dans l'affaire de certaines dépenses des Nations-Unies du 20 juillet 1962 le juge Bedjaoui Mohamed estime que : «La cour ne s'est nullement privée de se donner la liberté d'apprécier la validité d'une décision par rapport à la charte si cet examen est nécessaire à l'exercice de ses fonctions judiciaires»[22].

(21) Cité par Maurice Torrelli op. cit., p. 127.

(22) Mohamed Bedjaoui : Un contrôle de la légalité des actes du Conseil de Sécurité est-il possible? in chapitre VII de la charte des Nations-Unies, société française pour le droit international, éd. Pedone 1995, p. 274.

Il importe de souligner que dans l'affaire Lockerbie qui a opposé la Libye au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, le Conseil de Sécurité avait adopté une résolution demandant à la Libye d'extrader les auteurs présumés de l'attentat contre le boeïng de la Pan Am sous peine de sanctions. La Libye estime que cette résolution est contraire à la convention du 23 septembre 1970 qui n'implique pas l'extradiction de ses nationaux. Devant le refus libyen, le Conseil de Sécurité adopte la résolution du 21 janvier 1992 condamnant ainsi la position libyenne. La Libye, saisit alors la cour pour lui demander de prescrire des mesures conservatoires de ses droits. Le Conseil de Sécurité, avant que la cour ne se prononce, adopte la résolution (748) du 31 Mars 1992 estimant que les actes de la Libye de ne pas renoncer au terrorisme et de ne pas extrader ses ressortissants, constituent une menace à la paix et à la sécurité internationales, et décide un embargo contre la Libye.

La Cour ne s'est pas prononcée sur la question de la validité de la résolution arguant qu'elle est dans une phase de procédure au stade de laquelle elle n'appréciait pas le fond de la question[23].

En fait, dans cette affaire, la Cour a fait preuve d'une grande prudence, montrant ainsi que le contrôle de la validité des actes du Conseil demeure difficile.

La charte des Nations-Unies a doté le Conseil de Sécurité de pouvoirs importants dans les domaines du maintien de la paix et de la sécurité internationales. Cette vision a longtemps dominé les conflits inter-étatiques. Or, actuellement, les sources d'intervention du conseil sont nombreuses et variées : guerres civiles, catastrophes humanitaires, calamités naturelles etc... Pour parer à toute dérive, l'intervention du conseil doit respecter les principes de la charte des Nations-Unies et du droit international.

Dans les conflits à caractère humanitaire, le Conseil de Sécurité doit avant toute intervention coercitive prévenir les situations de crise, chercher dans toute la mesure du possible le consentement des parties dans le réglement des conflits, éviter la sélectivité des interventions et répondre avec une plus grande célérité aux situations de détresse.

(23) Pour plus de précisions cf Yann Kerbat op. cit., p. 29 et Y. M. Sorel : Les ordonnances de la Cour Internationale de la Justice du 14 janvier 1992 dans l'affaire relative à des questions d'interprétation et d'application de la convention de Montréal de 1971 résultant de l'incident aérien de Lockerbie, R. G. D. I. P. 1993 Tome 3.

LES CHAMBRES D'AGRICULTURE AU MAROC : AGENTS DU DEVELOPPEMENT RURAL

Mme Saâdia BOUTAHLIL
*Abdesselam BEKKALI**

Introduction

Dans le contexte actuel de la libéralisation, les Chambres d'Agriculture sont amenées à jouer un rôle majeur dans le développement du monde rural. La modernisation et la compétitivité du secteur agricole, la réduction de l'exode rural et de l'analphabétisme, l'augmentation du niveau de vie de l'agriculteur, passant par le développement de la société civile rurale. Convenablement représentée au sein des Chambres d'Agriculture , cette société civile prendra en charge ses propres intérêts et pourra faire face à un monde où la compétitivité est le critère dominant. L'allocation efficace des ressources ne sera atteinte qu' en permettant aux groupements privés de maximiser leur utlité.

Le Maroc, où près de la moitié de la population est rurale, s'est engagé dans une stratégie de développement des Chambres d'Agricultures qui seront les interlocuteurs représentatifs du monde agricole, auprès de partenaires nationaux et internationaux.

Les textes accordent aux Chambres deux grandes missions. D'une part, une mission de consultation et de représentation des intérêts agricoles auprès des pouvoirs publics et d'autre part, une mission d'encadrement et d'interventions techniques, économiques et sociales auprès des agriculteurs.

(*) Professeur à la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales - Rabat - Agdal

En réalité, les Chambres rencontrent beaucoup de difficultés pour accomplir les missions prévues par les textes. Ceci s'explique par la faiblesse des moyens humains, matériels et financiers et par le manque de représentativité des agriculteurs. Par ailleurs, la confusion entre mandat politique et mandat professionnel nuit à l'accomplissement des missions des Chambres.

Cette réflexion est consacrée au rôle que peuvent jouer les chambres d'agriculture dans le développement rural à condition qu'elles soient dotées de moyens humains et materiels adéquats. En effet, dans le cadre de la politique du désengagement de l'Etat, il est primordial d'allouer aux Chambres les moyens pour qu'elles puissent exercer des compétences auxquelles l'Etat renoncera pour les confier aux agriculteurs eux mêmes.

I - Présentation des Chambres d'Agriculture

Les chambres d'agriculture au Maroc sont régies par le Dahir n° 1-62-281 du 24 Joumada 1382 (24 octobre 1962) formant leur statut et tel que modifié et complété jusqu'en 1997[1]. Elles sont au nombre de 37, et regroupées au sein d'une fédération . Ce sont des établissements publics dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Leurs membres sont élus par un corps électoral composé de professionnels.

Ces institutions consulaires sont sous la tutelle administrative du .MAMVA qui oriente et contrôle toutes leurs activités. Le MAMVA exerce une tutelle administrative sur les chambres au niveau central et au niveau provincial. A l'echelle nationale cette tutelle s'exerce par l'intermédiaire de la Direction des Entreprises Publiques Agricoles et des Associations Professionnelles (DEPAAP). Le MAMVA analyse le budget des chambres et de leur Fédération, décide des constructions nouvelles, et des affectations du personnel. Il apparaît ainsi, que les chambres ressemblent à un service extérieur du MAMVA (déconcentration plutôt que décentralisation).

(1) Dahir n° 1-97-87 du 2 avril 1997; B. O. n° 4470 du 3 avril 1997.

Au niveau provincial, les Chambres sont en relation avec les DPA et les Offices et sont souvent considérées comme de simples services administratifs. Du personnel et des véhicules des DPA et des ORMVA sont mis à la disposition des Chambres. Leur budget d'équipement provient d'une allocation du MAMVA.

Elles sont également sous le controle du ministère des finances en ce qui concerne le budget et celui de l'interieur pour l'organisation des élections.

D'importantes missions de consultation et d'interventions leur sont conférées, toutefois, étant donné la faiblesse des moyens dont elles disposent, elles n'atteignent pas les objectifs pour lesquels elles ont été crées. Avant d'aborder les missions des chambres et les problèmes qu'elles rencontrent pour leur accomplissement, un aperçu sur le fonctionnement des chambres et des moyens dont elles disposent sera présenté.

A) Fonctionnement administratif des chambres d'agriculture

Les membres des chambres d'agriculture sont élus pour 6 ans et sont toujours rééligibles. Les membres représentant les coopératives ne peuvent être nommés pour une période dépassant 3 ans. Les membres des chambres ne sont pas rémunérés pour leur fonction.

L'ensemble des élus constitue l'assemblée générale qui élit le bureau de la chambre d'agriculture. Le bureau comprend : un président, un vice-président, (éventuellement un 2ème vice-président), un secrétaire, (un secrétaire adjoint, éventuellement), un trésorier, (et éventuellement un trésorier adjoint) Le bureau est élu au scrutin secret par vote personnel.

Les membres de la chambre se réunissent obligatoirement en assemblée générale 4 fois par an (une fois par trimestre). Par ailleurs, d'autres réunions peuvent être tenues à l'initiative du ministre de l'agriculture, ou du président de la chambre.

B) Moyens humains, materiels et financiers

Les chambres d'agriculture disposent d'un personnel qui leur est propre et d'un personnel qui est mis à leur disposition par les DPA ou les ORMVA. L'effectif total est de 222 agents dont 80% sont soumis au statut du personnel de la chambre et 20% sont détachés de l'administration du MAMVA. De plus, 50% des cadres superieurs viennent du MAMVA.

Le manque de cadres et leur inégale répartition entre les chambres expliquent la faiblesse des capacités de leur intervention. Par ailleurs, la composition par spécialité des cadres des chambres laisse apparaître que plus de 60% des cadres superieurs sont des agronomes. Il existe un manque dans d'autres spécialités aussi essentielles, telles que la médecine vétérinaire, l'économie, la gestion, etc. Ce deficit affaiblit les capacités des chambres pour remplir efficacement certaines tâches comme la préparation et la mise en œuvre des programmes et des projets, ou l'aide à la création d'entreprise par exemple.

En effet, pour la majorité d'entre elles, les activités se réduisent aux réunions avec les autorités de tutelle. Les plus dynamiques, sont celles qui ont bénéficié de financement dans le cadre de partenariat avec l'étranger.

Les moyens financiers dérisoires mis à la disposition des chambres leur permettent à peine de faire face à des dépences de fonctionnement. Le budget des chambres provient exclusivement de l'Etat. Il est actuellement de 17 millions de dirhams dont 12 millions environ sont consacrés aux dépenses de fonctionnement.

II - Composition et Fonctionnement

Les chambres d'agriculture sont composées de 9 à 31 membres élus, soit 622 au plan national. Les membres des chambres d'agriculture sont élus selon le mode de scrutin uninominal à la majorité relative à un tour. La délimitation des circonscriptions électorales des chambres d'agriculture est réglementée par décret, désignant les Chambres d'agriculture, leur siège et leur ressort territorial et fixant les circonscriptions électorales de dites chambres et le nombre de sièges qui leur sont attribués.

Pour élire les membres des chambres d'Agriculture, certaines conditions sont exigées. Il faut être marocain, avoir 20 ans révolus, être établi dans le ressort de la chambre depuis un an au moins. De surcoît il faut être :

- soit propriétaire, usufruitier, locataire, khammas ou membre d'une coopération d'exploitation agricole ou forestier,

- soit associé, administrateur délégué ou gérant d'une société dont l'objet relève d'un fonds agricole ou forestier.

Pour être membre d'une Chambre d'Agriculture, il faut remplir les conditions suivantes : avoir 23 ans révolus, être inscrit sur la liste électorale, avoir exercé

pendant au moins 3 ans une profession agricole dans le ressort de la Chambre d'Agriculture.

Les listes électorales sont établies dans le cadre des circonscriptions électorales. Le découpage fait sans critères objectifs, crée des inégalités. Bien que le nombre des chambres ait été porté de 33 à 37 en 1997, certaines chambres recouvrent dans leur ressort plusieurs provinces et préfectures (voir tableau). Il aurait été souhaitable d'avoir une chambre par province.

Répartition des Chambres par région, par province

Régions économique	Willaya - Provinces Préfectures[2]	Chambres
Guelmim - Es Semara	Tan Tan, Assa Zag, Guelmim, Tata, Es-Semara	Guelmim, Tata
Souss Massa - Drâa	Agadir, Taroudant, Tiznit	Agadir, Taroudant, Tiznit
Tensift	Marrakech, El Kelaâ, Chichaoua, Essaouira	Marrakech, El Kelaa, Essaouira
Tadla - Moyen Atlas	Ben Mallal, Azilal, Khénifra	Khénifra, Azilal, Beni Mellal
Chaouia - Ourdegha	Settat, Benslimane, Khouribga	Benslimane, Settat, Khouribga
Safi - El Jadida Rabat - Khémisset	Safi, El Jadida Rabat, Khémisset	Safi, El jadida Khémisset
Gharb	Kénitre, Sidi Kacem	Kénitre, Sidi Kacem
Oriental	Oujda, Figuig, Nador, Berkane, Jerrada	Oujda, Nador, Bouarfa
Meknès	Meknès, El Hajeb, Ifrane	Meknès
Fès - Boulmane	Fès, Taounate, Missour	Fès, Taounate, Missour
Tanger - Tétouan	Tétouan, Chefchaouen, Larache, Tanger	Tétouan, Chefchaouen, Larache, Tanger
Errachidia - Ouarzazate	Errachidia, Ouarzazate	Errachidia, Ourzazate
Taza - El Hoceima	Taza, Al Houceima	Taza, Al Hoceima
Casablanca	Casablanca	Ben Msik Sidi Othmane
Oued El Dahabe	Dakhla	Oued Ed Dahabe
Laayoune - Boujdour	Laayoune, Boujdour	Laayoune

(2) Voir, Division administrative du Royaume, B. O. n° 4474 du 17 avrl 1997.

Les chambres peuvent comprendre des membres non élus. En effet, «un membre ayant la qualité d'électeur peut être désigné pour chaque chambre par le ministre de l'agriculture, aprés avis des organismes coopératifs pour représenter avec voix délibérative auprés de chaque Chambre d'Agriculture les coopératives agricoles du ressort de la Chambre» (art. 39). Ces correspondants apportent assistance et conseils aux membres élus de la Chambre. Dans la pratique seule la Chambre de Meknès possède 6 membres associés.

III - Les Missions et Attributions des Chambres d'Agriculture

Deux grandes missions sont dévolues aux Chambres d'Agriculture : une mission de consultation et de représentation des intérêts agicoles auprès des pouvoirs publics et une mission d'encadrement et d'intervention technique, économique et sociale auprès des agriculteurs.

Dans le cadre de la première mission, ells sont amenées à fournir les avis et renseignements qui leur sont demandés par les pouvoirs publics sur les questions agricoles, et d'émettre des vœux sur toutes les questions qui intéressent l'économie agricole.

La seconde mission consiste à favoriser la création et l'entretien d'établissements à usage agricole, à aider le gouvernement à vulgariser les méthodes modernes de culture, à stimuler l'enseignement agricole et servir d'intermédiaire entre les agriculteurs marocains et les organismes étrangers de même objet. Elles peuvent également fonder des établissements déstinés à servir l'intérêt de l'agriculture et être concessionnaires de travaux d'intérêt public essentiellement agricoles (asséchement, drainage, construction de barrage etc.). Les chambres d'agriculture peuvent se concerter entre elles et créer, subventionner ou entretenir, des établissements services ou travaux d'intérêt général (sous réserve d'une autorisation du ministre de l'agriculture) . Enfin, elles peuvent se concerter avec les chambres de commerce et d'industrie, en vue de créer ou de subventionner des œuvres ou entreprises collectives présentant un intérêt commun à l'agriculture, à l'industrie et au commerce (sous réserve d'une autorisation conjointe des ministères de l'agriculture et du commerce et de l'industrie).

En réalité, les chambres sont confrontées à maintes difficultés pour accomplir les missions qui leur sont conférées.

La première série de difficultés résulte de la faiblesse des moyens humains, matériels et financiers mis à la disposition des chambres et du manque de représentativité de l'ensemble de la profession agricole.

Le deuxième type de difficultés est un problème de compétences : parmi les prérogatives qui leur sont accordées certaines dépassent leur domaine de compétence. Il en est ainsi par exemple de la construction et l'entretien d'équipements hydroagricoles.

La troisième source de difficultés vient de la confusion entre mandat politique et mandat professionnel, confusion qui dévie en partie, les Chambres d'Agriculture de leur mission originelle. La constitution de 1992 résevait 1/3 des sièges parlementaires à des membres élus par «un collège électoral composé des conseillers communaux ainsi que des membres élus par des collèges électeraux comprenant les élus des chambres professionnelles et les représentants des salariés» art. 43 de la Conclusion de 1992). Quinze sièges revenaient ainsi aux Chambres d'Agriculture. Cette disposition n'est plus en vigueur depuis la constitution de 1996 qui consacre davantage le caractère socio-économique du Parlement bicaméral. En effet, une deuxième Chambre de conseillers (Chambre haute) assure la représentation des collectivités locales, des Chambres professionnelles et des salariés[3].

Cependant, il convient d'observer qu'une trop forte connotation politique est de nature à éloigner les Chambres d'Agriculture de leur mission originelle qui est celle de représenter les intérêts du monde rural.

(3) L'Article 38 de la constitution de 1996 dispose : «la chambre des conseillers comprend dans la propostion des 3/5 des membres élus dans chaque région par un collège électoral composé de représentants des collectivités locales et dans une proportion des 2/5 des membres élus dans chaque région par des collèges électoraux composés d'élus des Chambres professionnelles et de membres élus à l'échelon national par un collège électoral composé des représentants des salariés».

Ainsi, leur mission de consultation auprès des pouvoirs publics et d'information des agriculteurs est reléguée au second plan, de même que les activités d'interventions techniques, économiques et sociales.

Dans le cadre de la politique du désengagement de l'Etat, il est essentiel de doter les Chambres de moyens pour que, non seulement elles jouent le rôle qui leur est attribué par les textes mais également qu'elles puissent exercer de nouvelles compétences.

Le transfert de compétences dans ce cas, devrait aboutir à donner à un groupe professionnel exerçant ses prérogatives dans un organisme public, des prérogatives jusqu'alors exercées par l'Etat. Il faut que ce dernier renonce à certaines compétences pour les confier aux agriculteurs eux mêmes. Toutefois, lorsque les intérêts colectifs représentés par les Chambres d'Agriculture entrent en conflit avec l'intérêt général, c'est ce dernier qui l'emporte.

Les Chambres ne doivent pas être des simples «courroies de transmission» des volontés ministérielles. Elles ne doivent être assimilées, ni à de nouveaux services ministériels personnalisés, ni à de simples porte-parole des producteurs dominants dans une région détérminée. Leur existence doit être synonyme de décentralisation et non pas de déconcentration.

IV - Identification des Problèmes et Solutions Proposées

Les problèmes financiers, de représentativité et de transfert de compétences, sont les principaux facteurs qui entravent le bon fonctionnement des Chambres d'Agriculture.

A) Problèmes de Financement

Le problème du financement des Chambres se pose de façon cruciale. Non seulement, leur autonomie en dépend, mais aussi leur capacité à mener à terme les compétences leur permettant d'accomplir leurs missions.

Nous constatons que les subventions étatiques constituent la source exclusive de financement des chambres. Le mode de répartition de ces subventions est occulté par les textes. Ce type de financement présente de nombreux inconvenients.

D'abord, il est nettement insuffisant ce qui empêche les chambres d'être actives, et deuxièment, leur autonomie en est réduite. Pourtant, les textes mentionnent l'existence d'autres sources non utilisées jusqu'à présent. Il s'agit d'une part :

- du produit des taxes et imposition au profit des Chambres d'Agriculture prévu par l'article 52 du dahir de 1962; ce texte n'a jamais été appliqué;

- une ligne «en débit» du compte d'affectation spéciale du budget de l'Etat intitulé «Fonds de développement agricole» (FDA) est prévue par l'article 53 de la loi de finances pour l'année 1995. Les modalités d'application des subventions provenant du FDA n'ont pas encore été clarifiées ce qui retarde leur mise en application.

Il est évident, que des resources propres, pérennes et suffisantes sont un élément fondamental pour le bon fonctionnement des Chambres. D'autres modes de financement peuvent être proposés :

1- Les resources d'origine fiscale

Au Maroc les impôts agricoles directs sont actuellement réduits à leur plus simple expression. Le secteur agricole est éxonéré jusqu'en 2020, des impôts sur les revenus agricoles. Or, pour générer des ressources pérennes au profit des organisations agricoles marocaines il est nécessaire d'avoir recours aux prélèvement obligatoires. Du point de vue purement économique, les activités des Chambres engendrent des externalités positives pour les agriculteurs, et il est logique que ces derniers participent directement ou indirectement à leurs coûts. Parmi les impôts et taxes qui peuvent être mis en œuvre on peut prévoir :

a) un impôt sur le foncier non bâti à destination d'usage agricole : Les terrains non bâtis à usage agricole ne font l'objet d'aucun prélèvement actuellement. Un impôt peut être institué à taux modestes au profit des OPA. Ses taux dépendront de la zone bour. Une exonération sera prévue pour les petites exploitations.

b) des taxes fiscales ou parafiscales sur les produits dont la production se rélève la plus constante; à l'instar de la France, il serait judicieux dans une première étape de dresser une liste limitative et minutieusement étudiée avec la collaboration du ministère de l'agriculture. Ce mécanisme devrait s'accompagner par la mise en

place effective de la comptabilité privée au sein des exploitations agricoles et par un contrôle rigoureux en matière de facturation.

En plus de ces prélèvements fiscaux qui serviront à alimenter les budgets des C.A. une partie de l'impôt des Patentes ou de la T. V. A. peut également leur être affectée.

S'agissant de l'impôt des Patentes, les exploitants agricoles en sont exonérés seulement pour la vente en dehors de toute boutique ou magasin, la manipulation et le transport des récoltes et des fruits provenant des terrains qu'ils exploitent et la vente du bétail qu'ils y élèvent. Mais il convient de noter que les entreprises qui sont assujetties à cet impôt peuvent le deduire de leur bénéfice imposable. En effet l'impôt des Patentes est comptabilisé parmi les charges de l'exercice (compte n°61612-Patente, de la liste du Plan Comptable des entreprises marocaines). Cela a deux conséquences : d'une part la réduction de l'impôt sur le bénéfice et d'autre part la répercussion de cet impôt en aval sur le consommateur (cas des engrais par exemple) . Par cet effet de translation, le secteur agricole dans son ensemble supporte la patente. De surcoît certaines activités relevant du secteur agricole (apiculteur, aviculteur) sont directement assujetties à la Patente. Il est donc, tout à fait logique que les Chambres d'agriculture et leur fédération bénéficient également d'une partie de la patente, à l'instar de leurs homologues, les C. C. I.

s'agissant de la T. V. A., cet impôt génère certains problèmes au niveau du secteur agricole dont celui de la non récupération des taxes payées en amont qui viennent grever les coûts de production intérieur. La T. V. A payée sur certains produits et services (aliments composés par exemple, services du vétérinaires etc.)devient un coût définitif pour les producteurs agricoles. Dans le cadre de cette logique, on peut concevoir d'attribuer un pourcentage de la TVA pour aider le secteur agricole et en particulier les organisations professionnelles agricoles.

2 - Ressources provenant de l'activité des Chambres

Les chambres munies de moyens adéquats pourront plus facilement générer des ressources par leur propres activités nous pouvons citer :

1 - Le recours à des financements par contractualisation, réalisé dans le cadre de contrats-programmes.

2 - La vente de prestations de services : conseils juridiques et fiscaux, de gestion comptable etc.

3 - L'établissement de cartes pour les agriculteurs du ressort de la Chambre en contrepartie d'une somme modique (50 dh par agriculteur et par an); les Chambres collecteront ainsi, des informations sur chaque agriculteur (supérficie, activités) et ce dernier bénéficiera d'aide, de conseils et d'orientation sur les problèmes techniques, juridiques, de gestion et de financement qui se posent à lui; cette carte facilitera pour le Credit Agricole, l'identification des demandeurs de credit.

4 - des cotisations obligatoires versées par les adhérents et dont le montant sera fonction de la supérficie de l'exploitation, du chiffre d'affaires réalisé et de la localisation. Les petites exploitations en seront exemptées. dans le ressort de la Chambre de Beni Mellal 1200 exploitations de plus de 20 ha ont été recensées. Si la cotisation est fixée à 200 dh/an, elle générerait pour la Chambre une rentrée de 240 000 dh, sans que l'effort soit trés grand de la part de l'agriculteur.

3 - Autres ressources

Les C. A. peuvent également recourir aux emprunts pour financer des programmes de développement dans la mesure où ces derniers généreront plus tard des flux qui contribueront aux remboursement de la dette.

Les subventions en provenance du Fonds de Développement Agricole peuvent être allouées aux Chambres sur la base de programmes de développement ou d'appui aux associations professionnelles et coopératives qui feront l'objet d'un suivi.

B) Gestion des Budgets des Chambres

Les C. A. établissent chaque année un budget des recettes et des dépences. Après visa du ministre de l'agriculture, les budgets sont transmis pour approbation au ministre des finances. Le ministre de l'agriculture est chargé d'en vérifier

l'exécution . Cette procédure est lourde et handicapante pour les Chambres. Un contrôle a posteriori est préférable. En France, seul un contrôle de légalité est effectué par le préfet.

Le système comptable se limite à l'execution d'un budget alloué à la Chambre par le ministre de tutelle. Les procédures d'execution du budget s'effectuent de la façon suivante :

- l'engagement des dépences ainsi que leur mandatement incombent au président de la Chambre ou à son délégué dans la limite des crédits ouverts; le budget d'équipement n'étant pas servi en crédit, les engagements concernent, les dépenses du personnel, et les charges courantes de fonctionnement (fournitures de bureau, documentation, déplacements, etc.);

- le paiement des mandatements se fait par l'agent comptable;

Il n'existe pas de véritable cellule comptable chargée de l'execution et du suivi du budget.

Les marchés de travaux, de prestations de services et de fournitures dont le montant est supérieur à 10 000 dh sont soumis à l'accord préalable du ministère des finances.

Pour une meilleure gestion, à côté de la comptabilité publique, une comptabilité privée devrait être mise en place puisque ses avantages sont nombreux. D'une part le suivi des comptes sera fait d'une manière permanente. Les anomalies pourront être rapidement relevées et corrigées. La mise en place d'une comptabilité analytique permettra de dire quelles sont les cellules les plus dynamiques au sein de la Chambre. L'octroi des dotations et le contrôle indispensable seront plus aisés puisqu'ils seront effectués sur des bases objectives.

C - Problèmes de la Représentativité

Pour remplir les missions qui leur sont dévolues, les Chambres doivent bénéficier d'une parfaite représentativité. Leur crédibilité en dépend. Ces institutions consulaires sont amenées d'une part, à exercer un pouvoir consultatif des interêts agricoles auprès des pouvoirs publics et d'autre part, à intervenir dans le domaine agricole, dans le but de permettre à la profession de se structurer et

d'agir. Le problème de la représentativité est actuellement un véritable obstacle qui gène les Chambres d'Agriculture marocaines dans la réalisation de leur mission. En effet, l'électorat est restreint. Comparativement à la France par exemple, les salariés agricoles ne sont pas représentés, de même que les assocations et unions de producteurs. Cette lacune est d'autant plus grave que les Chambres doivent se prononcer en matière de politique d'emploi, de convention du travail et de la sécurité sociale dans le secteur agricole.

Pour que les Chambres puissent remplir leurs missions deux types de conditions doivent être respectées :

- les collèges électoraux doivent être élargis afin de parvenir à une équitable représentativité;

- la représentation des groupes particuliers doit être assurée par les institutions spécifiques distinctes des Chambres d'Agriculture. Les Chambres doivent encourager et susciter la création des institutions professionnelles agricoles qui seront valablement représentées. Les Chambres auront également à arbitrer entre les différentes demandes contradictoires des institutions professionnelles, les reformuler afin de mieux les défendre auprès des pouvoirs publics.

Les propositions suivantes peuvent être avancées :

1) Il faut favoriser la participation des différentes catégories d'agriculteurs : en attendant une refonte du texte législatif, l'article 39 du dahir de 1962 devrait commencer à trouver une application élargie. En effet, ce dernier autorise les Chambres à désigner des membres correspondants dont le nombre ne doit dépasser le 1/4 de celui des membres de la Chambre. Les membres correspondants assistent aux séances de la Chambre avec voix consultative. Ces derniers peuvent être choisis parmi différents acteurs du monde agricole (organisation de crédit agricole, coopératives, associations professionnelles agricoles, offices...)

2) Nouvelle composition de la Chambre

La Chambre comprendrait :

- un collège constitué de membres élus directement;

- un collège composé des représentants des associations et coopératives.

Une nouvelle composition de la Chambre conditionne en grande partie leur crédibilité et la reconnaissance des rôles et missions de ces dernières par les autres organisations professionnelles.

D) Problèmes de Competences et de Réstructuration Interne des Chambres

Le statut d'établissement public conféré aux Chambres peut être jugé à première vue comme étant flou. Cette impréssion constitue en fait un atout essentiel. Des structures spécifiques à chaque type de mission peuvent être mises en place. On peut concevoir un système de Chambres d'Agriculture pluricellulaires composé de départements adaptés à la mission précisément confiée. Chaque département comprendra des services diversifiés et notamment les services d'utilité agricole. Le degré d'autonomie au sein de la Chambre est alors fonction de la volonté de responsabiliser chaque département.

La structure suivante peut être retenue et adaptée par les Chambres en fonction de leur situation spécifique :

- un département responsable de la communication qui sera chargé des activités suivantes : prise de contact sur le terrain avec les agriculteurs; identification de leurs besoins et des différents problèmes de la région; réunion avec les agriculteurs de la région; être à l'écoute; expliquer le rôle de la Chambres; identifier les domaines d'interventions techniques; prise de contact avec les autres Chambres (réunion, discussion, définition des domaines d'échanges); favoriser les regroupements d'agriculteurs par filière. Bien souvent, les agriculteurs rencontrent des contraintes, crédit etc.) qu'il est plus aisé de solutionner par une action collective. Le groupement constitué autour d'intérêts communs dispose de moyens plus efficace et plus nombreux que des individus œuvrant séparément.

- un département financier et de gestion qui sera chargé de gerer le budget de la Chambre selon des régles de gestion privée; de favoriser l'émergence des projets, réaliser des études de faisabilité de projets; d'assister les jeunes promoteurs; de rechercher des financements extérieurs.

- un département technique dont le rôle est d'apporter l'appui technique nécessaire aux agriculteurs et de s'occuper de la vulgarisation dans divers domaines agricoles.

- un département des ressources humaines chargé de recruter le personnel qualifié dont la Chambre a besoin; de gerer ces ressources pour les optimiser; d'organiser la formation et / ou le recyclage des agriculteurs, fils d'agriculteurs, jeunes promoteurs et élus.

Il convient de préciser qu'il n'est nullement question de doter les Chambres d'une bureaucratie tentaculaire mais de leur laisser une armature administrative légère animée par un personnel compétent capable de mettre en œuvre une stratégie de gestion déléguée. Celle-ci repose sur le mécanisme de la contractualisation entre la Chambre et des entrepreneurs privés.

La concession du service public a pour principale vertu de confier la gestion du service à un concessionnaire privé compétent, sous le contrôle permanent du concédent. Une convention définira avec précision les droits et obligations des parties contractantes. En outre, il serait souhaitable que les Chambres d'Agriculture introduisent des régles de gestion privée pour une plus grande efficacité (service public à gestion privée).

Dans le même ordre d'idée, il faut éviter de mettre en place un statut rigide de Chambre d'Agriculture. Il serait judicieux, de concevoir un statut-cadre qui laisserait à chaque institution la latitude de l'adapter. Chaque circonscription a ses propres besoins, par conséquent, les compétences ne sauraient être les même sur l'ensemble du territoire. L'autonomie indispensable aux Chambres s'exprime à travers un certain pouvoir d'auto-organisation interne. En définitive il faut encourager la mise en place de Chambres à «géométrie variable»ce qui permettra aux transferts de compétences de se faire au cas par cas. Ce système devra s'accompagner par l'amélioration des moyens financiers et humains.

Deux catégories de compétences peuvent être distinguées :

- Les compétences immédiatement transférables : ce sont des compétences qui sont actuellement assurées par les services du ministère et qui peuvent être prises en charge par les Chambres. Il s'agit :

1) *Des actions de vulgarisation et de formation* : la connaissance précise des données locales, les relations de confiance avec les agriculteurs permettront aux Chambres de réaliser ces activités avec efficacité (par exemple initation de masse aux techniques agraires, ou initiations plus sélectives).

2) *Des actions d'intervention économique* : la Chambre peut jouer un rôle de prestataire de services rémunérés, en mettant au service des agriculteurs un savoir-faire par le biais entrepreneurs privés qui prendront en charge ces actions. Elles peuvent aussi remplir une fonction d'encadrement et favoriser les regroupements de producteurs. D'autres missions peuvent leur être confiées telle que la protection de l'environnement.

- Les compétences partagées : on peut inclure dans cette catégorie :

1) L'*équipement rural* : à ce niveau une distinction doit être faite entre investissements lourds et équipements plus légers. S'agissant du premier cas, il va de soi que la prise en charge doit être assurée par le MAMVA, les Chambres pouvant jouer le rôle d'aide à la décision. Les investissements légers peuvent être laissés à l'initative des Chambres. Il s'agit par conséquent de délimiter avec précision le rôle des chambres dans ce domaine.

2) *L'aménagement foncier* : les opérations d'aménagement peuvent prendre des formes distinctes. Les opérations de regroupements peuvent être confiées aux Chambres, compte tenu des relations privilégiées qu'elles doivent entretenir avec les agriculteurs. En revanche, les opérations de remembrement resteront sous la responsabilité du ministère. Même dans ce cas, les Chambres peuvent jouer un rôle important au double niveau de consultation et d'exécution.

- Les limites au transfert des compétences : les Chambres ne sauraient bénéficier d'un transfert de compétences général et illimité. Deux raisons essentielles s'y opposent :

- l'Etat en tant que puissance publique se doit de garder certaines prérogatives en matière de définition d'une politique agricole globale qui dépasse les particularismes locaux. Les grands choix en matière de développement agricole relèvent du domaine réservé de l'Etat.

- l'incapacité matérielle et humaine des Chambres à prendre en charge certaines missions de service public.

Ces limites peuvent être dépassées par la misse en œuvre de **contrats-programmes** conclus entre l'Etat et les Chambres. Cette contractualisation des relations a pour principal avantage de définir avec précision les droits et obligations des deux partenaires. L'Etat délègue une partie de ses attributions de service public (à l'exclusion de celles de puissance publique), mais il doit mettre à la disposition des Chambres les moyens nécessaires. En contrepartie les Chambres ont une obligation de résultat.

D'une façon générale, le mouvement de transfert doit susciter un partenariat entre l'administration et les groupes professionnels et s'accompagner par la réorientation des services concernés de l'administration vers de nouvelles fonctions (qualité, contrôle, suivi du processus de transfert, programmation...).

V - Réalisation d'un réseau inter-institutionnel entre les Chambres d'Agriculture de la sous-région du Maghreb

Les pays maghrébins, signataires des accords de Marrakech instituant l'OMC, se sont engagés dans une politique de démantèlement progressive des barrières douanières à l'horizon 2010. Ce processus de déprotection est source de problèmes majeurs pour ces pays dont le partenaire étranger essentiel est l' UE. Ils risquent d'être confrontés à une concurrence féroce de la part des pays de l'UE produisant des biens similaires, ainsi qu'à celles d'autres pays plus compététifs. C'est la situation actuellement vécue par le Maroc en ce qui concerne sa production de blé.

Dans ce contexte d'ouverture, les pays du Maghreb ont interêt à renforcer leur coopération pour éviter la paupérisation de la grande majorité de la population

rurale. La mise en place d'une action maghrébine commune développera leur pouvoir de négociation face à d'autres ensembles plus puissants.

La mise en place d'un mécanisme de partenariat, sous la forme d'un réseau inter-maghrébin pour le développement et la promotion du milieu agricole des pays du Maghreb, devient une nécessité pour assurer la sécurité alimentaire de la région. Ce réseau doit bénéficier du soutien des Etats concernés et d'un net engagement des différents acteurs économiques intéressés.

Les bases institutionnelles du réseau doivent être fondés sur une structure d'échanges d'éxperiences et d'informations. Elles doivent conduire à une réflexion commune sue les méthodologies d'intervention, alimentée par les actions sur le terrain et d'analyse des difficultés rencontrées.

Les objectifs de ce réseau seraient d'élaborer une stratégie commune de développement, qui aboutirait à l'autosuffisance alimentaire à l'échelle maghrébine; de mettre en place un système de coopération maghrébin; de rechercher et mettre en évidence les complémentarités; de réaliser des confrontations et des échanges d'expériences; et enfin de mettre en œuvre des programmes de développement communs.

Les trois pays du Maghreb connaissent à des degrés différents des problèmes dans le secteur agricole. Une collaboration étroite entre eux, devaient leur permettre d'identifier les domaines d'échanges et de coopération. Cette collaboration sera prise en charge par les agriculeurs eux mêmes, par l'intermediaire des Chambres d'Agriculture organisées en réseau inter-maghrébin.

Un fonds alimenté par les participations des différents Etats constituera la ressource pérenne qui assurera le fonctionnement durable de ce réseau. par ailleurs d'autres sources de financements peuvent être recherchées, notamment au niveau international.

Le réseau pourrait bénéficier du Fonds O.P.A. au Maroc prévu dans le cadre de la coopération franco-marocaine pour l'appui à l'émergence de groupes d'agriculteurs dans les pays du Maghreb.

CONCLUSION

Le courant économique dominant est celui du libéralisme. Nous assistons à la résurrection d'un système où «la main invisible» du marché remplace «la main visible de l'Etat».A travers le monde, nous observons un recul de l'Etat au profit du secteur privé. En effet, les rapports entre les pouvoirs publics économiques et les pouvoir privés économiques ont tendance à changer de nature. De rapport de rivalité, les relations ont évolué vers des rapports de coopération. Les Chambres professionnelles, les ordres professionnels, les organisations syndicales, les entreprises, ainsi que les associations, deviennent des partenaires incontourables.

Au Maroc, depuis le début des années 90, les Chambres professionnelles font l'objet d'un intérêt accru de la part des pouvoirs publics. Elles sont au centre d'un certain nombre de réflexions, dans la mesure où elles ont à jouer un rôle important dans le développement économique.

S'agissant des Chambres d'Agriculture, de toute évidence, ces dernières vont occuper une place centrale dans le développement du monde rurale, dans des économies qui vivent leur transition vers la libéralisation. Dans un contexte de mondialisation, où les prix des produits agricoles sont imposés aux pays en développement, les problèmes se posent en termes de sécurité alimentaire et de compétitivité. Le secteur primaire dans son ensemble (agriculture et pêche) doit être modernisé pour soutenir le rythme mondial et réduire la dépendance alimentaire. C'est dans cet objectif qu'ont été crées les Chambres des Pêches Maritimes et qu'un intérêt particulier est porté aux Chambres d'Agriculture.

Cependant, depuis leur création en 1962, les Chambres d'Agriculture au Maroc n'ont joué qu'un rôle de figurant sur le plan économique et ont été surtout un tremplin vers la scène politique. Elles souffrent d'un manque de représentativité et les moyens humains et financiers leur font terriblement défaut. Leur restructuration et leur modernisation s'imposent. De surcoît, il faut les doter de moyens à la mesure de la mission qu'on leur confie.

Des Chambres d'Agriculture effectivement représentativees du monde rural et pourvues de moyens adéquats contribueront de manière efficace au développement.

La modernisation des Chambres et de leur Fédération, pemettra une participation effective de la profession à la formation et à la mise en œuvre des politiques et des programmes de développement rural. La Fédération des Chambres jouera le rôle d'un véritable observatoire du monde agricole. Non seulement elle sera un organe de consultation pour les pouvoirs publics, mais elle fournira aux producteurs agricoles les informations nécessaires pour une plus grande efficacité et enfin, elle apportera l'appui nécessaire à la structuration du monde rural et au renforcement des organisations professionnelles agricoles.

Le rôle des Chambres d'Agriculture sera d'autant plus efficace que ces dernières se constituent en réseau non seulement au niveau national mais également à une échelle internationale dont la région du Maghreb est la première étape.

La mise en place d'un système de coopération maghrébin, axé sur les problèmes du monde rural contribuera au développement économique des pays de la région. La constitution d'un réseau institutionnel durable permettra de mettre en évidence les complémentarités, d'effectuer des échanges d'expériences et de réaliser des programmes de développement communs.

BIBLIOGRAPHIE

Blanc F.P et Christian Hen (1992), Perspectives pour une réforme d'Agriculture au Maroc, Presses de l'Université de Perpignan, Presses de l'Institut d'études politiques de Toulouse.

Gerraoui Driss, (1985), Agriculture et développement au Maroc, Editions Maghrébines.

pascon Paul, (1990), Etudes rurales idées et enquêtes sur la campagne marocaine, Ed.S.M.E.R., Col. Atlas Rabat.

Rihane saïd (1995), Rôle des Chambres d'Agriculture au Maroc entre la théorie et la pratique, Thèse de 3ème cycle de l'Ecole Natioale d'Agriculture de Méknès.

Textes législatifs et réglementaires marocains :

1/ Décret n° 2-97-246 du 17 août 1997, fixant le nombre des régions, leur nom, leur chef lieu, leur ressort territorial et le nombre de conseillers à élire dans chaque région; B.O. du 21 août 1997.

2/ Loi n° 6+97 modifiant et complétant le Dahir n° 1-62-281 du 24 octobre 1962, formant statue des Chambres d'Agriculture; BO n° 4470 du 3 avril 1997.

3/ Décret n° 2-97-281 modifiant et complétant le Dahir n° 1-59-351 du 2 décembre 1959, relatif à la division administrative du Royaume; BO n° 4474 du 17 avril 1997.

4/ Décret n° 2-97-245, du 17 avril 1997, désignant les Chambres d'Agriculture et leur ressort territorial et fixant les circonscriptions électorales des dites Chambres et le nombre de sièges qui leur sont attribués; BO n° 4474 du 17 avril 1997.

5/ Décret n° 2-97-241 du 17 avril 1997, désignant les Chambres des Pêches Maritimes, leur sièges et leur ressort territorial et fixant les circonscriptions électorales des dites chambres; BO n° 4474 du 17 avril 1997.

DOCUMENTS ET STATISTIQUES OFFICIELS

1/ Désignation des Chambres d'Agriculture; MAMVA - DEPAAP

2/ Evolution de la subvention des Chambres d'Agriculture et de leur Fédération (budget de fonctionnement); MAMVA-DEPAAP

3/ Répartition des Chambres d'Agriculture par région économique, MAMVA-DEPAAP.

4/ Répertoire des associations professionnelles du secteur agricole; MAMVA-DEPAAP.

5/ Situation exhaustive des coopératives agricoles à la fin novembre 1996; MAMVA-DEPAAP.

ABREVIATIONS UTILISES

C.A. *: Chambre d'Agriculture;*

C.C.I.S. *: Chambres de commerce d'industrie et de services;*

DEPAAP *: Direction des Entrprises Publiques Agricoles et des Associations Professionnelles;*

DPA *: Direction Provinciale de l'Agriculture;*

FCAM *: Fédération des Chambres d'Agriculture du Maroc;*

IAV Hassan II *: Institut Agronomique et Vétérinaire Hassan II;*

INRA *: Institut National de Recherche Agronomique;*

MAMVA *: Ministère de l'Agriculture et de la Mise en Valeur Agricole;*

ODECO *: Office du Développement de la Coopération ;*

OPA *: Organisation Professionnelle Agricole;*

ORMVA *: Office Régional de Mise en Valeur Agricole;*

SCAM *: Société Coopérative Agricole Marocaine;*

T.V.A. *: Taxe sur la valeur ajoutée*

LA GESTION DES FINANCES PUBLIQUES AU MAROC FACE AUX IMPERATIFS DE REGULATION ECONOMIQUE PAR LE MARCHE ET / OU L'ETAT

*Mohammed EL KADMIRI**

Placée dans le contexte de l'économie de marché, la fonction de régulation économique peut être assumée par les lois de marché qui jouent le rôle de stabilisateurs automatiques. Une telle vision revient à limiter au maximum l'intervention de l'Etat dans l'économie et à affaiblir le poids des finances publiques dans la perspective de relance économique.

Partant de là et en présence d'une conjoncture défavorable marquée notamment par une dépression économique, il s'agit de savoir si les stabilisateurs automatiques, en tant que mode de régulation économique, sont à même de préserver l'équilibre écomnomique, ou bien en cas d'insuffisance de ces stabilisateurs, le recours à d'autres instruments régulateurs s'impose.

A ce propos, on relève l'existence de deux approches diamétralement opposées.

La première d'inspiration purement libérale, considérant que le principe étant le libéralisme économique et l'exception étant l'intervention de l'Etat, estime que le marché est capable d'assurer exclusivement et efficacement la fonction de régulation des tendances et fluctuations conjoncturelles.

La seconde d'inspiration également libérale, mais considérant que le libéralisme économique et l'intervention de l'Etat étant deux principes équivalents et conciliables, estime que la régulation économique ne peut se produire que dans

(*) Economiste-chercheur, cadre au Ministère des finances.

le cadre d'une gestion concertée de l'économie basée sur la combinaison des forces spontanées de marché et des forces rationnelles de l'Etat.

Ainsi, aprés avoir dégagé dans un 1er axe les enseignements de ces deux approches en matière de gestion des finances publiques, nous nous proposons dans un second axe de nous servir de ce cadre de référence pour analyser la gestion des finances publiques au Maroc.

I - La place du marché et de l'Etat dans la Régulation de l'Economie et ses Enseignements en matière de Gestion des Finances Publiques

La gestion des finances publiques dépend, tant au niveau des principes retenus que des orientations choisies, de l'adhésion à telle ou telle modalité de régulation économique et partant à une vision de l'Etat, autorisant celui-ci soit à limiter au maximum son rôle dans l'économie, soit à le renforcer. C'est ainsi qu'on peut envisager deux modalités de gestion des finances publiques dans l'optique libérale selon qu'il s'agisse d'un Etat abstentionniste ou d'un Etat interventionniste.

1) La gestion des finances publiques dans le contexte de l'Etat abstentionniste

Dans ce contexte, compte tenu de la supériorité et de la pertinence des initiatives privées dans le domaine productif et de la capacité du marché à assurer avec succès et exclusivement les fonctions d'allocation de ressources et de régulation économique, l'Etat doit se garder d'intervenir dans l'économie. De ce point de vue, l'Etat est appelé à jouer un rôle des plus réduits dans l'économie visant essentiellement la consécration du libéralisme économique, le maintien de l'ordre public, la sauvegarde de la libre concurrence et de la liberté du commerce, de l'industrie et du travail...etc. Bref, il s'agit de confiner le rôle de l'Etat dans des fonctions traditionnelles qui font de lui un Etat gendarme, qualifié pour assumer des missions d'arbitre, de justicier et d'agent d'autorité. Ces limitations du rôle de l'Etat se traduisent forcément par son abstentionnisme et son absence dans le domaine économique.

Ainsi, il parait que cette approche préconise une économie libérale dont le fonctionnement est basé sur les forces de marché qui parviennent de manière automatique et spontanée à établir l'équilibre et à garantir son rétablissement en cas de sa rupture et ce tout en échappant à l'implication et au contrôle de toute force étrangère.

Les partisans de cette approche estiment que l'économie de marché fonctionne selon des mécanismes naturels tendant tôt ou tard vers la situation de l'équilibre de l'offre et de la demande, et ce de manière spontanée et sans recourir à d'autres mécanismes régulateurs.

Il s'agit, trés particulièrement, d'Adam Smith qui a exprimé la régulation automatique à travers la fameuse main invisible et de J. B Say qui a voulu nous faire croire, à travers sa fameuse loi des débouchés, que l'offre crée sa propre demande.

En fait, il s'agit là d'une vision mécaniste selon laquelle les stabilisateurs automatiques sont responsables de l'équilibre sur le marché et que même si déséquilibre il y a, il ne faut pas s'inquiéter puisque bientôt la main invisible interviendra et aidera l'offre à créer sa propre demande.

Toutefois, il faut souligner que l'intervention de l'Etat peut être sollicitée quand le marché n'arrive pas à produire certains biens et services. Il s'agit, à ce titre, des biens publics et des services collectifs dont la production est confiée à l'Etat en raison, notamment, de leur caractère indivisible, de leur longue période de gestation et de la masse considérable de capitaux qu'il faut mobiliser pour les produire. En outre, la réalisation de ces biens et services collectifs crée les conditions générales favorables à l'obtention du bien être collectif.

En fin de compte, la gestion des finances publiques que l'on doit adopter dans le contexte de l'Etat abstentionniste présente trois principales caractéristiques à savoir la neutralité, l'improductivité et l'équilibre. En effet, l'Etat doit gérer un budget neutre, improductif et équilibré, ce qui revient à dire que l'Etat ne doit ni favoriser ni défavoriser, à travers son budget, tel ou tel individu ou bien telle ou telle activité; il doit se limiter, à travers ses initiatives, à couvrir des dépenses improductives présentant un interêt collectif sachant que les activités productives et marchandes sont du ressort des opérateurs économiques privés qui agissent sur le

marché; il doit enfin prélever les impôts dans les limites du strict minimum en ce sens que la confrontation des recettes et des dépenses doit générer un solde nul et donc un équilibre strict, ce qui revient à dénoncer aussi bien le déficit que l'excédent du budget de l'Etat.

Ainsi, toute préservation de l'équilibre des finances privées passe nécessairement par l'obligation de l'Etat à gérer un budget absolument neutre, improductif et équilibré. Dans ces conditions, il s'agit d'un Etat gendarme dont la non immixtion dans l'économie fait de lui un Etat neutre. Cette neutralité de l'Etat peut être perçue au niveau de ses flux financiers dont notamment les impôts qui doivent assurer uniquement une fonction financière (collecte des recettes) mettant ainsi à l'écart la fonction économique (stimulation de telle ou telle activité productive moyennant des motivations fiscales) et sociale (allégement des charges fiscales qui pèsent sur les couches sociales pauvres).

Ceci dit, la conception de l'Etat neutre peut -elle résister à l'évolution des faits et des idées?

On essaiera de répondre à cette question dans ce qui suit :

2) La gestion des finances publiques dans le contexte de l'Etat interventionniste

Dans ce contexte, compte tenu de l'efficacité de l'initiative publique dans le domaine productif sur le plan macro-économique, l'Etat est appelé à intervenir massivement dans l'économie en vue de poursuivre des politiques économiques stabilisatrices basées sur des actions régulatrices. Un tel changement du statut de l'Etat consiste, en fait, à abandonner l'antagonisme Etat-marché dans la mesure où il s'est avéré que le libéralisme économique ne peut se reproduire de manière constante que dans le cadre de la complémentarité de ces deux lieux de convergence (Etat et marché) en matière de régulation économique. C'est ainsi que l'Etat, loin d'avoir un caractère vicieux et pernicieux, se voit attribuer au même titre que le marché un caractère vertueux et bénéfique en ce sens que l'Etat ne peut, à travers ses interventions, que soutenir le marché et renforcer sa fonction en matière d'allocation des ressources et de régulation économique. De ce fait, l'intervention

de l'Etat qui était naguère contestée et rejetée par les partisans du libéralisme économique est devenue désormais suscitée et sollicitée, en raison des difficultés rencontrées par le libéralisme économique au niveau de sa reproduction.

C'est dans cette perspective que l'on doit placer l'apport de J.M. Keynes qui a posé les principes d'une intervention stabilisatrice de l'Etat qui doit mener des actions régulatrices visant la réduction du chômage et le rétablissement du plein emploi.

Ainsi, de l'avis de Keynes il faut rompre avec la vision mécaniste suivant laquelle les mécanismes de marché parviennent, à eux seuls, à rétablir l'équilibre suite à une dépression économique. Précisément et contrairement aux libéraux classiques qui voyaient dans la crise un événement éphémère et passager en ce sens que la fameuse main invisible (forces de marché) va bientôt relancer l'économie à travers l'offre qui crée sa propre demande, Keynes estime que les origines de la crise résident justement dans l'incapacité de l'offre à créer sa propre demande et c'est pour cette raison qu'il a préconoisé la relance de l'économie à partir d'une action sur la demande et non sur l'offre, auquel cas on est passé de l'économie de l'offre à l'économie de la demande. C'est dans ce cadre que Keynes a prôné une intervention sans précédent de l'Etat dans l'économie en vue de relancer la demande à travers, notamment, la manipulation des dépenses publiques en vue d'injecter un pouvoir d'achat supplémentaire.

Dans ce schéma Keynésien ainsi décrit , il parait que l'Etat est appelé, en particulier, à assumer une fonction de régulation visant la limitation des troubles conjoncturels (récession, inflation...etc) et la création d'un climat favorable à la relance des investissements et de l'emploi.

A ce propos et à titre comparatif, il importe de souligner que si dans le schéma classique l'intervention de l'Etat peut être justifiée par la nécessité de produire des biens et des services collectifs ne pouvant pas être réalisés par le marché et des biens et services pouvant être créés par le marché mais dont la production est placée sous la tutelle de l'Etat (biens tutélaires), alors s'agissant de Keynes cette intervention s'affirme davantage et ne peut, en conséquence, que

s'accélérer sous l'effet des crises qui montrent la faiblesse et l'incapacité des forces de marché à redresser la sitution.

Dans le même ordre d'idées, d'autres auteurs ont mesuré les conséquences de certains phénomènes sur l'amplification de l'intervention de l'Etat dans l'économie. Il s'agit de Wagner qui a établi une corrélation entre l'accélération de l'intervention de l'Etat et la croissance de l'industrialisation, qui se traduit par une progression du revenu national par tête (RN/T) et de la part des dépenses dans ce revenu national (loi de Wagner). Cette croissance des dépenses publiques peut être illustrée, notamment, à travers l'exemple du développement des actions de l'Etat dans le domaine de la formation professionnelle dont l'objectif est d'accompagner et d'appuyer les opérateurs économiques privés en mettant à leur disposition une main d'œuvre suffisamment qualifiée ou spécialisée.

Il s'agit également de Peacock et Wiseman qui ont rattaché l'affirmation du rôle de l'Etat dans l'économie aux phénomènes des crises et des grands conflits qui requièrent une forte croissance des dépenses publiques. Or, de l'avis de ces auteurs, une fois ces phénomènes écartés et leurs retombées éliminées, il se produit un «effet cliquet» ce qui revient à constater, dans les faits, que le niveau des dépenses publiques, ayant déjà atteint un certain seuil, ne redescend pas. Ainsi, ce niveau va devenir un phénomène irréversible à tel point qu'il va être banalisé et accepté par les citoyens qui ont été suffisamment rodés pour supporter un fardeau fiscal lourd et accru.

En dernier ressort, la gestion des finances publiques que l'on doit préconiser et mettre en œuvre dans le contexte de l'Etat interventionniste présente elle aussi, trois principales caractéristiques à savoir le volontarisme, le productivité et la remise en cause de l'équilibre. En effet, l'Etat doit gérer un budget volontariste, productif et déséquilibré, ce qui revient à admettre que les finances publiques deviennent l'un des principaux moyens d'action de l'Etat. C'est ainsi qu'il s'agit, à vrai dire, de gérer des finances fonctionnelles en ce sens que l'Etat doit mettre son budget au service de l'économie. D'après les partisans des finances fonctionnelles et cycliques, l'admission du déficit budgétaire ne présente aucun signe de danger et de perturbation parce que d'abord il conditionne l'établissement de l'équilibre

économique moyennant la relance de la demande et ensuite sa persistance est passagère dans la mesure où les déficits enregistrés en periodes de crises peuvent être compensés par les excédents budgétaires à dégager en période d'expansion.

Ainsi, le rétablissement de l'équilibre économique et la relance de l'investissement et de l'emploi sont tributaires de la volonté de l'Etat à transformer son budget en un instrument privilégié de son action sur l'économie.

C'est pourquoi, les libéraux interventionnistes (Keynes, ...), tout en reconnaissant le rôle du marché, estiment que les lois de marché sont incapables, à elles seules, d'assurer la fonction de régulation économique d'où l'immixtion de l'Etat dans l'économie devient une pratique normale. De ce fait, l'Etat doit sortir de sa coquille puisqu'il est appelé à mettre l'économie sur les rails moyennant la relance de l'investissement et de l'emploi. A vrai dire, les libéraux interventionnistes se sont débarrassés d'une analyse statique, axée sur la prise en compte des seuls effets financiers qu'exercent l'Etat sur l'économie à travers la gestion de ses finances, pour adhérer à une analyse dynamique basée sur le privilège des effets de revenu que l'Etat doit diffuser, dans le but de relancer la demande en procédant à la conversion progressive de la demande potentielle en une demande effective ou solvable, ce qui achemine l'économie vers la situation de l'équilibre de plein-emploi.

Aprés avoir exposé les deux modes de régulation économique (Marché ou Etat), il y a lieu de noter qu'en matière de politique économique il n'est pas forcément nécessaire de plaider en faveur d'une politique basée soit sur le neutralisme budgétaire soit sur le volontarisme budgétaire. Une telle approche risque de rendre la position des pouvoirs publics extrémiste, draconienne et rigide. Une telle position est à éviter surtout quand on se rappelle que la complexité de la réalité, la diversité des problèmes posés et la pluralité des objectifs recherchés doivent amener les décideurs publics à entreprendre non pas une action singulière mais plutôt une action composite à plusieurs facettes, visant à manipuler délibérément un arsenal d'instruments dont la politique budgétaire en est l'un des plus stratégiques.

Concrètement, il convient de rechercher un certain dosage raisonnable entre l'Etat et le marché en matière de régulation économique, ce qui revient à préconiser un pilotage de l'économie de manière à la fois automatique et contrôlée, comme l'a souligné à juste titre Valéry Giscard d'Estaing en disant «le problème est pour nous un peu comparable à celui du rapport dans la conduite des avions modernes entre le pilotage automatique et le pilotage manuel. En effet, il faut que l'esprit humain soit présent, qu'il puisse donner les inflexions nécessaires. Mais il n'est pas moins souhaitable que les mécanismes spontanés assurent à tout instant les corrections de route»[1]. De ce point de vue, la gestion des finances publiques va être marquée par l'affaiblissement ou le renforcement du rôle de l'Etat dans l'économie en fonction de la gravité de la conjoncture à redresser et de l'intensité de la régulation à entreprendre. C'est pourquoi l'on assiste à une gestion des finances publiques commandée tantôt pour un expansionnisme budgétaire et tantôt par une restriction budgétaire. Ainsi, l'action de l'Etat doit se caractériser par l'alternance de l'accélération / freinage qui a reçu en Grande-Bretagne «le non expressif de stop-go»[2].

II - Essai d'analyse de la Gestion des Finances Publiques au Maroc Face à la Régulation Economique par le Marché et / ou l'Etat

Nul ne doute que l'année 1983 a constitué un tournant décisif en matière de gestion des finances publiques au Maroc, en ce sens qu'elle a coïncidé avec le remodelage de la politique budgétaire sous l'effet de l'éclosion et de l'affirmation de la politique d'ajustement structurel en raison de l'échec de la politique de stabilisation d'obédience Keynésienne.

Qu'en est -il, d'abord, de la politique d'ajustement structurel ?

Et qu'en est il, ensuite, de son influence sur la gestion des finances publiques au Maroc?.

(1) Cité par Pierre Lalumière, les Finances Publiques, Ed Armand Colin, 1983, p. 24.
(2) Paul Coulbois, La Politique Conjoncturelle, Ed Cujas, 1974, p. 25.

1) La politique d'ajustement structurel en tant que remède à la crise des finances publiques et moyen de réhabilitation de l'économie libérale

De l'avis des experts de la BIRD et du FMI, ayant été invités à diagnostiquer la situation des pays en difficultés en vue de leur recommander une thérapeutique, la crise des finances publiques est imputable à une forte intervention de l'Etat dans l'économie qui a été à l'origine d'une politique de relance inflationniste basée sur la croissance de la demande globale. Dans ce contexte, le déséquilibre provient de l'excès de la demande sur l'offre qui se traduit par une croissance de la consommation plus rapide que celle de la production et un fort dépassement de l'épargne par l'investissement. Cet excès est compensé par le recours intensif aux emprunts d'origine extérieure notamment. Ainsi, bien que l'Etat permette la relance de la demande, il n'en demeure pas moins qu'il est le principal sinon l'unique responsable de la perturbation des équilibres fondamentaux et globaux d'ordre interne et externe ainsi que de l'aiguisement des tensions inflationnistes. C'est pourquoi la thérapeutique proposée par lesdits experts consiste à :

* adopter une politique d'ajustement visant le court terme et prenant la forme d'actions stabilisatrices et déflationnistes dont l'objectif est de comprimer la demande moyennant, notamment ,la réduction du déficit budgétaire grâce à la mise en œuvre des mesures de stabilisation/austérité budgétaire.

* adopter une politique d'ajustement visant le long terme et prenant l'allure d'une action sur l'offre tendant à réorganiser les structures productives de l'économie en question pour retrouver la fameuse loi des débouchés en vertu de laquelle l'offre crée sa propre demande. Une telle action consacre l'émergence des initiatives privées et l'essor du marché au détriment de l'Etat en matière de régulation économique.

A propos de la restructuration du système productif, il faut noter qu'elle ne peut se produire qu'au prix d'une large ouverture de l'économie en question sur le marché mondial. Cette ouverture est à même d'attirer les investissements exterieurs et d'inviter les investisseurs locaux à s'adapter et à tirer les leçons des conditions normales de production qui sont dominées par une concurrence internationale des

plus cruelles et une technologie en perpétuelle mutation. De ce fait, l'intégration dans le nouveau système de l'économie mondiale, à travers la promotion des exportations notamment, assume une fonction d'apprentissage et engage le pays en question sur le sentier de l'industrialisation. C'est dans cette perspective qu'il devient inévitable de mettre en pratique la politique de privatisation de l'économie et de libéralisation du commerce extérieur en vue d'émanciper et de promouvoir les énergies privées dans un climat marqué par le regain d'intérêt en faveur du libéralisme économique.

2) La politique d'ajustement structurel en tant que remodelage de la gestion des finances publiques au Maroc

Dès le début de son indépendance le Maroc était appelé à relever le défi du sous - développement qui a pour corollaire la nécessité d'intensifier les investissements. Dans cette optique, l'Etat devait assumer une responsabilité de plus en plus lourde. En effet, en raison de la défaillance, de la réticence et de l'inexpérimentation du capital privé, l'Etat devait non seulement accompagner les investissements privés mais il s'est vu, aussi, obligé d'agir sur tous les fronts et d'animer toute la filière des investissements productifs de l'amont vers l'aval. C'est ainsi que les décennies soixante et soixante-dix étaient marquées par une forte intervention de l'Etat dans l'économie, ayant permis une relance de la demande globale grâce à l'adoption d'une politique budgétaire expansionniste et laxiste d'inspiration Keynésienne. Cette politique n'a pas empêché l'Etat, en cas de difficultés financières, d'adopter une restriction budgétaire. C'est ainsi que le Maroc a connu des moments de prospérité et de progression et des moments de crise et de régression représentés par l'alternance des plans quinquennaux qui sont des plans de relance et des plans triennaux qui sont des plans de stabilisation. Autrement dit, les actions de l'Etat étaient déterminées par la séquence d'accélération / ralentissement de la croissance (politique stop-go).

Or, dès le début de la décennie quatre-vingt et plus particulièrement au cours de l'exécution du plan quinquennal 1981-85, il s'est avéré qu'il n'était pas suffisant de ralentir la croissance et d'assainir l'état des finances publiques moyennant une

austérité budgétaire en vue de créer, dans la phase qui suit, une ambiance favorable à une éventuelle politique de relance basée sur un expansionnisme budgétaire. En effet, il a été relevé en 1983 que les équilibres fondamentaux et globaux continuaient d'être perturbés de manière inquiétante. Il s'agissait de l'alourdissement du déficit budgétaire dont la non compression à un niveau raisonnable a limité considérablement les efforts déployés en matière d'investissement sachant que les charges de la dette publique ont pesé d'un poids trop lourd sur les dépenses publiques. Il s'agissait, par ailleurs, de l'accentuation du déficit de la balance des paiements qui a renforcé le recours aux transferts en provenance de l'extérieur. Ainsi, les experts de la BIRD et du FMI ont indiqué au Maroc la voie du salut en lui recommandant la politique d'ajustement structurel puisque de leur avis il ne suffit plus de relancer l'économie à partir d'une stabilisation visant la courte durée, mais plutôt à partir d'un ajustement structurel qui place la relance dans une dynamique de longue durée. A titre d'illustration, la réduction des dépenses publiques dans le cadre d'une austérité budgétaire n'est pas suffisammant efficace puisque le phénomène de la croissance des dépenses publiques est réversible. Par conséquent, une véritable contraction des dépenses publiques, visant la maîtrise du déficit budgétaire et sa compression à un niveau minimal et satisfaisant, ne peut s'inscrire que dans le cadre d'un changement radical de la politique budgétaire.

Cette nouvelle philosophie, venant d'être instaurée à l'initiative des experts des organismes précités, s'est concrétisée par une refonte en matière de gestion des finances pubiques que l'on peut articuler autour de la politique des dépenses publiques et de la politique fiscale.

2) 1 - Au niveau de la politique des dépenses publiques

L'objectif de réduction sensible et à terme des dépenses publiques a été à l'origine de l'introduction de changements profonds susceptibles d'être repérés à travers :

* La mise en place, à partir de 1989, d'une nouvelle nomenclature budgétaire[3] permettant une présentation des dépenses publiques de plus en plus transparente et détaillée. Cette dernière doit constituer un moyen d'une extrême efficacité pour suivre l'évolution des dépenses publiques dans le temps et dans l'espace et partant pour mieux éclairer les décideurs publics en leur indiquant les catégories de dépenses sur lesquelles ils doivent agir lorsqu'il s'agit de réduire les dépenses en fonction d'une restriction budgétaire ou de les augmenter compte tenu d'un expansionnisme budgétaire.
* L'introduction d'une nouvelle approche en matière d'investissements publics qui met l'accent sur la suprématie des actions de réhabilitation des investissements existants. Une telle approche signifie qu'il vaut mieux se contenter de rentabiliser les investissements existants que d'en réaliser d'autres. Or, bien qu'il s'agisse là d'une stratégie d'investissement efficace allant de pair avec la raréfaction des fonds publics, il y a lieu de signaler que l'exploitation des investissements existants génèrent, au delà d'un certain seuil, des rendements décroissants. C'est l'exemple typique d'une route qui extériorise, sous l'effet de la fluidité du trafic routier, des déséconomies représentées par la hausse des coûts de transport et l'installation de l'insécurité de circulation routière provenant de la croissance des accidents de circulation routière et de la dégradation de la route.
* La redéfinition des liens qui relient l'Etat aux collectivités locales moyennant la mise en place d'un nouveau partage de responsabilités en matière d'investissement. En effet, avec le développement de la politique de décentralisation territoriale et administrative, il a été jugé nécessaire de donner à cette politique sa pleine signification et sa véritable portée afin de l'asseoir sur une décentralisation économique et budgétaire, ce qui s'est traduit par une réorganisation des finances locales.

(3) Voir notre article «la classification des dépenses publiques au Maroc à travers la mise en œuvre de la nouvelle nomenclature budgétaire», revue de la faculté des Sciences Juridiques, économiques et Sociales de Rabat, n° 28, 1995, p. 163 à 205.

Dans ce cadre, les collectivités locales ont vu leurs recettes s'améliorer et leurs dépenses se multiplier, tout en bénéficiant des concours financiers de l'Etat qui a décidé, dès l'institution de la TVA en 1986, de leur affecter le tiers du produit de cette taxe pour les soutenir à réaliser des investissements communaux.

* La révision des relations Etat-Entreprises Publiques qui s'est traduite par la réduction voire la suppression des subventions et des facilités qui leur sont accordées en vue de les amener à gérer leurs budgets de manière rationnelle en adoptant notamment une politique tarifaire de plus en plus libérale (vérité des prix). C'est l'exemple typique de l'ONEP qui, en raison de la cessation des subventions de l'Etat, a revu ses tarifs à la hausse qui n'ont pas manqué d'affecter douloureusement les couches sociales à revenu faible et limité. Il a été, également, envisagé de renforcer le désengagement de l'Etat qui a permis d'accélérer le processus de privatisation. A ce propos et sans avoir la prétention de plaider en faveur de l'Etatisme ou du libéralisme, il y a lieu de noter qu'avant de décider du transfert de ces entreprises au privé, il faudrait d'abord épuiser toutes les possibilités d'assainissement de leurs finances. Malheureusement, ce sont les entreprises les plus rentables qui ont été privatisées, ce qui, en principe, prive le budget de l'Etat de recettes conséquentes. Un tel manque à gagner amène l'Etat à se rabattre en agissant sur l'accentuation de la pression fiscale et l'institution des systèmes de rémunération des services rendus par l'Etat. C'est dans ce contexte que l'on doit situer le processus de supression partielle de la gratuité des services publics. En outre, l'Etat a mis sur pied, très récemment, la formule de concession qui soulage considérablement le budget de l'Etat en matière d'exploitation des infrastructures économiques (autoroutes, ports, distribution d'eau et d'électricité... etc).

2) 2 - Au niveau de la politique fiscale :

La politique d'ajustement structurel s'est concrétisée par la réforme de la fiscalité en vue de maximiser son rendement. A cet égard, il importe de rappeler

que le rendement fiscal dépend de la hausse du tarif fiscal et de l'élargissement de l'assiette fiscale. Les autorités fiscales estiment qu'il est très facile d'agir sur le tarif que sur l'assiette fiscale qui présente une certaine inertie. Or, il ne faut pas oublier qu'il n'est pas possible de s'en tenir au seul tarif pour améliorer le rendement fiscal puisque, au delà d'un certain seuil, toute aggravation de la pression fiscale génère des rendements fiscaux décroissants en raison du développement du phénomène de la fraude et de l'évasion fiscales, d'où le slogan selon lequel «trop d'impôt tue l'impôt» se trouve vérifié. C'est pourquoi le rétablissement du rendement fiscal recherché passe nécessairement par l'extention de l'assiette fiscale qui doit amener l'Etat à rétrécir la zone de l'économie défiscalisée en revoyant notamment les régimes fiscaux de faveur qu'il réserve à certains contribuables potentiels ayant une forte capacité contributive.

Le privilège de l'action par l'offre, dans le cadre du renouveau libéral, doit se manifester par la prise en compte des effets de la fiscalité sur les motivations individuelles face au travail, à l'épargne et à l'investissement. Une telle approche est basée sur le jeu du multiplicateur fiscal dont l'efficacité, selon les partisans de l'économie de l'offre, l'emporte sur celle provenant du jeu du multiplicateur des dépenses publiques. Dans cette perspective, Keynes, en tant que partisan de l'économie de la demande, estime que l'augmentation de l'emploi et de l'investissement et donc de la production dépend de la relance de la demande qui dépend à son tour de la baisse du prélèvement fiscal qui ne manque pas d'entraîner une croissance des revenus privés et de la consommation. En revanche, pour Laffer, en tant que partisan de l'économie de l'offre, l'augmentation de la production dépend de la relance de l'offre qui dépend à son tour de l'augmentation de l'emploi et de l'investissement grâce à la baisse du prélèvement fiscal qui génère une croissance des revenus privés et partant de l'incitation à travailler, à épargner et à investir (voir illustration schématique en annexe).

Ainsi, bien que la baisse du prélèvement fiscal se solde par l'exercice d'un effet bénéfique sur la production, il n'en demeure pas moins que le raisonnement de Keynes est différent de celui de Laffer dans la mesure où le premier place la

relance de la demande au centre de la dynamique économique alors que le second rattache cette dynamique à la relance de l'offre.

La réforme fiscale, mise en œuvre par le Maroc au cours de la décennie quatre vingt, s'est montrée révolutionnaire puisqu'elle s'est proposée d'améliorer le rendement fiscal dans le cadre du rétablissement de l'équilibre du système fiscal marocain en faveur de la fiscalité indirecte dont la part dans ce système doit baisser. Il convient de relever, à ce titre, qu'en moyenne annuelle, durant la période 1981-1992, les impôts indirects ont représenté 74,55% des recettes fiscales contre seulement 24,45% pour les impôts directs[4].

Cette structure s'est poursuivie jusqu'à ce jour privant ainsi la réforme fiscale de sa substance d'autant plus qu'elle a commencé par le réforme de la fiscalité indirecte, représentée par le passage de la TPS à la TVA en 1986, avant de réformer la fiscalité directe, ayant été concrétisée par l'institution de l'IS en 1987 et de l'IGR en 1990.

En outre, le déséquilibre du système fiscal marocain s'est renforcé par le relèvement du taux normal de la TVA de 19% à 20% et la substitution de ce taux normal à d'autres taux reduits ainsi que la baisse progressive du tarif des impôts directs qui est passé de 52% à 43% pour la tranche supérieure de revenu (60 000 DH et plus) en matière d'IGR et de 45% à 35% en matière d'IS. L'allégement du prélèvement fiscal direct peut être intensifié davantage sous l'égide de l'atténuation de la pression fiscale, mais à condition de compenser la perte des recettes fiscales qu'il entraîne par l'élargissement de l'assiette fiscale moyennant le restriction de la zone de l'économie défiscalisée. Ainsi, il est impératif de résoudre le problème d'érosion de l'assiette fiscale d'autant plus qu'avec l'accélération de la politique de libéralisation du commerce extérieur, une part substantielle des recettes fiscales est vouée à la disparition dans la mesure où ces recettes dépendent à concurrence de 45% du prélèvement fiscal sur le commerce extérieur.

(4) Voir notre article «la contribution de la TVA dans le rendement fiscal au Maroc», Annales Marocaines d'Economie, n° 11, printemps 1995, p. 83 à 95.

En guise de conclusion, il importe de souligner que le remodelage de la gestion des finances publiques au Maroc, en liaison avec l'introduction des instruments d'ajustement structurel en 1983, a fait passer l'économie marocaine d'une économie tendant vers l'Etatisme à une économie s'acheminant vers le libéralisme.

A cet effet, il ne faut pas perdre de vue que quelles que soient l'option retenue et la voie empruntée les comportements extrémistes et rigides sont à éviter. Ainsi, il faut se garder de laisser naître et s'épanouir un libéralisme sauvage, à outrance et légitimement libéré de toute possibilité de contrôle et de redressement. De même, la politique de privatisation ne peut être bénéfique que si elle pourra à terme produire les fruits que les décideurs publics attendent d'elle. Il s'agit, en l'occurrence, de relancer l'investissement et l'emploi et de procurer au budget de l'Etat des recettes fiscales conséquentes. Ces recettes doivent compenser largement les versements qui auraient dû être effectués au profit du budget de l'Etat par les entreprises publiques avant leur privatisation sous forme, notamment, de reversement partiel des excédents de leurs budgets et de participation aux charges d'emprunt supportées par le budget de l'Etat.

En définitive, la gestion des finances publiques doit préserver un certain minimum de souplesse et de laxisme permettant à l'Etat d'accélérer ou de ralentir son intervention en fonction des fluctuations conjoncturelles.

ANNEXE : SCHEMA ILLUSTRANT LES EFFETS DE LA BAISSE DE LA FISCALITE

Schéma de Keynes

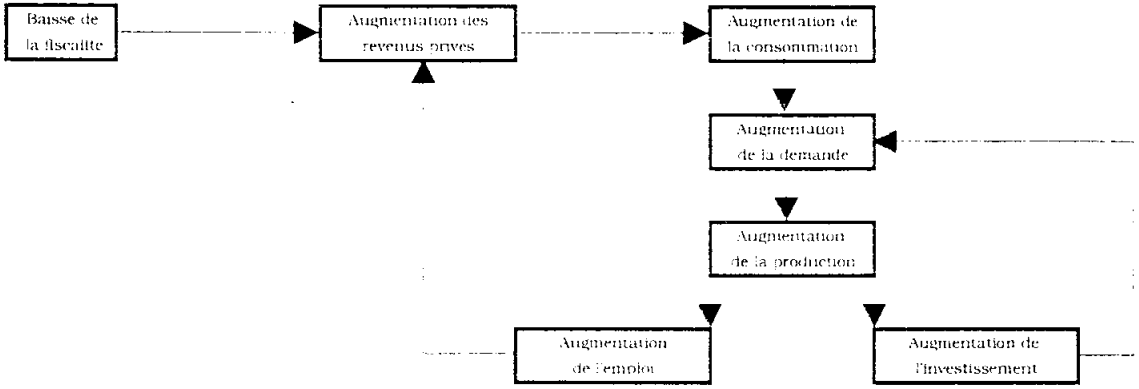
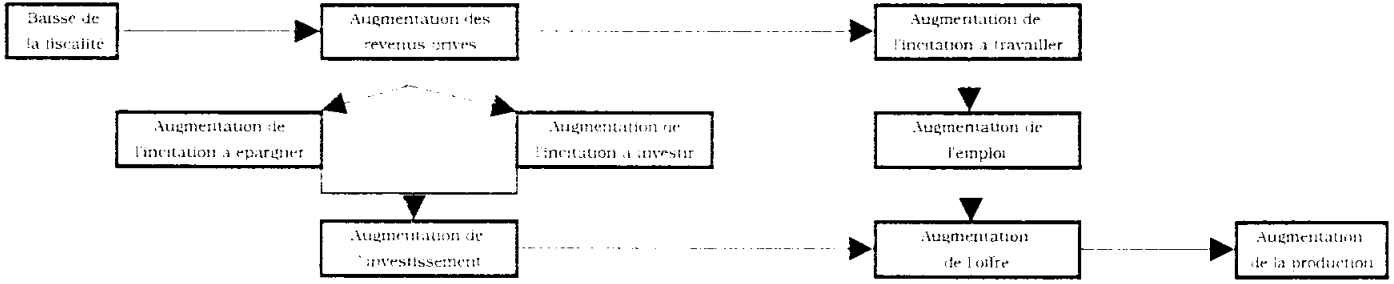


Schéma de Laffer



Source : Science et Vie Economie, n° 13, Janvier 1986.

Illustration reproduite par Najib Akesbi, l'impot, l'Etat et l'ajustement, ed. Actes, 1993, p.31

PERTINENCE DES RELATIONS MACROECONOMIQUES FONDAMENTALES AU MAROC

CAS DE LA RELATION ENTRE LA CROISSANCE ET L'EMPLOI*

*Lahcen OULHAJ***

La naissance de la macroéconomie keynésienne n'a laissé aucun économiste d'alors indifférent. Les néoclassiques de l'époque tentaient de récupérer la nouvelle théorie pour en faire un cas particulier de la théorie de l'équilibre général. Leurs contemporains marxistes la rejetaient sans aucune autre forme de procès. Quant aux économistes qui n'appartenaient à aucun des deux bords mais qui s'intéressaient aux problèmes des pays du tiers monde naissant, ils se sont groupés autour de deux courants chacun adoptant une attitude distincte vis-à-vis de la Théorie Générale de l'Emploi... La première attitude a été d'accepter cette nouvelle théorie et de tenter de l'appliquer aux pays sous-développés en élaborant des modèles keynésiens de croissance dans le prolongement de celui de Harrod-Domar. Ces travaux de H. Chenery, de Alan Strout et de R. Mckinnon ont eu un grand impact sur le tiers monde au point que A. Bottomley a écrit en janvier-mars 1966 dans la Revue du Tiers Monde que «L'œuvre de Maynard Keynes est étudiée et admirée à travers tout le Tiers Monde. Ses théories sont professées dans les pays même les plus arriérés».

La seconde attitude a consisté en un scepticisme plus ou moins accentué sur l'applicabilité de la théorie keynésienne aux pays du tiers monde. Ainsi , Ragnar Nurkse «pensait que les théories de Keynes étaient inapplicables aux pays sous-développés», M. Kalecki pensait, lui, que cette inapplicabilité était probable. En France, F. Perroux conduit ce mouvement et essaie dès 1950 de montrer que le

---

(*) Papier présenté aux 2èmes rencontres euro-méditérranéennes à l'Université de Nice Sophia-Antipolis en octobre 1998.

(**)Professeur à la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Rabat - Agdal.

fonctionnement d'une économie sous-développée ne vérifie pas les hypothèses de Keynes, après avoir tenté quelques années auparavant de relever les insuffisances de la Théorie Générale sur un plan théorique général.

F. Perroux et ses disciples (dont surtout le turc Osman Okyar) ainsi que des économistes indiens bien connus (V. K. R. V. Rao et A. K. Das Gupta notamment) aboutissent à des résultats similaires, à savoir que Keynes a tort sur le plan méthodologique de raisonner sur des agrégats qui n'ont pas de signification dans une économie arriérée et non articulée. Concernant le diagnostic keynésien du sous-emploi, ces économistes considèrent qu'il n'est pas valable dans le cas d'une économie sous-développée en ce sens que le chômage n'y est pas dû à une insuffisance de la demande effective mais à celle des capacités productives. Ce qui fait que l'offre des biens et services n'y serait pas élastique. Ils considèrent aussi que le «marché du travail» n'y fonctionne pas comme le suppose Keynes. Pour ce qui est enfin des remèdes proposés par Keynes, ces auteurs considèrent que le principe de la demande effective ne fonctionne pas dans les pays du tiers monde, que le mécanisme du multiplicateur y est freiné ou même bloqué par le caractère naturel de l'économie et par la fuite que constituent les importations...

Toutes ces critiques sont aujourd'hui oubliées et tout le monde à la suite des économistes du Fonds Monétaire International se comporte comme s'il n'y avait qu'une seule macroéconomie universelle, applicable aussi bien aux pays développés qu'aux pays du tiers monde. Est-ce parce que les économies au tiers monde ont connu des transformations profondes qui auraient fait que ces économies fonctionnent maintenant selon les mêmes principes et les mêmes mécanismes que ceux rencontrés dans les économies capitalistes développées? Il est certain qu'il y a eu une évolution formidable des structures. Mais, cette évolution n'a pas eu lieu que dans les pays sous-développés. Les économies industrielles se métamorphosent, elles aussi, et il est de notre devoir, nous économistes du tiers monde, de nous interroger sur l'applicabilité dans nos pays des principes, mécanismes et modèles élaborés dans et pour les pays développés.

Notre objectif, dans cette étude, est donc de tenter de mettre à l'épreuve quelques aspects de cette macroéconomie prétendue universelle, de les mettre à l'épreuve des réalités d'une économie sous-développée, celle du Maroc en

l'occurrence. Il s'agit de nous interroger sur l'applicabilité à notre économie de quelques relations macroéconomiques qualifiées de fondamentales et souvent considérées comme des postulats. Les relations fondamentales qui nous intéressent sont celles supposées entre le chômage et la croissance, entre le solde extérieur et la croissance, entre le chômage et l'inflation et entre l'investissement et les taux d'intérêt. Les trois premières relations sont connues dans la littérature économique sous les noms respectifs de loi d'Okun, de loi de la contrainte extérieure et de loi de Phillips.

Dans le présent papier, il ne sera question que de la première relation. Cette loi dite d'okun formalise une relation macroéconomique entre le taux de chômage et le taux de croissance. Elle exprime la corrélation négative existant entre ces deux variables. Etablissons cette loi mathématiquement dans un premier point, avant de voir dans un second si elle s'applique empiriquement à l'économie marocaine.

I - Formulation mathématique de la relation entre l'emploi et la croissance

Notations :

N : effectifs employés à t; N_1 : effectifs employés à t_1 et N_0 : effectifs employés à t_0

P : volume de la population active à t. On suppose que le taux d'accroissement ρ de P est constant, d'où : $P_1 = P_0(1 + \rho)$

Y : PIB

g : taux de croissance du PIB. D'où : $Y_1 = (1 + g)\, Y_0$

π : productivité moyenne du travail. On suppose que π augmente au taux p constant. D'où : $\pi_1 = (1 + p)\, \pi_0$. On sait que $\pi = Y/N$, soit $N = Y/\pi$ et $Y = \pi N$

Le taux de chômage tc peut s'écrire à t de la manière suivant :

$$tc = \frac{P_t - N_t}{P_t} = 1 - \frac{N_t}{P_t}$$

La variation du taux de chômage peut donc être exprimée ainsi : $(tc)_1 - (tc)_0$

$$= \left(1 - \frac{N_1}{P_1}\right) - \left(1 - \frac{N_0}{P_0}\right)$$

$$= \frac{N_0}{P_0} - \frac{N_1}{P_1}$$

$$= \frac{N_0}{P_0} - \frac{N_1}{P_0(1+\rho)}$$

$$= \frac{1}{P_0}\left(N_0 - \frac{N_1}{1+\rho}\right)$$

$$= \frac{1}{P_0}\left[\frac{Y_0}{\pi_0} - \frac{Y_1}{\pi_1(1+\rho)}\right]$$

$$= \frac{1}{P_0}\left[\frac{Y_0}{\pi_0} - \frac{Y_1}{\pi_0(1+p)(1+\rho)}\right]$$

$$= \frac{1}{\pi_0 P_0}\left[Y_0 - \frac{Y_0(1+g)}{(1+p)(1+\rho)}\right]$$

$$= \frac{Y_0}{\pi_0 P_0}\left[1 - \frac{1+g}{(1+p)(1+\rho)}\right]$$

$\pi_0 P_0$ correspond au PIB de plein emploi du facteur travail à t_0 qu'on peut noter ainsi : Y_{0pe}. Finalement, la variation du taux de chômage s'exprime de la manière suivante (en fonction du PIB de l'année de base, du PIB de plein emploi du facteur travail, de la variation du PIB ou de la croissance, de la variation de la productivité apparente du travail et de l'accroissement de la population active) :

$(tc)_1 - (tc)_0 =$

$$\frac{Y_0}{Y_{0pe}}\left[1 - \frac{1+g}{(1+p)(1+\rho)}\right].$$

On peut tirer de cette formule les enseignements suivants :

1) Si la productivité du travail et le volume de la population active ne varient pas, toute augmentation du PIB se traduit par une baisse du chômage (le dénominateur du terme entre crochets étant égal à 1 dans ce cas). Autrement dit, si la productivité n'augmente pas, la croissance du PIB ne pourra être obtenue que par l'incorporation d'une main-d'œuvre additionnelle et si la population active n'augmente pas, cette main-d'œuvre ne pourra être puisée que dans la population des chômeurs.

2) Lorsque la productivité du travail et le volume de la population augmentent ensemble, pour que la croissance entraîne une réduction du chômage, il faut que le taux de cette croissance soit supérieur à la somme des deux augmentations de la productivité et de la population active. Plus exactement, il faut avoir ceci : $1 + g > (1 + p)(1 + \rho)$. Par exemple, si la population active augmente de 3% et que la productivité augmente de 2%, il faut que le taux de la croissance soit supérieur à $(1 + .03)(1 + .02)$ soit 5.06% pour que la variation du chômage soit négative.

3) La variation du taux de chômage ne dépend pas que de la productivité du travail et de la variation du volume de la population active. Elle dépend aussi du rapport (Y_0/Y_{0pe}). C'est peut-être ce rapport - lequel devient différence en logarithmes - qu'on appelle dans la littérature économique «gap d'Okun». C'est-à-dire le fossé qui sépare le produit effectif du produit potentiel. La présence de ce rapport dans l'expression de la variation du taux de chômage signifie que plus ce gap (cette différence entre le PIB effectif et le PIB de plein emploi du facteur travail) est grand, moins la croissance est efficace dans la réduction du chômage. cela veut dire que plus le chômage est massif, plus il faut de points de croissance pour le résorber.

4) Lorsque les évolutions des deux variables productivité et volume de la population active ne sont pas régulières, la croissance - même régulière - peut tantôt augmenter le chômage tantôt le réduire.

II - Etude empirique de la relation au Maroc

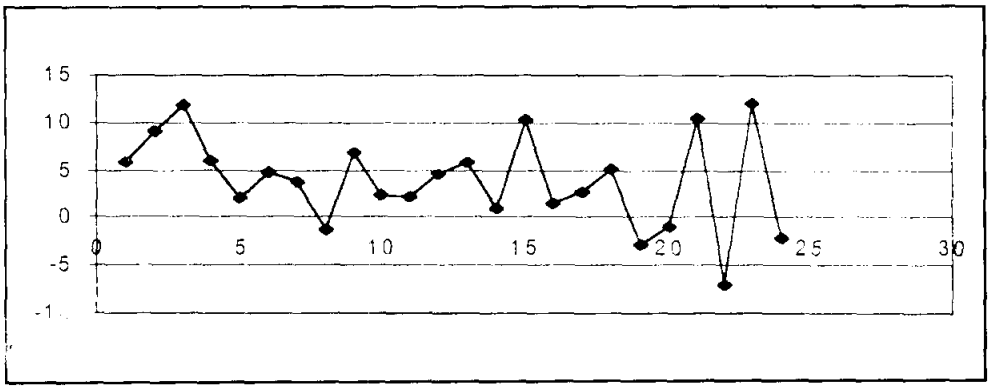
Considérons d'abord chacune des deux variables croissance et chômage à part avant de voir ce qu'il en est au Maroc de la corrélation négative établie ci-dessus.

1) Evolution de la croissance au Maroc

Considérons d'abord la croissance globale du PIB réel (en volume ou en dirhams constants) avant de nous intéresser à l'évolution des grands secteurs de l'économie du Maroc.

a - La croissance globale

Le graphique ci-après représente l'évolution de 1974 à 1997 du taux de variation du PIB réel marocain :



Le graphique ci-dessus montre que le PIB, réel est fluctuant et que l'amplitude des fluctuations s'est élargie ces dernières années. C'est ainsi que ce taux de variation réelle est passé de -1% en 1993 à 10.4% en 1994 ! Puis il a chuté en 1995 à -7% pour remonter à +12% en 1996 pour rechuter à -2.2% en 1997. Si l'on considère les variations nominales du PIB, l'amplitude des fluctuations sera évidemment encore plus grande. Comment expliquer cela? Il n'y aura pas de mystère si l'on calcule les taux de corrélation entre le taux de variation réelle du PIB et quelques autres variables macroéconomiques.

Mais, auparavant, la première observation relative à l'amplification de l'amplitude des fluctuations du taux de croissance mérite d'être creusée pour tenter de voir s'il y a lieu de périodiser cette évolution du PIB réel. En effet, la classification des années 1969 - 1997 selon la méthode des nuées dynamiques en fonction d'une vingtaine d'indices (base 100 : 1969) d'une vingtaine (dix-sept exactement) de variables macroéconomiques marocaines (PIB réel, PIB nominal, FBCF, épargne nationale brute, taux d'intérêts à moyen terme, revenus extérieurs, entrée de capitaux étrangers, dépenses publiques d'investissement, taux de chômage urbain, indice du coût de la vie, salaire minimum garanti, importations totales, exportations totales, valeur ajoutée du secteur primaire, masse monétaire M3, taux de change du dirham contre le franc français, dépôts bancaires à terme) donne le résultat clair et net suivant (avec une inertie inter-classe de 60.35% de l'inertie totale) :

1ère classe : 1969, 70, 71, 73, 74, 75, 76, 77, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85.

2ème classe : 1986, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 93,94, 95, 96, 97.

Deux périodes doivent donc être bien distinguées dans l'évolution de l'économie marocaine depuis 1969 : la période antérieure à 1986 et celle postérieure à cette année.

En procédant à une analyse factorielle discriminante du même tableau, on obtient que les deux variables premières responsables de la partition présentée ci-dessus sont l'agriculture et le taux de change du dirham. Ceci se passe de tout commentaire.

En effet, pour la période 1974-1997, le PIB réel du Maroc n'est significativement corrélé qu'à la valeur ajoutée du secteur primaire (taux de corrélation r = 0.76. Touefois, si l'on considère la seule sous-période 1974-1985, on obtient un taux de corrélation du PIB avec l'agriculture de 0.26. Ce qui est dérisoire. Pour cette période, c'est plutôt avec les services (0.87) et avec la valeur ajoutée des administrations publiques (0.64) que le PIB est fortement corrélé.

Si l'on considère maintenent la seconde sous-période 1986-1997, on obtient que la seule corrélation significative du PIB est avec l'agriculture. Et elle est très forte : 0.94 !

On peut donc résumer en disant que la croissance était avant 1986 tirée par les services et par les administrations publiques, soit le secteur tertiaire; et qu'elle est tirée depuis 1986 par le secteur primaire (l'agriculture surtout). Une croissance primaire se serait donc substituée au Maroc depuis le milieu des années 1980 à une croissance tertiaire et administrative. La première croissance était plus forte (taux moyen de croissance, moyenne arithmétique, de 4.81 contre 3.45) et moins fluctuante (écart-type du taux de variation de 3.37 contre 5.71) que la seconde.

Avant de nous intéresser à l'évolution des grands secteurs économiques, il importe de nous interroger sur les variables explicatives de cette croissance réelle. Pour ce faire, la régression linéaire (avec deux variables explicatives) sur la variation du PIB réel nous donne pour la période 1974-1996 l'équation suivante : PIBR = 0.13 AGRI + 0.80 SERV avec une corrélation multiple de $R^2 = 0.94$. Ce qui est élevé.

Pour les deux sous périodes distinguées, on trouve pratiquement la même équation de régression. On peut ainsi en déduire que les deux variables expliquant (statistiquement) au mieux la croissance économique réelle au Maroc sont aussi bien pour l'ensemble de la période 1974-1996 que pour chacune des deux sous périodes 1974-85 et 1986-96 les variations réelles des valeurs ajoutées des secteurs des services et de l'agriculture. Voilà ce qui confirme les résultats du calcul des corrélations déjà exposés.

b - Evolution des grands secteurs économiques

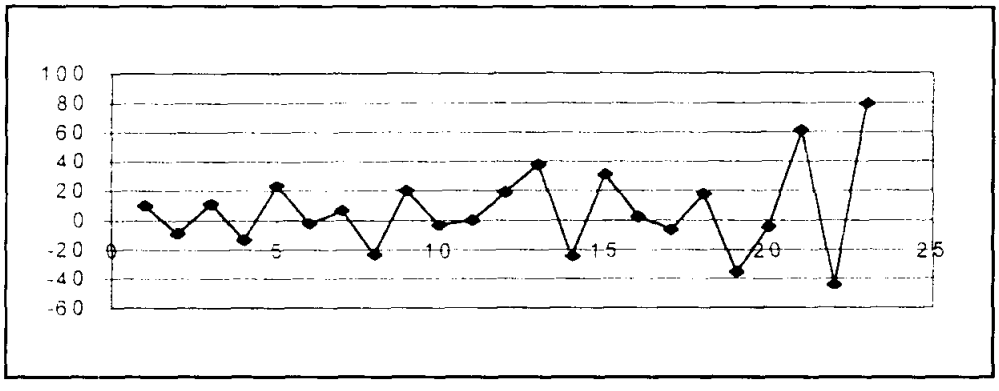
- La PIB ou le PIB marchand (sans la valeur ajoutée des administrations publiques) s'est multipliée en volume par 4.65 de 1960 à 1996, ce qui correspond à un taux de croissance réelle de 4.36% par an en 36 ans. C'est là tout de même une croissance formidable sur une assez longue période. On a précédemment vu que cette croissance n'a pas été régulière. Il faut ajouter que les différents secteurs économiques n'y ont pas contribué dans les mêmes proportions. Cela veut dire que la croissance a été accompagnée d'une évolution structurelle. Il suffit pour s'en rendre compte de considérer la structure suivante de la PIB en 1960 et 1996 :

	1960	1996
Secteur primaire	32.3%	22%
Secteur secondaire	26.1	34
Secteur tertiaire	41.6	44

On voit ainsi que la part de l'agriculture dans la PIB a fortement reculé alors que l'année 1996 a été une année agricole exceptionnellement bonne (en 1997, avec la chute de la production agricole, la part de ce secteur dans la PIB a été encore plus faible). On voi aussi que c'est la part du secteur secondaire qui a connu la plus forte augmentation.

Cette structure de la PIB se présente en 1997 de la manière suivante : Agriculture : 13.78%; secteur secondaire : 48.82; tertiaire : 37.4.

- A partir des chiffres précédents, il est possible d'obtenir que le PIB agricole s'est multipliée entre 1960 et 1996 par 3.17 (4.65 x 0.22/0.323). Ce qui correspond à une croissance annuelle moyenne (en volume) de 3.2%. Ce qui est largement supérieur à l'accroissement démographique, lequel a fortement baissé ces dernières années. Cette croissance agricole n'a cependant pas été régulière. C'est ce que montre ce graphique :

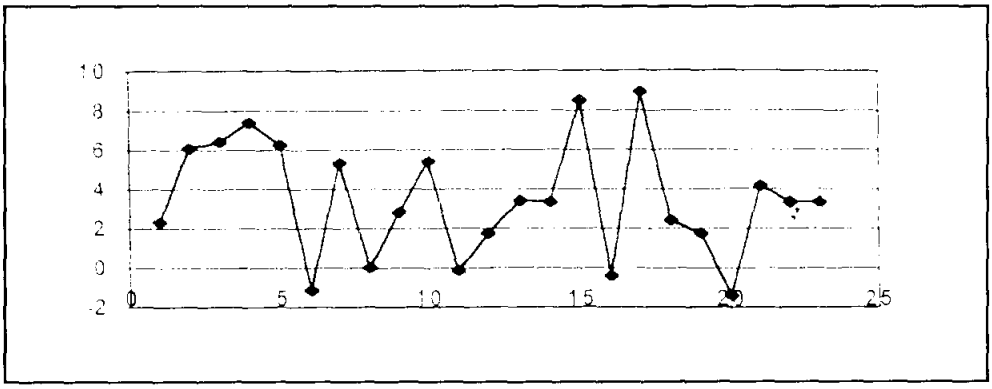


Ce graphique montre clairement deux choses :

1) L'agriculture marocaine a toujours évolué en dents de scie : une bonne année est souvent suivie d'une mauvaise.

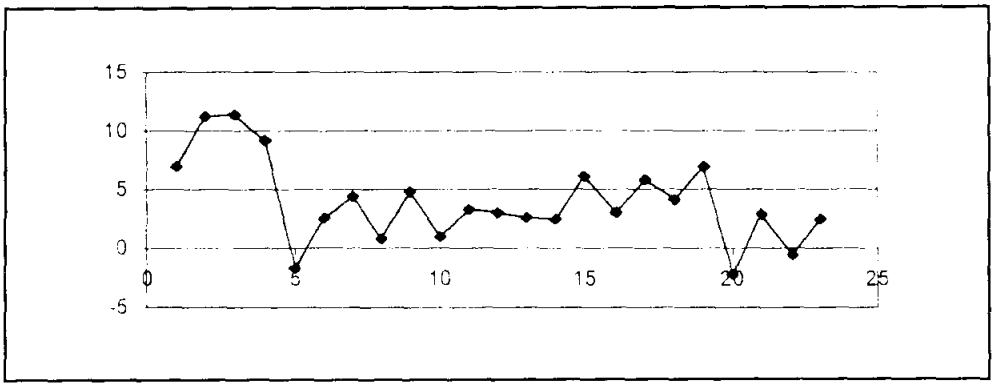
2) Deux phases se dégagent nettement depuis 1974 : Une première où l'amplitude des fluctuations était relativement faible et une seconde où l'amplitude est devenue trop élevée. Est-ce uniquement le fait des aléas climatiques? Une amélioration des techniques n'y est certainement pas étrangère.

- A partir des mêmes chiffres ci-dessus, on peut également déduire que la croissance annuelle moyenne de la production industrielle a été en volume de 5.13% (soit une multiplication par 6.06). Ce qui est important, mais cette croissance n'est pas le seul fait des industries de transformation.



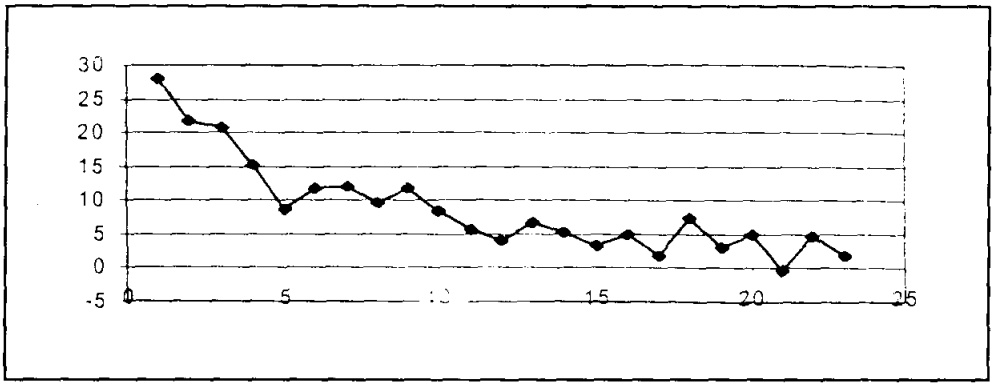
La production du secteur secondaire a également fluctué, comme le montre le graphique ci-dessus, mais les amplitudes ne sont pas trop élevées.

-Toujours à partir des mêmes chiffres, on obtient que le secteur tertiaire a vu sa valeur ajoutée marchande augmenter de 4.92% en moyenne annuelle au cours de la même période (1960-1996). Cette croissance élevée est représentée par le graphique ci-dessous pour la seule période 1974-1996.



Comme pour les autres secteurs, la croissance des services n'a pas été régulière. Ce qui est par ailleurs frappant dans ce graphique, c'est cette chute énorme enregistrée en 1978. Il est peut-être utile de rappeler que 1978 a été l'année du déclenchement de la crise au Maroc qui va mener quelques année plus tard au programme d'ajustement structurel du FMI. La chute de 1993 n'est toutefois pas moins importante !

L'évolution de la valeur ajoutée des administrations publiques, enfin, est représentée par le graphique suivant :



Pour ce secteur, l'année 1978 constitue une année de rupture entre une période de forte croissance et celle d'une croissance assez faible (et presque négative en 1994).

2) Evolution de l'emploi et du chômage au Maroc

Les seules données globales disponibles sont celles données par les quatre recensements généraux effectués au Maroc depuis l'indépendance. Elles se présentent ainsi :

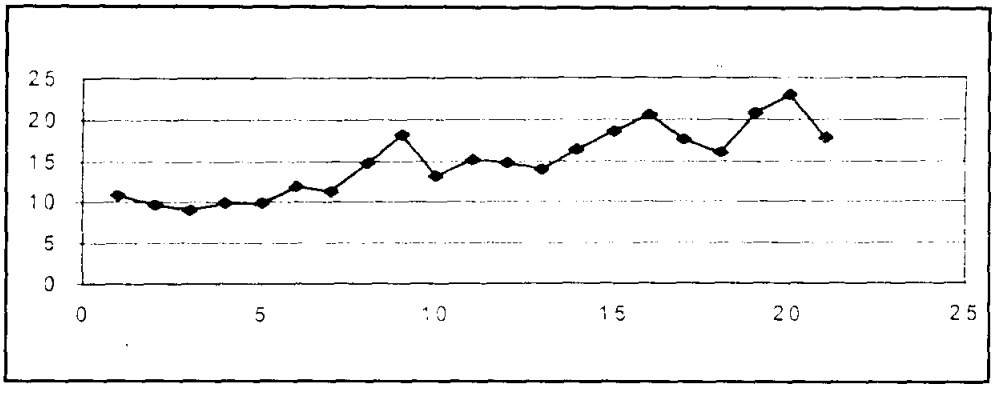
	1960	1971	1982	1994
Population totale en millions	11,2	15,15	20,17	26,07
Population active en millions	3,23	4	6	10
Population occupée en millions	2,78	3,63	5,4	9
Nombre de chômeurs	290240	348939	642000	1000000
Taux d'activité brut en %	27,75	26,4	29,6	38,3
Taux de chômage en %	9,4	8,8	10,7	10

La population totale du Maroc a donc augmenté de 2.5% en moyenne par an de 1960 à 1994. Mais il faut cependant relever que ce taux a été de 2.78% pour la période de 1960-1971, de 2.68% pour 1971-1982 et seulement de 2.12% pour 1982-1994. C'est dire que ce taux d'accroissement démographique est en baisse continue. Les taux d'accroissement annuel moyen de la population active ont été de 3.38% pour l'ensemble de la période 1960-1994, de 1.96% pour 1960-1971, de 3.75% pour 1971-1982 et de 4.35% pour 1982-1994. Le volume de la population active a donc évolué dans le sens inverse de l'évolution démographique globale. L'urbanisation et la féminisation de la population active sont deux phénomènes qui ont dû jouer un rôle important dans cette évolution. Le résultat en est un taux d'activité beaucoup plus important en 1994 qu'en 1960 (plus de 38% contre moins de 28%).

La population occupée a quant à elle enregistré les taux de croissance annuelle moyenne suivants : 3.5% pour 1960-1994, 2.45 pour 1960-1971, 3.68 pour 1971-1982 et 4.35 pour 1982-1994. L'accroissement du volume de l'emploi a donc globalement tendance à s'accélérer. C'est seulement entre 1971 et 1982 que le taux de chômage a fortement augmenté. Pour les autres intervalles, ce taux a plutôt reculé. La plus forte baisse du taux de chômage a eu lieu entre 1960 et 1971. cela est certainement fortement imputable aux recrutements de la fonction publique

mais aussi à l'intense émigration liée à la forte croissance des «trente glorieuses» en France, en Allemagne et aux pays du Bénélux.

Voyons maintenant l'évolution du seul taux de chômage urbain pour lequel nous disposons de données précises fournies par l'enquête annuelle de la Direction de la Statistique régulièrement effectuée depuis 1977. Voici comment ce taux a évolué :



Ce graphique appelle les observations suivantes :

1) La première provient du rapprochement des chiffres représentés et concernant le seul chômage urbain des chiffres du chômage global cités ci-dessus. Comment se fait-il que le chômage urbain avoisine les 20% alors que le chômage global n'est qu'aux environs de 10% ? La réponse est que la population rurale représentant près de la moitié de la population totale n'est presque pas frappée par ce fléau.

2) La deuxième observation est que le taux de chômage urbain enregistre une tendance à la hausse même si elle est quelque peu légère.

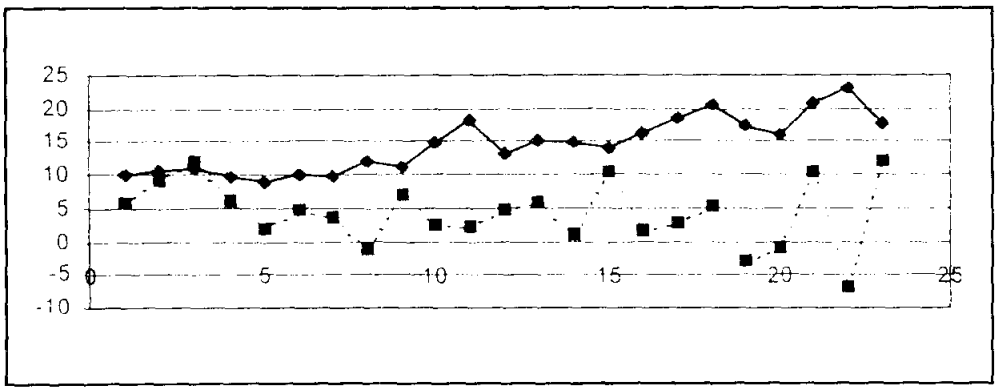
3) L'évolution du chômage urbain est légèrement cyclique avec des sommets en 1984; 1991 et 1995 et des creux entre ces dates.

Cherchant à expliquer cette évolution du taux de chômage au Maroc, nous avons effectué une régression linéaire sur cette variable et nous avons trouvé que la meilleure variable qui explique au mieux statistiquement cette évolution est le ratio du déficit budgétaire pour l'ensemble de la période 1976-1996 et pour la sous-

période antérieure à 1986. Pour la période postérieure, la meilleure variable explicative est les taux d'intérêts à moyen terme. Et comme le coefficient de ce ratio dans l'équation de régression est négatif,on peut dire que plus ce ratio est élevé plus le taux de chômage est réduit.

3) Relation entre les deux évolutions du chômage et de la croissance

Y a-t-il un rapport entre les deux évolutions du PIB réel et du taux de chômage décrites ci-haut ? Les calculs relatifs aux régressions effectuées permettent déjà de répondre négativement à cette question. Mais, on peut aller plus loin pour essayer de mieux cerner cette relation. Pour commencer, rapprochons les deux graphiques du taux de chômage et du taux de croissance réelle. On obtient :



La courbe en pointillés représente la variation du PIB et l'autre le taux de chômage. Au vu de ces deux courbes, il est même possible de conclure à une corrélation positive pour la période antérieure à 1981. C'est-à-dire qu'à cette époque, plus la croissance était élevée plus il y avait de chômage ! Pour la période postérieure cependant, la corrélation semble être conforme aux résultats théoriques obtenus dans la première partie de la présente étude, c'est-à-dire une corrélation négative signifiant que plus la croissance est élevée plus le chômage est réduit. En réalité, il n'en est rien : pour la période 1974-1981, quoique peu significative, le coefficient de corrélation entre les deux variables est présque nul mais négatif et non positif ($r = -0.066$). Pour la période 1982-1996, la corrélation est effectivement négative mais faible et peu significative ($r = -0.2845$). Pour l'ensemble de la période enfin, ce coefficient est encore plus faible quoique négatif ($r = -0.236$).

En imposant la croissance comme variable explicative à une régression à trois variables explicatives sur le taux de chômage, l'équation obtenue est : TCHO = 18.97 - 0.19 PIBR + 0.33 INFL - 0.81 RATB. On remarque ainsi que le coefficient le plus faible est celui de la croissance alors que le plus élevé est celui du ratio du déficit budgétaire. Ce résultat est confirmé par le calcul des coefficients de corrélation du taux de chômage avec les autres variables. En effet, pour l'ensemble de la période, les seules corrélations significatives du taux de chômage sont avec les taux d'intérêts à moyen terme (- 0.53), le ratio du déficit budgétaire (- 0.61) et surtout la variation de la valeur ajoutée des administrations publiques (- 0.69).

CONCLUSION

La croissance du PIB dépendait au Maroc de la valeur ajoutée des administrations publiques et de l'activité des services. A partir de 1986, cette croissance dépend surtout et de manière étroite de la valeur ajoutée de l'agriculture. Cette valeur ajoutée fluctue de plus en plus au gré des aléas climatiques et ne dépend nullement du volume de la population employée.

Statistiquement, lorsqu'on a une bonne année agricole, cela donne une forte croissance du PIB sans que le volume de l'emploi ait besoin d'augmenter. Cela se traduit par une productivité apparente élevée. Ainsi, la croissance est sans effet sur l'emploi et le chômage.

Dans la relation mathématique que nous avons établie entre le taux de chômage et le taux de croissance, lorsqu'il y a croissance au Maroc, un g élevé est accompagné d'un p (taux d'augmentation de la productivité) également élevé. Le résultat est que $(1 + g)$ n'arrive pas à dépasser $(1 + p)(1 + \rho)$, ρ (taux de variation de la population active) étant quasi invariable.

Au Maroc, la croissance est en définitive «primaire». Elle ne réduit pas le chômage et l'on peut dire que la loi d'Okun - prise au mot : plus de croissance implique moins de chômage - ne s'y vérifie pas.

ECET	DPIN	TCHU	IDCV	SMIG	IMPT	EXPT
0100.00.	0100.00.	100.00.	100.00.	100.00	100.00.	100.00.
0257.00.	0113.59.	100.00.	102.53.	100.00.	122.05.	100.60.
0169.96.	0111.41.	103.22.	105.21.	118.75.	124.20.	102.90.
0128.72.	0117.96.	106.33.	109.19.	118.75.	125.78.	120.30.
0083.62.	0119.80.	109.55.	113.63.	143.75.	164.68.	152.60.
0241.64.	0221.80.	113.00.	133.53.	143.75.	291.54.	303.05.
0434.71.	0441.86.	116.44.	144.08.	158.75.	365.50.	254.10.
0637.33.	0805.65.	120.00.	156.47.	158.75.	406.30.	227.26.
0908.09.	1022.40.	107.78.	176.03.	175.00.	506.38.	238.70.
0629.64.	0657.60.	100.00.	193.10.	175.00.	434.60.	255.00.
0838.81.	0894.40.	110.00.	209.13.	227.50.	503.79.	310.48.
0547.59.	0849.70.	108.89.	228.79.	227.50.	590.46.	392.87.
1353.58.	0953.57.	132.22.	257.39.	293.75.	789.56.	488.90
1131.30.	1238.20.	125.56.	284.41.	340.00.	913.86.	506.71
0319.75.	0791.57.	163.33.	302.05.	407.50.	899.83.	599.76.
0492.39.	0720.50.	201.11.	339.80.	407.90.	1209.40.	778.40.
1373.43.	0901.20.	146.67.	365.97.	447.50.	1359.90.	885.50.
1144.27.	0623.60.	167.78.	398.17.	492.50.	1216.87	900.35.
0458.90.	0958.80.	163.33.	409.32.	492.50.	1240.18.	952.75
0525.40.	1158.90.	154.44.	418.74.	540.00.	1375.97.	1211.80.
2014.04.	1431.25.	181.11.	431.72.	593.75.	1638.34.	1151.50.
2051.92.	1536.90.	205.00.	460.64.	653.12.	2005.00.	1419.86.
1950.85.	1498.50.	228.89.	498.42.	750.00.	2099.85.	1518.70.
3830.33.	1700.02.	194.44.	522.34.	825.00.	2208.30.	1383.27.
3507.95.	1928.61.	177.77.	550.03.	825.00.	2176.65.	1399.85.
6448.20.	1870.35.	231.10.	578.08.	907.50.	2319.39.	1507.63.
3789.50.	1970.69.	254.43.	613.34.	907.50.	2562.16.	1660.02.
3181.10.	1663.27.	195.54.	631.74.	998.25.	2528.58.	1705.77.

PAGR	MMM3	TCFD	DBAT
100.00,	100.00,	100.00,	100.00
105.50,	102.42,	100.00,	94.66
115.30,	112.71,	100.00,	110.44
112.80,	129.88,	100.00,	126.90
103.60,	148.53,	100.00,	143.85
114.00,	175.37,	103.33,	235.96
104.20,	207.68,	103.33,	333.40
115.20,	241.63,	100.00,	406.50
99.80,	277.47,	102.22,	505.80
123.38,	335.66,	103.33,	686.54
121.26,	380.92,	103.33,	854.06
128.70,	414.90,	105.56,	1078.65
99.23,	470.40,	103.33,	1362.40
118.97,	507.78,	103.33,	1700.20
114.57,	614.88,	106.67,	2227.80
114.23,	650.57,	110.00,	2617.40
135.36,	781.93,	141.11,	3313.90
187.07,	916.08,	150.00,	3625.30
142.17,	1023.06,	161.11,	3789.80
186.80,	1209.64,	150.00,	4284.69
191.67,	1376.44,	155.56,	4832.70
178.64,	1664.09,	174.44,	5601.62
210.80,	1966.01,	173.33,	7049.42
133.01,	2161.46,	181.11,	851.30
126.76,	2332.21,	180.68,	997.65
204.60,	2570.10,	185.04,	1076.53
114.78,	2750.00,	191.00,	1184.14
205.23,	2931.51,	185.48,	1287.44

نظر مخالفة لما هو مقرر في المذهب المالكي، بل وله الحق في أن يدافع أو يستحسن قاعدة من القواعد المقررة في المذهب الجعفري دون أن يترتب عن ذلك تعرضه للمسؤولية، لأن الحصانة لا يفقدها إلا في حالة التنكر للشريعة الإسلامية المجسدة في الكتاب والسنة وما أجمع عليه المسلمون.

وفيما يتعلق بالنظام الملكي الذي إرتضته الأمة المغربية عبر الحقب والعصور إبتداء من تولي المولى إدريس الثاني لسدة الحكم إلى أن تم تكريسه في الدساتير المغربية المتعاقبة، فإنه لا يمكن أن يكون محل إعتراض أو مجادلة، لأن وضعه في إطار المقتضيات الدستورية مماثل لوضعية الدين الإسلامي، ويسري عليهما الفصل 106 من الدستور الذي ينص على التالي : "النظام الملكي للدولة وكذلك النصوص المتعلقة بالدين الإسلامي لا يمكن أن تتناولها المراجعة".

أما فيما يخص الحظر الثالث المتعلق بوجوب خلو الرأي المعبر عنه من كل ما من شأنه أن يخل بالإحترام الواجب للملك فإن ذلك يتسق مع الفصل 23 من الدستور الذي ينص على أن "شخص الملك مقدس لا تنتهك حرمته"، ويتطابق مع ما جرت عليه التقاليد المغربية من تقديم فروض الطاعة والإحترام لمتولي سدة الإمامة العظمى، وهو الأمر الذي يحتم مخاطبة الملك الذي هو أمير المومنين (الفصل 19) بكل إجلال وتقدير، بالنظر إلى مكانته العالية بالله، ولكون جلالته من الناحية الدستورية وكذلك من الناحية الواقعية والفعلية يعتبر الممثل الأسمى للأمة جمعاء.

والحظر السابق لا يندرج في إطاره بعض المسائل والأمور مثل :

* كشف مثالب مشاريع القوانين التي عرضت على المجلس الوزاري الذي ينعقد برئاسة جلالة الملك، وذلك من حيث محتواها، بسبب ما تتضمنه من بعض النقائص.
* إبداء الرأي المعارض وقت إعمال مقتضيات الفصل 49 و 67 من الدستور.
* إتخاذ المبادرة لمراجعة الدستور بقصد توسيع صلاحيات البرلمان دون إفتئات على المجال الملكي.

وتأسيسا على ما سبق، فإن الحصانة لا تشمل ما يصدر عن العضو في الفترات التي لا يؤدي فيها وظيفته البرلمانية، الأمر الذي يجعله عرضة لأن تطبق عليه كافة القواعد القانونية التي تسري على جميع الأفراد. فلو كتب أحد الأعضاء مقالة في صحيفة أو خطب خطبة في تجمع أو كتب مؤلفا أو مذكرات، وكان في أي من هذه التصرفات ما يشكل جريمة، فإنه يسأل طبقا للقواعد العامة في القانونين المدني والجنائي. وكذلك الأمر بالنسبة للتعدي بالضرب أو التزوير أو إعطاء شيك بدون رصيد أو إرتكاب أي جريمة من جرائم القانون العام غير جرائم القول وإبداء الرأي. لأن العضو البرلماني حينما يتصرف على هذا النحو، فإنه يتصرف كأي فرد عادي، ويخضع تبعا لذلك لجميع القواعد القانونية التي تحكم سلوك الأفراد، نظرا لأن تلك الأفعال المادية وتلك الخارجة عن الوظيفة البرلمانية بما في ذلك تلك التي تقترف في الفترة الواقعة بين دورات البرلمان، هي متعارضة بطبيعتها مع الحكمة التي وجدت من أجلها الحصانة ضد المسؤولية عن الآراء والأفكار، ولا يمكن إعتبارها من وسائل حماية البرلماني من أجل القيام بوظيفته.

بيد أنه بالرغم من كون العضو البرلماني لا يستفيد من الحصانة ضد المسؤولية في المجال الذي نحن بصدده، إلا أنه يظل متمتعا بالحصانة البرلمانية، بحيث يجب إستئذان البرلمان قبل إتخاذ أية إجراءات جنائية ضده.

سابعا : رغم أن الحصانة ضد المسؤولية هي حصانة موضوعية تؤدي إلى رفع كل مسؤولية عن العضو من الناحية المدنية والجنائية، وذلك وقت قيامه بأداء مهامه في نطاق وظيفته البرلمانية، فإن الفقرة الأولى من الفصل 39 من الدستور إستثنت من ذلك الرأي الذي يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالإحترام الواجب للملك.

ففيما يخص الدين الإسلامي فالحظر ينحصر فقط في المجادلة في الدين الإسلامي. بمعنى أن العضو البرلماني الذي يتنكر للإسلام كديانة سماوية ويعارض أحكامها القطعية الثابتة بالكتاب والسنة، فإنه بذلك يكون فاقدا لحصانته البرلمانية. وهذا الحظر لا يشمل الأمور الإجتهادية لأنه يجوز للعضو البرلماني أن يبدي وجهة

ولا البحث عنه ولا إلقاء القبض عليه ولا اعتقاله ولا محاكمته بمناسبة إبدائه لرأي أو قيامه بتصويت خلال مزاولته لمهامه ما عدا إذا كان الرأي المعبر عنه يجادل في النظام الملكي أو الدين الإسلامي أو يتضمن ما يخل بالإحترام الواجب للملك".

ومن النص الدستوري ومما يقرره النظام الداخلي لكل من مجلس النواب ومجلس المستشارين نستخلص التالي :

أولا : إن الحصانة ضد المسؤولية الجنائية يستفيد منها أعضاء مجلسي البرلمان بمفردهم، دون أن تشمل أي شخص آخر حتى وإن كان من كبار الموظفين بما في ذلك مندوبو الحكومة والخبراء الذين يساهمون في أعمال كل لجنة من لجان مجلس النواب ومجلس المستشارين.

فبالرغم من كون الفصل 42 من الدستور ينص على أن : "للوزراء أن يحضروا جلسات كلا المجلسين وإجتماعات لجانهما؛ ويمكن أن يستعينوا بمندوبين يعينونهم لهذا الغرض"، فإن الوزراء وغيرهم الذين ليسوا بأعضاء في أحد المجلسين لا تشملهم هذه الحصانة، مما يجعل الوزير نفسه عرضة للمتابعة في إطار الفصل 88 من الدستور في حالة إرتكابه لما يعاقب عليه القانون الجنائي.

كما أن العضو البرلماني المقترف لجريمة السب والقذف في غير المجلس الذي ينتمي إليه، لا يكون مشمولا بالحماية المقررة في الفقرة الأولى من الفصل 39 من الدستور.

ثانيا : هذه الحصانة التي يكفلها الدستور تشمل كل قول أو رأي يصدر عن عضو البرلمان أثناء مزاولة مهامه وقيامه بوظيفته، سواء أكان ذلك في المجلس الذي ينتمي إليه (مجلس النواب ومجلس المستشارين)، أم في إحدى اللجان التابعة له.

ذلك أن الحصانة ضد المسؤولية تكفل لعضو البرلمان حرية الرأي والتعبير وحرية المناقشة وحرية التصويت بالموافقة أو المعارضة، دون أن يتعرض للمتابعة أو القبض عليه أو إعتقاله أو محاكمته. وعلى هذا، فإذا إتهم عضو البرلمان في إحدى الجلسات مسؤولا حكوميا وإن علا شأنه، بالتزوير أو الرشوة أو إستغلال النفوذ أو

يصدر عنه من تصريحات أو تصويت داخل البوندستاغ أو إحدى لجانه، ولا يطبق هذا الحكم على ما يصدر من النائب من قذف أو سب".

*** دستور الهند لسنة 1949 :**

المادة 105 (الفقرة الأولى) : "حرية الكلام مكفولة في البرلمان مع مراعاة أحكام هذا الدستور والقواعد واللوائح الداخلية المنظمة للإجراءات البرلمانية". (الفقرة الثانية) : "لايجوز مساءلة عضو البرلمان أمام أي محكمة بسبب أي قول أدلى به أو تصويت صدر عنه في البرلمان أو في أي لجنة من لجانه، كما لا يجوز مساءلة أي شخص عن نشر أي تقرير أو ورقة أو تصويت أو مداولات تم بناء على إذن من أحد مجلسي البرلمان".

*** دستور إسبانيا لسنة 1978 :**

المادة 71 (الفقرة الأولى) : "يتمتع النواب والشيوخ بالحصانة على الآراء المعبر عنها أثناء مزاولة مهامهم".

*** دستور فرنسا لسنة 1958 :**

المادة 26 (الفقرة الأولى) : "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان أو البحث عنه أو القبض عليه أو إعتقاله أو محاكمته بسبب ما يبديه من الآراء أو التصويت أثناء مزاولة مهامه".

فالحصانة ضد المسؤولية عن الآراء والأفكار التي يتمتع بها عضو البرلمان تهدف إلى بعث الطمأنينة والشجاعة في نفس عضو البرلمان أثناء تأديته لعمله كنائب عن الأمة، حتى يستطيع إنتقاد ما يرى من عيوب في أجهزة الدولة دون أن يخشى المسؤولية المدنية والجنائية، وذلك بالرغم من أن ذات التصرف لو صدر من آحاد الناس أو صدر عن ذات العضو، ولكن خارج نطاق وظيفته البرلمانية لأدى ذلك إلى مساءلته.

وفي هذا الإطار الذي نحن بصدده ينص الدستور المغربي لسنة 1996 في الفصل 39 (الفقرة الأولى) على ما يلي : "لا يمكن متابعة أي عضو من أعضاء البرلمان

الحصانة البرلمانية في النظام الدستوري المغربي

الدكتور مصطفى قلوش*

لا يمكن لممثلي الأمة أن يقوموا بمهامهم ويزاولوا إختصاصاتهم ما لم تكن هناك حماية لكل عضو من أعضاء البرلمان من أي تهديد أو إرهاب أو إنتقام، سواء أصدر ذلك من طرف الحكومة أو من أغلبيتها أو من طرف فرد أو مجموعة من الأفراد، لدوافع قد تكون ذاتية أو سياسية. ولهذا فإن عدم تمتيع العضو البرلماني بامتياز خاص يحميه من كل ما من شأنه أن يؤثر في وضعيته كممثل للأمة، سيجعل من المتعذر عليه القيام بدوره على الوجه المنشود، وذلك من حيث التعبير عن رأيه بحرية تامة وكذلك مراقبة أعمال الحكومة والذود عن مصالح الأمة.

فلتمكين العضو البرلماني من القيام بمهامه على أكمل وجه نصت مختلف الدساتير على الحصانة البرلمانية التي تنقسم إلى نوعين :

1 ـ الحصانة ضد المسؤولية عن الآراء والأقوال.

2 ـ الحصانة ضد الإجراءات الجنائية.

ـ أولا : الحصانة ضد المسؤولية عن الآراء والأقوال.

لضمان حرية أعضاء البرلمان في المناقشة والتصويت وإبداء الرأي الصريح أثناء أدائهم لوظيفتهم البرلمانية، تنص الدساتير على عدم مؤاخذة العضو البرلماني عما يبديه من رأي أو قول في إطار ضوابط محددة، تستهدف تحقيق الصالح العام،

(*) أستاذ التعليم العالي ـ كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ـ جامعة محمد الخامس بالرباط ـ أكدال.

ومثل هذا الاهتمام بأدوات التنشئة يخلق التوازن المطلوب في بناء الدولة العربية الحديثة ويعزز مظاهر التعددية فيها.

والخلاصة أن التحول الذي تشهده بعض الدول العربية نحو التعددية هو فاتحة لطريق طويل للوصول إلى إجماع عام حول بعض القضايا القومية والمصيرية. وهدف التعددية هو تمكين المجتمعات في الوطن العربي من الخروج من المشكلات والأزمات التي تعاني منها بطرق سليمة وسياسية ثم الانتقال نحو مناخ جديد ملائم لتطوير سياسات اقتصادية واجتماعية تمتاز بالعقلانية والشرعية. إن تعزيز التعددية في بلادنا يعني دفع المسيرة الحضارية العربية على مبادئ جديدة تقوم على المشاركة الشعبية الحقيقية وبذل التضحية وخلق الأمل بالمستقبل والثقة بالقدرة على بناء الذات.

إن مسيرة التعددية مسيرة طويلة وربما تكون شاقة حتى تؤتي ثمارها المرجوة وحتى تترسخ في وطننا العربي، فلا بد من الصبر وتجاوز المحن والعقبات وكما يقول محمد عابد الجابري «فالأم التي ترغب في مولود يخرج من رحمها محكوم عليها أن تتحمل غثيان الرحم وضربات الجنين في بطنها، وأيضا كل ما يلزم من الحيطة والحمية، ثم ما يتبع ذلك من عسر الوضع، وأحيانا ولربما هذه حالنا ما قد يتطلبه ذلك من عملية قيصرية»[47].

(47) نفس المرجع. ص 12.

وفي هذا الإطار لا بد من أن تهيأ الفرص لتمثيل المواطنين تمثيلا صحيحا يمكنهم من اختيار ممثليهم في السلطة والتعبير عن إرادتهم وطموحاتهم كما أن تعبئة الجماهير وخلق الوعي السياسي الذي يمكنهم من معرفة حقوقهم وواجباتهم وكيفية الدفاع عنها شرط ضروري لتكوين رأي عام مستنير يساهم في توجيه الدولة ووضع الضوابط على تصرفاتها ويعطي الشعب دورا هاما في عملية صنع القرار ورسم التوجهات السياسية.

2 ـ الإطار الإقتصادي والإجتماعي. من المعروف أنه لا يمكن أن يكون هناك تعددية سليمة دون توفر إطار اقتصادي اجتماعي متوازن، ومن هنا يقع على عاتق النظم العربية ضرورة الشروع في اتخاذ إصلاحات عاجلة وحقيقية تخفف من حدة الضغط الاجتماعي والتفاوت الطبقي الذي يمثل مصادر التوتر وعدم الاستقرار السياسي. إن تبني سياسات اقتصادية واجتماعية من شأنها أن ترفع الإحباط واليأس الذي تكون لدى الفئات المحرومة وعامة المواطنين. ويجب أن تشمل هذه السياسات توفير شروط البقاء المادي من مأكل وملبس ومسكن، ثم بلورة سياسة اقتصادية تقوم على أساس خلق التوازن بين دور الدولة ودور القطاع الخاص، والسماح بالتنوع الاقتصادي للمناطق والجماعات ضمن إطار الوحدة الوطنية وإعادة توزيع الدخل والثروة بشكل عادل بين الجماعات والأفراد.

ومن شروط نجاح التعددية ضمن هذا الإطار الاهتمام ببناء مؤسسات للمراقبة والمحاسبة وحتى المشاركة في العملية السيايسة والاجتماعية والاقتصادية.

3 ـ الإطار الثقافي. إن من شروط نجاح التعددية خلق الوعي الجماعي الذي يستدعي البدء بالاهتمام بأجهزة التنشئة السياسية والاجتماعية مثل الأسرة والمؤسسات التربوية ووسائل الإعلام والجمعيات الاجتماعية وغيرها، وتوجيهها بشكل يهدف إلى الإعداد إلى تربية على المبادئ والحقوق وتربية على الوسائل والأساليب وتربية على التقاليد والقيم وبالتالي تطبيق الممارسات الديمقراطية وتدعيم التعددية السياسية وتحفيز الأفراد على المشاركة البناءة والابتعاد عن السلبية واللامبالاة، والقبول بمنطق الحوار واحترام تعدد الآراء.

الخاتمة وآفاق المستقبل

إن التعددية السياسية أصبحت ظاهرة عالمية ولم تعد محصورة على بلد معين أو إيديولوجية بعينها بل أنها أصبحت شعار المرحلة في كثير من الدول التي كانت تعتبرها ظاهرة غربية أو أمريكية. ولا بد عند الحديث عن التعددية في الوطن العربي من الإشارة إلى أن النظام السياسي في أي دولة هو خلاصة لواقع اجتماعي معين. ولذلك فإن التحول نحو التعددية في الوطن العربي يختلف من دولة إلى أخرى وذلك حسب طبيعة النخبة الحاكمة ومدى اعترافها بالقوى الاجتماعية و السياسية أو العرقية أو الدينية الموجودة في المجتمع، والتعددية لا تقوم إلا بالاعتراف لجميع القوى والتيارات السياسية بحقها في التعايش وفي إبداء الرأي والمشاركة في صنع القرار.

وبالرغم من أن القبول بمبدأ التعددية في الوطن العربي يعني الاعتراف بالديمقراطية كشرط أساسي لنجاح التعددية، وأخذ دورها في بناء حضارة الأمة وثقافتها وتطورها، إلا أن البرنامج الديمقراطي هذا قد يختلف من دولة إلى أخرى وذلك بسبب اختلاف الظروف والخصوصيات الاجتماعية والثقافية والسياسية التي تتميز بها هذه الدول بالإضافة إلى طبيعة التحديات الخارجية رالداخلية التي تواجهها كل دولة من هذه الدول.

ويمكن طرح بعض الإجراءات أو الأطر العامة التي يمكن على أساسها أن تحدد مستقبل الانتقال نحو التعددية في الوطن العربي.

1 ـ الإطار السياسي. وضمن هذا الإطار يقع على عاتق النظم السياسية العربية فتح المجال لخلق أحزاب وتكتلات سياسية تمثل كافة القوى السياسية والاجتماعية، وتمكينها من تكوين تنظيماتها ومؤسساتها بحيث تساهم في عملية الاندماج الاجتماعي والتجانس الوطني مع احترام قواعد اللعبة السياسية التي تساعد على التداول السلمي للسلطة أو المشاركة فيها.

بالمجتمع. حيث تعاني الدولة القطرية بدرجات متفاوتة من عدة أزمات حقيقية يرجع إلى طبيعة ظهور الكيانات القطرية ودور الاستعمار في نشأة هذه الدولة من جهة وسياسات بناء الدولة في مرحلة ما بعد الاستقلال من جهة أخرى بالأضافة إلى تفاقم المشكلات الموروثة والمستحدثة والعجز عن التصدي لها بفعالية ثم زيادة الضغوط الداخلية والخارجية على الدولة[45].

كما تواجه الدولة أزمة الشرعية وأزمة المشاركة، فقد تميز وضع الدولة في الوطن العربي بوحدانية الحاكم ولم تتطور الدولة ككيان له استقلالية عن شخص الحاكم. والنظام الكلياني كما يقول الجابري نظام تتماهى فيه الدولة والمجتمع وتندمجان في شخصية الحاكم الفرد[46]. وهذا يعني أن التحول نحو التعددية في ظل غياب وهشاشة دولة القانون والمؤسسات تستدعي التفكير في إعادة وتأسيس الدولة في الوطن العربي.

(45) سعد الدين إبراهيم. مرجع سابق. الفصل السادس.

(46) محمد عابد الجابري. المسألة الديمقراطية والأوضاع الراهنة في الوطن العربي. المستقبل العربي. العدد 107 آذار 1992. ص 10.

قادر على الاستمرار إلى حد ما ودون السقوط في فخ القوى العارمة وبدون الحاجة لتدخل الدولة[41].

وفي هذا الصدد يقول الأمير الحسن بن طلال «أن التعددية السياسية في جوهرها هي اعتراف بمشروعية التعددية الاجتماعية وحق تكوينات المجتمع في الاختلاف، وسعي كل منها للدفاع عن مصالحه المشروعة في إطار سلمي، يعترف بنفس الحق للتكوينات الأخرى، طبقا لقواعد يحترمها الجميع. وبلا إخلال بالوحدة الوطنية والتكامل القومي»[42].

4 ـ إن أزمة التعددية والديمقراطية في معظم الدول العربية ليست أزمة العلاقة بين الحاكم والمحكومين فقط، ولكنها أزمة تشمل علاقة المواطن بالمواطن الآخر، وعلاقة الابن بأبيه، وأزمة بين الجماعات الدينية والمذهبية والعرقية وبين الأحزاب السياسية مع بعضها البعض وفي داخل الحزب ذاته. ومثل هذه الأزمة تستدعي القيام بمعالجتها بصورة جزئية وعميقة من خلال معالجة كل فرد لنزعاته وميوله ولعلاقاته المتشعبة مع أسرته وطائفته وحزبه وجمعيته قبل أن يلقي بأعبائها على الآخرين ويتنصل من مسؤوليته المباشرة في مواجهتها[43].

وقد أشار الأمير حسن بن طلال إلى أن «التعددية في أيجابياتها وسلبياتها ليست وقفا على القيادة أو المواطن منفصلين أحدهما عن الآخر، بل هي نابعة من البيئة الاجتماعية بما فيها من مواطنين ومسؤولين وهي مفهوم نشط متحرك يرتبط بتطور الأفراد والجماعات[44].

5 ـ طبيعة الدولة القطرية في الوطن العربي، فقد تميز ميلاد الدولة العربية الراهنة بعدة خصائص حكمت تطورها السياسي والمؤسسي وحددت طبيعة علاقتها

(41) غسان سلامة. مرجع سابق ص 149.

(42) الأمير الحسن بن طلال. مرجع سابق ص 5.

(43) معن بشور. مرجع سابق ص 5.

(44) الأمير الحسن بن طلال كلمة سموه في ندوة التعددية في الدول العربية 25 ـ 27 تشرين الأول 1987، عمان، الأفق العربي. العدد 9. شباط 1987. ص 21.

يتميز به الواقع الاجتماعي العربي من خصوصيات، مما أدى في نهاية الأمر إلى تعثر هذه التجارب بصورة أو بأخرى.

ومن المعروف أن النمط الليبرالي للديمقراطية والذي يقوم على مفهوم الصوت الواحد للفرد قد جاء على خلفية تطور تاريخي بعيد ومعاناة اجتماعية صعبة مرت بها المجتمعات الغربية عبر فترات طويلة، حيث تميزت هذه المجتمعات الرأسمالية بالتأكيد على الإرادة الفردية كمصدر للحقوق والالتزامات وكأساس للمسؤولية القانونية والأخلاقية، وقد كان توجه المجتمعات العربية نحو الرأسمالية مدفوعا باعتبارات حاجة الاستعمار الأوروبي وليس لاعتبارات التراكم الكمي والتغير الكيفي في النظام الإقطاعي العائلي مما جعل هذه الرأسمالية تابعة لا تتغلغل في النسيج الاجتماعي لمجتمعاتنا ولا تقوم بنفس الدور الحضاري الذي قامت به الرأسمالية الأوروبية[39]. فلا يمكن قيام التعددية أو الديمقراطية في الفراغ بل أنها تمارس في إطار واقع اجتماعي وتطور تاريخي معين.

3 ـ عدم وجود مقومات أساسية وبنيوية توفر القاعدة المجتمعية لقيام تعددية سياسية وحزبية. فالتحول نحو التعددية السياسية لا بد أن تتوافر له تعددية اجتماعية تمثل فئات وشرائح اجتماعية تمتاز بالوعي ودقة التنظيم وبدرجة معقولة من السلوك السياسي الجماعي ووجود مواقف سياسية وأفكار لها اتجاه الفئات الاجتماعية الأخرى وتجاه العلاقات المختلفة في المجتمع. التعددية تقوم على المؤسسات المختلفة للمجتمع المدني، وهذا يعني قيام أنشطة أهلية خارج الجهاز الحكومي، وهذه الأنشطة الاجتماعية ذات أوجه متعددة و مختلفة من وقت إلى آخر ومن مكان إلى آخر، والمهم أن وجودها بشكل مستقل يخلق حيوية وتوازنا في المجتمع[40].

إن ضرورة تنظيم المجتمع المدني الذي يعني انتظام الناس في أطر اجتماعية واقتصادية وسياسية مستقلة عن سطوة الدولة، لكي يثبت المجتمع لنفسه وللدولة أنه

(39) محمد نور فرحات. مرجع سابق ص 12.

(40) عادل حسين. تعقيب على ورقة طارق البشري حول الصيغ التقليدية والحديثة في كتاب التعددية السياسية والديمقراطية في الوطن العربي، مرجع سابق ص 99.

وبناء على ما سبق فإن التعددية السياسية التي نادت بها معظم النظم العربية لا تستند على المرتكزات والقواعد الديمقراطية السليمة المتعارف عليها في الدول التي تتبنى التعددية.

التحديات التي تواجه التعددية

في الوطن العربي حديث كثير عن التعددية في الوقت الراهن. وما أحوجنا كأمة عربية إلى البحث الموضوعي والمناقشة الهادئة ومحاولة استطلاع المستقبل بأكبر مما نعطي من وقت لدراسة الماضي. ومع التسليم بأهمية التعددية السياسية كطريقة إلى المشاركة السياسية الشعبية وإلى تداول السلطة السياسية بين مختلف الجماعات الاجتماعية وإلى كسر الاحتكار والجمود السياسي في الوطن العربي، فإن ذلك يدعو إلى نظرة فاحصة لمعرفة التحديات التي تواجه تطبيق التعددية السياسية.

1 ـ البناء السياسي السائد في البلاد العربية يغلب عليه طابع فقدان المؤسسات الضرورية لنجاح عملية التعددية، فقد ارتبطت نشأة الدولة القطرية في الوطن العربي تاريخيا بعملية التحديث التي قادها الاستعمار الغربي مع مطلع هذا القرن بجلب المؤسسات الحضارية للدولة الاستعمارية وعمل على غرسها داخل البنى التقليدية للدول الخاضعة للاستعمار. وبعد حصول الدول العربية على استقلالها السياسي تسلم قادة الحركة الوطنية من هذه الدول زمام الأمور وقاموا بإضفاء الطابع الوطني على هذه المؤسسات التي جلبها الاستعمار. الأمر الذي أتاح قيام نظم سياسية تقتفي أثر النماذج المعروفة في المجتمعات الأروبية. دون الاستناد إلى خلفية اجتماعية وفكرية حقيقية بالإضافة إلى ضيق أفق هذه الأنظمة مما حولها إلى واجهات مسلكية تضم نخبة ارستقراطية تتداول السلطة فيما بينها، ولا تسمح بتوسيع قاعدة الممارسة السياسية الشعبية[38].

2 ـ أن معظم التجارب الديمقراطية التي طبقت في العالم العربي المعاصر كانت بمختلف أشكالها ومضامينها مستمدة من التراث الغربي، ولم تأخذ بعين الاعتبار ما

(38) عبد المجيد أبو قرية. أزمة الديمقراطية في الوطن العربي. البنية الإجتماعية والسياسية والثقافية. دراسات عربية العدد 1/2، تشرين الثاني/ كانون الأول 1993 ص 7.

مثل حظر ممارسة النقد في الصحافة ضد رئيس الدولة فقط بعد أن كان يشمل رئيس مجلس النواب والوزراء حسب القانون القديم[36].

أما في الأردن فإن قانون المطبوعات والنشر الجديد الصادر عام 1993 يكفل حرية الصحافة والطباعة والرأي لكل مواطن ويتيح للمواطنين الإطلاع على الوقائع والأفكار والاتجاهات والمعلومات في جميع المجالات التي تهم المجتمع الأردني.

ويمثل التحكم في تأسيس ونشاط النقابات والجمعيات الاجتماعية أو مؤسسات المجتمع المدني أحد المجالات المهمة التي تتحكم فيها النخب الحاكمة عن طريق وضع القوانين التي تعطي لبعض الوزارات الحكومية حق منح الترخيص والإشراف على نشاط هذه الجمعيات والنقابات وتصل صلاحيات مثل هذه الوزارات إلى حد حل هذه الجمعيات والنقابات وغالبا ما تكون أسباب الحل لاعتبارات أمنية، ففي مصر كانت النقابات المهنية تعتبر منظمات مستقلة ويتولى مجلس الشعب إصدار التشريعات المنظمة لعمل هذه النقابات. وأما النقابات العمالية فإن الدولة تعطي لنفسها حق التدخل في شؤونها من خلال خضوعها لإشراف وزير القوى العاملة الذي يعطيه القانون صلاحيات التدخل في شؤون النقابات[37].

وفي الأردن فإن عملية تكوين النقابات المهنية والجمعيات تخضع لشروط قانونية تنظم عملية تكوينها والإشراف على نشاطاتها. وربما قامت النقابات المهنية والعمالية ببعض الأدوار السياسية في فترة غياب الأحزاب السياسية والمجالس النيابية إلا أن من الملاحظ الآن أن نية الحكومة تتجه إلى حصر نشاط النقابات في الإطار المهني فقط وعدم التدخل في الأمور السياسية.

ويجب الإشارة إلى أن المظهر الأساسي للانتقال نحو التعددية في معظم النظم العربية ما زال يقتصر على عملية إجراء الانتخابات الدورية لأعضاء المجالس البرلمانية، بينما يتم اختيار صناع القرار بوسائل بعيدة عن قاعدة المشاركة الشعبية في إطار انتخابات تنافسية دورية.

---

(36) حسن أبو طالب. تجربة التعددية السياسية في تونس، مجلة المنار، العدد 53 أيار 1989. ص 53 - 57.
(37) السيد يسين. مرجع سابق 297.

3 ـ إنها تعددية شكلية

بمعنى أن نطاق التعددية محدود في التنظيم الحزبي بحد ذاته وأن النظام السياسي لا يسمح بتوسع التعددية وانتقالها إلى مجالات ملموسة في مجالات الممارسة السياسية و الاجتماعية، وذلك بحدوث تغييرات في طبيعة النظم السياسية القائمة من حيث سمات النخب الحاكمة، وعملية صنع القرار أو توزيع القوة السياسية في المجتمع.

وتتحكم الدولة عادة في نطاق التعددية بالاستعانة بمختلف أجهزتها وتنظيماتها، وتستخدم سلسلة من الأساليب مثل تقييد حرية التعبير والنشر والتحكم بالعمل النقابي، فتلجأ النظم المتحولة إلى التعددية إلى وضع ضوابط قانونية للحد من حرية الصحافة مثل مسائل ملكية الصحف، واختيار رؤساء مجالس الإدارة والتحرير وعنصر التمويل، وهي مسائل وإن كانت تبدو ذات صفة إدارية إلا أنه لها تأثير كبير على الصحافة والتعبير[34].

ففي مصر تمتلك الدولة الصحف الأربع الرئيسية في البلاد، وتقوم الجهات الرسمية بتعيين رؤساء تحرير ورؤساء مجالس إدارة المؤسسات الصحفية، كما يفرض القانون المنظم لإصدار الصحف قيودا مالية وتنظيمية شديدة تجعل من الصعوبة بمكان للأفراد أو للجماعات غير المرخص لها القدرة على ممارسة حق إصدار الصحف[25].

والحال في تونس لا يختلف كثيرا عن مصر حيث لا يمكن إصدار صحيفة بدون الحصول على ترخيص، ولكن القانون لا يوضح القواعد التي يتخذ القرار على أساسها بالموافقة على إصدار الصحيفة أو عدمه. فبالرغم من التعديلات التي أجريت على قانون الصحافة في تونس عام 1988، إلا أن بعض القيود القانونية بقيت قائمة

(34) نفس المرجع ص 99.

(35) السيد يسين. مرجع سابق 297.

الايديولوجية والأمور ذات العلاقة الجوهرية بالاستقرار السياسي والأمني. فينص نفس القانون على حرمان الأحزاب المعارضة لاتفاقية السلام مع إسرائيل من حق الوجود الشرعي. كما يشترط القانون ضرورة تمايز برامج الأحزاب السياسية الجديدة عن برامج الأحزاب القائمة[32].

ويبدو أن هذا النموذج المصري قد مثل محتذى لتجارب عربية تعددية تالية سارت على دربه إلى حد مدهش في وضع شروط مقيدة لنشوء الأحزاب. ومن أهم تلك التجارب التي أخذت عن النظام المصري التجربة التونسية والتي تضع القيود في يد السلطة الحاكمة في الموافقة على تنظيم حزب معين أو عدم الموافقة والتحكم في حق كل جماعة سياسية ترغب في ممارسة العمل الحزبي المشروع ومعنى ذلك أن السلطة في تونس هي التي تملك تحديد مدى التعددية والحدود التي يجب أن تسير ضمنها[33]. فقد حرمت التيارات الإسلامية والقوى الناصرية والماركسية من أن يكون لها أحزاب شرعية في مصر ولم تسمح السلطات بقيام أحزاب على أساس ديني في تونس ورفضت الترخيص لحركة الاتجاه الإسلامي بتشكيل حزب سياسي، كما رفضت الترخيص لحركة الوحدة الشعبية ذات التوجهات القومية الراديكالية بإنشاء حزب سياسي. أما في الأردن فلم يضع قانون الأحزاب الأردني الصادر عام 1992 مثل هذه القيود الموجودة في قوانين الأحزاب المصرية والتونسية حيث شهد الأردن في السنوات الثلاث اللاحقة لصدور قانون الأحزاب قيام أحزاب مختلفة التوجهات قومية وإسلامية ويسارية وغيرها.

ويبدو نتيجة القيود المفروضة على تكوين الأحزاب والتنظيمات السياسية في بعض الدول العربية أن التعدد السياسي لا يمثل كافة القوى السياسية والاجتماعية الموجودة فعلا على أرض الواقع مما يؤدي بالقوى التي لا تمتلك قنوات شرعية للمشاركة في الحياة السياسية إلى العمل بشكل سري وبأساليب غير مشروعة تشكل مصادر للتوتر والقلق وعدم الاستقرار السياسي في تلك الدول.

(32) السيد يسين. التقرير الإستراتيجي العربي لعام 1989. مركز الدراسات السياسية الإستراتيجية بالأهرام. القاهرة. 1990، ص، 239.

(33) أماني عبد الرحمن صالح. مرجع سابق، ص 100.

التي كانت تحكم في عهد الرئيس الراحل جمال عبد الناصر وهو عضو قيادة في مجلس الثورة في ذلك العهد وكان في منصب نائب رئيس الجمهورية عند وفاة عبد الناصر عام 1970 حيث أصبح رئيساً للجمهورية. كما أن الرئيس حسني مبارك كان نائباً لرئيس الجمهورية أنور السادات حين وفاته عام 1981.

وينطبق هذا الوضع على المغرب حيث الملك الحسن الثاني الذي قاد مسيرة النظام المغربي منذ بداية الستينات وحتى الآن، وقد عرف بتشدده إزاء المعارضة من حزب الاستقلال ودعم السلطة المركزية وتحجيم قوى المعارضة[31]. والأمر في تونس لا يختلف كثيراً حيث أن التحول جاء في عهد الرئيس زين العابدين بن علي وزير الداخلية ثم الوزير الأول فيما بعد حيث تم التحول تحت سيطرة الحزب الاشتراكي الدستوري الذي تغير اسمه فقط إلى التجمع الدستوري. ومثل هذا الوضع ينطبق على معظم الدول العربية التي قادت فيها الأنظمة السياسية مسار التحول نحو التعددية.

2 ـ أنها تعددية مقيدة

تضع النخب الحاكمة قيود ومعايير كثيرة لابد من توافرها حتى تستطيع القوى السياسية تشكيل تنظيماتها رسمياً أو التعبير عن نفسها مما يجعل ممارسة نشاط هذه القوى محدد جداً . بالإضافة إلى حرمان بعضها من تكوين قنوات مشروعة للمشاركة والتأثير في الحياة السياسية.

فمن حيث حرية التنظيم والتي تعد جوهر العملية الديمقراطية والتي يجب أن تكون حق مطلق لا يمسها القانون سوى بالتنظيم فقط، يلاحظ أن العديد من النظم العربية تفاوتت في المدى الذي يذهب إليه في السماح للقوى السياسية بأشكال الأحزاب بهدف الحد من حريات الأحزاب ونشاطاتها وأحياناً منع قيامها نهائياً. ومصر مثال واضح على القيود التي يضعها قانون الأحزاب حيث يمنع قيام الأحزاب على أسس طبقية أو دينية أو جهوية، كما يتضمن قيوداً تمتد إلى البرامج السياسية وليس فقط إلى المبادئ

(31) جون واتربوري. الملكية والنخبة السياسية في المغرب. ترجمة ماجد نعمة وعبود عطية. دار الوحدة، بيروت 1982.

وتعليقاً على العوامل التي أدت إلى قيام التعددية في الوطن العربي تتبنى أماني صالح تفسيراً مختلفاً للتحول إلى التعددية تسميه مفهوم الاضطرار بمعنى أن إقدام العديد من النخب الحاكمة في الدول العربية ذات الخبرة السلطوية على الانفتاح الديمقراطي لا يعكس نوعاً من التطور الطوعي والاخلاقي وإنما محاولة هذه النخب التخفيف من وطأة المخاطر الناجمة عن غياب التعددية، ويكون للتعددية ومن وجهة نظر النخبة وطبقتها الدفاعية على ثلاثة أصعدة[29] :

1 ـ توفير شرعية بديلة بعد انهيار مشروعها القومي.

2 ـ ايجاد تعويض معنوي للحرمان الاقتصادي والفشل التنموي الذي انتهت إليه تجاربها في ظل نظم تقوم على رأسمالية الدولة.

3 ـ تشتيت النخب السياسية المنافسة للنخبة الحاكمة وتحجيمها.

خصائص التعددية في الوطن العربي

يمكن القول بأن الانتقال نحو التعددية السياسية في الوطن العربي يتسم بعدة خصائص عامة اكتسبتها هذه التعددية من خلال الظروف والعوامل التي دفعت العديد من النظم السياسية العربية بالتحول نحو التعددية، وهذه الخصائص تتمثل فيما يلي :

1 ـ أنها تعددية تقودها في معظم الحالات نخب سلطوية

تمثل التجارب العربية في التحول نحو التعددية نموذجا تقوده النخبة التي مارست الحكم بشكل سلطوي في السابق. ومن المعروف أن التحول نحو التعددية يعني الانفتاح الديمقراطي الذي يحمل في طياته تغيراً جوهراً في طبيعة النظام السياسي وممارسته وبالتالي انتقال السلطة إلى نخبة جديدة تكون أكثر ملائمة لمرحلة الانفتاح الجديد[30].

ففي جميع الدول العربية التي أعلنت التحول نحو الديمقراطية بقيت نفس النخب السياسية مستمرة في السلطة، ففي مصر مثلاً كان أنور السادات جزءاً من النخبة

(29) أماني عبد الرحمن صالح. التعددية السياسية في الوطن العربي. دراسة للنموذج المصري ـ المغربي، الفكر الإستراتيجي العربي، العدد، تشرين الأول 1991، ص 91.

(30) نفس المرجع، ص 89.

التراجع مظهر التهرب من تحمل المسؤولية لا القيادة إلى مجتمع جديد أفضل، كون الرؤية المستقبلية عند ربان السفينة شبه معدومة»[25].

إن رغبة الأنظمة السياسية في التخلص من أعباء السياسة الاقتصادية الرعوية واستحالة الاستمرار بها دفعت هذه الأنظمة نحو الانفتاح الاقتصادي، وقد رافق هذا الانفتاح مبادرات في طريق الديمقراطية التي أصبحت تحتل أهمية متزايدة[26].

وباستمرار سياسات الانفتاح الاقتصادي وتشجيع القطاع الخاص وتسهيل عمليات الاستثمار الأجنبية وتقليص الدور الرسمي المهيمن على الاقتصاد القومي اتسعت الفجوة بين الطبقات الاجتماعية وحدث تفاوت كبير بينها وأصبحت هناك مصالح اقتصادية متنوعة وأنشطة اقتصادية مختلفة من قطاعات عامة وخاصة، وكذلك حرمان فئات شعبية كبيرة من ثمار سياسات التحول للقطاع الخاص أو الهجرة إلى البلدان العربية أدى إلى اهتزاز شرعية الأنظمة الحاكمة[27].

ومن جهة أخرى يقول الأمير الحسن بن طلال «إن مسيرة الدولة القطرية وماحققته من تنمية اقتصادية واجتماعية قد أدت إلى خلق تكوينات اقتصادية واجتماعية جديدة، لعل أهمها الطبقة الوسطى الحديثة والطبقة العاملة الصناعية الجديدة، وقد نشأ مع هاتين التكوينتين العديد من التنظيمات النقابية والمهنية، وبذلك أضيف للتنوع التقليدي تنوع اجتماعي جديد، وأصبحت مجتمعاتنا العربية، بالتالي أكثر كثافة في تعدديتها الاجتماعية. ومع ذلك تلكأت نظمنا السياسية في هذا الجانب من استيعاب التغيرات الاجتماعية الجديدة وإيجاد الصيغ المناسبة الخلاقة للتعامل معها في إطار الوحدة الوطنية والتكامل القومي[28]».

وقد جاءت استجابة بعض النظم الحاكمة بمحاولة إضفاء مسحة ليبرالية على الحياة السياسية حتى لا يبدو أن هناك تناقضا بين التوجهات الاقتصادية الجديدة وما نجم عنها من نتائج وبين التوجهات السياسية التي تبعها النظام.

---

(25) إيليا حريق. الدولة الرعوية ومستقبل التنمية العربية. المستقبل العربي. العدد 121، أذار 1979، ص 10.

(26) نفس المرجع ص 10 ـ 11.

(27) أحمد ثابت. مرجع سابق ص 10.

(28) الأمير الحسن بن طلال. مرجع سابق ص 4.

إن من أهم ما أنتجته الأحداث والضغوط هو معرفة النخب الحاكمة بطبيعة الأزمة والطريق المسدود الذي وصلت إليه وأن حل هذه الأزمة مع الشعوب لا يكون باستخدام العنف أو تجاهلها كما كان يحصل في السابق وإنما يكون الحل بإعادة مد الجسور مع الشعب ومحاولة التفاهم معه[23]. ذلك أن الشعوب أصبحت أكثر وعياً بحقوقها وحرياتها لا سيما بعد فشل الدولة القطرية في الإحتواء الايديولوجي والاجتماعي وعدم قدرتها على اختراق المجتمع المدني أو التغلغل في نسيجة العضوي[24].

من هنا اتجهت الأنظمة في بعض الدول العربية لاستيعاب هذه القوى أو التيارات في إطار صيغ وأشكال محكومة للتعددية السياسية وذلك غير تنظيمها في قنوات شرعية هي الأحزاب السياسية التي يتم دمجها في النظام السياسي من خلال التفاوض وتقديم التنازلات بين النظام الحاكم والتنظيمات السياسية الأخرى.

4 ـ تفاقم الأزمة الاجتماعية والاقتصادية

لقد دخلت الدول العربية مع بداية عقد الثمانينات في مجموعة من الضغوط الداخلية المتراكمة الناجمة في بعض الأحيان عن عدم القدرة على توفير الخدمات الأساسية مثل التعليم والصحة والإسكان والمرافق العامة، ثم تخلي الدولة عن توفير فرص عمل للباحثين عن الوظائف سواء في القطاع العام أو الخاص مما أدى إلى ازدياد رقعة الفقر وإنتشار البطالة بين صفوف الكثير من التعلمين وغيرهم.

إن إخفاق الدولة الرعوية كما يقول إيليا جريق «في تقديم الخدمة السليمة للجمهور وتعثر المسار الاقتصادي ومستوى المعيشة المرجوء جميعها عملت على إضعاف ما كان يتمتع به الحاكم من شرعية سياسية، وفي كثير من الأحيان تقويض تلك الشرعية. وهنا بدأت الدولة تتراجع بشكل حذر عن التدخل الاقتصادي الكلي. وقد أخذ ذلك

(23) برهان غليون. مرجع سابق، ص. 11.

(24) انظر في ذلك، غسان سلامة. المجتمع والدولة في المشرق العربي. مشروع استشراق مستقبل الوطن العربي، بيرورت، مركز دراسات الوحدة العربية 1977. وكذلك بهجت قرني. «وافدة متغربة، لكنها باقية» تناقضات الدولة العربية القطرية. المستقبل العربي. العدد 105، تشرين الثاني 1978.

الإنسان وحرياته، وبمستوى المشاركة الشعبية ومساهمة الشعوب في صنع مستقبلها، ولذلك ظهرت الأصوات التي تنادي بأن الحرية السياسية بكل ضماناتها هي الأساس القوي لبناء التنمية الشاملة، وهي كذلك حجر الزاوية في بناء قاعدة داخلية صلبة لمواجهة المعضلات الاجتماعية والاقتصادية والتحديات الخارجية التي تحدق بالأمة[20].

3 ـ تعرض النخب الحاكمة لمخاطر أمنية شديدة

فقد وصلت المخاطر الأمنية والتهديدات إلى درجة العنف والتي كادت أن تعصف بالنخب الحاكمة ومثال ذلك الجزائر عام 1988 واليمن الجنوبي قبل الوحدة عام 1986. مما جعل هذه النخب تعترف بوجود قوى سياسية فاعلة ومؤثرة خارج نطاق النظام الحاكم تمتلك القدرة على تعريض النظام لضغوط شديدة تفوق في تهديداتها مخاطر النظام التعددي، وفي نفس الوقت أدركت هذه النخب أن السماح للتعددية يخفف من وطأة وإثارة المخاطر عليها.

ويعود سبب المخاطر الأمنية إلى أن الأنظمة السلطوية تلجأ عادة إلى إعلان قنوات المشاركة السياسية والتعددية وهذا يؤدي بدوره إلى زعزعة دعائم شرعية النظام السياسي وتدني فعاليته، ويهدد شرعية وجود الدولة نفسها مما يدفع بالجماهير إلى كسر جدار خوفها من قهر الدولة وإرهابها وتبدأ في استخدام السلاح ضد الدولة ورموزها[21].

ويقول الأمير الحسن بن طلال : «أن تلكؤ الدولة القطرية في الاعتراف بالتعددية التي ورثناها من المجتمع التقليدي أو التي استحدثناها في مجتمع ما بعد الاستقلال، وتعثرنا في إيجاد الصيغ المناسبة والخلاقة في التعامل معها سياسيا، يعتبر في نظري هو المسؤول الأول عما شهدته وتشهده بعض أقطارنا من احتقان اجتماعي ـ سياسي أدى في بعض الحالات إلى صراعات دموية مسلحة»[22].

---

(20) علي الدين هلال وآخرين. مرجع سابق، ص 314.

(21) سعد الدين إبراهيم وآخرين. المجتمع والدولة في الوطن العربي. مشروع استشراق مستقبل الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية. بيروت 1977، ص 308.

(22) الأمير الحسن بن طلال. كلمة سموه في إفتتاح ندوة التعددية السياسية في الوطن العربي، عمان، 26 ـ 27 /3/ 1979. المنتدى. العدد 33، نيسان 1979، ص 4.

الوطنية، التكامل القومي، إنجاز التنمية، حماية الاستقلال الوطني وتحرير الأرض العربية.

ومن يستقرئ الوضع العربي منذ الخمسينات وحتى منتصف السبعينات يلاحظ أن النظرة إلى الديمقراطية كانت تتسم بالشك والريبة في معظم الأحيان، إذ أن النخب الحاكمة كانت تدعي أن الحريات الديمقراطية تقف حجر عثرة في طريق التنمية الشاملة، فلا ينفع مع التنمية من الأنظمة السياسية إلا النظام الشمولي الذي يقتضي مركزية التخطيط والتفاف الشعب من حوله[17]. كما أن الديمقراطية تتناقض مع الاستعدادات الجارية لخوض معركة المصير مع إسرائيل والتي أبرزها الشعار العربي المعروف بأن «لا صوت يعلو فوق صوت المعركة»[18].

إلا أن الأهداف لم تتحقق في غياب الديمقراطية والتعددية بل حدث نوع من التراجع عما كان قد تم في الماضي، فقد تم تجويف الاستقلال من الداخل، وأعيدت التبعية للخارج من جديد عبر طبقات استفادت من دورها الوطني في مرحلة التحرر من الاستعمار، ولم تتحقق التنمية عند مستوياتها المطلوبة، ولم تنسحب إسرائيل من الأراضي العربية التي احتلتها، ناهيك عن السلبيات التي صاحبت أنظمة الحزب الواحد والأنظمة الشمولية في الوطن العربي من هيمنة الشخص الحاكم واستغلال النخب الحاكمة لمواقعهم كستار لممارسة الفساد السياسي والإداري. كما ساهم غياب الديمقراطية في تكريس العلاقات التقليدية المتخلفة، وإثارة النعرات الطائفية والمذهبية والعرقية والعشائرية، مما جعل الوحدات الوطنية للكيانات القائمة مهددة بكل أنواع التناحر والحرب الأهلية على اختلاف أنواعها[19].

ونتيجة لهذه التراكمات السلبية التي تكونت في ظل الأنظمة السلطوية وفشلها الواضح في تحقيق الشعارات التي رفعتها على مدى الأعوام بات واضحاً أن مستوى التنمية البشرية يرتبط بمستوى ما يحققه النظام السياسي في مجال احترام حقوق

(17) على الدين هلال وآخرين: الديمقراطية وحقوق الإنسان في الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربي. بيروت، 1973. ص 313 ـ 314.

(18) سعد الدين إبراهيم وآخرين. أزمة الديمقراطية في الوطن العربي. مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت 1974، ص 13.

(19) معن بشور. مرجع سابق، ص 13.

دعمها في الحصول على المساعدات الاقتصادية أو من أجل الحفاظ على استمرار النخبة الحاكمة في السلطة.

ولكن يجب الانتباه إلى أن هذا التوجه العالمي يعتمد في مواقفه وتحركاته على إزدواجية المقاييس والمعايير. فالدول الغربية لا تهتم بحقوق الإنسان والحريات العامة إلا في البلاد التي لا تنطوي تحت لواء المركز وتنفذ مشيئيته، «وهي لا تتورع عن أن ترفع لواء هذه الحقوق والحريات بأعلى صوتها في بلد معين، وتصمت صمت القبور عن انتهاكات مروعة لها في بلد مجاور... وفي المثال الجزائري أوضح مثال، حيث لم تتورع دول عريقة في ادعاءاتها الديمقراطية عن رفض نتائج الانتخابات النيابية»[14]. فالولايات المتحدة الأمريكية مثلا ترفع شعار الديمقراطية وحقوق الإنسان إذا كان هذا التصرف يظهر تفوقها الأخلاقي والسياسي ويعلن هيمنة قيمها وعقائدها على غيرها من النظم الأخرى. ولكن الهدف من ذلك، ليس تعميم هذه القيم بل استثمارها لغايات دعائية من أجل تأكيد الحق في القيادة العالمية وبالتالي تأمين أدوات التحكم بالسياسات الوطنية والحصول على حصة الأسد في توزيع الموارد الأولية[15].

على الرغم من ذلك، فإن هذا لا يعني أن العالم لم يشهد تطورات إيجابية وملموسة في هذه المسألة. ويمكن للدول العربية الاستفادة من هذه الحركة العالمية للدفاع عن حقوق الإنسان والحريات الديمقراطية. ولكن الدول العربية لا تستطيع أن تعتمد في إرساء التعددية والمحافظة عليها، على هذه الحركة العالمية والتي تقودها الدول الغربية خاصة وأن الأخيرة قد دعمت الكثير من الأنظمة التي انتهكت حقوق الإنسان وكبتت حرياته ولم تفسح المجال لضمان التعددية الفعلية[16].

2 - فشل الأنظمة السلطوية في تحقيق أهدافها المعلنة

أعلنت الأنظمة التي تتسم بالطابع السلطوي وأنظمة الحزب الواحد عند توليها السلطة في مرحلة ما بعد الاستقلال أنها تسعى لتحقيق أهداف عليا تشمل الوحدة

(14) معن بشور. أزمة الديمقراطية في الوطن العربي. المنابر. العدد 85، حزيران - تموز 1994، ص 18.

(15) برهان غليون. الديمقراطية العربية: جذور الأزمة وآفاق النمو. في كتاب حول الخيار الديمقراطي: دراسات تق - مركز دراسات الوحدة العربية بيروت، 1992، ص 112.

(16) أحمد ثابت. مرجع سابق، ص 2.

على شكل وعود سياسية بانتظار إعادة صياغة القوانين والأنظمة التي تمكن من إرساء قواعد الانتقال نحو التعددية.

ومن الملاحظ أن هناك اجتهادات متعددة من الباحثين العرب الذين حاولوا تفسير عوامل التحول نحو التعددية، ولكن يمكن استعراض أهم هذه العوامل فيما يلي :

1 - التحول الايديولوجي الجاري على الصعيد الدولي :

أدت التغيرات السريعة التي حدثت في أوربا الشرقية إلى الإطاحة بجميع الأنظمة الشيوعية الواحدية، حيث كان للتغيرات والاصلاحات (البرويسترکا و الغلاسنوث) التي بدأها الرئيس السوفياتي مخائيل غورباتشيف منذ مجيئه للسلطة في عام 1985 أكبر الأثر في إحداث هذه التطورات الجوهرية في أنظمة الحكم الشمولية[13]. وإن انهيار هذه الأنظمة فتح المجال أمام جميع الأنظمة الواحدية لإعادة حساباتها الداخلية في معظم دول العالم، فالتجارب أثبتت أن الاشتراكية وتأمين حقوق الإنسان الاجتماعية لا يمكن أن تكون بديلا عن حقوق الإنسان وحريته في التعبير وإبداء الرأي، وهي كذلك ليست بديلا عن سيادة القانون والاعتراف بتعدد الآراء و القوى السياسية داخل المجتمع.

لقد أصبح التوجه العالمي نحو الأفكار والقيم الديمقراطية والدفاع عن حقوق الإنسان من أهم القضايا التي توليها الدول الغربية وخاصة الولايات المتحدة الأمريكية الاهتمام الأكبر في تعاملها مع الدول النامية، وذلك على أساس مدى استجابتها لتلبي النظام الديمقراطي واحترامها للتعددية السياسية و حقوق الإنسان، لا سيما وأن بعض الدول العربية تسعى إلى توثيق عرى علاقاتها مع الولايات المتحدة والغرب. ويبدو أن بعض الدول العربية التي أعلنت التحول نحو التعددية تسير بشكل محدود وبطيء، ولا يسمح لكافة التيارات بالتعبير عن نفسها، مما يعني أن هذه الأنظمة قد اتخذت من الإعلان وسيلة دعائية موجهة نحو الدول الغربية من أجل كسب

(13) أحمد ثابت. التعددية السياسية في الوطن العربي: تحول مقيد وآفاق عائمة، المستقبل العربي، العدد 100، كانون الثاني، 1992، ص 6.

ويعني الاعتراف بالتعددية السياسية داخل المجتمع، ضرورة أن يؤمن النظام القانوني لكافة الفئات الاجتماعية الحق في التنظيم المستقل والتعبير عن آرائها، وضرورة التسليم بالطموحات المشروعة لمختلف الفئات الاجتماعية في سعيها للوصول إلى السلطة السياسية تحت مظلة تنظيم تشريعي يسمح بذلك ويقننه[10]. ويوضح غسان سلامة معنى التعددية السياسية وسبب وجودها بأنه إنشاء الطريقة المؤسسية التي تسمح لأحد أطراف التعددية بالوصول للسلطة مكان الطرف المسيطر حاليا. ومن يتجاهل هذه القاعدة البديهية يتخبأ وراء إصبعه[11].

ويمكن تحديد مفهوم التعددية على ضوء التعريفات السابقة بأنه تعدد القوى والإرادات التي تصنع السياسات والقرارات ضمن إطار الدولة والقانون : وبحيث يشارك جميع الأفراد والطوائف والأحزاب في العملية السياسية بصورة متوازنة.

وتشمل التعددية كذلك الإقرار بالتنوع الاجتماعي والذي يلازمه تمايزات ثقافية وعرقية ودينية تلبي الحاجات الأساسية للجماعات التي تعيش في الدولة، بما يضمن احترام الرأي الآخر وتداول السلطة وقبول منطق الحوار والاختلاف تحت مظلة تنظيم قانوني يضبط العملية السياسية وتحول دون اللجوء إلى الصراع أو أي مظهر من مظاهر العنف السياسي[12].

عوامل الانتقال نحو التعددية

بالرغم من أن هناك بعض العوامل و الظروف الخاصة التي أدت بكل دولة عربية إلى الانتقال نحو تعزيز التعددية في السنوات القليلة الماضية، إلا أن هناك بعض العوامل والأسباب المشتركة التي دفعت معظم الدول العربية إلى القبول بفكرة التعددية السياسية مع اختلاف المظهر الذي اتخذه شكل هذه التعددية سواء كانت مقيدة أو

(10) محمد نور فرحات. التعددية السياسية في العالم العربي: الواقع والتحديات، الوحدة. العدد، 91 نيسان 1992، ص 8.

(11) غسان سلامة. حالة التعددية السياسية في المشرق العربي. في كتاب التعددية السياسية في الوطن العربي، مرجع سابق، ص 148.

(12) محمد نور فرحات. مرجع سابق، ص 8.

3 ـ يمكن أن توجد أسس هذه الكتل المختلفة أو التجمعات المتباينة في الأصول العرقية المشتركة أو في وحدة اللغة أو الطائفة أو تشابه العادات أو الإقامة المشتركة في إقليم محدد[7].

ويري بعض المفكرين أن التعددية هي إحدى الوظائف المحتملة للتحديث، حيث تؤدي بعض نتائج عملية التحديث عندما لا تتم عن طريق سلطة مركزية إلى تخصيص ووضوح نسبي في تقسيم العمل، الأمر الذي ينجم عنه ظهور مصالح محددة داخل المجتمع مرتبطة ببعضها البعض ولكنها في نفس الوقت تتمتع بشيء من الاستقلالية. وتعبر هذه المصالح بكافة أشكالها السياسية والاقتصادية والاجتماعية عن نفسها برؤى سياسية وفكرية تعيش في حالة توازن. ومن هنا تنشأ التنظيمات والمؤسسات في إطار المجتمع الواحد. وعلى المدى البعيد فإن التعددية قد تكون مدخلا للديمقراطية إذا ما قامت مؤسسات المجتمع على تعميق وتطوير حقوق الأفراد فيه[8].

والنظر إلى التعددية كمدخل للديمقراطية يقودنا إلى ما أشار إليه علي الدين هلال بأن التعددية ترتكز على أساسين :

1 ـ الحق في تكوين الأحزاب السياسية دون تدخل من الدولة، أي من المواطنين في التجمع الطوعي في شكل أحزاب سياسية لها برامج وأهداف إلى آخره.

2 – حق المواطنين في تكوين نقابات وجمعيات وأندية رياضية وجمعيات خيرية دون تدخل من الدولة. وهو ما يعرف اليوم بـ «تنظيم المجتمع المدني»[9].

---

(7) Young, C. The Politics of Cultural Pluralism, Wisconsin. The University of Wisconsin Press. 1976. PP. 12 - 13.

نقلا عن سيد يسين. التعددية والمسألة السياسية في الوطن العربي «ملاحظات أولية» الأفق العربي. المركز الأردني للدراسات والمعلومات،. العدد 9، شباط 1978، ص 39 ـ 40.

(8) وليد قزيها، التجربة المصرية: تعددية أم تراجع الدولة المحتكرة. في كتاب أشغال ملتقى التعددية الإجتماعية، التعددية السياسية والديموقراطية، تونس. 12 ـ 17 أذار، مركز الدراسات والأبحاث الإقتصادية والإجتماعية، الجامعة التونسية. تونس 1991، ص 51 ـ 52.

(9) علي الدين هلال. نحو معايير محددة الإتجاه. في كتاب التعددية السياسية والديموقراطية في الوطن العربي. منتدى الفكر العربي، عمان 1989، ص 339.

جماعات عرقية أو دينية أو ثقافية مختلفة تعيش مع بعضها البعض في إطار دولة واحدة[5].

ويشير محمد عمارة إلى أنه «حسب كل حضارة من الحضارات هناك تعددية في المذاهب ومدارس الفكر وفلسفاتها، وتيارات السياسة وتنظيماتها، وقد يكون في بعض الحضارات تعددية في القوميات واللغات والأوطان، وتتمايز وحدات التعددية في الخصوصيات المتعددة، مع اجتماعها كلها في رابط الحضارة الواحدة وجامعها[6].

ومن التعاريف الهامة أيضا ما قدمه كرافورد يونج الذي اعتمد على ثلاث مكونات أساسية في تعريفه للتعددية.

1 ـ التعددية ينبغي أن ينظر إليها في علاقاتها بمجال تسلطي ويعني به الدولة ذات السيادة الإقليمية أو ما يتعلق بها من نظام سياسي و التي يتحدد بوضوح قاطع الحدود والتي بناء عليها تعرف جماعة من الجماعات في المجتمع نفسها وقواعد التفاعل بين هذه الجماعات.

2 ـ تكون هناك تعددية حين تكون هناك على الأقل كتلتين اجتماعيتين وسياسيتين لهما دلالة والتي يمكن للباحث وللفاعلين فيها أن يتعرف عليها، والتي تصبح المناقشة والتفاعل بينها يمثل ملمحا هاما من ملامح عمليات التبادل السياسي التي تجري في إطار النموذج الشامل للنظام السياسي.

---

(5) انظر:

- American Heritage Dictionary of the Englich Languge, edited by William Morris. New York, Heritage Publishers. 1969. P. 1009.
- Allan Rosas. Democracy and human Rights, In Allan Rosas and Jan Helgesen (eds), Human Reghts in a changing East-West Perspechre, London pinter Publishers 1990. P.43.

(6) محمد عمارة. التعددية... الرؤية الإسلامية والتحديات الغربية. الجامعة الإسلامية. العد 2، نيسان ـ حزيران 1994. ص 68.

وتهدف هذه الورقة إلى تعريف ظاهرة التعددية والبحث في العوامل التي ساهمت في التحول نحو التعددية، بالاضافة إلى دراسة خصائص هذا التحول وطبيعة المعوقات التي تواجه هذه التجربة وما هي آفاقها المستقبلية.

مفهوم التعددية

تفهم التعددية بدلالة نقيضها المتمثل بالواحدية وتشير التعددية إلي الاختلاف والتنوع والتعدد القائم على التمييز والخصوصية بعكس الواحدية التي لا أجزاء لها.

وتعرف التعددية Pluralism على أساس أنها فكرة تعكس الاختلاف في حاجات وطموحات ومصالح الأفراد والجماعات في المجتمع، ويمكن النظر إليها كنظرية ترفض حالة القوة المنفردة أو الموحدة أو الكلية وتؤيد بدلا من ذلك فكرة انتقال السلطة واستقلال المؤسسات التي تمثل أو تعكس انهماك وانخراط الفرد في المجتمع[1]، كما تشير التعددية إلى أهمية الديمقراطية والحرية في استمرار تعدد واستقلالية المؤسسات السياسية والاقتصادية[2].

وهناك من ينظر إلى التعددية من خلال نقيضها على أساس أن الأنظمة والعقائد الشمولية هي نقيض التعددية[3]، وينظر البعض الآخر إليها على أساس أنها ترتيبات أو إجراءات لمؤسسات معينة في المشاركة وتوزيع السلطة الحكومية[4]. وتعرف أيضا بأنها المقوم الأساسي للديمقراطية وحقوق الأنسان في المجتمع الذي يتميز بوجود

---

(1) Simpson J.A and E.S.C. Weiner (eds). The Oxford English Dictionary, second edition, Vol. XI. Oxford: Clarendon Press. 1989, P.1089.

(2) Peter H. Russell. Pluralism, Political, in Adam Kuper and Jessica Kuper (eds). The Science Encyclopedia, London: Roultedge Kegan Paul, 1985. PP.602 - 603.

(3) Stanisilaw Ehrlich. Oblicza Pluralizmow Faces of Pluralism. Warszaw PWN 1980. P.378.

(4) Henrys Kuriel. Pluralism in David L. Sills (ed.) International Encyclopedia Of social sciences, Wol XII. USA. The Macmillas Company & The Free Press. 1968. P.164.

العامة. وأصبح واضحا أن العدالة الاجتماعية وتحقيق التنمية وغيرها من الشعارات التي رفعت في السابق ليست بديلا ولا يمكن أن تكون بديلا عن الدفاع عن حقوق الإنسان واحترام كرامته وآدميته وحرياته الأساسية والتي تشمل حرية الرأي، حق التعبير والمشاركة حق الحصول على فرص متساوية والاعتراف بتعدد القوى والجماعات السياسية وحقها في تكوين المؤسسات والتنظيمات التي تعبر عنها وتحمي مصالحها وتتيح لها المشاركة في الحياة السياسية.

إن التطورات التي حصلت في الوطن العربي على امتداد العقود الماضية في جميع المجالات الاقتصادية، الاجتماعية والسياسية بما في ذلك الزيادة الهائلة في عدد السكان، وما ترتب عليه من اعتماد البلاد العربية على الاستيراد من الخارج بسبب تزايد الطلب على السلع الغذائية وضعف الانتاجية بل وتدهورها في كثير من الحالات أدى إلى جعل هذه البلاد مهددة في أمنها الوطني لعجزها عن تلبية مطالب واحتياجات شعوبها في الداخل ؛ وعدم قدرتها على مجابهة الهيمنة الاستعمارية من الخارج، وقد اتجهت بعض هذه الدول منذ منتصف السبعينات إلى اتباع سياسات الانفتاح الاقتصادي وإعطاء القطاع الخاص دورا هاما في الاقتصاد نظرا لضعف الدولة وعدم قدرتها على القيام بالمهام الرعوية التي كانت قد أوكلت لنفسها القيام بها، مما أدى إلى بروز مصالح وقوى اقتصادية واجتماعية جديدة ومتعددة. ولكن هذه الدول بقيت محافظة على طبيعتها السلطوية ولم تمنح المزيد من الحريات السياسية الليبرالية التي عادة ما تواكب التطور الذي يحصل في الحريات الاقتصادية.

إن الأحداث والتطورات التي مرت بها الدول العربية قد مكنتها من تجاوز مراحل عديدة بكاملها، وأنها تفرض كذلك على جميع القوى بما فيها تلك التي بقيت لفترة طويلة متمسكة بالممارسة الواحدية السلطوية أن تفتح النقاش في موضوع التعددية على امتداد الوطن العربي وذلك بما يلائم روح العصر وشروطه وتحدياته. وقد أدركت بعض الدول العربية : تونس، الجزائر، مصر، اليمن، الأردن، المغرب، الخليج العربي والسودان ضرورة القيام ببعض الاصلاحات السياسية والتشريعية التي تهيىء الأجواء والظروف لتعددية سياسية وحزبية وذلك تجسيدا لنوعية الآمال التي تحرك الشعوب العربية واحتواء لبؤر التوتر والتهديدات الداخلية والخارجية.

التعددية السياسية في الوطن العربي

دراسة في الأسباب والخصائص والآفاق المستقبلية

عبد الفتاح الرشدان*

شهد الوطن العربي خلال السنوات القليلة الماضية تحولات ومطالب سياسية واجتماعية تضغط باتجاه تعزيز الديمقراطية وإقرار التعددية السياسية واحترام حقوق الإنسان، وأخذ يظهر على الساحة الفكرية تفاعل جديد مع إشكالية الديمقراطية حيث أصبحت تحتل المرتبة الأولى في سلم الأولويات السياسية من خلال انتقال قضية المحافظة على حقوق الإنسان إلى الواجهة، ومن خلال الاهتمام بالمؤسسات الدستورية ومؤسسات المجتمع المدني، ومن خلال طرح مسألة التعددية كقضية مركزية في الحياة السياسية العربية. ورغم كل المصاعب والمعوقات فإن مسألة التعددية ما زالت هي محور النشاط الجماعي العربي والسبيل لتحقيق الأهداف الأخرى التي تتمثل في التنمية والوحدة والأمن.

لم تعد الدعوة إلى الديمقراطية والحريات السياسية والتعددية Pluralism والتي تعتبر إحدى التحديات السياسية التي تواجه النظم السياسية نوعا من الارتداد والخروج عن قضايا العدالة الاجتماعية وتحقيق مصالح الطبقات الشعبية وحماية الأمن القومي، حيث كانت هذه القضايا تطغى على أولويات العمل السياسي للأنظمة الحاكمة في مراحل ما بعد الاستقلال وحتى منتصف السبعينات. فقد دلت التجارب على إخفاق عملية التنمية والتحرر الاقتصادي في ظل غياب المشاركة الشعبية واحتكار النخبة أو الحزب المسيطر أو حتى فئات محدودة على صنع القرار والتحكم برسم السياسات

(*) أستاذ بجامعة مؤتة.

بحيث تكون الدولة، أو الشخص الدولي المعني، مسؤولة عن الأعمال الضارة غير المحظورة إلى جانب مسؤوليتها عن الأفعال غير المشروعة[38].

هذا التقسيم يعكس التطور الحالي في قانون المسؤولية الدولية، ويجد أساسه في الفقه الدولي والاجتهادات القضائية والاتفاقيات الدولية وأعمال تدوين وتنمية القانون الدولي. فنتيجة للتقدم العلمي والتكنولوجي، أصبحت الأنشطة المشروعة ذاتها تحدث أضرارا جسيمة دفعت خطورتها إلى البحث عن أساس جديد لتغطية حالات المسؤولية الدولية عن الأضرار العابرة للحدود التي لا يشملها مفهوم الخطأ ولا تدخل في عداد الأفعال غير المشروعة دوليا.

(38) د. عبد الواحد الناصر، قانون العلاقات الدولية : النظريات والمفاهيم الأساسية، الرباط 1994، ص. 207 وما يليها.

خاتـــمـــة

المسؤولية الدولية بمفهومها التقليدي يقصد بها العلاقة القانونية التي تنحصر في الدولة فقط وتنصب على الحقوق والواجبات التي يمكن اكتسابها أو تحملها بمقتضى الأهلية القانونية الدولية. وطبقا لهذا المفهوم فالمسؤولية تثار بين الدول فقط، بمعنى أن الدولة وحدها هي التي تلتزم بإصلاح الضرر أو التعويض عن الفعل غير المشروع، وهي وحدها التي يحق لها إثارة المسؤولية الدولية في مواجهة دولة أخرى استنادا إلى حقها في مراقبة حسن تطبيق قواعد القانون الدولي أو ممارسة الحماية الدبلوماسية لفائدة رعاياها.

هذا المفهوم التقليدي يحصر المسؤولية الدولية في أفعال معينة هي الأفعال غير المشروعة ويعتبر المسؤولية الدولية علاقة قانونية ثنائية فيما بين الدولة المتضررة والدولة الفاعلة. لكن المسؤولية الدولية في المفهوم الحديث تتخطى حاجز الأفعال غير المشروعة وتتعدى إطار العلاقة القانونية الثنائية. فالأفعال المولدة للمسؤولية الدولية[37]، قد تكون من قبيل الأفعال غير المشروعة دوليا، وهذا هو الأساس التقليدي للمسؤولية الدولية، وقد تكون من قبيل الأفعال غير المحظورة دوليا، وهذا هو الأساس الجديد للمسؤولية الدولية،

(37) الفقهاء الفرنسيون يستعملون تعبير «fait générateur» للدلالة على الفعل المولد للمسؤولية الدولية. ورغم هذه الخصوصية اللغوية فإن تحليل المضمون يضطرهم إلى التمييز بين الفعل غير المشروع «fait illicite» والفعل المشروع «fait licite» . انظر كمثال على ذلك :

- Pierre - Marie Dupuy. «Le fait générateur de la responsabilité internationale des Etats», RCADI. 1984. t. 188, pp. 13- 133. Droit international public, op. cit. pp. 329-341.

وقد استعمل البعض ترجمة عربية للمصطلح المذكور هي "الواقعة المحركة للمسؤولية". انظر في هذا الشأن د. عصام زناتي، مفهوم الضرر في دعوى المسؤولية الدولية، دار النهضة العربية القاهرة 1995 (159 صفحة)، ص. 5.

موضوعة تحت ولاية تلك الدولة أو تحت سيطرتها[36] ولذلك فإن الأنشطة المعنية بالمشروع هي :

- الأنشطة التي تجري في إقليم إحدى الدول أي في مناطق تمارس عليها الدولة سلطتها السيادية.

- والأنشطة التي تتم تحت ولاية الدولة أي الأنشطة التي تكون الدولة مرخصة بموجب القانون الدولي في أن تمارس عليها اختصاصها وسلطتها. ومثال ذلك ولاية دولة العلم على سفينة أو ولاية دولة على أنشطة تدور في الفضاء الخارجي.

- الأنشطة التي تجري تحت سيطرة الدولة ومثال ذلك الأنشطة التي تمارسها الدولة بحكم الواقع كما في حالات التدخل والاحتلال والضم غير المشروع التي لم يعترف بها في القانون الدولي.

والمعيار الثالث وهو أن الأنشطة المشمولة بمشاريع المواد يتعين أن تنطوي على "مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود". ومصطلح المخاطر يشمل الاحتمالات المستقبلية، ومثال ذلك أن مستودعا مأمونا يمكن أن يصبح متسما بالخطورة نتيجة لزلزال بحيث يكون الاستمرار في تشغيل المستودع نشاطا منطويا على مخاطر.

والمعيار الرابع وهو أن يكون الضرر الجسيم العابر للحدود قد حدث بسبب النتائج المادية لتلك الأنشطة ومثال ذلك أن تخزين الأسلحة يمكن وصفه بأنه نشاط ينطوي على خطر كامن بإحداث كارثة بسبب طبيعة الخواص التفجيرية أو الاحتراقية للمواد المخزنة.

(36) انظر نص المادة 2 الفقرة "ب".

ويتكون الفصل الثالث من المواد 20 إلى 22 وهي تتناول التعويض وأشكال الجبر الأخرى عن الضرر الذي وقع فعلا، بما في ذلك التعويض الذي قد يكون الحصول عليه متاحا أمام المحاكم الوطنية للدولة المصدر أو الذي قد ينبع من ترتيبات تعقد بين تلك الدولة ودولة أو أكثر من الدول المتأثرة الأخرى، والعوامل التي يجب مراعاتها عند التفاوض وعدم التمييز بين الأشخاص الذين يلحق بهم ضرر جسيم عابر للحدود على أساس الجنسية أو الإقامة أو مكان الإصابة.

ب ـ المعايير المعتمدة في مشروع لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية عن الأفعال غير المحظورة

الأنشطة التي تنطبق عليها مواد مشروع لجنة القانون الدولي بشأن النتائج الضارة للأفعال غير المحظورة دوليا هي أحد الأنشطة التالية أو كلاهما :

" أ ـ الأنشطة التي لا يحظرها القانون الدولي التي تنطوي على مخاطر إيقاع ضرر جسيم عابر للحدود؛ أو

ب ـ الأنشطة الأخرى التي لا يحظرها القانون الدولي التي لا تنطوي على المخاطر المشار إليها في الفقرة الفرعية "أ" ولكنها تتسبب مع ذلك في مثل هذا الضرر بسبب نتائجها المادية"[35].

ومؤدى ذلك أن هذه المواد أخذت بأربعة معايير لتحديد نطاق مشروع المواد ككل وهي :

المعيار الأول هو معيار المشروعية الأصلية لأن المواد تنطبق فقط على "الأنشطة" التي لا يحظرها القانون الدولي" مما يعني استبعاد الأنشطة التي تدخل في عداد "الأفعال غير المشروعة دوليا".

والمعيار الثاني هو أن يترتب على هذه الأنشطة "غير المحظورة" ضرر عابر للحدود، وهو الضرر الذي يقع في إقليم دولة غير الدولة المصدر أو في أماكن أخرى

(35) انظر نص المادة الأولى من المشروع المذكور.

بمسؤولية الدول إزاء الأعمال غير المشروعة دوليا على أن تضطلع في وقت مناسب بإجراء دراسة مستقلة تتعلق بالمسؤولية الدولية عن الأضرار الناجمة عن النشاطات المشروعة[31].

وعملا بتوصيات الجمعية العامة قررت لجنة القانون الدولي إدراج موضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي في برنامج نشاطها وأنشأت بالفعل فريقا عاملا للنظر بطريقة أولية في نطاق الموضوع وطبيعته في دورتها الثلاثين المعقودة في عام 1978[32].

الجمعية العامة حثت لجنة القانون الدولي في عام 1995 على أن تستأنف أعمالها بشأن هذا الموضوع "من أجل إتمام القراءة الأولى لمشروع المواد المتعلقة بالأنشطة التي يمكن أن تسبب ضررا عابرا للحدود"[33]. واستجابة لهذا الطلب أرفقت اللجنة بتقريرها إلى الجمعية العامة عام 1996 نصوص مشاريع المواد والتعليقات عليها بشأن "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي "والتي تضمنها تقرير الفريق العامل من أجل إحالتها على الحكومات للتعليق عليها[34].

وقد رتبت مشاريع المواد المذكورة في ثلاثة فصول : الفصل الأول يتكون من المواد 1 إلى 8 وهي تحدد الأنشطة التي تنطبق عليها مواد المشروع، وتعريف المصطلحات المستخدمة، وتذكر المبادئ العامة الواجبة التطبيق سواء في إطار الوقاية من الضرر العابر للحدود أو المسؤولية المحتملة عن هذا الضرر.

ويتكون الفصل الثاني من المواد 9 إلى 19 وهي تتعلق بتنفيذ مبدأ الوقاية وقضايا الأخطار والتشاور وتبادل المعلومات وإعلام الجمهور وعدم نقل المخاطر وحقوق الدولة التي يحتمل أن تتاثر والعوامل التي تدخل في تحقيق توازن عادل للمصالح.

---

(31) انظر قرار الجمعية العامة 3071 الدورة 38 الصادر في 30 نونبر 1973.

(32) انجز الفريق العامل المذكور مهمته في الدورة الثامنة والأربعين للجنة القانون الدولي المعقودة سنة 1996.

(33) انظر قرار الجمعية العامة رقم 45/50 الصادر في 11 ديسمبر 1995، الفقرة 3 - ج.

(34) انظر تقرير لجنة القانون الدولي إلى الجمعية العامة عن اعمال دورتها 48 المعقودة عام 1996، ص 202 (النص العربي).

أ ـ أعمـال لجنة القانون الدولي بشأن المسـؤولية عن النتائج الضـارة للأفعال غـير المحظورة

أعمال لجنة القانون الدولي على صعيد تدوين وتنمية القانون الدولي في مجال المسؤولية المطلقة عن الأضرار العابرة للحدود تأثرت بعاملين هامين أحدهما خارجي والآخر داخلي.

العامل الخارجي يتمثل من جهة في إلحاح وتصميم الكثير من الدول، وخاصة دول العالم الثالث، من خلال توصيات الجمعية العامة للأمم المتحدة على ضرورة تنمية المسؤولية المطلقة في القانون الدولي وخاصة منذ بداية السبعينات نتيجة لظهور بعض الأضرار ولا سيما في مجال البيئة البحرية والبيئة البرية. ويتمثل العامل الخارجي من جهة ثانية في تكثيف المساهمات الفقهية التي دعت إلى ضرورة تكريس مفهوم المسؤولية المطلقة في إطار القانون الدولي كما هو الشأن بالنسبة للقانون الداخلي حيث يكفل نظام المسؤولية حماية ضحايا الحوادث الصناعية أو التكنولوجية حيث لا تكون هناك إمكانية لإثبات وجود الخطأ أو وجود السلوك غير المشروع.

أما العامل الداخلي فيتجلى في أن لجنة القانون الدولي ذاتها ارتأت منذ بداية أعمالها حول قانون المسؤولية الدولية، التمييز بين الحالات التي يكون فيها الالتزام بالإصلاح له طابع ثانوي لأنه ينشأ فقط عن انتهاك مسبق لالتزام آخر، وبين الحالات التي يكون فيها الالتزام بالإصلاح، على العكس من ذلك، له طابع الالتزام الأولي، لأنه ليس معلقا على تحقق فعل أصلي غير مشروع وإنما أساسه هو مفهوم الخطر. إن ذلك يعني أن لجنة القانون الدولي ميزت منذ البداية بين القواعد "الأولية" والقواعد "الثانوية". فهذه الأخيرة، أي القواعد الثانوية تدخل في النطاق الفعلي للمسؤولية عن الأفعال غير المشروعة عن الأضرار العابرة للحدود الناتجة عن أعمال مشروعة في حد ذاتها.

لقد اختارت لجنة القانون الدولي منذ دورتها في عام 1949 مسؤولية الدولة من بين المواضيع التي اعتبرتها مناسبة للتدوين. وعندما بدأت اللجنة أعمالها بشأن المجموعة الأولى من مشاريع المواد المتعلقة بمسؤولية الدولة في عام 1973، أوصت الجمعية العامة اللجنة بان تواصل على سبيل الأولوية في دورتها التالية أعمالها المتعلقة

الدول أثناء التنقيب عن مواردها الطبيعية أو استغلالها أو إنمائها ألا تسبب آثارا ملموسة الضرر في المناطق الواقعة خارج حدود ولايتها الإقليمية"[29].

وبالإضافة إلى ذلك كله فالمبدأ 21 من إعلان ستكهولم ورد أيضا في المادة 193 من اتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982 والتي تنص على أنه "للدول حق سيادي في استغلال مواردها الطبيعية عملا بسياساتها البيئية ووفقا لالتزامها بحماية البيئة البحرية والحفاظ عليها". كما يوجد تأييدها لهذا المبدأ في مبادئ برنامج الأمم المتحدة للبيئة المتعلقة بقواعد السلوك في مجال البيئة لإرشاد الحكومات في مجال صيانة الموارد الطبيعية المشتركة بين دولتين أو أكثر وتنسيق استخدامها وفي عدد من توصيات مجلس منظمة التعاون والتنمية في الميدان الاقتصادي[30].

إن الأمر إذن يتعلق بنظام خاص للمسؤولية الدولية يجد أساسه القانوني في الفقه الدولي وممارسات الدول والاتفاقيات الدولية وأحكام القضاء الدولي وإعلانات المنظمات الدولية العالمية والإقليمية. وهكذا فالتطور الحاصل في العلاقات الدولية لا يفرض فقط الاعتراف بمبدأ المسؤولية المطلقة وإنما يفرض أيضا تدوين وتنمية قواعد المسؤولية عن الأنشطة غير المحظورة التي تحدث أضرارا جسيمة عابرة للحدود، وهذه هي المهمة الموكولة إلى لجنة القانون الدولي.

ثانيا : الأفعال غير المحظورة دوليا في أعمال تدوين وتنمية قانون المسؤولية

احتلت المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال المشروعة، مكانا هاما في أعمال لجنة القانون الدولي بشأن تدوين وتنمية قانون المسؤولية الدولية. وقد اعتمدت هذه اللجنة أربعة معايير في مشروعها حول المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود.

(29) انظر نفس المصدر، الدورة السابعة والعشرون، الملحق 30 (A / 8730) ص 113.

(30) انظر تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين، 6 ـ 26 يوليوز 1996، الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون، الملحق 10 (A /51/10) (النص العربي)، ص 212.

"تملك الدول، طبقا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، حقا سياديا في استغلال مواردها الطبيعية طبقا لسياساتها البيئية الخاصة، ويقع على عاتقها مسؤولية ضمان ألا تتسبب الأنشطة التي تمارس تحت ولايتها أو رقابتها بإلحاق ضرر بالبيئة الخاصة بالدول الأخرى أو المناطق الأخرى التي تقع خارج حدود ولايتها الوطنية"[24].

ونص المبدأ رقم 2 من إعلان ريو المتعلق بالبيئة والتنمية على أنه : "تملك الدول، طبقا لميثاق الأمم المتحدة ومبادئ القانون الدولي، حقا سيادياً في استغلال مواردها الطبيعية طبقا لسياستها البيئية الخاصة، وتتحمل مسؤولية ضمان ألا تتسبب الأنشطة الداخلة في ولايتها أو الواقعة تحت سيطرتها بإلحاق ضرر بالبيئة الخاصة بالدول الأخرى أو المناطق الأخرى التي تقع خارج ولايتها الوطنية"[25].

المبدأ 21 من أعلان ستكهولم لم يتم تأكيده فقط بالمبدأ 2 من إعلان ريو، وإنما تم تأكيده في العديد من قرارات الجمعية العامة للأمم المتحدة، ومنها القرار 2995 الصادر في الدورة 27 يوم 15 ديسمبر 1972 بشأن التعاون بين الدول في ميدان البيئة البشرية[26] والقرار 3129 (الدورة 28) الصادر في 13 ديسمبر 1973 بشأن التعاون في ميدان البيئة على صعيد الموارد الطبيعية التي تتقاسمها دولتان أو أكثر[27]، والقرار 3281 (الدورة 29) الصادر في 12 ديسمبر 1974 باعتماد ميثاق حقوق الدول وواجباتها الاقتصادية[28].

ويضاف إلى ذلك أن الفقرة الأولى من قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 2995 (الدورة 27) زادت من توضيح المادة 21 من إعلان ستوكهولم حيث أكدت أن "على

(24) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية، ستوكهولم، 5 ـ 16 يونيو 1972، منشورات الأمم المتحدة، الفصل الأول.

(25) انظر تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبنية والتنمية، ريودي جانيرو، 3 ـ 14 يونيو 1992 (المجلد الأول) الصفحة 2.

(26) انظر الوثائق الرسمية للجمعية العامة للأمم المتحدة، الدورة السابعة والعشرون، الملحق 30 (A/ 8730) ص 113.

(27) انظر نفس المصدر، الدورة الثامنة والعشرون، الملحق رقم 30 (A /9030) ص 137.

(28) انظر نفس المصدر، الدورة التاسعة والعشرون، الملحق رقم 30 (A/ 9631) ص 120، وخاصة المواد 2 و 30 و 32 - 2.

السيادة الإقليمية. ورغم أن هيئة التحكيم في هذه القضية قد طبقت الالتزامات التي أنشأتها معاهدة بين الولايات المتحدة ودومينيون كندا، واستعرضت كثيرا من القضايا الخاصة بالولايات المتحدة، فإنها أصدرت بيانا عاما رأت أنه يتفق مع مبادئ القانون الدولي. فقالت هيئة التحكيم "بموجب مبادئ القانون الدولي وبموجب قانون الولايات المتحدة أيضا، لا يحق لأي دولة أخرى أن تستخدم إقليمها أو تسمح باستخدامه بطريقة تحدث ضرراً بسبب الأبخرة في إقليم دولة أخرى أو ضررا لهذا الإقليم أو الممتلكات والأشخاص فيه، حينما تكون النتائج خطيرة والضرر ثابتا بأدلة واضحة ومقنعة"[21]. وقد اعتبرت هيئة التحكيم بأن الدولة يقع عليها "واجب حماية الدول الأخرى من أي أفعال ضارة من أفراد يقعون تحت ولايتها"، ولاحظت بأن الأحكام الدولية، ابتداء من قضية ألاباما، كانت تستند إلى نفس هذا المبدأ العام[22].

وفي قرار التحكيم في قضية "بحيرة لانو" الذي صدر في 16 نونبر 1957 أشارت هيئة التحكيم إلى المبدأ الذي يمنع الدولة المشاطئة الواقعة في أعلى المجرى المائي من تغيير مياه النهر إذا كان ذلك سيسبب ضررا كبيرا للدول المشاطئة الأخرى : "وعلى ذلك، وإذا كان من المسلم به وجود قاعدة تمنع الدولة المشاطئة العليا من تغيير مياه النهر في ظروف مقصودة لإحداث ضرر خطير بالدولة المشاطئة السفلى، فإن هذا المبدأ لا ينطبق في القضية المعروضة لأن هيئة التحكيم وافقت على أن... المشروع الفرنسي لا يغير مياه النهر كارول"[23].

وقد كرست العديد من إعلانات المنظمات الدولية مبادئ مماثلة لما جاء في حكم محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو وحكم هيئة التحكيم في قضية مصهرتريل. فالمبدأ رقم 21 من الإعلان الصادر عن مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة البشرية المعروف بإعلان ستوكهولم نص على ما يلي :

---

(21) Ibd, p. 1963.

(22) - Lake Lanoux Arbitration (France-Spain), United Nations, Reports of International Arbitral Awards, vol 12. p. 28.

(23) - Dulery F., "L'affaire du lac Lanoux", R. G. D. I. P., 1958, pp. 467-516.

- Gervais A., «L'affaire du lac Lanoux», A. F. D. I., 1960, pp. 372-434.

وفي تحذير السفن الحربية البريطانية التي كانت تقترب من حقل الألغام من الخطر الوشيك الذي يمثله هذا الحقل. وهذه الالتزامات لا تستند إلى اتفاقية لاهاي لعام 1907، المادة الثامنة، التي تنطبق وقت الحرب، بل إنها تستند إلى مبادئ عامة معروفة جيدا هي: الاعتبارات الأولية للإنسانية وهي اعتبارات تكون أوجب في زمن السلم منها في زمن الحرب، ومبدأ حرية المواصلات البحرية، والتزام كل دولة بعدم السماح، عن علم، باستخدام إقليمها في أفعال تتناقض مع حقوق الدول الأخرى"[18].

ورغم أن المحكمة لم تحدد كيفية تفسير عبارة "عن علم" عندما يتوقع من دولة ما أن تمارس ولايتها، فإنها استنتجت عدة استنتاجات من ممارسة السيطرة الإقليمية حصرا بواسطة الدولة. فذكرت المحكمة أن من المستحيل على الطرف المضرور أن يثبت أن الدولة كانت تعلم بالنشاط أو الحدث الذي يمكن أن يسبب أضرارا لدول أخرى، وذلك بسبب ممارسة السيطرة الحصرية على الإقليم من جانب دولة الإقليم. وقالت المحكمة :

"ومن الناحية الأخرى، فإن هذه السيطرة الإقليمية الحصرية التي تمارسها الدولة داخل حدودها لها آثار في طرائق الإثبات المتاحة لإثبات علمها بهذه الأحداث. فبسبب هذه السيطرة الإقليمية الحصرية، كثيرا ما لا تستطيع الدولة الأخرى، التي هي ضحية لانتهاك القانون الدولي إثبات ادعاءاتها. وينبغي أن يسمح لهذه الدولة بحرية اللجوء بقدر أكبر إلى الاستنتاجات من الوقائع وإلى الأدلة الظرفية. وهذه الأدلة غير المباشرة مسموح بها في جميع نظم القانون واستخدامها معترف به في الأحكام الدولية. وينبغي النظر إليه على أن له وزنا خاصا حينما يستند إلى سلسلة من الوقائع المرتبطة فيما بينها والتي تؤدي بصورة منطقية إلى نتيجة واحدة"[19].

كما أن هيئة التحكيم في قضية "مصهرتريل" توصلت إلى استنتاج مماثل فيما يتعلق بالتزام كل دولة بألا تسمح، وهي عالمة، بأن يستخدم إقليمها في الإضرار بحقوق الدول الأخرى[20]. فقد أشارت محكمة التحكيم إلى الواجب التبعي الذي يصاحب

(18) انظر مجموعة أحكام محكمة العدل الدولية لسنة 1949، ص 22.

(19) نفس المصدر، ص 18.

(20) Trail smelter case, United Nations, Reports of International Awards, vol 3, p. 1965.

غير أن الأمر يختلف بالنسبة للأضرار الناتجة عن الأنشطة الفضائية. فقد أخذت اتفاقية المسؤولية الدولية عن الأضرار الناتجة عن إطلاق الأجهزة الفضائية، التي أقرتها الجمعية العامة للأمم المتحدة في دورتها السادسة والعشرين بقرارها رقم 277 الصادر في 29 نونبر 1971 بمبدأ المسؤولية المطلقة. فقد نصت المادة الثانية من هذه الاتفاقية على أن تكون الدولة التي تطلق مركبات الفضاء مسؤولة مسؤولية مطلقة ودفع تعويض عن الأضرار التي تحدثها مركباتها الفضائية على سطح الأرض أو للطائرات أثناء الطيران[16].

وقد كانت هذه الاتفاقية أول معاهدة دولية تفرض المسؤولية المطلقة على الدول مباشرة. وكمثال من ممارسات الدول على هذا النوع من المسؤولية الموضوعية يمكن الإشارة إلى اصطدام القمر الصناعي السوفياتي "كوسموس 945" فوق الإقليم الكندي في يناير 1978. وقد تم عقد اتفاق بين الدولتين المعنيتين في 2 أبريل 1991 يضع حدا لهذا الحادث قبل بموجبه الاتحاد السوفياتي وهو الدولة المطلقة للقمر الصناعي بأداء ثلاثة ملايين دولار كندية للدولة ضحية الضرر الحاصل وهي كندا[17].

ب ـ تكريس المبدأ في الأحكام القضائية والإعلانات الدولية :

الأساس القانوني لمبدأ المسؤولية المطلقة كرسته أيضا الأحكام القضائية وخاصة الحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو عام 1949، حيث صرحت المحكمة بأن ألبانيا مسؤولة بموجب القانون الدولي عن الانفجارات التي وقعت في مياهها وعن الضرر الذي أصاب الممتلكات والأرواح في السفن البريطانية بسبب هذه الانفجارات. واعتمدت المحكمة في هذه القضية على القانون الدولي وليس على أي اتفاق خاص يمكن أن يلقي المسؤولية على ألبانيا فقد صرحت المحكمة بما يلي :

"كانت الالتزامات الواقعة على السلطات الألبانية تتمثل في الإبلاغ، من أجل مصلحة النقل البحري بصفة عامة، عن وجود حقل ألغام في المياه الإقليمية الألبانية،

(16) حول نظام المسؤولية المطلقة الذي استحدثته هذه الاتفاقية انظر على وجه الخصوص :

- C. Q Cristol, «International liability for damage caused by space objectis» AJIL. 1980, p. 346.

(17) انظر نص هذا الاتفاق في :

- International legal materials (I. L. M) 1981, p. 689.

ممارسات الدول استحدثت آليتين لإثبات الأضرار العابرة للحدود :

الآلية الأولى تتمثل في وضع ضوابط اتفاقية في مجال المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود، بحيث تم إبرام العديد من الاتفاقيات التي تحدد الالتزامات والمواصفات الفنية والاحتياطات التي يجب على الدولة اتخاذها في حالة ممارسة أنشطة من المحتمل أن تؤدي إلى حدوث أضرار بيئية للدول الأخرى.

والآلية الثانية تتمثل في قيام المنظمات الدولية المتخصصة بإصدار لوائح تتعلق بالاحتياطات التي يجب على الدول اتخاذها. ومثال ذلك لوائح منظمة الطيران المدني الدولية التي تحدد مستوى ارتفاع الصوت المسموح به عند إقلاع وهبوط الطائرات حتى لا يؤدي ذلك إلى حدوث أضرار في المنشآت المجاورة للمطارات. ومن ذلك أيضا توصيات الوكالة الدولية للطاقة النووية التي تنص على الشروط التقنية اللازمة لمنع حدوث إشعاع نووي عن طريق الإهمال أو التقصير. كما أن اتفاقيات المنظمة الدولية الاستشارية للملاحة البحرية تحدد بالتفصيل شروط بناء وصيانة السفن وعنابرها لمنع التلوث النفطي، بحيث أن مخالفة أحد هذه الشروط التقنية يعتبر في حد ذاته أساسا للمسؤولية الدولية لأنه يكون من السهل إثبات عدم توافر الحيطة اللازمة[14].

لكن الاتفاقيات الدولية المعقودة في المجالين النووي والبيئي أقامت فقط نظاما موحدا على صعيد القانون الدولي الخاص بالنسبة للشخص المسؤول مسؤولية مدنية، بصفة مباشرة، تجاه الخواص أو الأشخاص العامة، دون أن يتم إثبات وجود خطأ من جانبه. والشخص المسؤول في هذه الحالة قد يكون دولة إذا انطبق عليه تعريف الشخص المسؤول بالمعنى المحدد في تلك الاتفاقيات، لأن الدولة كما هو الشأن بالنسبة لأية شركة خاصة، يمكن أن تكون مشغلا لمنصة بترولية بحرية أو لمفاعل نووي على سبيل المثال. وبتعبير آخر فالدولة بالنسبة للاتفاقيات المذكورة، لا تبدو بصفتها شخصا من أشخاص القانون الدولي وإنما بوصفها شخصاً يعمل في إطار القانون الخاص[15].

---

(14) Dupuy P.M. op. cit, p. 261 et s.

(15) Dupuy P.M. Droit international public, Précis Dalloz, op. cit, p. 337.

العديد من الاتفاقيات الدولية أنشأت في الواقع نظاما للمسؤولية "المطلقة" في حالة الضرر الناتج عن تشغيل مفاعل نووي كاتفاقية باريس لسنة 1960 واتفاقية فيينا لسنة 1963، أو تشغيل سفينة تعمل بالطاقة النووية كاتفاقية بروكسل لسنة 1971 الخاصة بالمسؤولية الناتجة عن نقل المواد النووية عن طريق البحر[13].

هذه المعاهدات التي أخذت بمبدأ المسوولية المطلقة عن النتائج الضارة التي قد تتولد عن الاستعمالات السلمية للطاقة النووية، فرضت تحمل المسؤولية المطلقة على القائمين بهذه الأنشطة الخطيرة سواء كانوا من الخواص كالأفراد والشركات أو هيئات عامة أو منظمات دولية، وبحيث تطبق المعاهدة على الدول بصفتها من القائمين بتلك الأنشطة الخطيرة وليس بصفتها دولا.

نفس الملاحظة ترد أيضا بالنسبة لتلويث البيئة البحرية بالمواد النفطية. فالدول أنشأت نظاما للمسؤولية المطلقة بالنسبة لملاكي السفن ومستغلي منصات استخراج البترول من البحر. لكن الملاحظ هنا أيضا هو أن الالتزامات تقع على المشغلين سواء كانوا من الخواص أو من الأشخاص العامة، بحيث يكون هؤلاء المشغلون ملزمين بالتأمين ضد المخاطر التي قد يتسببون فيها للبيئة أو للناس.

وإلى جانب ذلك تكرس هذا الاتجاه الذي يرمي إلى فرض المسؤولية المطلقة في مجال تلويث البيئة، سواء على صعيد المساهمات الفقهية أو الإعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية العالمية والإقليمية، بحيث يتم اعتبار الدولة مسؤولة في جميع الحالات عن تعويض الأضرار اللاحقة بالدول الأخرى نتيجة لأنشطة تتم في نطاق ولايتها الاقليمية وتؤدي إلى تلويث البيئة. ففي هذه الحالة يكون العنصر الأساسي في تقرير المسؤولية الدولية هو حدوث الضرر بحيث يمكن للدول المتضررة إثبات واقعة الضرر دون حاجة إلى إثبات أي خطأ عمدي أو إهمال من قبل الدولة الفاعلة.

(13) للتفصيل في شأن الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالمسؤولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، انظر. د. صلاح هامش، المسؤولية الدولية عن المساس بسلامة البيئة البحرية، القاهرة 1991 (620 صفحة).

مما يستوجب تحملها مخاطر الأنشطة التي تجري على إقليمها وتؤثر سلبيا على أقاليم ومواطني الدول الأخرى. أما البعض الآخر فقد أنكر وجود مبدأ عام للمسؤولية المطلقة في القانون الدولي العرفي[7].

هذا الاختلاف في مواقف الفقهاء يفسر وجود اتجاه عام في الفقه الدولي يحصر قبول مفهوم المسؤولية المطلقة في إطار اتفاقي مسبق وتحديد الحالات التي تطبق فيها اتفاقيا. فالمسؤولية المطلقة تتميز بأنها لا تستند إلى قواعد عرفية وإنما تطبق إذا توافر الاتفاق على تطبيقها، أي بناء على قواعد اتفاقية[8].

وبالفعل فقد لوحظ منذ بداية الستينات وجود ثلاثة مجالات رئيسية تم فيها إحداث هذا النوع من المسؤولية "المطلقة"، وهي المجال النووي[9] والمجال البيئي[10] والمجال القضائي[11]، وهو ما دعا البعض إلى التأكيد على ضرورة إبرام اتفاق دولي عام لفرض مبدأ المسؤولية المطلقة على الدول في حالة ممارستها لأنشطة مشروعة تحدث أضرارا جسيمة عابرة للحدود[12].

---

(7) انظر على سبيل المثال :

- Graefrath Bernhard « Responsabiliity and Damages Caused : Relationship betwcen Responsability and Damages » RCADI, 1984 - II (185), PP. 110 - 113.

- Dupuy P.M. Droit international public, précis Dalloz Paris 1992, p. 338.

(8) انظر د. محمد طلعت الغنيمي، الوسيط في قانون السلام، منشأة المعارف بالأسكندرية، طبعة 1993، ص 457.

(9) بالنسبة للفقه العربي حول هذا الموضوع انظر أطروحة أستاذنا المرحوم الدكتور محمود خيري بنونة: أثر استخدام الطاقة النووية على العلاقات الدولية واستراتيجية الكتلتين، القاهرة 1967 (724 صفحة) وأيضا كتابه "القانون الدولي واستخدام الطاقة النووية"، الطبعة الثانية، القاهرة 1971 (481 صفحة).

(10) انظر على سبيل المثال :

Dupuy P. M. La responsabilité internationale des Etats pour les dommages d'origine téchnologique et industrielle. Pedone. Paris 1974.

(11) Dominique Carreau. Droit international. 3é édition. Pedone . Paris. 1991. p. 422 - 423.

(12) انظر على سبيل المثال :

Cahier P, «le problème de la responsabilité pour risque en droit international» in : Relations internationales dans un monde en mutation, Institut de Hautes Etudes Internationales: Genève 1977.

للمسؤولية الدولية يسمح بإثارة مسؤولية أشخاص القانون الدولي بسبب الضرر الحاصل ودون أن يكون هناك خطأ أو فعل غير مشروع في الأصل.

هذا التوسيع في مجال المسؤولية ظهر أيضا على صعيد الفقه الدولي قبل ظهور الأنشطة الجديدة التي قد تحدث أضرارا جسيمة عابرة للحدود كالأنشطة النووية أو الفضائية أو استخراج ونقل المواد البترولية. فقد فسر العديد من الفقهاء بعض الحالات باللجوء إلى مفهوم المخاطر ومثال ذلك الاعتراف للأجنبي بالحق في الحصول على تعويض عما أصابه من أضرار نتيجة للحروب الآهلية أو الاضطرابات التي تقع في الدولة التي يقيم بها. ومثال ذلك أيضا مسؤولية الدولة عن الأضرار اللاحقة بسفينة في أعالي البحار عقب احتجازها من قبل سفن دولة أخرى واتهامها بمخالفة التشريع البحري.

المسؤولية عن المخاطر التي تعرف بأسماء أخرى كالمسؤولية المطلقة، والمسؤولية بدون خطأ، والمسؤولية الكاملة، والمسؤولية الموضوعية، أدت إلى تبلور مواقف متعددة على صعيد الفقه الدولي[5]. فقد ذهب بعض الفقهاء إلى رفض إدخال مفهوم المسؤولية المطلقة في ميدان العلاقات الدولية. وهذا ما يبدو واضحا في الرأي المخالف لكل من القاضي المصري عبد الحميد بدوي والقاضي الروسي كريلوف الملحقين بالحكم الصادر عن محكمة العدل الدولية في قضية قناة كورفو عام 1949. وعلى العكس من ذلك اعتبر فريق آخر من الفقهاء بأن المسؤولية المطلقة هي مبدأ من المبادئ العامة للقانون بمفهوم المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية[6]، وأنها تستند أيضا إلى مبدأ السيادة الإقليمية المستقر في القانون الدولي العرفي كقاعدة أساسية تمنح الدول حقوقا حصرية على إقليمها ومواطنيها وتمنع انتهاك الغير لهذه السيادة، وفي مقابل ذلك تفرض التزامات على الدول بأن لا تسبب أضراراً للآخرين خارج نطاق ولايتها الإقليمية

(5) انظر د. محمد حافظ غانم، محاضرات المسؤولية الدولية، معهد الدراسات العربية العالية، 1962، ص 95 ـ 97 و د. حامد سلطان، القانون الدولي العام وقت السلم، القاهرة 1965، ص 319.
وانظر أيضا. محسن عبد الحميد، النظرية العامة للمسؤولية الدولية عن النتائج الضارة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، دار النهضة العربية، القاهرة 1999، ص 141 ـ 165.

(6) من هؤلاء الفقهاء :
- Oppenheim, International law (8 th ed. by H. Lauterpacht, 1955), pp. 346-347.

القانون الدولي بجنيف، وكذلك على صعيد الاتفاقيات الدولية المتعلقة بممارسة بعض الأنشطة الخطرة كاستخدام الطاقة النووية للأغراض السلمية.

ومن ناحية ثانية تم تكريس هذا المبدأ في اجتهادات القضاء الدولي سواء في إطار محكمة العدل الدولية أو قرارات هيئات التحكيم الدولية، وكذلك في مختلف الإعلانات الصادرة عن المنظمات الدولية العالمية والإقليمية.

أ ـ تكريس المبدأ في الفقه والعمل الدوليين :

لقد لقي مبدأ المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال غير المحظورة، التأييد باستمرار في ممارسات الدول. في حادثة 1892 التي وقعت على الحدود بين فرنسا وسويسرا، قررت الحكومة الفرنسية وقف التدريبات العسكرية على إصابة الأهداف بالقرب من الحدود السويسرية لحين اتخاذ خطوات لتفادي وقوع ضرر عابر للحدود بسبب التدريب على الرماية. كذلك حدث في عام 1961، عقب تبادل مذكرات بين الولايات المتحدة والمكسيك بشأن شركتين من شركات الولايات المتحدة هما Casuco و Payton Packing، موجودتين على الحدود بين المكسيك والولايات المتحدة وتضر أنشطتهما بالمكسيك، ان اتخذت الشركتان تدابير جدية لضمان وقف الأضرار التي تحدثها عملياتهما للمدن المكسيكية الواقعة على الحدود. وكان من هذه التدابير إنهاء بعض الأنشطة تدريجيا وتغيير ساعات العمل ووضع نظم للتطهير. وفي عام 1972 تمسكت كندا بمسؤولية الولايات المتحدة عن التسرب النفطي الذي وقع في ولاية واشنطون وأدى إلى تلويث الشواطئ في كولومبيا البريطانية. وهناك عدد من الأمثلة الأخرى على ممارسات الدول التي تسير على هذا المنوال[4].

غير أن توسيع مجال المسؤولية الدولية ليشمل المسؤولية عن المخاطر، يجعل القانون الدولي متوازيا مع القانون الداخلي الذي طور نظاما للمسؤولية على أساس المخاطر لاسيما بسبب الأشياء الخطيرة، ويفتح المجال أمام وجود نظام خاص

(4) جميع الأمثلة المذكورة تمت الإشارة إليها في تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين المعقودة سنة 1996، المرجع المذكور سابقا، ص 217 ـ 218.

المشروع دوليا. لجنة القانون الدولي لاحظت بأن هذا الاتجاه يجد أساسه في مبدأ مستقر في القانون الدولي وهو "استعمل مالك دون الأضرار بالغير". وهو مبدأ ينطبق على العلاقات بين الدول كما ينطبق على العلاقات بين الأفراد[2].

بيد أنه إذا كانت قواعد المسؤولية عن الأفعال غير المشروعة دوليا قد استقرت في القانون الدولي الوضعي، فإن قواعد المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة للأفعال المشروعة دوليا ما زالت في طور التكوين بالنظر إلى قلتها وتردد الدول في الالتزام بها خارج الإطار الاتفاقي المسبق، أي في إطار الاتفاقيات الدولية التي تنظم هذا النمط من المسؤولية الدولية[3].

ورغم أنه لا يوجد لحد الآن نص نوعي خاص يتضمن الاعتراف بمبدأ المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال غير المحظورة دوليا، كمبدأ من المبادئ الأساسية في القانون الدولي، فإنه قد تم تكريس هذا المبدأ بصورة مجزأة ومشتتة في العديد من مصادر القانون الدولي العام (أولا) بالإضافة إلى أن هذا النوع من المسؤولية الدولية كان موضوعا لأعمال تدوين وتنمية قانون المسؤولية الدولية التي تضطلع بها لجنة القانون الدولي منذ حوالي ربع قرن (ثانيا).

أولا : التكريس العام لمبدأ المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال غير المحظورة دوليا

لقد اتخذ هذا التكريس طابعا تعدديا ومتوازيا. فمن ناحية حظي مبدأ المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال المشروعة دوليا بالتكريس على صعيد ممارسات الدول منذ أمد بعيد، وعلى صعيد الفقه الدولي سواء في إطار مجهودات الهيئات أو المؤسسات الأكاديمية المتخصصة في القانون الدولي مثل أكاديمية القانون الدولي بلاهاي ومعهد

(2) انظر تقرر لجنة القانون الدولي عن اعمال دورتها المعقودة سنة 1996، المرجع السابق، ص 212.

(3) انظر د. عبد الواحد الناصر، قانون العلاقات الدولية، النظريات والمفاهيم الأساسية، الرباط 1994، ص 211.

مقـدمـة

شهدت العلاقات الدولية في القرن العشرين ولا سيما منذ الحرب العالمية الثانية تكاثر الحالات التي تقوم فيها الدول بنشاطات مشروعة في حد ذاتها ولكنها تتسبب في أضرار كارثية تتخطى الحدود الوطنية في أحيان كثيرة. ومثال ذلك بناء السدود العملاقة، وإطلاق الأجهزة والمركبات الفضائية، وإنشاء المفاعلات النووية، واستغلال المنصات البحرية للتنقيب عن البترول، وغير ذلك من النشاطات التي يمكن ان تحدث خسائر كبيرة في أقاليم الدول الأخرى.

إن المدنية في الوقت الراهن تتميز بتزايد كثافة استخدام موارد الأرض بطرق مختلفة لأغراض اقتصادية أو صناعية أو علمية. كما أن ندرة الموارد الطبيعية، وضرورة استخدامها استخداماً يتسم بكفاءة اكبر، وإيجاد موارد بديلة، والقدرة على التعامل مع الكائنات، كلها أدت إلى ابتكار أساليب في الإنتاج قد تكون عواقبها مما لا يمكن التنبؤ به في بعض الحالات. وبسبب الترابط الاقتصادي والايكولوجي، فإن الأنشطة التي تستخدم الموارد التي تقع داخل إقليم دولة أو تحت ولايتها أو سيطرتها ربما يكون لها أثر ضار على دول أخرى أو على مواطنيها. وهذا الجانب الواقعي من جوانب الترابط العالمي قد برهنت عليه الاحداث التي أدت في كثير من الحالات إلى إصابات خارج الولاية الإقليمية للدولة التي جرى فيها النشاط أو خارج سيطرتها[1].

فالثورة العلمية والتكنولوجية أحدثت تأثيرات كبيرة على العلاقات الدولية بحيث ظهرت مخاطر دفعت خطورتها إلى البحث عن أساس جديد لتغطية حالات المسؤولية عن الأضرار العابرة للحدود التي لا يشملها مفهوم الخطأ ولا تدخل في عداد الفعل غير

(1) انظر التعليق العام للفريق العامل المعني بموضوع المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحرمها القانون الدولي: تقرير لجنة القانون الدولي عن أعمال دورتها الثامنة والأربعين (1996) الوثائق الرسمية للجمعية العامة، الدورة الحادية والخمسون الملحق رقم 10 (A/51/10) النص العربي، ص 211.

مبدأ المسؤولية الدولية عن الإفعال غير المحظورة دوليا

عبد الواحد الناصر*

مقدمـــة

أولا : التكريس العام لمبدأ المسؤولية عن الافعال غير المحظورة دوليا.

أ ـ تكريس المبدأ في الفقه والعمل الدوليين.

ب ـ تكريس المبدأ في الاحكام القضائية والاعلانات الدولية.

ثانيا : مبدأ المسؤولية عن الأفعال غير المحظورة في اعمال تدوين وتنمية قانون المسؤولية الدولية.

أ ـ أعمال لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية عن النتائج الضارة للأفعال غير المحظورة.

ب ـ المعايير المعتمدة في مشروع لجنة القانون الدولي بشأن المسؤولية عن الافعال غير المحظورة.

خاتمـــة.

(*) أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس - الرباط ـ أكدال.

السنة	الحاضنة ما زالت متزوجة	الحاضنة مطلقة	عدد الأطفال (إجمالا)	الحكم بـ : عدم القبول أو رفض الطلب	التنازل عن الدعوى أو الصلح	النفقة المحكوم بها لكل طفل شهريا أدنى - أعلى	نفقة الزوجة عن مدة العدة	أجرة الحضانة
1991	13	06	38	07	02	100 ← 300 دهـ	500 ← 700 دهـ	10 دهـ
1992	14	06	31	04	04	200 ← 420 دهـ	300 ← 350 دهـ	100 / (400)
1993	13	07	37	08	03	200 ← 350 دهـ	300 ← 500 دهـ	00
1994	12	08	25	03	01	100 ← 300 دهـ	200 ← 400 دهـ	500
1995	15	05	26	00	06	250 ← 450 دهـ	300 ← (2.000) دهـ	250
1996	18	02	28	00	03	250 ← (600) دهـ	200 ← (600) دهـ	00
1997	19	01	24	01	04	150 ← 300 دهـ	300 ← 350 دهـ	--
1998	58	24	118	16	14	100 ← 500 دهـ (1.000) دهـ	100 ← 500 دهـ	50 ← 100 دهـ
المجموع	162	59	327	39	2337	بمعدل ≅ 237 دهـ	بمعدل ≅ 347 دهـ	112.50

القضائي الحالي، فقد يحصل تحول مباغث يحمله ما لا يطيق. وعليه ألا يعتقد أنه، بحبس النفقة يعاقب الزوجة، بل هو، من دون أن يشعر، يعاقب ويدمر جزاءا منه، ابنه.

وإن عديدا من الجهات مطالبة بالتدخل لردم الاختلالات. بعضها ينتمي للحكومة، والبعض الآخر للمجتمع المدني. وجميعها مطالبة بالإسهام في إزاحة عديد من الأعراف والعادات السيئة التي استشرت في سلوكاتنا، وأفقدت العشرة مقوماتها وأصولها، وانعكست سلبيا على التنشئة. ويمكن في هذا الخصوص تسخير برامج التعليم، ودعمها بأصول تربوية صحيحة تؤهل للزواج وتساعد على تحقيق المساكنة وإشاعة جو الاحترام... كما يمكن، بل يجب، تسخير وسائل الإعلام، لتصحيح مفاهيم الأزواج عن عديد من الأمور...

تطلعـات

إن القضاء بإنصافه لأبناء الطلاق لن يغلب حق الزوجة على الزوج، ولن يسائل أحدا منهما على فشل العشرة أو على تعسفه أو انحرافه أو... بل أبعاد حكمه المنصف لن تتجاوز إنقاذ الأبناء من الضياع. وهو بإنصافهم قد يساهم في تثبيت عديد من الزيجات، عندما يتراجع الزوج عن مشروع الطلاق، فقط لأنه يعلم ما ينتظره من تبعات.

وعند قيامه بذلك لن يخرج عن قواعد ومقاصد الشرع الذي ربط أحقية الزوج في توقيع الطلاق بأعباء كثيرة تمنعه من التعسف وتثنيه عن الانحراف وكثرة التزوج والطلاق والإنجاب وتعريض الأبناء للتشرد. بل سيعمل على إحياء قواعد شرعية معطلة، جعلت الطلاق أبغض الحلال، وآخر العلاجات. ولكن للأسف أضحى يسر الحلول، وأول علاج يفكر فيه الزوج كلما حصل خلاف تافه، لكونه لا يكلفه شيئا.

ولعل الفرصة مواتية لتوجيه نداء آخر للزوجات بالتعقل وتفادي الخلافات الهامشية المدمرة للحياة والاستقرار، والتخلي عن غريزة تملك كل شيء حتى الزوج، وعدم تحويل العلاقة مع أسرة الزوج إلى سبب للفرقة وتشريد الأطفال. وعدم استغلال الحق في الحضانة كوسيلة للضغط على الزوج لتحقيق مآرب تافهة بالمقارنة مع مستقبل العيال. إذ معلوم أن الحاضنة كثيرا ما تستغل حقها في الحضانة للانتقام، ناسية أن سلاحها هذا ينقلب ضدها، عندما يتعود الأب على فراق ابنه، فينساه وينساها، ويفكر في بناء حياة جديدة.

وفي الوقت ذاته نوجه نداء مماثلا للأزواج للتأني والتبصر، وتملك النفس في حالات الغضب العرضية، وعدم تحويل الغضب العارض إلى مأساة يؤدي ثمنها مختلف أفراد الأسرة، وتنعكس على المجتمع بكامله... وعلى الزوج ألا يطمئن كثيرا للوضع

الحاضنة تضطر للبحث عن الأب، فيجب ابتداع وسائل أكثر عمليةً ويسراً لتأمين حق الطفل وعوض أن تضطر الحاضنة للبحث عن الاب، يجبر هذا الأخير على احترام حق ابنه في النفقة. ولعل أيسر حل هو اقتطاع النفقة من المنبع، كلما كان للملزم دخل قار؛ أو أخذ تعهدات عليه بأداء النفقة بانتظام، تحت طائلة غرامة تهديدة، عن كل يوم تأخير. وهي وسائل تستثمر في اقتضاء كل الديون، إلا النفقة، وهي من الديون الممتازة.

IV ـ الحكم ببطلان مقابل الخلع في الحالات المنافية للقانون :

سبق بيان أن النساء يتنازلن عن نفقة أبنائهن تحت ضغط الزوج وتهديداته. وبما أن المسألة تعتبر من النظام العام فقاض التوثيق مطالب بإثارة بطلان البدل من تلقاء نفسه، قبل الإذن بالطلاق. ومطالب بتوجيه الموثقين، وأمرهم بنزع عبارة ألفوا إضافتها في وثيقة الطلاق الخلعي، مفادها أن «الزوجة تتنازل عن نفقة عيالها، فإن عجزت عن إعالتهم سلمتهم لأبيهم». والبطلان في هذه الحالة مزدوج، لأن التنازل عن النفقة يتم بدون إرادة، وأيضا فالتنازل عن الحضانة يعتبر تنازلا عن شيء مستقبل لم يتحقق بعد، أي تنازلا باطلا.

كما أن قاض الموضوع مطالب بدوره بإثارة بطلان البَدْل، عندما ترفع الحاضنة دعوى النفقة، سواء تمسكت بهذا الدفع أم لا. بل المفروض فيها ألا تفعل، بسبب جهلها، لذلك فهو مطالب بتقرير بطلان البدل كلما تبين له أن في الخلع إضرار بمصالح الأبناء.

الواقع أن القضاة كثيرا ما يتعللون بكون الأب فتح بيتا آخر، وكون دخله لا يسمح له بالإنفاق على بيتين. وهو مبرر لا أساس له في الشرع الذي وجه أمرا لمن لم يستطع الباءة بأن يُعْزِف عن الزواج، ويتسلح بالصوم. فإذا كان الأب عاجزا عن إعالة أبناء موجودين، فما عليه إلا أن يمتنع عن إيجاد أطفال آخرين يعجز عن إعاشتهم.

II ـ إلزام الأب بالإثبات، واتصال المحكمة مباشرة بمقر عمله :

فالمقصود بالحماية هم الأبناء، لذلك وبما أن الآباء لم يُبدوا استعداداً للسهر عليهم، فالقاضي، وهو وليهم مطالب بحمايتهم. وهو يملك عدة وسائل :

* منها إرغام الأب الراغب في الطلاق، على الإدلاء بالوثائق اللازمة لإثبات مقدار دخله الحقيقي، قبل الإذن له بالطلاق. مع تذكيره بأن المحكمة ستعمل على التأكد من صحة تصريحاته بكافة الوسائل... علما أنه قبل الطلاق يسهل امتثال الأب للأمر القضائي، لكونه محتاجا للإذن، أما إذا بلغ قصده، فلا سبيل لإلزامه، بل يعمد عادة لتغيير عنوانه، فيصعب استحضاره.

* ومن الناحية القانونية لا مانع من الاتصال بمحل عمل الأب، أو أي منبع آخر يستقي منه دخلا قارا، من كراء أو غيره... من أجل استحصال وثائق تثبت دخله الحقيقي، والاقتطاع منه لصالح الطفل. فإذا كان هذا الإجراء يُمارَس لفائدة الضرائب أو أية ديون أخرى، فما المانع من ممارسته في النفقة وهي تتمتع بامتياز قانوني؟

وهذه طرق عملية سهلة، ومن شأنها تخفيف العدد الهائل لدعاوى النفقة، وبالتبعية تخفيف الضغط عن قضاء الموضوع. كما أنه حل قد ينفع لإثناء عديد من الآباء عن الطلاق، في وقت بات الطلاق مجرد استهتار.

III ـ التنفيذ التلقائي للنفقة، عوض مسطرة "مواصلة التنفيذ" المعقدة :

بيَّنا أكثر من مرة أنه لحصول الطفل على النفقة تضطر الحاضنة لاتباع إجراءات لا تعرف عنها شيئا، كمسطرة مواصلة التنفيذ. فتدخل في متاهات تخرج منها عادة منهزمة، بالنظر لتدهور أخلاق عديد من الأولياء وتفشي ظاهرة الارتشاء... لذلك وبما أن

معدودة. وعندئذٍ فالطفل لا يُحرَم من النفقة فحسب بل ومن الرِّعاية أيضا. بحيث في أحسن الحالات يبقى مع إخوته في البيت معرضين جميعهم لكل المخاطر، وإما أن يتخذ من الشارع مأوى له، وهذا أسوأ اختيار.

رابعا ــ الدور المنتظر من قضاة التوثيق والأحوال الشخصية :

نذكر أن جل النساء بالمغرب لا يتوفرْن على دخل، وأن أكثر المطلقات ينتمين لهذه العينة. وهذا الواقع تؤكده ملفات النفقة المعروضة على القضاء. لذلك فالنفقة سواء على مستوى النصوص أو الواقع تبقى على كاهل الأب. مما يؤكد أن الأمانة الملقاة على قضاة التوثيق والأحوال الشخصية خطيرة للغاية. والنداء موجه إليهم، لإعادة النظر في الاجتهاد المستقر عليه في مجال تقدير النفقة، وهو اجتهاد يحتاج للتحيين والملاءمة مع الضرورات الآنية للمجتمع. وعلى القاضي أن يتساءل كل مرة، وهو بصدد الحكم بمبلغ هزيل، عما إذا لم يكن يسهم في تكريس الواقع الرهيب للأطفال المشردين، الذين امتلأت بهم الأزقة والشوارع وكل الأماكن غير المشرفة، وعما إذا لم يكن بحكمه غير المنصف يعرض الطفل لهذا المصير.

فالقاضي ولي القاصرين، والمشرع توَسَّم فيه أن يكون خير رقيب، وخوله من أجل ذلك كل ما يحتاجه من هيبة وسلطة، ووضع بين يديه مقاييس موضوعية تحقق العدل والإنصاف وتعيد التوازن للأطفال، وتحميهم من أن ينقلبوا إلى متمردين يدمرون كل ما يصادفهم، ويهددون الأمن العام، بما فيه أمن القاضي نفسه وللتذكير نعيد بيان الأساليب التي يمكن اعتمادها للوصول إلى حكم منصف لكافة الأطراف :

I ــ إعادة النظر في طرق تقدير النفقة وتيسير الحصول عليها :

نذكّر أن المشرع تفهم الوضع الاقتصادي الناتج عن غلاء المعيشة، لذلك أدخل معيار مستوى الأسعار، ثم خول القاضي صلاحية تعيين أي شخص للوصول إلى تقدير عادل للنفقة (ف. 119)... فهل يعقل أن يستحق الابن نفقة 200 درهم أو أقل، في وقت يراوح معدل ايجار غرفة واحدة 1.000 درهم، وأسعار المواد الغذائية ارتفعت وفي ارتفاع مستمر؟ ولماذا يظل مقياس مستوى المعيشة معطلا، في العمل القضائي؟

يبين الجدول أن التفكك الأسري سبب هام لبقاء الأطفال بدون عائل ولا حاضن. وبمقارنة نسبة الأطفال المتواجدين بالملجأ بسبب غياب الأب (78%)، مع من يتواجدون فيه بسبب غياب الأم (2%)، يتأكد أن الاحتياج من أهم عوامل التخلي عن الأطفال، بسبب عزوف الآباء عن الإنفاق، سواء قبل الطلاق أو بعده. وإن نفس السبب يؤدي بداهة، لانقطاع الأطفال عن التمدرس والانضمام لأطفال الشوارع.

ومن خلال استجواب آخر أجري مع أطفال الطلاق، تأكد لنا مرة أخرى مدى خطورة التفكك الأسري كسبب للانقطاع عن التمدرس. وقد لخص أطفال الطلاق أنفسُهم أسباب مغادرتهم للمدرسة كالتالي :

عزوف الأب عن الإنفاق:	الافتقار للدفء الأسري.
عجز الأم عن تحمل تكاليف التمدرس:	قضاء الطفل وقته بالشارع للتسول أو مرافقة أصدقاء السوء:
احتياج الأسرة للطفل. لكسب العيش:	الافتقار لشخص يتابع الطفل في دراسته:
انعدام رقابة الأب وانشغال الأم بالكسب:	الجهل والأمية وانعدام الوعي بضرورة وفائدة التعليم..

من كل ما سلف يتبين جليا مقدار ما يسببه تفكك الأسرة للطفل من أزمات نفسية واجتماعية، تنتهي به غالبا للتشرد، أو الانحراف ثم الجنوح... وقد أثبتت عديد من الدراسات، بالمغرب وخارجه، نفس الجدلية بين الطلاق وظاهرة التشرد المرتبطة بجرائم النشل، السرقة، التسول، العنف، تعاطي المخدرات وترويجها، الدعارة... كما ثبت أن الأطفال المحرومين من رعاية الوالدين يتعرضون للاستغلال في ميدان العمل، أو لاستغلال العصابات والمتشردين والمتسولين... حيث يتعلمون منهم الجنوح والرذائل كلها.

ومعلوم أن غالب الأمهات في المغرب لا يشتغلن، ولا معرفة لهن بالكتابة ولا القراءة. لذلك بعد الطلاق، تواجه الأم المطلقة خيارين أهونهما مليئ بالمخاطر : فإما أن تخرج للعمل، وعملها لن يكون سوى أشغالٍ شاقة تأخذ منها اليوم بكامله، مقابل دراهم

الجدول 8 : ويبين أهم أسباب إيداع الأبناء في الملاجيء الخيرية. والأرقام حصلنا عليها من خلال عينة شملناها بالدراسة بإحدى مؤسسات الإحسان، بمدينة الرباط، برسم سنة 1997 :

أسباب الالتحاق بالملجأ :	النسبة المئوية
غياب الأب (ليتم أو غيره)	% 78
غياب الأم (يتم أو غيره)	% 02
افتراق الأبوين (بسبب الطلاق)	% 20
يتيم الأبوين	% 05
ضآلة أو انعدام الدخل	% 95
مكان عيش الطفل قبل الالتحاق بالملجأ	
يعيش مع الأب :	%15
يعيش مع الأم :	% 58
يعيش معهما :	% 30
وضعيـــة الوالديـــن الآنيـــة :	
الأب حاليا متزوج	% 60
الأم والأب كلاهما تزوج	% 15
لم يتزوج أحدهما بعد	% 25
أحاسيس الطفل المقيم بالملجأ :	
الارتياح رغم تفضيل جو الأسرة	% 42
الاضطراب والقلق	% 57
الحقد على الأب :	% 45

على الأقل قادرة على إعاشة نفسها وعيالها، ومع ذلك فهي تخالع ويُقبَل منها البدل، وعندما تطلب نفقة أبنائها يرفض طلبها، رغم الاحتياج. وهو الأمر الذي أكده الجدول 4، إذ في عديد من الحالات كان سبب رفض الطلب، كون الزوجة خالعت عن نفسها مقابل نفقة عيالها.

وللأسف لكون المرأة في جل الحالات جاهلة ولا تحسن الدفاع عن حقوقها وحقوق أبنائها، فهي لا تجادل، ولا تثير أمام القضاء مسائل تعتبر من النظام العام. فمعلوم أنه لو أثارت الأم الظروف التي تم فيها الخلع، وأتقنت تأسيس دفوعها، لأقنعت القضاء ببطلان البدل الذي خالعت به، إما على أساس أنها قاصرة، أو أنها تعرضت لإكراه، أو بحجة أن البدل شيء تعلق به حق الأولاد.

ثالثا ـ المصير المحتوم لأطفال الطلاق في ظل الوضع القضائي الراهن:

بدراستنا لظروف الأطفال المشردين في المغرب، وأعدادُهم تتزايد بشكل مقلق، ثبت لدينا إلى أي حد تكالب عليهم الكلّ بدءاً بالأب، مرورا بالقضاء الذي لا يتصدى لما يتعرضون له، وانتهاء بالمجتمع الذي لا يوفر لهم أية حماية ولا بدائل. وقد حاولنا الربط، فوجدنا علاقة وطيدة بين ظاهرة الطلاق وظاهرة تشرد الأطفال والتخلي عنهم. وللتحدث بلغة الأرقام، نستدل بدراسة ميدانية أجريناها :

ظاهر أنه قبل تعديل 1993 كان معدل الطلاق الخلعي قد انخفض نسبيا، لكن وبما أن التعديل حاول إنصاف الأطراف الضعيفة في علاقة الزوجية، ما لبثت نسبته أن ارتفعت ثانية، كردة فعل ضد الإنصاف. وهذا ليس له من تفسير سوى أن كثيرا من الأزواج الراغبين في الطلاق، لم يرُق لهم ما فرضه عليهم القانون من تحملات حيال أبنائهم، فبدأوا يمارسون ضغوطات على زوجاتهم، لحملهن على المخالعة.

ولكون جل النساء في المغرب، لا يملكن شيئا يخالعن به، فهن يخالعن بنفقتهن ونفقة أبنائهن. ونذكر بأن القانون يشترط في استحقاق الزوج لما خولع به أن تكون المرأة بالغة سن الرشد (ف. 62)، وأن تكون إرادتها حرة سليمة، وأن يتم الخلع بطريقة اختيارية لا إكراه فيها ولا إضرار (ف 63). ومع ذلك لا أحد يتنبه لمعاناة الأطفال الذين يتعرضون لكل المخاطر، جرّاء تنازل أمهاتهم، كرهاً، عن النفقة كبدل في الخلع.

والمؤسف أن الأب وهو الولي الشرعي لأبنائه، يقبل المخالعة بأشياء تعلقت بها حقوقهم، وأولها حقهم في الحياة. والمؤسف أكثر هو أن قاض التوثيق، وهو الذي يملك مراقبة شؤون القاصرين، وحمايتهم من الأضرار كلها، ولو كان مصدرها أبوهم (مثلا ف. 150)[4]، يمرِّر المسألة، دون أن يتصدى لتعسفات الآباء، أو ينبِّه المرأة القاصرة أو المكرهة للمسألة.

هذا الواقع يفسر من جهة أخرى نسبة مهمة من الأحكام برفض الطلب، على اعتبار أن المرأة تكون قد خالعت عن نفسها مقابل نفقة الأبناء، وعندما تشتد ضائقتهم تلجأ للقضاء مطالبة بالنفقة، فلا يقبل طلبها، رغم أن النص صرح ببطلان المخالعة بكل ما تعلق به حق الأبناء، متى كانت الأم معسرة (ف 65). والمدينة التي اعتمدنا أرقامها عن نسبة الخلع تعدُّ من أفقر المدن، ويعتبر ضربا من المحال أن تجد فيها امرأة غنية أو

(4) ينص الفصل 150 من المدونة : "إذا كان الأب فقيرا فللقاضي منعه من أخذ مال ولده، وإن خشي تفويته له، وضع عليه مشرفا".

* أن طلب النفقة أحد أسباب الطلاق. ذلك أنه بمجرد ما تحصل خصومة أو تشعر الزوجة بعدم الاطمئنان أو الخوف من الزوج، تسارع (عن خطأ) لمغادرة بيت الزوجية بمعية أطفالها. ظانة أنها بهذه الطريقة ستجبر الزوج على المصالحة. وبعد شهور طويلة من الانتظار، يكلُّ متْن مُعيل الزوجة وعيالها، وينقلب الترحيب إلى مشاكل لا تنتهي، فتبادر الزوجة لطلب الإنفاق. وما أن تفعل حتى يصرح الزوج بالطلاق (حسب الجدول 4، من بين 162 ملف لطلب النفقة من حاضنة ما تزال متزوجة، تم الطلاق في 35 حالة).

بهذه الطريقة فالأب قد يتَجَنَّى على زوجته وأبنائهما، بسلوكه العنيف، فيضطرها لمغادرة البيت، فإن طلبت النفقة تهددها بالطلاق، أو قابلها بدعوى الرجوع لبيت الزوجية، لتغليط المحكمة والتخلص من النفقة.

* ولعل ثاني ملاحظة هي تراجع نسبة الطلاق الموقع من قبل الزوج، وارتفاع موازٍ له لنسب الخلع، حيث تتنازل الزوجة عن كامل أو بعض حقوقها لتتخلص وتخلص أبناء ها من معاناة زواج فاشل :

والجدول 6 يعطينا فكرة عن نسب الطلاق والخلع المقيدة بمحكمة ابتدائية لإحدى المدن الصغيرة ومدى ما خلفته من أطفال، وعدد دعاوى النفقة، ومتوسطها (الهزيل) :

السنة	طلاق من الزوج		طلاق خلعي		آخر	المجموع
1992	111	% 23	257	% 74	11	479
1993	63	% 16	291	% 48	134	390
1994	96	% 30	200	% 60	37	333

السنة	عدد أطفال الطلاق	عدد دعاوى النفقة	متوسط النفقة
1993	101	570	100 ← 200 درهم
1994	199	336	100 ← 250 درهم

بحيث قد يكون الأب هو المتسبب في الخلافات والفرقة، بسبب الإدمان أو التسيب أو العنف... فيدفع زوجته للتنازل عن كل شيء، للحصول على الطلاق، وتمرُّ مسطرة الطلاق أمام القاضي، وهو ولي من لا ولي له، والأسباب ظاهرة للعيان، ومع ذلك لا يحد من جبروت الأب. ونلخص صور الاحتيال كالتالي :

1 ـ تغيير الآباء لعناوينهم :

في حالات كثيرة من التي استشهدنا بها أعلاه، كان سبب عدم قبول الدعوى أو حتى رفض الطلب ـ وهذا أخطر ـ عدم صحة عنوان الزوج. ويلاحظ هنا أن القضاء لا يلجأ للحلول التي ارتقبها المشرع، رغم ما يملكه من سلطات وصلاحيات، لإيجاد بدائل تحمي الأطفال من تعسفات آبائهم. فالمشرع احتمل ذلك من المدين المدعى عليه، فاستغنى عن حضوره، متى كان مجهول العنوان، معوِّضا إياه **بالقيِّم**.

2 ـ إخفاء الأب دخله، وإلزام الحاضنة بالإثبات :

تصطدم الحاضنات بمعضلة أخرى، وهي ادعاء الزوج بأنه لا دخل له، أو يملك دخلا أقل من الحقيقي، وتعجز هي عن إثبات العكس، بسبب وجودها غالبا خارج بيت الزوجية، مما يتعذر معه الحصول على أية وثيقة. أما قاض التوثيق فيملك سلطة تقديرية تسمح له بالوصول إلى الدخل الحقيقي للأب بسهولة. فإن تعذر عليه ذلك، أمكنه الاحتكام للمعيارين الآخرين لتحديد النفقة : أي حال الزوجة ومستوى الأسعار.

وكان حريا بالقضاء أن ينهج أسلوبا أفضل، وعوض أن تضطر الحاضنة لمراجعة قضاء الموضوع، باحثة عن نفقة أبنائها، وتصطدم بمعضلة الإثبات، كان الأب هو من سيضطر لمراجعة القضاء لتخفيض النفقة، وعندها سيلزم بالإدلاء بالوثائق التي تثبت الدخل الذي يدعيه، ولنا عودة فنوضح أكثر.

3 ـ ارتفاع وتيرة الطلاق الخلعي كوسيلة للتملص من النفقة

لقد تتبعنا نسب الطلاق الموقع في بعض المحاكم، وأخذنا عينة حاولنا من خلالها الإجابة على تساؤلات أخرى راودتنا بشأن انعكاسات الوضع القانوني والقضائي الحالي. فكانت أهم الملاحظات التي أثارت انتباهنا :

ولنتساءل جميعا كيف يعيش الطفل في انتظار أن يُستَصدَر لصالحه حكم بالنفقة وينفذ، علما بأن مبادئ التكافل الاجتماعي تراجعت بشكل ملحوظ، حتى أضحى مستبعدا غالبا أن تجد الزوجة وأبناؤها مأوى لدى أقاربها، بسبب ضيق المسكن وغلاء المعيشة...

II ـ استمرارية النفقة : الأمل الذي لم يتحقق بعد.

مما يستفاد من الفصل 119 المعدَّل، أن النفقة التي يقدرها قاض التوثيق أثناء إذنه بالطلاق، أو النفقة التي تقضي بها محكمة الموضوع، تستمر لصالح الأبناء طالما لم تسقط عن المكلف بها شرعا، أو لم تغير بحكم آخر. لكن الذي يحصل عمليا، هو أن النفقة التي يقدرها قاض التوثيق تكون عادة هزيلة لا تُحتَسب على أساس الدخل الحقيقي للزوج، ولا المعايير الأخرى التي أدخلتها المدونة. مما يضطر الحاضنة لرفع دعوى أمام قاض الموضوع للحصول على نفقة كافية، الأمر الذي نادرا ما يحصل. وفي انتظار ذلك عادة ما يبقى الأطفال بدون عائل، يواجهون مخاطر بالجملة.

هذا إلى أن عديدا من الحاضنات يطالبن بالنفقة وهن مازلن متزوجات، وذلك بسبب امتناع الزوج عن الإنفاق. ومن خلال الجدول 4 أعلاه ثبت لنا أنه من بين ال 222 قضية، موضوع الدراسة، 162 طلب تقدمت بها نساء مازلن متزوجات.

من جهة أخرى، وبسبب عجز الحاضنة عن إجبار الأب على الإنفاق، فهي تحتاج في كل مرة إلى مواصلة التنفيذ. وهي مسطرة تستغرق عادة وقتا ليس بالهين، ومصاريف قد تفوق المبلغ المستخلص... هذا إلى أنه كثيرا ما يختفي الزوج ولا يخلف أي أثر.

وكل هذا يدل على أن الحلول التي حملها التعديل بعيدة عن الاستجابة لحاجيات الطفل.

III ـ تحايل الملزم بالنفقة، وعدم تصدي القضاء :

إن الآباء اللامسؤولين، في صراعهم المستميت من أجل حرمان أبنائهم من النفقة، برعوا في ابتداع الحيل للتملص من واجباتهم. والمؤسف أن التحايل يمارس علانية.

* كـمـا يصطدم عدد هـائل من الدعـاوى **برفض الطلب**، لعلة عدم إثبات علاقة الزوجية أو علاقة البنوة... كما أكدنا من خلال الجدول 4. وإن كـان يلاحظ تراجع في نسب رفض الطلب أو عدم قبول الدعوى، مؤخرا، وهو ما يفسره لجوء الحاضنات أكثر من ذي قبل، لهيأت الدفاع.

لكن وبعد ما تقبَل الدعوى شكلا فإن مدة عرضها على المحكمة تستغرق وقتا طويلا جدا، بالمقارنة مع ظروف الطفل المحتاج، ومع الطابع الاستعجالي الذي تحدث عنه المشرع.

الجدول 5 : وحاولنا من خلاله احتساب المدة التي اقتضاها عرض الملف وصدور الحكم، أمام المحكمة الابتدائية

السنة	المدة بالأشهر	السنة	المدة بالأشهر
1991	32	1995	36
1992	31	1996	26
1993	28	1997	25
1994	34	1998	27

ظاهر أنه غداة التعديل ارتفعت مدة الدعوى بشكل مقلق، ولسنا نجد لذلك من تفسير سوى تغيير بعض الإجراءات، مما تطلب وقتا لإحسان التعامل معها، بحيث تعتبر سنة 1995 أسوء مثال. بعدها وابتداء من سنة 1996 بدأ الوضع يتحسن، ومع ذلك فالمعدل المحصل عليه، لا يُطمْئن ولا يحقق مقاصد المشرع، الذي حرص على أن يكون لدعاوى النفقة طابع استعجالي. ذلك أنه جرت العادة أن ترفع أكثر من دعوى وترفض شكلا أو موضوعا، وحتى لو قبلت منذ الوهلة الأولى، فأجل 25 شهرا وأكثر، ما يزال مرتفعا، سيما وأنه يجب إضافة المدة السابقة لرفع الدعوى، حيث تنتظر الحاضنة طويلا قبل أن تقرر اللجوء للقضاء. كما يلزم إضافة المدة التي يتطلبها تحرير الحكم وتوقيعه وتنفيذه.

1 ـ أمر قاض التوثيق بالنفقة :

معلوم أنه بعد تعديل 1993 أضحى على قاض التوثيق، قبل الإذن بالطلاق، أن يحاول مصالحة الزوجين[2]، فإن أخفق أذِنَ بالطلاق. لكن شرط أن يحدد نفقة الزوجين لفترة العدة، ونفقة الأبناء... والموثقون العدول لا يسمح لهم بالإشهاد على الطلاق إلا إذا تسلموا وصلا من الزوج يثبت إيداع المبالغ المأمور بها بصندوق المحكمة.

لكن الذي يحصل عمليا، هو أن الزوج يودع نفقة مطلقته وأبنائها معا عن فترة العدة. وهذا اجتهاد جرى به العمل في المحاكم عموما. لذلك ومباشرة بعد انقضاء العدة تبقى الحاضنة بدون مورد. ونظرا لتفشي الجهل والأمية، فالحاضنة عوض أن تبادر لمواصلة التنفيذ على أساس أمر قاض التوثيق، تتيه بين نصائح غير العارفين. فيبقى الأطفال لمدة شهور بدون مورد للعيش، إلى أن تتدبر الحاضنة المبالغ اللازمة لرفع دعوى نفقة أخرى، ثم ترفض مرات ومرات قبل أن تحصل على حكم بالنفقة... أو إلى أن تهتدي لفكرة مواصلة التنفيذ.

2 ـ أحكام النفقة الصادرة عن قضاء الموضوع :

* ترفع الحاضنة دعوى النفقة أمام غرفة الأحوال الشخصية، إما لكونها ما تزال متزوجة، والزوج ممتنع عن الإنفاق، وإما بعد الطلاق، لاعتقادها أن النفقة التي أمر بها قاض التوثيق هي عن مدة العدة فقط، أو لعدم اقتناعها بالمبالغ المأمور بها. وطوال مدة رفع الدعوى يبقى جل الأطفال بدون مورد. مما يحد من الأثر الاستعجالي لقضايا النفقة.

* وعمليا عدد هائل من دعاوى النفقة يصطدم **بعدم القبول**، غالبا بسبب نقص الوثائق الواجب الادلاء بها[3]، أو عجز النساء الحاضنات عن تأسيس دعاواهن... أو بسبب تغيير الآباء لعناوين إقامتهم، للتملص...

---

(2) يراجع مثلا الفصل 179 من قانون المسطرة المدنية المعدل في 1993، لينسجم مع ما حملته المدونة.

(3) فيما كان يكفي مثلا أن توضع لوائح تعدد الوثائق اللازمة، على شبابيك إيداع المقالات الافتتاحية، لتفادي ضياع جهود القاضي والمتقاضين.

فيما نساء أخريات يبادرن لمغادرة بيت الزوجية لأتفه الأسباب معتقدات أنهن بذلك يمارسن ضغوطات على الزوج، لحمله على الانصياع.

وأكيد أيضا أن نساء كثيرات هن من يحملن الزوج على توقيع الطلاق ، لعدة أسباب، جامعها ضعف التكوين أو انعدامه، وانصياعهن لنصائح غير العارفين، وسوء تصرفهن إما مع الزوج أو أسرته...

وبالمقابل فالموضوعية تفرض علينا الاعتراف كذلك بأن الزوج كثيرا ما يتصرف كالأطفال، وعندما تحتج الزوجة يهددها بالطلاق أو يخرجها من البيت.

صحيح كذلك أن الأزواج، رجالا ونساء ينهمكون في الخلافات الجانبية، دون أن يشعر أي منهما أنه يدمر حياة بكاملها من أجل سبب تافه، وأنه يعرض جزءاً منه للمخاطر.

على أن القاضي حينما يكون بصدد إصدار حكم للنفقة، يجب أن يتحلى بالموضوعية، وأن يضع نصب عينيه هدفاً أساسيا، وهو إنقاذ الأطفال. أما مساءلة المتسبب في الفرقة، فمجاله مستقل. ومنه مثلا رفع مقدار المتعة بما يشمل جبر الأضرار التي لحقت الزوجة، متى كان الزوج متعسفا في الطلاق، أو التقليص من مقدارها إذا ثبت أنها المسؤولة عن فشل الزواج.

ثانيا ـ امتيازات النفقة بين النصوص وعمل القضاء :

أحاط المشرع النفقة بعديد من الامتيازات، منها مثلا أولويتها على الديون العادية (ف. 1243 وما يليه من قانون الالتزامات والعقود)، ومنها ما أقرته المدونة : كميزة الاستعجال والاستمرارية، وبطلان التنازل عنها، متى كان التنازل غير معتبر قانونا... لكن هل تتمتع النفقة بهذه الامتيازات عمليا؟

I ـ الطابع الاستعجالي لقضايا النفقة بين التطلعات والواقع

رغم كون تعديل 1993 تحدث عن الطابع الاستعجالي لدعاوى النفقة، فهي مازالت تفتقر لهذا الامتياز، لعدة أسباب . وللبيان نميز بين النفقة التي يأمر بها قاض التوثيق، وتلك التي يحكم بها قاض الموضوع :

الزوج، حَالُ الزوجة ومستوى الأسعار (ف 119)، فمتوسط النفقة المحكوم به مازال يدعو للقلق. حقيقة أننا حصلنا على ملفين حظي فيهما الطفل الوحيد ب 1.000 درهم، لكن الأب كان غنيا، فاحش الثراء يملك عقارات كثيرة. بحيث لا يمكن للمبلغ المحكوم به أن يوفر له نفس نمط الحياة الذي تعوده.

والمؤسف أن الملزم بالإنفاق كثيرا ما يبادر لاستئناف الحكم رغم ضآلة النفقة. وهذا يُنمُّ عن تردي الإحساس بالمسؤولية تجاه الأبناء. والمؤسف أكثر هو أن محاكم الاستئناف لا تفعل شيئا للحد من النهج الذي دأبت عليه المحاكم الابتدائية، رغم ما حصل من ارتفاع في تكلفة الحياة وتعقدها.

كل هذا والمجلس الأعلى قضى منذ وقت مبكر (1972) بضرورة الاعتداد بالمعايير القانونية لتقدير النفقة، ومنها (آنذاك) الأمر بإجراء بحث حول حالة الزوج المادية ووضعية الزوجة. معتبرا نكوص المحكمة عن ذلك سببا في تعريض حكمها للنقض[1].

III ـ معاقبة المتعسف من الزوجين عقاب فعلي للأبناء :

حقيقة أن عديدا من النساء هن المسؤولات عن فشل الزيجات (جمع زواج)، لكن معاقبتهن بحرمانهن وأبنائهن من مورد للعيش، عقاب فعلي للأطفال الأبرياء، أكبر ضحايا سوء تصرف واستهتار أحد الأبوين، أو تعسفه أو انحرافه...

حقيقة أيضا أن النساء بالمغرب يسئن كثيرا تفسير النصوص. ويكفي كمثال أنه بعد التعديل راجت أفكار مغلوطة جدا عما حملته النصوص. إذ شاع مثلا لدى النساء أنهن يملكن أولوية على بيت الزوجية، وحق التعويض عن الضرر... فرحن، وبشكل مبتذل، يتعسفن، كلما حصل خلاف، مع الاعتقاد خطأ، أنهن يتمتعن بحقوق مطلقة على بيت الزوجية، جاهلات أن حقهن عليه لا يتعدى فترة العدة، ليجدن أنفسهن مباشرة بعدها في الشارع، صحبة أبنائهن.

(1) قرار ع 134، بتاريخ 12 يوليوز 1972، ملف اجتماعي رقم 35.709 : قضاء المجلس الأعلى ع 25، ماي 1980، ص 143.

الجدول 4 : وضمناه الأرقام المستخلصة من الدراسة

ملاحظة : الأرقام الموضوعة بين قوسين ()، تدل على أن الرقم استثنائي وسجل في ملف وحيد، لكن الأمانة تفرض علينا نقله.

السنة	الحاضنة ما زالت متزوجة	الحاضنة مطلقة	عدد الأطفال (إجمالا)	الحكم بـ : عدم القبول أو رفض الطلب	التنازل عن الدعوى أو الصلح	النفقة المحكوم بها لكل طفل شهريا أدنى - أعلى	نفقة الزوجة عن مدة العدة	أجرة الحضانة
1991	13	06	38	07	02	100 ← 300دهـ	500 ← 700 دهـ	10 دهـ
1992	14	06	31	04	04	200 ← 420دهـ	300 ← 350 دهـ	100 / (400)
1993	13	07	37	08	03	200 ← 350دهـ	300 ← 500 دهـ	00
1994	12	08	25	03	01	100 ← 300دهـ	200 ← 400 دهـ	500
1995	15	05	26	00	06	250 ← 450دهـ	300 ← (2.000)دهـ	250
1996	18	02	28	00	03	250 ← (600) دهـ	200 ← (600)دهـ	00
1997	19	01	24	01	04	150 ← 300دهـ	300 ← 350 دهـ	--
1998	58	24	118	16	14	100 ← 500دهـ (1.000) دهـ	100 ← 500 دهـ	50 ← 100 دهـ
المجموع	162	59	327	39	2337	بمعدل ≡ 237 دهـ	بمعدل ≡ 347 دهـ	112.50

يستخلص من الجدول أنه قبل التعديل كان متوسط النفقة بالنسبة لكل طفل يتراوح (بالدراهم شهريا)، بين 228 و 252. وغداة التعديل ارتفع طفيفا إلى 300 (1994)، لكنه ما لبث أن انخفض مباشرة بعد ذلك ليراوح نفس المكان السابق أو أقل، بمتوسط 181 (1995)، 240 (1996)، 225 (1997) ، 300 (1998).

وكلها مؤشرات غاية في الدلالة. إذ رغم ارتفاع مستوى الأسعار، وتفاحش أزمة السكن... ورغم كون التعديل أدخل معايير جديدة لتقدير النفقة قضائيا، وهي دخل

الجدول 3 : ويظهر مدى ضخامة عدد دعاوى النفقة :

طلب النفقـة	274	طلـب تسليم الأبنـاء	07
طلب النفقة وأجرة الحضانة	22	طلـب إيقـاف النفقـة	05
طلب مراجعة الأمر بالإنفاق	25	طلـب تخفيض النفقة	01
بمجمـوع	**321**	**بمجمـوع**	**13**

وعندما يعرض النزاع على القضاء، **وهنا بيت القصيد**، فهو للأسف، لا ينصف الأطفال ضحايا الخلافات الزوجية. بل درج على الحكم **بمبالغ هزيلة** لا تكفي حتى للإسكان، فأحرى للمأكل والملبس والتطبيب والتمدرس. وفي هذا لا يختلف قضاء التوثيق عن قضاء الموضوع.

ولنثبت أننا لا ننطلق من فراغ، نعطي أدلة معززة بالأرقام، أرقام استنتجناها من دراسات ميدانية أشرفنا عليها، شملت عينة من قضايا النفقة المعروضة على المحكمة الابتدائية بالرباط، أي إحدى أهم المدن وأغلاها على مستوى المعيشة. والدراسة شملت 222 قضية عرضت ما بين 1991 و 1998، بحيث أجرينا مقارنة بين السنوات الثلاث السابقة على تعديل المدونة (1993) والسنوات اللاحقة. ولتعذر إحصاء كافة الملفات، لكثرتها، تم اختيار 20 ملفا عن كل سنة، بمحض الصدفة. ما عدا سنة 1998 التي تشمل 82 ملفاً.

ورغم ما سجلته نسب الطلاق من تراجع طفيف في السنوات الأخيرة، فهي ما تزال مرتفعة. لكن التراجع المسجل يجب ألا يدعو للتفاؤل، لأن الذي تراجع عمليا ليس الطلاق وإنما الزواج. وللتحدث بلغة الأرقام نستشهد بإحصاء آخر :

الجدول 2 : ويبين أعداد الأنكحة والطلاق المسجلة بإحدى محاكم التوثيق المغربية :

السنـة	1991	1992	1993	1994
الأنكحـة	3.869	3.589	2.970	2.104
الطـلاق	461	479	482	376

فنسب الإقبال على الزواج تراجعت ب 55 %، ما بين 1991 و 1994 رغم تزايد عدد السكان. وهو التفسير الحقيقي لتراجع نسب المطلّقين. فيما الطلاق لم يتراجع إلا بنسبة ضئيلة، وبالتحديد بعد تعديل 1993. لكنها ما لبثت أن ارتفعت بعد ذلك.

II ـ معاناة الأبناء : التمزق والحرمان من العائل :

نعتقد أن الفكرة وضحت الآن وثبت كيف أن الخلافات الزوجية والطلاق أضحيا ظاهرة متعددة الأبعاد والمخاطر. على أن أكبر ضحية في العملية بكاملها هم الأطفال. بحيث إذا كان المتسبب في الطلاق دائما أحد الزوجين، وإذا كان الزوج الآخر ضحية تعسف أو خيانة أو لا مسؤولية الأول، فإنهما معا راشدان يمكنهما إعادة بناء حياتهما، أو على الأقل كسب عيشهما "**وإن يتفرقا يغنِ الله كلاً من سعته**" (النساء 130).

أما الطفل، الضحية الكبرى، فيتمزق عاطفيا وذهنيا بين زوجين متناحرين؛ وماديا بين أم عاجزة عن الكسب وأب يسعى لإيلام الزوجة والانتقام لنفسه، بحبس النفقة عنها وعن عيالها. ناسيا أو متناسيا أنه بهذه الطريقة يعاقب أبناء صلبه. ويكفي للاستدلال أنه من بين ما يقارب 400 ملف عرض على غرفة للأحوال الشخصية بإحدى المحاكم الابتدائية، برسم سنة 1997، استأثرت طلبات النفقة بحصة الأسد (334) :

أولا ـ استفحال فشل الزواج، وانعكاساته على الأطفال :

I - تزايد وتيرة الخلافات الزوجية والطلاق :

نسب الخلافات الزوجية والطلاق في المجتمع المغربي ما فتئت تتزايد وبشكل مقلق، سيما في الوسط الحضري، بفعل تغير الأوضاع الاجتماعية، وتمزق الأسر، بين قواعد الأصالة وترسبات الأعراف، وموجات المعاصرة؛ بين قواعد المساكنة والتنشئة التقليديين وأنماط الحياة العصرية، المستوردة بدون ضوابط ولا أصول. وهناك أدلة بالأرقام :

الجدول 1 : ويبين نسب الطلاق المسجلة بالمغرب، (المصدر مديرية الإحصاء)

نسب الطلاق	النسبة في الحواضر			% في البوادي			% مجموع التراب الوطني		
سنة الإحصاء	رجال	نساء	المجموع	رجال	نساء	المجموع	رجال	نساء	المجموع
1960	2.5	6.3	4.2	1.7	3.6	2.6	1.8	4.3	3.1
1971	1.6	5.4	3.5	1.7	3.3	2.5	1.6	4.1	2.9
1982	1.3	4.9	3.1	1.3	3.1	2.2	1.3	3.9	2.6
1988	1.1	4.5	2.9	1.3	3.0	2.2	1.2	3.7	2.5
1994	0.9	4.2	2.6	0.8	2.4	1.6	0.8	3.3	2.1

فالملاحظ أن النساء أكبر من يؤدي ثمن تفكك الأسر. وأن نسبة الطلاق تزيد في المدن عنها في البوادي، كنتيجة طبيعية للتحولات الاقتصادية الاجتماعية الثقافية التي تعيشها الأسرة في المدينة، خصوصا الأسرة المهاجرة من القرية، لاصطدامها بنمط للحياة مخالف تماما للنمط البسيط الذي تعودته. وإن الأرقام ذاتها تفسر في الوقت نفسه، ظواهر أخرى، وتتمثل في تزايد مقلق لنسب الأسر الأحادية الوالد، (سيما الأمومية). حيث المرأة تواجه بمفردها مشاكل أطفالها وتتحمل المسؤولية عنهم لوحدها. وإذا أضفنا إلى ذلك أن نسبة الأمية تتزايد عند النساء، تبين إلى أي حد تنعكس الآثار الوخيمة للطلاق والأمية معا، على الأطفال.

التوجه القضائي في مجال نفقة الأبناء

رجاء ناجي - مكاوي*

قانون الأحوال الشخصية تضمن حقوقا وواجبات لكل أفراد العائلة. محاولا بذلك الموازنة بين مصالحهم ومنع تطاول أحدهم على الآخر. ثم حظيت المدونة بالمراجعة في 10 شتنبر 1993، لتحيين مضامينها، نسبيا، مع الواقع.

حتى هنا لا شيء جديد، إنما كيفية التعامل مع النصوص هي مثار الجدال، وهي التي أفرزت أبعادا اجتماعية واقتصادية، تنعكس على المجتمع بكامله. فموضوعنا اليوم لا يهدف لبيان حقوق الرجل أو حقوق المرأة، ولا تحديد من المسؤول عن فشل العشرة، بقدر ما يرمي لإظهار مدى انعكاس هذا الجدال (السلبي) على الأبناء، ذخيرة الأمم ورصيدها المستقبلي من المواطنين.

وكما صرّحنا في عدة مناسبات، لا يحق لنا أن نطمح لتحقيق مجتمع متوازن أو إنجاز نمو متناسق، وأطفالنا - مواطنو المستقبل - يعانون من الحرمان... فالمجتمع المغربي على شاكلة الدول النامية يعاني من تفاحش ظاهرة التفكك الأسري، التي تهدد استقرار الأطفال.

إنما ما دخل النفقة في كل هذا؟ وكيف يسهم القضاء في الحد من الاختلالات أو تعميقها؟ وكيف يمكنه تلطيف ظاهرة فشل الزواج أو تناميها؟... كلها نقط سنحاول الإجابة عنها بالتدريج، مع الربط بينها :

(*) أستاذة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بجامعة محمد الخامس - الرباط - أكدال.

فالمسؤولية الجنائية تتضمن كل العناصر الموضوعية والذاتية التي تقود إلى توقيع الجزاء على الفاعل. أما الاسناد المعنوي والاثم فلايشملان سوى العناصر الشخصية أو الذاتية اللازمة لوجود هذه المسؤولية[1]. لذا فان هذه الأخيرة، على عكس ما ذهب اليه أغلب الفقه[2]، ليست مقتصرة فقط على بعض العناصر الذاتية المتعلقة بشخصية الجاني، وانما تشمل أيضاً عنصراً موضوعيا يتجسد في الجريمة كسلوك مادي خارجي من شأنه أن يحدث اضطرابا اجتماعيا.

أما العقاب فيدخل ضمن آثار المسؤولية الجنائية، أي لا يكون قابلا للتوقيع على الجاني إلاَّ إذا تحققت المسؤولية الجنائية في محتواها الموضوعي والذاتي.

2 ـ ان هذا التصور الواسع للمسؤولية الجنائية هو الأكثر قبولا من الناحية المنطقية :اذ يعتبر مثلا أن الجنون والاكراه وانعدام التمييز من موانع المسؤولية الجنائية، نظراً لانتفاء الاسناد المعنوي لدى الفاعل هنا. وعلى العكس من ذلك فان تبني الطرح التقليدي الذي يأخذ بالتصور الذاتي للجريمة يؤدي إلى نتائج غريبة وغير منطقية مفادها أن الجنون والاكراه وانعدام التمييز هي من قواعد الاباحة التي تنفي الجريمة نظراً لانعدام ركنها المعنوي.

3 ـ على مستوى التنظير الفقهي، يسمح هذا التصور بإعطاء منظور جديد لكل معطيات القانون "الجنائي"، وخاصة تقديم تقسيم جديد لمحتوياته : وهكذا فعوض التقسيم التقليدي للقانون الجنائي العام إلى ثلاث نظريات تتعلق بكل من الجريمة والمجرم (أو المسؤولية الجنائية) والجزاء الجنائي، يمكن اعتماد تقسيم ثنائي منطقي يميز بين محتوى المسؤولية الجنائية (أو أركانها) وآثارها (أي الجزاء الجنائي المترتب عنها).

---

(1) الملاحظ أن بعض الباحثين، لئن كان يتبنى معنى واسعا للمسؤولية الجنائية، فهو يحصره فقط في مفهومي الجريمة (الفعل المناهض للمجتمع) والاسناد المعنوي، دون مفهوم الاثم.

E. Daskalakis - op. cit., p. 16 - 17.

(2) انظر على سبيل المثال : د. المكي السنتيسي ـ المرجع السابق، ص. 144؛ د. أبو المعاطي حافظ أبو الفتوح ـ المرجع السابق، ص. 232؛ د. مصطفى العوجي ـ المرجع السابق، الجزء 2، ص. 37؛ د. أحمد الخمليشي ـ المرجع السابق، ص. 245؛

A. Decocq - op. cit., p. 260 s.; M. Drissi Alami Machichi - op. cit., p. 327 s.; G. Stéfani, G.Levasseur et B. Bouloc - op. cit., p. 236 s et p. 287 s.

2 ـ لكي تقوم المسؤولية الجنائية للفاعل ينبغي ـ إلى جانب حصول جريمة ـ أن نتأكد أولا من مسألة الإسناد المعنوي لديه. فإذا توافر ذلك وجب بالتالي فحص طبيعة إثمه، أي "اللون" البسيكولوجي لخطاءه (قصد جنائي أو خطأ غير عمدي). وهذا يعني أن ما يسمى "بالركن المعنوي" هو لصيق بالمحتوى الذاتي للمسؤولية الجنائية، لا بالجريمة. فلا يتصور منطقيا أن نربط هذه الأخيرة بهذا الركن أولا ثم نأتي بعد ذلك، كما يفعل أغلب الفقه الذي ذكرناه، ونثير مسألة الاسناد المعنوي (أو الأهلية الجنائية) بصورة مستقلة ضمن مفهوم المسؤولية الجنائية. فالفقه، بهذا التصور، يكون كمن يضع العربة أمام الحصان.

والحقيقة أن الاسناد المعنوي يشكل السابقة المنطقية للمحتوى الذاتي لهذه المسؤولية. وهذا يعني أنه لا يمكن الحديث عن مفهوم الإثم قبل تحليل مسألة توافر الإسناد المعنوي لدى المجرم : إذ يجب التأكد أولا من توافر السلامة العقلية والنضج العقلي وحرية اختيار السلوك الاجرامي لدى الجاني حتى نستطيع بعد ذلك فحص طبيعة إثمه. وهكذا فإذا توافر هذا الاسناد، فان الشخص يكون متمتعا بارادة معتبرة قانونيا، الأمر الذي يسمح بتصنيفها في خانة القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدي.

3 ـ إن طرح مفهوم الإثم ضمن "الركن المعنوي" للجريمة هو مسألة مغلوطة؛ لأن الجاني قد يكون شخصا مجهولا. وحتى لو كان معروفا، فاننا لا ندري في البداية، لحظة ارتكاب الجريمة، ما إذا كان قد توافر لديه الاسناد المعنوي أم أنه شخص غير مسؤول جنائيا : فإذا كان الجاني مجنونا أو صغيراً غير مميز مثلا، فان الارادة هنا تكون غير معتبرة قانونيا، نظراً لانعدام السلامة العقلية أو التمييز. وهذا يعني أنه لا مجال للحديث عن مفهوم الاثم أو طبيعته في هذه الحالة بسبب انتفاء الاسناد المعنوي أساساً لدى هذين الشخصين. ومع ذلك فان الجريمة، كسلوك مادي خارجي، تظل قائمة؛ وكل ما هناك هو أن المسؤولية الجنائية هي التي تنعدم نظراً لانعدام الاسناد المعنوي.

ثالثا ـ فوائد التصور الواسع للمسؤولية الجنائية :

1 ـ إن تبني هذا المنظور يسمح بالتمييز جيدا، وبصورة واضحة، بين مفاهيم كانت وما تزال تختلط في ذهن الدارسين : يتعلق الأمر بالتفرقة بين مفاهيم المسؤولية الجنائية والإسناد المعنوي والاثم والعقاب.

عن المخالفات المرتكبة من قبل عماله أو تابعيه داخل المؤسسة. وأساس ذلك وجود خطأ مفترض يكمن في الاخلال بواجب الحراسة والمراقبة.

4 ـ كثير من القوانين الجنائية الخاصة لها طبيعة مادية صرفة : بمعنى أنها تعاقب على مجرد ارتكاب أفعال مادية في حد ذاتها دون مراعاة شخص الجاني أو مسلكه الذهني. مثال ذلك القانون الجنائي الاقتصادي (الجرائم في مادة الضرائب والنقد والجمرك والشغل...) والقانون الجنائي البيئي (التلوث ـ جرائم القنص والصيد ـ الجرائم الغابوية...). فمثل هذه الجرائم تقوم دون أن نعطي لها أي "لون" بسيكولوجي. فهي ليست في حاجة إلى "لافتات" القصد الجنائي أو الخطأ غير العمدي.

ب) على مستوى الممارسة :

1 ـ تنشغل النيابة العامة منذ البداية بالتصور المجرد للجريمة : فحينما تقدم لوكيل جلالة الملك شكاية ضد مجهول بصورة خاصة، فإنه يتساء ل أولا، قبل تحريك الدعوى العمومية، عن ما إذا كانت الوقائع المبلغ عنها يتوافر فيها الركنان القانوني والمادي لجريمة معينة.

2 ـ ينصب عمل قاضي التحقيق أولا، قبل فحص شخصية الجاني، على التأكد من توافر الجريمة.

3 ـ حينما يقوم الطبيب الشرعي بتشريح جثة، ويكتشف أن الوفاة نتجت عن خنق الضحية مثلا، فهو يكشف أولا ومنذ البداية عن جريمة لها بنية مادية ليس إلا.

4 ـ إن مجرد حصول فعل مادي خارجي مجرَّم يمكن أن يكفي وحده لترتيب بعض الآثار على المستوى المدني : فضحية السرقة سيحصل على التعويض المقرر من طرف شركة التأمين حتى في الحالة التي لم يتم فيها التعرف على مرتكب الجريمة. كما أن ضحية ضرر جسدي حصل نتيجة عدم احتياط سائق مجهول سيحصل على تعويض عن ضرره من صندوق مال الضمان.

ثانيا ـ حجج منطقية :

1 ـ إننا نسائل شخصا عن جريمة، ونعاقبه على ذلك. وهذا يعني أن محور المسؤولية الجنائية هو الانسان المجرم الأهل جنائيا والآثم، وليس الجريمة.

الفقه[1]، ليس لها بنية نفسية، وانما لها فقط كيان مادي. ولتبرير وجهة نظرنا هذه نورد فئتين من الحجج : الأولى قانونية، والثانية منطقية.

أولا ـ حجج قانونية :

أ) على مستوى التشريع :

1 ـ إن الجريمة، كفعل إيجابي أوسلبي، هي سلوك مادي خارجي قد يحدث اضطرابا اجتماعيا. وهذا ما قرره المشرع في الفصلين 1 و 110 جنائي حينما أورد تعريفا موضوعيا للجريمة، لا يتضمن مفهوم الإسناد المعنوي أو الإثم. كما أن الجريمة تظل قائمة حتى لو كان مرتكبها مجنونا (الفصل 1/134 جنائي) أو صغيراً غير مميز (الفصل 138 جنائي).

2 ـ حسم المشرع المسؤولية الجنائية للشخص المعنوي في الفصل 127 جنائي حينما قرر جزاء جنائيا لهذا الشخص راعى فيه تحديد الجريمة بصورة موضوعية. أي نظر إلى البنية المادية للفعل المجرَّم ليس إلا، دون مراعاة شخص مرتكبه : فالشخص المعنوي ليست له إرادة حرة أو ملكة التمييز والاختيار وحرية السلوك الاجرامي.

3 ـ تقوم المسؤولية الجنائية عن فعل الغير من حيث المبدأ بمجرد ارتكاب هذا الغير لفعل مادي مجرَّم. والمثال النموذجي هنا هو المسؤولية الجنائية لرئيس المؤسسة

---

(1) نظرا لغزارة هذا الفقه فاننا سنقتصر على بعضه :

د. المكي السنتيسي ـ «مذكرات في القانون الجنائي العام» دار المعارف، الرباط 1975/1974، ص.94، أبو المعاطي حافظ الفتوح ـ "شرح القانون الجنائي المغربي ـ القسم العام"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء 1980، ص. 187؛ د. سامي النصراوي ـ "النظرية العامة للقانون الجنائي المغربي"، الجزء 1، مكتبة المعارف، الطبعة 1، الرباط 1983، ص. 145؛ د. مصطفى العوجي"القانون الجنائي العام"، مؤسسة نوفل، ط.1، بيروت 1985، الجزء 1، ص.576؛ د. عمر أبو الطيب ـ "الاحكام العامة للجريمة في القانون الجنائي المغربي"، الجزء 2 (السنة مجهولة)، ص. 276؛ د. أحمد الخمليشي ـ "شرح القانون الجنائي ـ القسم العام"، دار نشر المعرفة، الطبعة 2، الرباط 1989، ص.219؛

G. Levasseur et J. - P. Doucet - "Le droit pénal appliqué", éd. Cujas, Paris 1969, p. 138, A.Decocq - op.cit., p. 200; M. Drissi Alami Machichi - "Manuel de droit pénal général", les éd. Maghrébines, Casablanca 1974, p. 241; G. Stéfani, G. Levasseur et B. Bouloc - "Droit pénal général", précis Dalloz, 11e éd., Paris 1980, n°211, p. 213; G. Levasseur, A. chavanne et Jean Montreuil - "Droit pénal et procédure pénale", éd. S., 6è éd, Paris 1980, n° 76, p. 47.

أما المحتوى الذاتي لهذه المسؤولية فيتكون من عناصر شخصية تكمن في مفهومين أساسيين : الاسناد المعنوي لدى المجرم من جهة وإثمه من جهة أخرى. فالأول يلتصق بشخصية الجاني؛ أما الثاني فيرتبط بصورة ضيقة جدا بمسلكه النفسي أو الذهني.

فمفهوم الاسناد المعنوي (l'imputabilité morale) يعني بصفة عامة توافر ملكة التمييز بين الخير والشر لدى الانسان، ووجود حرية التقييم لديه لحظة ارتكابه الجريمة. فهو، على عكس ما ذهب اليه اتجاه فقهي[1]، لا يدخل ضمن بنية الجريمة، وانما يشكل تقييما لشخصية الجاني. لذا يعتبر مفهوما ذاتيا يرتبط بصورة وثيقة جدا بهذه الشخصية، لا بالسلوك المادي الخارجي المجرّم. ويترتب عن ذلك أن الاسناد المعنوي يدخل ضمن العناصر الذاتية لوجود المسؤولية الجنائية، وبالضبط عند فحص ركنها المعنوي. ويساير منظورنا هذا رأي المشرع الذي أورد في الفصل 132 جنائي بعض عناصر الاسناد المعنوي (الصحة العقلية والقدرة على التمييز) ضمن مفهوم المسؤولية الجنائية للمجرم، وليس ضمن الجريمة.

لكن المحتوى الذاتي للمسؤولية الجنائية لا يتكون فقط من عنصر الاسناد المعنوي، وانما يشمل أيضا مفهوم الاثم (la culpabilité). فهذا الاخير له طابع نفسي محض. فهو يسمح بمعرفة ما اذا كانت إرادة الجاني قد اتجهت نحو تحقيق السلوك الاجرامي في حد ذاته دون النتيجة الاجرامية (الخطأ غير العمدي) أو أنها استهدفتهما معا (القصد الجنائي). واذن فمجال البحث هنا ينحصر في معرفة الاتجاه الذهني لمرتكب الجريمة، وسبر أغوار نفسيته قصد تحديد طبيعة ونوع الخطأ لديه. وهذه عملية بسيكولوجية وذاتية تلتصق بالشخص، لا بالجريمة التي هي سلوك مادي خارجي.

وهكذا نعتقد أن ما يسمى «بالركن المعنوي» ينبغي أن يطرح في اطار المسؤولية الجنائية للفاعل، لا في نطاق الجريمة. فهذه الاخيرة، على خلاف ما ذهب اليه أغلب

(1) Cf. E. Daskalakis - "Réflexions sur la responsabilité pénale", P. U. F, 1ère éd., Paris 1975, p. 10 - 12 et p. 17; Ch. - A. Dana - "Essai sur la notion d'infraction pénale", thèse, L. G. D. J., Paris 1982, n° 28, p. 35 s.

التاسع عشر. فحسب هذا المنظور تكمن جريمة القتل العمد في ارتكاب فعل سبب إزهاق روح ضحية. ولايهم معرفة ما إذ كان هذا الفعل قد صدر عن إنسان طبيعي أو مجنون، حر في قراره أو مكره، راشد أو قاصر. فالجريمة هنا تقوم؛ لأنه ماديا وموضوعيا حصل إزهاق روح إنسان.

وعلى مستوى المقارنة بين التصور الذاتي والتصور الموضوعي للجريمة اعتبر (ميرل) R. Merle و (ڤيتي) A. Vitu أن التعريف الموضوعي للجريمة يعد في الحقيقة، على مستوى المنطق القانوني، هو الأكثر صحة، ومنه ينبغي الانطلاق. فالجريمة، كما يعبر عن ذلك لفظها، تكمن أساسا في عدم مراعاة المقتضيات التشريعية. وأضاف هذان الفقيهان أن «الركن المعنوي» للمسؤولية هو مفهوم متميز. فهو لا يتعلق بالوقائع، ولكن بالجاني الذي ارتكبها والذي سيتحمل النتائج القانونية. على أنه إذا كان من المبالغ فيه أن نماثل كليا مفاهيم الجريمة والإرادة المذنبة، فانه سيكون من المبالغ فيه أيضا أن يغيب عن أعيننا أنه إذا كانت الجريمة قابلة للعقاب فلأنها تؤشر على وجود تفكير إجرامي. إن الركن المعنوي، وهو غريب عن التكوين المورفولوجي للجريمة، يتدخل في كل لحظة كعامل للنقاش كلما تعلق الأمر بالنظام القانوني للجريمة. وإذن سنتبنى هنا التعريف الموضوعي دون أن نغفل مع ذلك مخططها الذاتي السابق على ارتكابها[1].

وإذا كان هذان المؤلفان يرجحان التصور الموضوعي للجريمة ـ كما سبق أن أشارا إلى ذلك ـ فإنهما سقطا في التناقض حينما عادا إلى تبني التصور الذاتي للجريمة، أي الاشارة إلى الركن المعنوي للجريمة[2]، بل ويتجلى هذا التناقض أكثر في مؤلفهما الثاني المتعلق بالقانون الجنائي الخاص، حيث اعتبرا الإثم من مكوِّنات الجريمة، وبالتالي تحدثا عن الركن المعنوي لهذه الأخيرة، عوض الركن المعنوي في المسؤولية الجنائية[3].

---

(1) R. Merle et A. Vitu - "Traité de droit pénal", T. I, 1981, n° 340, p. 348.
وهكذا ففي دراستهما لبنية الجريمة تعرض هذان الفقيهان فقط لبنيتها القانونية والمادية. إذ قسم هذان المؤلفان القسم الثاني من كتابهما المعنون "بالقانون الجنائي العام" إلى أربعة كتب : يتعلق الأول بالجريمة (الركن القانوني والركن المادي)، والثاني بالإثم. في حين أن الثالث خصصاه للاسناد المعنوي. أما الرابع فيتعلق بالجزاء.

(2) Ibid, p. 656 et 678.

(3) Op. cit., p. 42 s.

والملاحظ أن هذا التصور الموضوعي للجريمة، الذي يعتبر أن هذه الأخيرة لها على الأكثر بنية قانونية وأخرى مادية ليس إلا[1]، هو في الأصل ألماني وُجد خلال القرن

(1) يميز بعض الفقه بين الشرط المسبق لوجود الجريمة وعبارة «أركان الجريمة» أو على الأصح «عناصر الجريمة» ترجمة للفظ الفرنسي (Eléments de l'Infraction) : فالأول يقصد به النص المجرِّم : أي ما يطلق عليه تقليديا بالركن القانوني. أما الثانية فيقصد بها إحدى مكوِّنات البنية المورفولوجية للجريمة. بمعنى أن تحليل الجريمة إلى عناصر هو بمثابة تحليل الكل إلى أجزاء. فلفظ «عناصر» الجريمة يعني تفكيك أو تجزئة بنية هذه الأخيرة، أي معرفة مِمَّ تتكون. وإذا كانت الجريمة، حسب ما هو مكرس تقليديا، تتكون من ركن مادي وآخر معنوي، فانَ النص التشريعي، على أي حال، هو غريب عن بنية الجريمة، لأنه مجرد شرط مسبق لوجودها.

Cf R. Vouin - "Manuel de droit criminel", 1949, p. 231; A. Decocq - "Droit pénal général", coll. U, A. Colin, Paris 1971, p. 61.

وعلى الرغم من أن هذا التصور يبدو لأول وهلة مغريا، على اعتبار أنه يقترب ظاهريا من المنطق، فان التمييز بين «الشرط المسبق» للجريمة و «أركان» هذه الأخيرة يبقى في الحقيقة مجرد لعبة كلمات، وأن أي جدل حول هذه النقطة يظل جدلا لفظيا ليس إلا. كيف؟.

إن الحديث عن «أركان» الجريمة يعني في العمق الشروط اللازمة لوجودها، الركن القانوني فالجريمة أي التي بدونها تنعدم الجريمة. ومن بين هذه الشروط يوجد النص المجرِّم أو الركن القانوني فالجريمة لا تتصور إلا إذا كرست في نص تشريعي وفقا لمبدأ الشرعية الجنائية. معنى هذا أنه لا يمكن الحديث عن جريمة إلا إذا اعترف بها المشرع، وأنه لا يمكن متابعة أي شخص خارج نطاق الجريمة "التشريعية". يترتب عن ذلك أن النص التشريعي يشكل حجر الزاوية أوركنا أو شرطا لابد منه لوجود الجريمة.

والحقيقة أن عبارة «أركان الجريمة» تتميز عن عبارة «عناصر الجريمة» : فالأولى تعني أحجار الزوايا التي بدونها ينهار بناء الجريمة، أي ركائزها من "الاسمنت المسلح". وهذه الأركان، في نظرنا، تكمن في الركن القانوني والركن المادي. أما الثانية فهي التي تشكل الترجمة الصحيحة للكلمة الفرنسية «Eléments» : وتعني مكوِّنات الجريمة. وهذا يفترض تفتيت محتوى الجريمة وتحليل الأشياء التي تدخل في تكوين بنيتها. وهكذا مثلا فاذا كانت أركان الجريمة تتمثل في ركن قانوني وآخر مادي، فان عناصر ركنها المادي هي عموما ثلاثة : سلوك مادي ونتيجة إجرامية وعلاقة سببية بينهما.

وتتجسد هذه التفرقة أكثر على مستوى القانون الجنائي الخاص : وهكذا مثلا فالركن المادي في جريمة تزوير المحررات لا يقوم إلاَّ إذا توافرت عناصره وهي حصول تغيير الحقيقة في محرر باحدى الوسائل المنصوص عليها قانونيا يكون من شأنه إحداث ضرر بمصلحة محمية جنائيا. ونفس الشيء يمكن قوله مثلا عن الركن المادي في جريمة النصب الذي يتكون من عنصري الاحتيال والمساس بمصلحة مالية للضحية أو للغير.

نستنتج من خلال هذا التمييز أن اللغة العربية، بتمييزها بين لفظي «الركن» و «العنصر»، هي أغنى من اللغة الفرنسية ومثيلاتها التي لا تستعمل في هذه الحالة سوى كلمة «عنصر» (Elément). ومن جهة أخرى فإن كلمة «ركن» هي أوسع من لفظ «عنصر»، بل تشمله. فالعلاقة التي تجمع بينهما تماثل تلك الموجودة بين الكل والجزء.

المسؤولية المدنية. وهكذا فالتسمية الشائعة لهذا القانون لا تعبر، في نظرنا، عن مضمونه الحقيقي.

ومن الملاحظ أن المسؤولية الجنائية بهذا المعنى الواسع هو الذي يجعلها تتميز عن بعض المفاهيم القانونية التي تختلط بها في كثير من الكتابات الفقهية كالاسناد المعنوي والاثم والعقاب.

فالمفهومان الأولان يدخلان ضمن العناصر أو الشروط الذاتية لوجود هذه المسؤولية. أما العقاب فيعتبر مجرد أثر من آثارها، بحيث لا يبين معناها ومحتواها. واذن فالمسؤولية الجنائية ليست مرادفا للعقاب[1].

واذن لكي توجد المسؤولية الجنائية ينبغي أن يتوافر ركنان أساسيان : ركن مادي يكمن في حصول جريمة، وركن معنوي يرتبط بشخصية الجاني ومسلكه النفسي.

فالجريمة هي سلوك مادي خارجي مجرَّم من شأنه أن يحدث اضطرابا اجتماعيا. وهذا ما نص عليه المشرع في الفصل 1 جنائي : «يحدد التشريع الجنائي أفعال الانسان التي يعدها جرائم بسبب ما تحدثه من اضطراب اجتماعي ويوجب زجر مرتكبيها بعقوبات أو بتدابير وقائية». كما نص الفصل 110 جنائي على أن : «الجريمة هي عمل أو امتناع مخالف للقانون الجنائي ومعاقب عليه بمقتضاه».

ولكي تقوم الجريمة ينبغي أن يتوافر ركنان أساسيان : الأول قانوني يتمثل في وجود نص يجرّم سلوكا إنسانيا، والثاني مادي يتجسد عموما في حصول نشاط مادي خارجي ضار. فالجريمة لا تشكل سوى المحتوى الموضوعي للمسؤولية الجنائية.

---

(1) ويبدو أن هذا ما قام به المشرع في التقنين الجنائي حيث فصل بينهما : اذ خصص للعقوبات الباب الأول والثاني من الجزء الأول من الكتاب الأول (الفصول 14 ـ 60)، وللمسؤولية الجنائية الباب الثاني من الجزء الثاني من الكتاب الثاني (الفصول 132 ـ 140).
على أن هذا التبويب يبدو لنا غير منطقي مادام يصادر على المطلوب، اذ يجعل النتيجة سببا والسبب نتيجة.
ويبقى أن أحسن صياغة تشريعية يستفاد منها أن العقاب مجرد أثر يترتب على قيام المسؤولية الجنائية هي تلك الواردة في الفصل 143 جنائي : «الاعذار هي حالات محددة في القانون على سبيل الحصر يترتب عليها مع ثبوت الجريمة وقيام المسؤولية، أن يتمتع المجرم إما بعدم العقاب اذا كانت أعذارا معفية واما بتخفيض العقوبة اذا كانت أعذارا مخففة».

دفاعاً عن تصور جديد للقانون "الجنائي"

السعيد بن القائد*

يمكننا تعريف المسؤولية الجنائية بأنها إدانة قضائية لمجرم توافر لديه الإسناد المعنوي وآثم تستوجب توقيع جزاء جنائي.

ان تعريفنا هذا يبدو شاملا لمحتوى المسؤولية الجنائية وآثارها. فلكي يصبح شخص ما خاضعا لجزاء جنائي ينبغي، كقاعدة عامة، أن يتوافر ركنان أساسيان لوجود المسؤولية الجنائية : الأول مادي يتجسد في حصول جريمة، والثاني معنوي يعطي للارادة وزنا قانونيا يكمن في مفهومي الاسناد المعنوي والاثم لدى الجاني.

واذن فهذه المسؤولية، على عكس ما ذهب اليه أغلب الفقه، ليس لها محتوى ضيق كالمسؤولية الخلقية، بحيث لا تشمل فقط العناصر الذاتية لقيامها، ولكن تتضمن أيضا عنصرا موضوعيا يكمن في ارتكاب جريمة. فلا مسؤولية بدون جريمة.

والحقيقة أن المسؤولية الجنائية بهذا المعنى الواسع يجعلها تشكل المدار الحقيقي لقانون وُصف من حيث موضوعه، بصورة غير مقنعة، بأنه «جنائي» (criminel) أو «عقابي» (pénal) : فالجناية، وان كانت أفظع الجرائم، لا تشكل وحدها محور هذا القانون. كما أن العقوبة، لئن كانت أخطر جزاء يميز هذا القانون، فانها من جهة لا تمثل كل مواضيع هذا الأخير. ومن جهة أخرى أصبح هذا الجزاء منتقدا أكثر، ولا يحقق الغرض المتوخى منه. أما مفهوم المسؤولية هنا فيعتبر المنطلق ونقطة النهاية، اذ يشمل كل القواعد المتعلقة بالجريمة والمجرم والجزاء. واذن فنحن في الواقع، ازاء «قانون للمسؤولية»، من حيث محتواه، يضاف اليها وصف «جنائية» أو «عقابية» تمييزا لها عن

(*) أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية - جامعة محمد الخامس - الرباط - أكدال.

الفهرس

باللغة العربية :

دراسات وأبحاث

باللغة الفرنسية :

دراسات وأبحاث

تعزيـــة

فقدت أسرة كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط، خلال الموسم الجامعي الماضي وبداية الموسم الجامعي الحالي إثنين من خيرة أساتذتها، ويتعلق الأمر بالأستاذ أحمد شوقي الذي كان يدرس مادة الفقه الإسلامي والشريعة الإسلامية والأستاذ مبارك السعيد بلقايد أستاذ مادتي علم الإجرام والمدخل لدراسة القانون.

لقد عرف المرحومان بجديتهما واستقامتهما ونزاهتهما، وكانا مثالا في التواضع والانضباط والإخلاص لمهنة الأستاذية.

وبهذه المناسبة الأليمة نتقدم لأسرة المرحومين العزيزين بأحر التعازي راجين من الله عز وجل أن يتغمد الفقيدين برحمته الواسعة ويلهم ذويهما الصبر والسلوان.

القيـــدوم

عبد الغني قدميري

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد
تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
بالرباط

الإدارة والتحرير :

صندوق البريد 721، شارع الأمم المتحدة ـ الرباط ـ أكدال.

الإشتراك :

المغرب : 40 درهما.

الخارج : 60 درهما.

اشتراك خاص بالطلبة "24 درهما".

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الإشتراك في الحساب البريدي رقم 45634C ـ كلية العلوم القانونية والإقتصادية ـ صندوق البريد رقم 721 ـ الرباط ـ أكدال.

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتابها

رقم الإيداع القانوني
7/76

شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع

☎ 037 70 03 51

عدد مزدوج
32/31 ـ 1999

المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط