



**Revue Scientifique Trimestrielle
Spécialisé dans les Etudes Juridiques et
Administratives**

Etudes et Recherches

La politique de régionalisation au Maroc

LATIFA EL CADI

Le Dilemme Fiscal au Maroc

Ibtissam BEGHDALI

**La responsabilité sociale et environnementale au Maroc :
d'un concept à un label**

Khadija ZEDDARI

La maternité au travail : Quelle protection juridique ?

TARHZOUT ILHAM

La politique de régionalisation au Maroc

LATIFA EL CADI

Professeur Habilité-FPJ

Introduction

L'expérience du Maroc en matière de régionalisation est assez typique en ce sens qu'elle est passée par plusieurs phases. En effet, en 1956, le Maroc nouvellement indépendant devait non seulement récupérer son territoire mais aussi et surtout le maîtriser. Il a donc fallu mettre en place une politique de décentralisation qui n'irait pas à l'encontre des structures traditionnelles locales.

Sur le plan historique, le Maroc a toujours été un Etat unitaire fortement centralisé, mais qui a su laisser une marge de manœuvre aux structures locales comme les tribus, les jmaas ou les confréries religieuses. Malgré cette tradition centralisatrice, le Maroc a dès l'indépendance en 1956 ouvert le chantier de la modernisation administrative dans lequel la décentralisation, la déconcentration et la régionalisation occupent une place fondamentale.

La décentralisation est définie comme un système d'organisation dans lequel l'Etat transfère des compétences au profit de collectivités locales élues, dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Toutefois, la décentralisation se caractérise, simultanément par l'existence d'un contrôle de tutelle des autorités supérieures sur les institutions décentralisées. Il s'agit, selon la Constitution, de la région, de la préfecture, de la province et de la commune.

D'un autre côté, on peut définir la régionalisation comme une politique de l'Etat qui tend à se décharger de certaines compétences au profit d'entités locales que sont les régions. Le but est de permettre aux populations locales de gérer et d'administrer leurs propres affaires, et de bénéficier de leurs propres ressources sous le contrôle de l'Etat. Ici nous partons du principe que ces populations locales connaissent mieux leurs affaires et surtout leurs problèmes et par conséquent elles sont mieux placées pour les gérer elles mêmes.

La régionalisation peut être considérée sur un double niveau : un niveau politique et un niveau fonctionnel ou économique. La régionalisation est politique lorsqu'elle reproduit sur le plan régional des structures identiques à celles de l'Etat (parlement, exécutif, tribunaux). Les régions jouissent alors de compétences larges qui se superposent progressivement à l'ordre étatique jusqu'à parfois le supplanter. Le danger de cette forme de régionalisation paraît évident dans la mesure où, à terme, elle menace la cohésion de l'Etat et parfois même son intégrité. On trouve ce type de

régionalisation politique en Italie, en Espagne ou encore en Belgique. Nous connaissons tous les tentatives séparatistes ou indépendantistes de certaines régions en Espagne comme la Catalogne ou la région Basque.

Un autre type de régionalisation peut aussi être envisagé d'un point de vue fonctionnel ou économique. Ce type de régionalisation donne aux régions la possibilité d'exercer certaines fonctions et de participer au développement économique et social des populations locales sans que cela n'empiète sur les compétences de l'Etat. C'est ce dernier modèle auquel aspire la régionalisation marocaine.

A cet égard, l'intérêt d'un tel sujet n'est plus à démontrer dans la mesure où la régionalisation est un chantier toujours ouvert ce qui montre sa grande actualité pour notre pays qui est engagé sur la voie de la régionalisation avancée. En outre, la régionalisation avancée fait partie des préoccupations majeures des pouvoirs publics dans la perspective du règlement de l'affaire du Sahara marocain. Mieux, la régionalisation peut être considérée comme un levier du développement local, et de bonne gouvernance notamment au niveau de la nouvelle recomposition territoriale.

Ce sont ces différents éléments, qui constitueront le fond de notre contribution.

I- Les grandes lignes de la régionalisation au Maroc

Au Maroc, le processus de la régionalisation a été entamé à partir de 1971 avec la création des sept régions économiques. Allant de pair avec la décentralisation administrative, ce processus a été renforcé à partir de 1992 (lors de la révision constitutionnelle) avec la consécration de la région comme collectivité locale avec une personnalité juridique.

Nous pouvons donc dire que la régionalisation au Maroc a connu une grande évolution depuis sa mise en place. C'est donc un processus progressif qui s'est effectué par étapes.

A- La première phase : la mise en place de la régionalisation.

Pendant le protectorat français sur le Maroc, la régionalisation répondait à des impératifs de sécurisation et de planification tendant à maîtriser l'espace hostile à la pénétration coloniale. Les préoccupations sécuritaires ont poussé alors les autorités françaises à diviser le territoire marocain en trois régions militaires (Fès, Meknès, Marrakech) et quatre régions civiles (Rabat, Chaouia, Gharb, Oujda) de nature à permettre une intervention rapide et efficace.

Au lendemain de l'indépendance, le gouvernement marocain a vite pris conscience de la gravité du problème et à partir de 1959 a jeté les fondements d'une nouvelle organisation administrative qui repose sur les communes, sur les préfectures et sur les provinces. Pendant cette période décisive marquée par le lancement des premiers jalons de la décentralisation, de nombreux textes législatifs et réglementaires ont été adoptés. Parmi ces textes fondateurs, on peut citer le dahir

du 2 décembre 1959 relatif au découpage administratif du royaume, la charte provinciale et préfectorale de 1960 et la charte communale de 1963.

Cependant, les autorités publiques se sont vite rendu compte des insuffisances des structures en place et leur inefficacité. En effet, pendant les années soixante, des plans de développement local (le 1^{er} plan 1960-1964 et le 2^{ème} plan 1965-1967) ont été mis en place pour favoriser l'essor économique et social des régions. Mais, les ambitions de ces plans n'ont pu être réalisées en raison des dysfonctionnements multiples liés en grande partie à la nouveauté de l'expérience et à l'absence d'un cadre administratif et géographique cohérent et homogène, et à l'insuffisance sur le plan local d'un personnel qualifié.

C'est ainsi qu'à partir des années soixante dix, et pour la première fois, la région a été perçue comme entité fondamentale de l'aménagement du territoire. Et c'est là où démarre la deuxième phase du processus de régionalisation.

B- La deuxième phase : la maturation.

Le fait majeur qui a marqué cette période, c'est incontestablement la création institutionnelle des sept régions économiques par le dahir de 16 juin 1971. Ce texte revêt une importance primordiale dans la mesure où il reconnaît à la région un rôle économique majeur.

En effet, le dahir du 16 juin 1971 considère la région comme cadre de déconcentration et instance de consultation. Dans son article 2, ce dahir définit la région « comme un ensemble de provinces qui, sur les plans tant géographique qu'économique et social entretiennent ou sont susceptibles d'entretenir des relations de nature à stimuler leur développement, et de ce fait, justifient un aménagement d'ensemble ». Désormais, et à la faveur de ce texte, la région va être perçue comme le cadre idoine de l'action économique et du développement local.

En fait et parallèlement à l'installation du dispositif régional conçu par le dahir de 16 juin 1971, de nouvelles dispositions ont été adoptées en vue de dynamiser l'intervention économique sur le plan local. C'est ainsi que le dahir du 30 septembre 1976, relatif à l'organisation communale, a conféré au conseil communal le droit de «définir le plan de développement économique et social de la commune conformément aux orientations et objectifs retenus par le plan national...».

La charte communale est désormais un cadre approprié pour la planification du développement local dans la mesure où le conseil communal (élu au suffrage universel direct) a désormais pour mission de définir le plan de développement économique et social de la commune. Cette charte communale a attribué aux communes de larges prérogatives dans la gestion des affaires locales. L'objectif est de démocratiser le système institutionnel à partir de la commune considérée

comme la cellule de base. En effet, la charte communale a attribué à la commune une compétence générale en matière de gestion des affaires locales. En plus de ses prérogatives économiques, elle est chargée de l'ensemble des aspects ayant un rapport avec le cadre de vie des populations. A cet égard, la commune assure la production des équipements et des infrastructures de base nécessaires à la promotion de la vie locale et d'initier les bases du développement de son territoire.

Cependant, si le dahir de 16 juin 1971 a reconnu la région comme entité économique et si la charte communale de septembre 1976 a accordé à la commune des compétences larges en matière de gestion des affaires locales, il n'en reste pas moins que de nombreux dysfonctionnements ont été constatés. En effet, les retombées économiques et sociales ont été très modestes et les disparités régionales sont demeurées très vives.

Cette situation est due à l'absence d'un échelon institutionnel intermédiaire entre le niveau national et le niveau local.

Cette lacune va être corrigée par l'article 100 de la constitution d'octobre 1996 qui, pour la première fois, a reconnu la région comme collectivité locale. Cette proclamation a été suivie par le dahir du 2 avril 1997 qui a défini le cadre institutionnel, structurel et juridique de la région. Ce Dahir et le décret du 17 août 1997 ont tracé le découpage du territoire national en seize régions¹ dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, ainsi que d'importantes prérogatives, susceptibles d'en faire un instrument efficient de développement régional et local.

C'est ainsi que pour la première fois dans l'histoire institutionnelle du Maroc, la région a été promue au rang de collectivité locale au même titre que la commune, la préfecture et la province. Cette nouvelle situation va incontestablement avoir des répercussions positives sur le développement local et sur l'efficacité de l'action locale.

Toutefois, il a fallu attendre l'année 2002² pour reconnaître à la région un rôle de premier plan dans le développement économique et social local. Et c'est dans cette optique que s'inscrit

¹ Décret n° 2-97-246 du 12 rabii II 1418 (17 août 1997) fixant le nombre des régions. Ces 16 régions sont : - Oued-Ed-Dahab-Lagouira ; [Grand-Casablanca](#) ; [Laayoune-Boujdour-Sakia-El-Hamra](#) ; [Guelmim-Es-Semara](#) ; [Gharb-Chrarda-Beni-Hssen](#) ; [Marrakech-Tensift-Al Haouz](#) ; [Oriental](#) ; [Rabat-Sale-Zemmour-Zaer](#) ; [Doukkala -Abda](#) ; Chaouia-Ouadigha ; Fes-Boulemane ; [Meknes-Tafilalt](#) ; [Tadla-Azilal](#) ; [Tanger-Tetouan](#) ; [Taza-Al Hoceima-Taounate](#) ; [Souss-Massa-Draa](#).

2- Loi n° 78-00 portant charte communale promulguée par le Dahir n°1-02-297 du 25 rejab 1423 (3 octobre 2002) (B.O. N° 5058 – 16 ramadan 1423 (21-11-2002)), telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi n°01-03 promulguée par le Dahir n°1-03-82 du 20 moharrem 1424 (24 mars 2003) (B.O. N° 5096 – 30 moharrem 1424 (3-4-2003)) et la loi n°17-08 promulguée par le Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) (B.O. N° 5714 – 7 rabii I 1430 (5-3-2009)).

l'action des seize régions économiques du royaume. D'un autre côté, la nouvelle charte communale de 2002 a élargi de manière substantielle les attributions des conseils communaux, établi un statut pour les élus locaux et instauré un statut spécial pour les grandes agglomérations.

En outre, la Constitution de juillet 2011 a consacré le Titre IX aux régions et aux collectivités territoriales et a défini les nouvelles compétences dévolues aux régions et autres collectivités. Elle dispose dans son article 135 que «les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public et gèrent démocratiquement leurs affaires ». C'est donc une autre consécration constitutionnelle qui reconnaît solennellement la région comme collectivité locale, avec toutes les conséquences qui en découlent. Par ailleurs, l'article 137 de la constitution précise le rôle des régions et des autres collectivités territoriales qui « participent à la mise en œuvre de la politique générale de l'Etat et à l'élaboration des politiques territoriales à travers leurs représentants à la chambre des conseillers ».

Le Rapport¹ du Cinquantenaire de l'Indépendance, précise que l'objectif de la réorganisation de la région est « de constituer des espaces de développement économique et social homogènes dont la composition dépasse le découpage exclusivement géographique effectué dans les années 1930 pour intégrer des données humaines, économiques et naturelles ».

Par conséquent, la région occupe une place prépondérante dans le système marocain de décentralisation. En fait, la décentralisation au Maroc se décline en 3 échelons : un échelon inférieur constitué par la commune. Elle constitue la cellule de base de la décentralisation, et assure les services de proximité avec les citoyens. La préfecture ou la province constitue le deuxième niveau de décentralisation territoriale. Son statut hybride à la fois déconcentré et décentralisé lui confère un rôle de coordination des actions des entités qui lui sont rattachées. Enfin, la région forme un 3ème niveau. Elle est gérée par un conseil régional qui règle par ses délibérations les affaires de la région, et, à cet effet, décide des mesures à prendre pour lui assurer son développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des compétences dévolues aux autres collectivités locales. Ainsi, en matière de planification économique et spatiale, il élabore le plan de développement économique et social de la région et le schéma régional d'aménagement du territoire, conformément aux orientations et objectifs retenus au niveau national. Il engage les actions nécessaires à la promotion des investissements privés et encourage leur réalisation, notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques.

¹ Le Maroc Possible : une offre de débat pour une ambition collective : Rapport du Cinquantenaire ; Ed Maghrébines, 2006, P 83.

Entre ces trois niveaux existent des liens de coopération et de coordination très forts à travers les instruments de planification économique et spatiale mais aucune collectivité territoriale n'exerce un contrôle de tutelle sur l'autre (article 143). Ces dispositions montrent de manière claire que la région est désormais un acteur incontournable dans l'édifice institutionnel de l'Etat et qu'elle est appelée à jouer d'autres rôles à l'avenir. En effet, la région dispose actuellement de compétences étendues qui vont certainement s'élargir davantage avec le projet de régionalisation avancée.

II- Un projet d'avenir : la régionalisation avancée.

La régionalisation avancée peut être envisagée comme l'aboutissement d'un long processus de décentralisation initié au Maroc au lendemain de l'indépendance, et partant constitue un choix stratégique irréversible dans les modes de gouvernance territoriale au Maroc. C'est un vaste chantier entamé par l'Etat en vue d'activer le développement local. L'intérêt majeur de ce projet réside dans le fait que c'est le Roi lui-même qui lui a donné le coup d'envoi. En effet, dans son discours du 3 janvier 2010, le Roi Mohammed VI a annoncé la mise en place d'une Commission Consultative de la Régionalisation (CCR) dans le but de donner un cadre institutionnel aux réflexions et aux débats autour de ce grand projet. Dans ce discours, le Roi a tenu à préciser que « ce projet n'est pas un simple réaménagement territorial ou administratif, mais qu'il s'agit plutôt d'un véritable chantier de réforme visant à rénover et à moderniser l'organisation territoriale de l'Etat ». La CCR a présenté ses conclusions au Roi en mars 2011. Avec le lancement de ce grand chantier de régionalisation avancée, le Maroc franchit un pas historique sur la voie des réformes et de la modernisation de son architecture administrative et territoriale. Elle a également pour objectif majeur le développement intégré et durable sur les plans économique, social, culturel et environnemental.

Ce paragraphe sera axé sur les éléments suivants : d'une part ; en quoi consiste la régionalisation avancée ? Et d'autre part, quels sont les principes de base de ce projet ?

A- Le contenu de la régionalisation avancée

A un certain moment, le Maroc a envisagé de prendre exemple sur certaines expériences européennes comme l'Allemagne ou la France. Mais finalement, il a opté pour un modèle typiquement marocain. **Ce modèle national de la régionalisation avancée devrait être issu des spécificités marocaines, comprenant toutes les régions du Royaume, dont au premier chef les provinces du Sud et reposer sur des atouts essentiels comme la préservation de l'intégrité territoriale, et la monarchie, garante de l'unité et de la pérennité de la nation. C'est un modèle qui doit être proche des préoccupations et des attentes des populations en termes de démocratie et de développement local intégré.** Ce projet doit aussi prendre en considération les

potentialités économiques et les spécificités de chaque région, et constitue par conséquent un modèle maroco-marocain d'organisation territoriale et de développement local. Cependant, régionalisation avancée ne signifie nullement autonomie par rapport au centre car l'Etat central aura toujours à jouer un rôle de régulateur du système.

C'est ainsi que ce projet se propose d'élargir les compétences des régions pour accompagner la nouvelle conception de la régionalisation. Cette dernière servira également de cadre propice au règlement définitif de l'affaire du Sahara marocain.

1- Les nouvelles compétences de la région

Le projet de régionalisation avancée, [mené depuis janvier 2010](#) par la Commission Consultative de la Régionalisation (CCR), prévoit d'étendre les pouvoirs des présidents des conseils régionaux. La régionalisation est conçue dans ce projet comme le transfert des pouvoirs du centre vers la périphérie et une volonté de multiplier les centres de décision. En effet, les présidents des conseils régionaux jouiront, désormais, de leur pouvoir d'exécution des délibérations desdits conseils (article 138 de la constitution). Ils ne dépendront plus des gouverneurs et des walis. Il leur sera attribué la gestion totale des budgets des assemblées communales, pour le financement des projets. Elus au suffrage universel, les présidents des conseils seront responsables devant leurs concitoyens et devant la loi.

En outre, les conseils régionaux seront à la tête des autres administrations territoriales, tout en leur accordant une importante marge de manœuvre. Les collectivités locales et les conseils préfectoraux et provinciaux devront mettre en application les directives des conseils régionaux. Ils élaboreront leurs propres plans, programmes et projets de développement, conformément à la vision adoptée par le conseil régional et approuvée par l'Etat. Par ailleurs, le conseil régional règle par ses délibérations les affaires de la région, et, à cet égard, prend toutes les mesures nécessaires pour lui assurer son plein développement économique, social et culturel, et ce, dans le respect des attributions dévolues aux autres collectivités locales.

Ainsi, en matière de planification économique et spatiale, le conseil régional élabore le plan de développement économique et social de la région, et le schéma régional d'aménagement du territoire conformément aux orientations et objectifs retenus au niveau national. Il engage les actions nécessaires à la promotion des investissements privés et encourage la réalisation de ces investissements, notamment par l'implantation et l'organisation de zones industrielles et de zones d'activités économiques. Il prend toutes mesures en matière de formation professionnelle, engage les actions nécessaires à la promotion de l'emploi, et à la protection de l'environnement et la

rationalisation de la gestion des ressources hydrauliques au niveau de la région et à cet effet, il est associé à l'élaboration de la politique de l'eau au niveau national. Il adopte aussi les mesures nécessaires à la promotion des activités socioculturelles et engage des actions en vue de promouvoir et de soutenir toute action de solidarité sociale et toute mesure à caractère caritatif.

La loi¹ relative à la région fixe un domaine de compétences de l'Etat susceptible de faire l'objet de transfert à la région ; en l'occurrence la réalisation et l'entretien des hôpitaux, des lycées et des établissements universitaires et l'attribution de bourses d'études en fonction des orientations nationales retenues par l'Etat en la matière ; la formation des agents et cadres des collectivités locales ; les équipements d'intérêt régional.

Les régions peuvent, en outre, entreprendre toute action nécessaire au développement régional, en collaboration avec l'Etat ou avec toute autre personne morale de droit public, dans des conditions fixées par des conventions. L'assemblée régionale propose à l'administration et aux autres personnes morales de droit public, les actions à entreprendre et donne son avis sur les politiques d'aménagement du territoire national et d'urbanisme et sur la politique d'implantation dans la région, des établissements universitaires et des hôpitaux.

D'un autre côté, et pour plus d'efficacité et de cohérence, le projet de régionalisation avancée propose un nouveau découpage du territoire. C'est ainsi qu'il prévoit la répartition du pays en douze régions au lieu de seize actuellement, soit une réduction de 25%. Cette nouvelle configuration régionale a été faite selon certains critères basés entre autres sur les principes d'efficience, d'homogénéité, d'équilibre, et de proximité. Dans cette logique, la CCR a suggéré la création des douze régions suivantes : Tanger-Tétouan ; Oriental et Rif ; Fès-Meknès ; Rabat-Salé-Kénitra ; Béni Mellal-Khénifra ; Casablanca-Settat ; Marrakech-Safi ; Drâa-Tafilalet ; Souss-Massa ; Guelmim-Oued Noun ; Laâyoune-Saguia al Hamra ; et Dakhla-Oued ed Dahab.

Cependant, si la régionalisation avancée s'accompagnera inéluctablement d'une recomposition territoriale profonde, il apparait clairement que certaines régions vont tout simplement disparaître. C'est le cas de la région Doukkala-Abda qui va disparaître en tant qu'entité régionale car Abda va être rattaché à Marrakech-Safi, et Doukkala fera partie du Grand-Casablanca.

¹ Loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région promulguée par le Dahir n°1-97-84 du 23 kaada 1417 (2 février 1997) (B.O. N°4470 du 3 avril 1997).

Certes, la régionalisation avancée est un projet ambitieux qui vise la modernisation administrative et institutionnelle de l'Etat, mais il représente aussi des enjeux politiques et socio-économiques considérables.

2- Enjeux politiques de la régionalisation

En raison des larges pouvoirs accordés désormais aux régions, la nouvelle conception de la régionalisation est perçue comme la solution idoine au problème du Sahara. La mise en pratique de la régionalisation avancée suppose, en effet, d'offrir une large autonomie aux provinces sahariennes dans le cadre de la souveraineté marocaine. **C'est pour cette raison que** la régionalisation avancée sera mise en œuvre en premier lieu dans les provinces du Sud.

En effet, sur la base de son initiative sérieuse et crédible d'autonomie, le Maroc réaffirme son attachement au processus de l'ONU visant à trouver une solution politique réaliste et mutuellement acceptable au conflit artificiel suscité autour de la marocanité du Sahara. Il s'agit donc d'une nouvelle approche pour la mise en œuvre d'un véritable modèle politique et économique, spécifique aux provinces du Sud. En insufflant une nouvelle dynamique à la mise en œuvre de l'initiative d'autonomie pour les provinces du Sud, le Maroc entend donner une nouvelle impulsion à la résolution du conflit sur le dossier du Sahara.

Dans son discours du 6 novembre 2012, le Roi a précisé que «l'initiative judicieuse de conférer au Sahara marocain une autonomie dans le cadre de la souveraineté du royaume, de son unité nationale et de son intégrité territoriale, constitue un tournant important dans le processus de règlement définitif de ce conflit régional artificiel, dans la mesure où elle accorde à toutes les populations de la région une grande latitude pour gérer leurs affaires locales, dans le respect de leurs spécificités culturelles». Il en résulte donc que la mise en œuvre de la régionalisation avancée permettra aux populations des provinces du Sud de gérer leurs propres affaires et de disposer de leurs propres richesses dans le cadre de la souveraineté marocaine.

Sur la plan économique, la régionalisation avancée est un processus intégré et novateur en ce sens qu'elle se base sur la notion d'économie régionale comme mode de développement socio-économique local. Cette économie régionale constitue un élément essentiel dont dépend l'évolution de l'économie nationale. En effet, la nouvelle conception de la région a pour objectif majeur de réaliser le développement socio économique des populations locales en leur permettant de gérer leurs propres affaires selon leurs propres priorités.

Cependant, la régionalisation avancée telle qu'annoncée par les pouvoirs publics doit absolument être accompagnée de certains principes de bonne gouvernance, parce qu'il constitue

un levier efficace susceptible de contribuer au développement économique local. Encore faut-il lui assurer les fondements de sa réussite.

B- Pour une bonne gouvernance de la région

La gouvernance peut être définie comme l'ensemble «des modalités de l'exercice de l'autorité publique et de ses effets sur le développement des libertés et des capacités des citoyens avec lesquels elle interagit ¹». Il s'agit donc de définir les instruments essentiels indispensables au fonctionnement des autorités publiques dans leurs rapports avec le citoyen, de préserver ses droits et libertés fondamentales. C'est là tout le débat sur le rapport entre la liberté et l'autorité. La gouvernance peut aussi signifier une mise en réseau des différents acteurs au niveau d'un territoire donné, autour de projets fédérateurs provoquant une dynamique économique durable.

Or, la question qui se pose avec acuité est de savoir dans quelle mesure la nouvelle recomposition territoriale contribuera à l'amélioration de la gouvernance au niveau de la région et accéder à ce qu'on appelle communément la bonne gouvernance ?

Certes, le Maroc a depuis ces dernières années fourni des efforts remarquables en matière d'amélioration des instruments d'administration, de la nouvelle perception du citoyen et son rôle en tant qu'intervenant actif dans la gestion des affaires locales. Pour preuve, la panoplie des textes relatifs aux droits de l'Homme adoptés ces dernières années et les différents instruments sur la moralisation de la vie publique, la lutte contre la corruption... Mais, beaucoup reste à faire dans la mesure où « la gouvernance a enregistré de sérieuses carences, malgré des évolutions ponctuelles et localisées. Des problèmes de malversation, de détournement de fonds, de corruption, de népotisme et de clientélisme subsistent, en dépit de mesures et d'intentions louables ²».

La bonne gouvernance suppose donc certains principes de base comme : la proximité, l'intégration, la participation, la transparence ; la reddition des comptes. La mise en œuvre de ces principes est la base même du développement local. C'est une démarche d'apprentissage de la concertation, de la solidarité et de la démocratie locale. En conséquence, il est nécessaire de réunir les ingrédients d'une bonne gouvernance pour réussir le développement local et par la même occasion le développement régional.

Ces principes de base sont aussi énoncés par la constitution de juillet 2011 qui proclame dans son article 136 que « l'organisation territoriale du Royaume repose sur les principes de libre administration, de coopération et de solidarité. Elle assure la participation des populations

¹ Rapport du Cinquantenaire ; page 86.

² Rapport du Cinquantenaire ; page 82.

concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable ». Ces principes revêtent un intérêt capital pour mener avec succès un projet d'une telle envergure. Il s'agit, en effet des bases de la démocratie locale que le Maroc appelle de ses vœux depuis plusieurs années.

1- la libre administration

Le principe selon lequel les collectivités territoriales s'administrent librement est garanti par l'élection des assemblées délibérantes de celles-ci par les citoyens au suffrage universel direct. Ces assemblées désignent ensuite l'exécutif de la collectivité. C'est le fondement de la légitimité démocratique des responsables locaux. En outre, l'article 135 de la constitution affirme clairement que les collectivités territoriales gèrent démocratiquement leurs affaires. Et c'est là où s'exprime la notion de participation des citoyens à la vie politique locale qui constitue un apprentissage de la démocratie. Il en résulte que si la gestion des collectivités relève des organes élus, qui tirent leur légitimité de leur élection au suffrage universel direct, les citoyens peuvent aussi y être associés.

2- La participation

Ce principe est étroitement lié au principe de libre administration. C'est est un acte civique et volontaire qui constitue de la part des citoyens un engagement de prendre part à la gestion de la chose locale. Elle peut être individuelle ou collective ou sous forme de contribution matérielle ou financière ou bien à titre de participation active à l'élaboration d'un projet ou de prise de responsabilité dans la gestion communautaire. Elle est un véritable objectif politique et sociologique pour instaurer un débat démocratique sur le projet de développement local. Elle recouvre une notion d'intérêt et d'un partage d'objectifs communs.

Le projet de la régionalisation avancée place le citoyen marocain au cœur même des préoccupations de l'Etat à travers le renforcement de la représentativité des citoyens dans les conseils régionaux. En d'autres termes, elle vise à mettre en place des mécanismes institutionnels pour une véritable démocratie participative. Cette dernière désigne l'instauration des dispositifs juridiques et institutionnels permettant d'impliquer les citoyens dans la gestion des affaires locales et, par conséquent, d'influer sur le processus de prise de décision au niveau de la région. En ce sens, il convient de souligner que la démocratie participative est envisagée à deux niveaux par l'article 139 de la constitution. Il s'agit du droit de pétition reconnu aux citoyens et aux associations. C'est donc une participation directe et active des citoyens à la marche des affaires locales, et indirecte à travers leurs associations. Le premier niveau se traduit par l'implication directe des citoyens dans le choix de leurs représentants dans les instances élues. Le second niveau considère le tissu associatif comme

une véritable force de proposition, de veille et d'interpellation auprès des instances élues. En outre, ces acteurs associatifs participeront à la promotion de la culture de la démocratie locale et à la réalisation de projets de développement régionaux.

3- Partenariat

La région est aussi appelée à jouer un rôle d'animation de l'économie locale à travers la commune qui est la cellule de base du système. En effet, la commune a pour fonction économique de produire les équipements de proximité. Les investissements d'infrastructure de base et les équipements collectifs urbains sont considérés comme des éléments moteurs du développement économique. La plupart des infrastructures et des équipements de base relèvent de la compétence de la commune : réseau de distribution d'eau, d'électricité, d'assainissement de voirie, d'éclairage public ... A cet égard, la région peut constituer un tremplin d'actions sociales, économiques, culturelles dans la mesure où elle est susceptible de dynamiser l'économie locale en créant un cadre favorable à l'investissement privé et à la promotion de l'emploi. En fait, il s'agit ici d'impliquer le secteur privé dans les affaires locales à travers non seulement l'investissement proprement dit mais aussi à travers des actions collectives d'intérêt local. Il est vrai que parmi les fonctions premières des collectivités locales, il ya la fourniture des services de base, des équipements de proximité et d'organisation des services publics notamment. Ils produisent un impact direct sur l'environnement de l'entreprise et encouragent l'investissement. Mais le secteur privé a aussi un rôle de premier plan à jouer à travers des actions de partenariat avec les autorités locales en vue de dynamiser l'emploi, la culture, le sport...

Finalement, on peut dire que la régionalisation avancée constitue un processus qui émane d'une volonté royale délibérée et d'un engagement libre de l'Etat.

Les spécificités ethniques et culturelles étant une richesse pour toute la société marocaine, le projet de régionalisation avancée constitue par conséquent le cadre propice pour qu'elles puissent s'exprimer librement.

Le Dilemme Fiscal au Maroc

Ibtissam BEGHDALI

Doctorante en Droit privé

La fiscalité constitue le poumon budgétaire de l'économie marocaine et son cœur également. Elle est également la technique par laquelle chacun contribue¹ au fonctionnement de la nation. Certes, la contribution des uns et des autres revêt des formes variées mais constitutionnellement ils doivent contribuer en fonction de leurs facultés contributives. L'entreprise, le particulier, l'employé, le rentier, le placeur en bourse, le fonctionnaire, l'association à but lucratif.....etc., doivent payer les mêmes montants d'impôts s'ils disposent des mêmes bases imposables.

Une augmentation du taux d'un impôt, une diminution de ce taux, une exonération d'un secteur d'un impôt quelconque, une soumission d'un autre secteur à un autre impôt, de nouvelles conditions à un droit jadis sans conditions, de nouveaux impôts, de nouvelles garanties aux contribuables, une augmentation des bases d'imposition soumises à un impôt.....etc., sont autant de mécanismes largement utilisés d'une loi de finances à une autre, pour répondre à tous les ajustements budgétaires qui s'imposent, mais ces mécanismes sont dans la plupart du temps source de tensions sociales et surtout d'injustice fiscale lorsqu'ils sont mal réfléchis et surtout sans large débat.

Ainsi, toutes les frustrations et incohérences en matière de réflexions fiscales trouvent leurs origines dans les intérêts et les enjeux que toute stratégie fiscale peut déclencher. D'ailleurs, les attentes du tissu productif diffèrent de celles des rentiers. Les attentes en matière d'amélioration des conditions de vie, par l'augmentation du pouvoir d'achat, se trouvent bloquées face à l'impossible baisse considérable de l'impôt sur le revenu et de la taxe sur la valeur ajoutée. Les attentes des entreprises en matière de baisse de l'impôt sur les sociétés – pour des soucis de compétitivité et de combativité – s'affrontent quant à elles aux contraintes budgétaires.

Dans un rapport riche d'enseignement publié par le « Conseil Economique et Social » en 2012 intitulé « Le système fiscal marocain : développement économique et cohésion sociale », ledit Conseil relate avec maîtrise le dilemme fiscal par une série de questions :

¹ L'article 39 de la constitution de 2011 dispose « Tous supportent, en proportion de leurs facultés contributives, les charges publiques que seule la loi peut, dans les formes prévues par la présente Constitution, créer et répartir ».

■ Sur quelles bases opérer les prélèvements fiscaux, tout en favorisant le développement de la classe moyenne et le soutien de son pouvoir d'achat, et tout en permettant à l'investissement de prospérer et au tissu productif de rester compétitif ?

■ Comment soutenir la consommation des ménages, moteur de la croissance, sans que cela ne profite exagérément aux importations et à l'accentuation du déséquilibre de la balance commerciale ?

■ Comment développer l'épargne nationale, et surtout l'épargne longue, pour limiter la dépendance du pays vis-à-vis des marchés financiers internationaux et limiter l'endettement extérieur ?

■ Comment assurer le minimum vital aux plus démunis, notamment en matière de santé et d'éducation, avec des coûts supportables pour la communauté ?

■ Comment généraliser la couverture sociale sans déséquilibrer les caisses qui la financent ?

■ Comment assurer une équation adéquate en faveur des collectivités territoriales défavorisées sans tomber dans le piège de l'assistant permanent ?

■ Comment assurer l'attractivité nécessaire de l'économie pour attirer les investisseurs et les projets dans une compétition aujourd'hui mondialisée ?

■ Et enfin comment assurer tout cela avec le respect des règles de justice et d'équité sans lesquels aucune adhésion au projet de réforme ne peut être pérenne ?

Notre objectif principal, dans cet article, n'est pas de répondre aux problématiques ci-dessus indiquées, mais de montrer comment les acteurs principaux en la matière continuent à raisonner d'une manière unilatérale sans s'ouvrir sur les autres contraintes qui se présentent sur le système. Et qui peuvent s'opposer à leurs intérêts ? Et ce, pour une finalité toute simple : un système fiscal peu rentable mais accepté par tous.

Nous essayerons donc de bien relever le constat du système fiscal marocain à travers des instances telles que la Cour des Comptes et le Conseil Economique et Social pour leur objectivité mais aussi à travers les attentes et la position des principaux acteurs qui sont l'administration fiscale (administration de l'exécutif) et le patronat (I), ensuite les ingrédients indispensables de l'amélioration du système fiscal marocain ainsi que la nouvelle mission de l'administration fiscale en tant que service public faisant l'objet de notre présente réflexion (II).

I – Attentes et positions des principaux acteurs.

Certes, la Cour des comptes et le Conseil économique et social sont des instances sensées être objectives dans leur raisonnement et leur diagnostic mais parfois, on sent qu'elles n'intègrent

pas dans leur manière de voir la problématique dans sa globalité car le Gouvernement, le patronat et le simple citoyen¹ peuvent avoir des attentes catégoriquement opposées.

« A fin mars 2012, les services d'assiette de l'administration des impôts gèrent environ 1,5 millions de contribuables (IS et IR) dont près de 315.000 sont des personnes morales et près de 1,2 millions des personnes physiques, en plus des contribuables soumis aux impôts locaux et ceux taxés à l'occasion d'opérations ponctuelles (droits d'enregistrement et de timbre, IRPI, TVA livraison à soi-même...etc. » Nous dit la Cour des Comptes².

Les assises nationales sur la fiscalité, organisées le 29 et 30 avril 2013 ont révélé, effectivement, que notre système fiscal souffre de plus d'un mal.

A cette occasion, le premier homme de l'exécutif³ s'interroge :

○ Est – il logique que moins de 2% des sociétés contribuent pour plus de 80% aux recettes de l'impôt sur les sociétés ?

○ Est – il équitable que 60% des sociétés déclarent un déficit et que 50% des sociétés, hors celles nouvellement créées, déclarent un déficit et que 75% des recettes de l'impôt sur le revenu proviennent des salaires ?

Pour mettre de l'ordre dans ce début de réflexion, nous devons admettre que l'illogique et l'équité, ci-dessus indiquées, sont des conséquences du système fiscal actuel et non des causes de son inefficience.

Madame Miriem BENSALAH – CHAQROUN⁴ dans le cadre de ces assises trouve qu'il faudrait arrêter de faire payer les mêmes en faisant en sorte que tout le monde paye son dû à la collectivité.

Bien que l'économie informelle soit considérée comme filet social est en général mal appréciée : en effet, le vendeur ambulant dont la seule ambition de richesse est de trouver de quoi nourrir sa famille au quotidien et l'entreprise qui ne paie ni impôts, ni charges sociales de ses employés.

Face à cette critique, la réponse du Gouvernement était immédiate et ne passera pas sans dégâts sociaux.

La nouvelle loi de Finances de 2014 dans l'article 105 bis oblige les petits commerçants voir ceux qui ne peuvent ni obtenir ni délivrer des factures – contribuables soumis au régime forfaitaire⁵

1- Surtout celui qui paie l'impôt sur le revenu et honnête malgré lui parce qu'il s'agit d'une retenue à la source qu'il soit employé du secteur privé ou fonctionnaire.

2 - Rapport annuel de la Cour des Comptes de 2011

3 - Le Chef du Gouvernement Abdel- Ilah BENKIRANE

4 - Présidente de la CGEM

5 - A titre d'exemples les petits commerçants du coin, les petits bouchersetc.

– de tenir, de manière régulière, des registres spéciaux dont lesquels sont enregistrés jour par jour toutes les sommes versées au titre des achats et des sommes encaissées ainsi que la forme des pièces justificatives des achats.

A notre sens cet article agitera profondément le rapport administration – contribuable.

D'un autre point de vue, à elle seule, la TVA montre jusqu'à quel point notre système fiscal présente des distorsions : En principe cette taxe devrait être neutre pour toutes les entreprises mais en fait, elle ne l'est pas pour certaines, en raison des problèmes de butoir¹.

Pour la CGEM « Notre système fiscal se caractérise par un manque de confiance mutuel, entre administration et contribuable, et qui rend les uns et les autres suspects par nature ou – sans mauvais jeu de mot – taxés de mauvaise foi ».

Gouvernement et patronat rejettent le système fiscal donc, qu'en est – il alors pour le simple citoyen ?

Ce dernier subit les tortures de cette grande machine bête et méchante à la fois.

Ainsi, à travers le rejet de l'administration fiscale c'est en fait le rejet du système fiscal dans son ensemble dont il est question.

Les garanties du contribuable sont des procédures participatives utilisées davantage comme dispositifs de socialisation que comme moyen de discussion égalitaire entre les parties en présence. Elles servent avant tout à convaincre le contribuable de la pertinence des choix fiscaux et à éviter le rejet de l'administration en renforçant le consensus autour de celle-ci.

Quand le rejet de l'administration se manifeste sous des formes violentes et se solde par la critique de ses agents, ce n'est pas que le législateur n'ait pas pris suffisamment de mesures répressives, c'est que l'action administrative conjuguée au poids financier et psychologique de l'impôt sont insupportables pour le contribuable. Ces manifestations sont un rejet global de la loi fiscale et de l'administration chargée de la mettre en œuvre d'autant plus que l'assimilation de l'administration à la loi contribue à asseoir sa légitimité et encourage l'obéissance des administrés aux commandements qu'elle émet.

1 - Mais comment cela est-il possible alors que le fondement même de la TVA est sa neutralité, puisque c'est le consommateur final qui devrait seul en supporter le coût ? Il faut dire qu'en règle générale la TVA collectée par une entreprise (TVA sur les ventes) est supérieure à la TVA déductible (celle grevant les achats), l'entreprise se contentant de verser au Trésor la différence entre TVA perçue (collectée) et TVA déboursée (payée). Mais il arrive que ce ne soit pas le cas principalement pour deux raisons. La première est d'ordre structurel et coïncide avec l'existence d'une différence entre le taux de la TVA facturée et celui de la TVA déductible.

Les résistances à l'impôt et son rejet sont si forts que, dès que les pouvoirs publics touchent à ce domaine, la violence des sentiments exprimés est tout à fait révélatrice de tensions.

Y a-t-il d'autres paramètres d'ajustement fiscal ?

Une absence d'équité.

Pour d'autres acteurs, la vraie problématique de notre système fiscal est l'absence d'équité.

C'est vrai qu'il est difficile de définir de façon unanime et exhaustive l'équité mais on peut avancer sans risque d'erreurs que l'équité fiscale revêt deux dimensions :

Une équité horizontale : A revenu égal, impôt égal.

Une équité verticale : Les riches contribuent fiscalement davantage afin qu'il y ait des transferts de revenus vers les pauvres, une sorte de solidarité.

Des exonérations ciblées, étudiées et surtout sans complaisances.

Une autre catégorie d'acteurs met l'accent sur les systèmes incitatifs sous forme d'exonérations.

Il n'est pas à rappeler que l'exonération fiscale est une manière de dépenser sous forme de privation de recettes fiscales, dans un objectif bien déterminé.

D'ailleurs, le coût d'une dépense fiscale est égal à la différence entre les recettes perçues dans le cadre d'un système fiscal neutre et celles perçues une fois la mesure introduite.

En l'absence d'objectifs clairs, précis, mesurables et suivis dans le temps, les exonérations fiscales deviennent de simples cadeaux entre classes socio-économiques et politiques.

Toute exonération fiscale, doit obéir aux exigences suivantes¹ :

- Evaluation de l'efficacité des dépenses fiscales octroyées sur la base des impacts (Emploi, Valeur Ajoutée, ...etc.) ;

- Ciblage des secteurs à inciter au regard de la politique économique et des performances constatées.

- Conditionnement de l'octroi d'incitations fiscales sur la base d'un cahier de charges.

- Contractualisation des engagements des parties de façon formalisée et définition d'un horizon temporel pour leur application.

Le Conseil Economique et Social² (CES) considère que les recettes fiscales constituent aujourd'hui le poste de recettes le plus important pour couvrir les dépenses de l'Etat (72% du total). Dans ces recettes, les impôts indirects (TVA et TIC) représentent la part prépondérante, avec une TVA à l'import qui en constitue la partie la plus importante (60% du total de la TVA collectée), marquant ainsi le poids dominant des importations dans la consommation.

1 - Telles qu'elles sont citées par les intervenants lors des assises nationales de la fiscalité ci-dessus indiquées.

2 - Rapport de 2012

C'est apprécier à sa juste valeur l'importance de la chose fiscale.

Une solidarité des riches.

Une troisième catégorie d'acteurs trouve dans l'impôt sur la fortune une partie d'ajustement du système fiscal marocain.

Pour certains, cet impôt permettrait de renforcer l'équité fiscale alors que pour d'autres, il pourrait être la cause d'évasion fiscale et de fuite des capitaux.

Dans le même ordre d'idées, la mise en place d'un impôt sur les investissements non productifs (terrains non bâtis par exemple) permettrait d'encourager les opérateurs à procéder à des investissements utiles ayant un impact positif sur la balance des paiements.

Une gouvernance fiscale.

Pour les adeptes de la bonne gouvernance, à charge pour les citoyens et le secteur privé d'adopter des comportements empreints de responsabilité et esprit civiques et pour l'Etat et l'administration fiscale d'améliorer les services rendus aux citoyens, de leur offrir un cadre fiscal sécurisant et transparent et de mener les actions nécessaires pour lutter contre la corruption.

Ainsi, l'incivisme fiscal reste très présent dans le pays, soit par les activités qui sont dans l'informel, totalement ou partiellement, soit par l'évasion fiscale pratiquée par des entreprises ou par des particuliers qui ne déclarent pas la totalité de leur activité ou de leurs revenus. La lutte contre cet incivisme est aujourd'hui une demande exprimée aussi bien par les responsables de l'Administration que par les contribuables eux-mêmes qui y voient une source d'injustice, mais également une source de concurrence déloyale. Des tentatives, alliant mesures incitatives et mesures coercitives ont été menées, sans que l'impact ne soit malheureusement significatif. Les incitations via les taux réduits de l'IS ne sont pas efficaces, le problème de l'informel étant aussi et surtout lié à la TVA et à la charge fiscale et sociale pesant sur les salaires.

II – Vers un nouveau rapport avec le contribuable.

Toute tentative d'amélioration de la relation administration fiscale – contribuable, se repose, obligatoirement, sur au moins trois piliers¹ :

a – La mise en place d'un cadre fiscal stable.

Tous les juristes, surtout, déplorent le fait que les modifications des textes fiscaux ne font pas de débat ni au niveau du parlement (avec ses deux chambres) ni au niveau de la société civile, comme les autres textes de loi.

1 - Piliers qui ont fait l'objet des recommandations des assises nationales de la fiscalité d'avril 2013.

Parfois, la modification d'un seul article du droit pénal ou du droit civil fait l'objet de tables rondes et d'émissions télévisées.

Une simple lecture des modifications¹ apportées au Code Général des Impôts (CGI) de 2011 à 2013 fait montrer jusqu'à quel point d'une année à l'autre le cadre fiscal marocain connaît des changements radicaux.

Ainsi, 82 grandes modifications ont été apportées au code général des impôts dans un laps de temps du 29/12/2010 à 16/05/2012, soit une année et cinq mois et demi.

Pire est que chaque modification peut être à l'origine de la suppression d'une multitude de droits et de garanties, et ce, pour ne parler que des modifications du CGI.

Chercher les modifications apportées au code de recouvrement des créances publiques, à la fiscalité des collectivités locales et aux autres taxes stipulées par d'autres textes spéciaux, la question prendra une autre ampleur.

b– Clarification des textes fiscaux et ajustement du pouvoir d'appréciation de l'administration.

Cette clarification est conditionnée par la participation de la société civile à l'élaboration du texte fiscal (Associations, Experts comptables, Avocats, Conseils fiscaux.....etc.).

Il est à rappeler que toutes les modifications – et combien elles sont nombreuses – en d'une année en année, passent à l'occasion de l'élaboration de la loi de finances, qui a un caractère budgétaire.

1 - L'article 7 de la loi de finances n° 43-10 pour l'année 2011 promulguée par le Dahir n° 1-10-200 du 29/12/2010 stipule « A compter du 1^{er} janvier 2011, les dispositions des articles 4, 6, 7, 8, 11, 19-II, 25, 57, 65, 66, 67, 68, 73-II, 84, 193, 212, 220, 225, 242, 247, 250 et 252 du code général des impôts, institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le dahir n° 1-06-232 du 10 hija 1427 (31 décembre 2006), tel que modifié et complété, sont modifiées et complétées comme suit : ».

L'article 7 de la loi de finances n° 22-12 pour l'année 2012 promulguée par le Dahir n° 1-12-10 du 16/05/2012 stipule « Les dispositions des articles 6-II, 7, 11-IV, 19-II, 20, 31-II, 57, 60, 63-II, 70, 82, 86, 91, 92, 106, 121, 123, 124, 129, 130, 133, 134, 137, 191, 205, 207, 220, 225 (II-D) 232-VIII, 242, 247, 252 (II-L), 260 et 262 du code général des impôts, institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le dahir n° 1-06-232 du 10 hija 1427 (31 décembre 2006), tel que modifié et complété, sont modifiées et complétées comme suit : ».

L'article 9 de la loi de finances n° 115-12 pour l'année 2013 promulguée par le Dahir n° 1-12-57 du 28/12/2012 stipule « Les dispositions des articles 6 (I-A-17°), 7, 9, 11-IV, 14, 19, 57, 60, 62-II, 63, 96, 99, 104-II, 117, 121, 123, 124, 129-IV, 135, 152, 179, 191, 194, 196, 232-VIII et 247 du code général des impôts, institué par l'article 5 de la loi de finances n° 43-06 pour l'année budgétaire 2007, promulguée par le dahir n° 1-06-232 du 10 hija 1427 (31 décembre 2006), tel que modifié et complété, sont modifiées et complétées comme suit : ».

C'est dire enfin que la législation fiscale est une imagination de l'administration fiscale pour l'administration fiscale. Or, les contraintes budgétaires ne doivent pas trouver de solution au détriment des garanties des contribuables. De même, la loi fiscale doit encadrer le pouvoir d'appréciation de l'administration. Ainsi, dans les contentieux opposant administration fiscale et contribuables en matière de taxe sur les profits immobiliers (TPI), l'inspecteur est en mesure de remettre en cause le prix de vente déclaré par le vendeur et engager une révision – à sa guise – pouvant aller jusqu'à quatre à cinq fois le prix réel, sans aucune référence ni comparaison.

Ce nouveaux prix, suite à une négligence ou ignorance du contribuable, peut devenir la nouvelle base de la TPI en l'absence d'un recours judiciaire respectant les délais et les réclamations imposés.

Pour le CES¹ « Dans la pratique, la fiscalité au Maroc est restée un domaine en perpétuelle réforme, ainsi, à chaque loi de finance, des nouveautés sont introduites, dans une logique d'incitation économique nouvelle ou pour répondre au souci de tel ou tel secteur économique, ou telle catégorie sociale. A la longue, le système a perdu en lisibilité et a très largement renforcé la Doctrine Administrative, qui, via les circulaires de la Direction Générale des Impôts ou ses autres publications, fixe la manière dont la loi doit être interprétée. Cet état de fait est constaté lors des révisions fiscales où l'écart d'interprétation des textes entre l'Administration et les agents économiques, même les plus transparents peut représenter plusieurs années de résultat. Il en découle un sentiment d'aléa fiscal très largement répandu auprès des entreprises comme des particuliers ».

Pour la Cour des Comptes² « Suite à divers entretiens avec des responsables de vérification, il a été constaté l'absence d'une stratégie suffisamment claire en matière de contrôle fiscal. L'approche adoptée se focalise essentiellement sur des objectifs de recettes annuelles pour faire face aux exigences de la loi de finances et beaucoup moins sur des aspects importants des missions dévolues en principe à l'administration fiscale comme l'élargissement d'assiette, l'établissement de l'équité fiscale, la promotion de l'investissement et de l'activité économique ».

Ainsi, le vote de l'impôt par les représentants de la Nation, condition de sa légalité, n'est pas suffisant pour assurer un consentement à l'impôt. Malheureusement, ce vote se fait à travers les lois de finances, qui ont beaucoup plus un souci d'équilibre budgétaire que de justice fiscale.

C – L'amélioration de la qualité de services rendus aux contribuables.

1 - Dans son rapport de 2012.

2 - Rapport annuel de 2011.

Ce pilier repose sur l'amélioration de la qualité d'accueil du contribuable ainsi que sur l'amélioration du délai de traitements des demandes de ce dernier. Toutefois, ces deux améliorations ne peuvent être assurées que par la simplification des procédures et l'accélération de la dématérialisation de ces dernières.

1 – Pour un effort pédagogique de l'administration fiscale.

Ainsi, la direction des impôts est une institution administrative qui remplit une mission de service public dans l'intérêt général : déterminer équitablement l'impôt à payer par les contribuables pour alimenter le budget de l'Etat. Cette administration s'efforce avant tout de justifier cette nécessité et d'expliquer le sens de sa démarche.

Ce souci pédagogique d'explication engendre des modalités particulières de socialisation des contribuables. Dans cette logique de service public, bien rendu, justifié et explicité, le contribuable ne peut qu'adhérer au modèle qui lui est proposé.

L'administration fiscale a des fonctions ambivalentes : elle est à la fois un service public, c'est-à-dire au service du citoyen, et une institution répressive quand elle exerce le contrôle fiscal des contribuables et assujettis. L'administration doit gérer quotidiennement, et souvent avec le contribuable, cette contradiction. Celui-ci perçoit l'administration fiscale à la lumière de ces deux fonctions dont l'antagonisme n'est, en fait, qu'apparent.

2 – Pour une administration fiscale cohérente et acceptée.

L'administration fiscale via ses agents – pour qu'elle soit acceptée – doit être impartiale. La Cour des Comptes¹ constate « Les approches et appréciations faites par les vérificateurs ne sont pas uniformes. Elles varient d'une DRI à une autre, et même au sein d'une même DRI, entre un vérificateur et un autre. De plus, ces approches restent discutables, surtout dans les cas nombreux de rejet de la comptabilité. Ainsi :

- Le vérificateur peut procéder à la reconstitution du chiffre d'affaires et rejeter la comptabilité du contribuable. Pour ce faire, il utilise des données de gestion partielles internes à l'entreprise contrôlée, alors même que la comptabilité de celle-ci est rejetée.

- La comptabilité du contribuable n'est souvent pas suffisamment vérifiée pour relever d'éventuelles réintégrations. Les vérificateurs rejettent souvent la comptabilité sans justifier clairement les infractions constatées.

1 - Dans son rapport annuel 2011.

■ L'approche de rejet de la comptabilité est même parfois systématique notamment lorsque le vérificateur n'arrive pas à trouver des motifs solides de redressement ou lorsqu'il y a risque de prescription.

Le rejet de la comptabilité se traduit généralement par un rejet du chiffre d'affaires et par conséquent, par sa rectification sur la base de l'estimation du vérificateur. Cela peut rendre la reconstitution du chiffre d'affaires et les redressements contestables et peu convaincants et les dossiers difficilement défendables en cas de recours du contribuable devant les commissions d'arbitrage ou devant les tribunaux ».

Conclusion

En définitive, l'histoire de l'impôt, sur une période suffisamment longue, nous renseigne que la construction d'un Etat fort et stable engendre l'existence d'un système fiscal et d'une organisation administrative très structurée, par contre, quand ceux-ci sont attaqués par les contribuables, la stabilité de l'Etat et sa structuration sont remises en question.

L'administration fiscale et le contribuable entretiennent des rapports déséquilibrés : l'administration attend des prélèvements fiscaux importants même au détriment du pouvoir d'achats du contribuable, alors que ce dernier souhaite payer moins d'impôts.

Ainsi, cette opposition doit disparaître, pour céder la place à :

- Des prélèvements fiscaux raisonnables et compatibles avec les facultés contributives des contribuables, et surtout acceptés par eux ;
- Et, un civisme fiscal de nature à inciter les contribuables à payer volontiers leurs impôts, parce que, justement, il s'agit d'impôts justes et acceptés.

C'est dire enfin que l'acceptation d'un système fiscal et l'adhésion à ce dernier, est la condition fondamentale à un meilleur ordre économique et social puis à l'ordre public ensuite. D'ailleurs « Trop d'impôt tue l'impôt ».

Nous pouvons conclure sans risque d'erreurs, qu'un système fiscal juste et accepté par les contribuables vaut mieux qu'un système fiscal rentable sur le plan budgétaire et contesté sur le plan social.

La responsabilité sociale et environnementale au Maroc : d'un concept à un label

Khadija ZEDDARI

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales-Salé,
Université Mohammed V-Souissi.

Introduction

Le gouvernement d'entreprise est une notion née aux Etats-Unis pour organiser la relation entre les propriétaires et les dirigeants de l'entreprise. Le professeur G. Charreaux a proposé une définition plus large « *Le gouvernement des entreprises recouvre l'ensemble des mécanismes qui ont pour effet de délimiter les pouvoirs et d'influencer les décisions des dirigeants, autrement dit, qui "gouvernent" leur conduite et définissent leur espace discrétionnaire* »¹.

Les scandales financiers et économiques de certaines grandes entreprises ont conduit à remettre en question les instruments mobilisables du gouvernement d'entreprise. Certains auteurs ont révélé la notion de la Responsabilité Sociale et Environnementale (RSE) afin de réunir la reconnaissance des entreprises de leur responsabilité envers ses parties prenantes ainsi qu'envers son environnement.

Vu l'importance de la RSE dans le développement durable de l'entreprise, la communication extra financière est devenue une nécessité. De ce fait, l'entreprise, en plus de la publication du reporting financier, a commencé à publier des reporting extra-financiers. Elle s'est intéressée à améliorer la qualité de son dialogue vis-à-vis de ses parties prenantes ainsi que vis-à-vis des pouvoirs publics.

Le Maroc, depuis plus d'une décennie, s'est fortement ouvert sur l'extérieur et s'est trouvé de fait dans l'obligation d'adopter des stratégies mettant en avant la responsabilité sociétale et environnementale et ce au travers de la publication de la charte de développement durable et d'environnement élaborée par la Confédération Générale des Entreprises Marocaines « CGEM » baptisée « label CGEM ».

¹ <http://gerard.charreaux.pagesperso-orange.fr/perso/articles/THEOGE.pdf>

Cependant, l'application reste timide ; seules 55 entreprises marocaines, membres de la CGEM, sont labélisées par opposition aux pays développés où il est évident que la communication extra-financière est beaucoup plus convaincante, et le nombre des entreprises publiant lesdits rapports fortement beaucoup plus significatif.

D'où la question qui se pose : **pourquoi les entreprises marocaines ne s'investissent pas davantage dans la responsabilité sociétale et environnementale ?**

Notre travail sera décomposé en trois parties essentielles :

- 1) La première partie traitera l'aspect théorique et institutionnel de la responsabilité sociétale de l'entreprise à l'échelle internationale ;
- 2) La deuxième partie portera sur le cadre institutionnel de la RSE au Maroc ;
- 3) Et la troisième partie qui sera consacrée à un bilan des efforts accordés à la RSE au Maroc permettra de mettre en lumière les potentielles insuffisances et tentera d'apporter les recommandations nécessaires pour encourager les entreprises à s'intégrer dans les stratégies de la responsabilité sociétale et environnementale.

1. Le cadre institutionnel de la responsabilité sociétale de l'entreprise

Le sujet de la responsabilité sociétale de l'entreprise (RSE) remonte à la fin du 19^{ème} siècle aux Etats-Unis où les villes étaient sous forme de villes de compagnie (company towns) c'est à dire une ville où une entreprise est propriétaire presque de toutes les infrastructures (magasins, logements, usines, hôpitaux...). Les ouvriers travaillent et vivent au sein de cette compagnie, ils sont souvent obligés de s'endetter auprès de cette entreprise et ils étaient liés à leurs employeurs car cette entreprise domine et contrôle tous les services, elle exerçait un pouvoir abusif sur l'employé. Pour limiter la dominance des entreprises monopolistes, l'Etat établit les droits des travailleurs, édifie un système de protection sociale et prend un rôle accru dans le domaine de l'éducation et de la santé. A mesure que l'Etat providence s'édifie, le champ d'action des entreprises est considérablement altéré. Les entreprises s'intéressent alors aux actions dites de philanthropie et de mécénat.

C'est dans les années 1960 que la RSE a connu une émergence avec l'écrit de l'économiste Milton Friedman « *Freedom and Capitalism* », pour l'auteur, la RSE était la production des profits pour satisfaire les besoins des actionnaires.

En 1984, Edward Freeman a publié un ouvrage sur « *Strategic management: a stakeholder approach* ». Freeman souligne que l'entreprise doit prendre en considération les attentes de toutes ses parties prenantes car ces derniers participent au développement de la rentabilité financière de l'entreprise comme ils peuvent la nuire. (V. Commenne, 2006).

Depuis la prolifération de cette notion, les autorités internationales ont pris des engagements afin de l'institutionnaliser.

1.1. Sur le plan international

1.1.1. Notion du développement durable et RSE

La notion de la responsabilité sociale de l'entreprise découle d'une notion plus large qu'est le développement durable. Le rapport Brundtland de la Commission mondiale sur l'environnement et le développement en 1987, présidée par Gro Harlem Brundtland, a apporté une définition du développement durable « *Le développement durable est un développement qui répond aux besoins du présent sans compromettre la capacité des générations futures de répondre aux leurs* »¹.

Le rapport pose les fondements du développement durable, les politiques à mettre en œuvre et les comportements à opter pour atteindre un développement soutenable, il était adopté par 178 gouvernements dans un but d'avoir un environnement vivable. Depuis ce rapport, le développement durable s'est répandu dans le monde entier et plusieurs textes ont été élaborés pour accomplir cette mission.

Dans les travaux préparatoires de la norme ISO 26000 ont défini la RSE comme « *actions d'un organisme pour assumer la responsabilité de l'impact de ses actions sur la société et l'environnement pour autant que ses actions soient cohérentes avec les intérêts de la société et du développement durable, fondées sur un comportement éthique, le respect de la loi en vigueur et les instruments gouvernementaux, et intégrées aux activités habituelles de l'organisme* »².

1.1.2. Le Pacte Mondial

En juillet 2000, à l'initiative de son ancien secrétaire général « Kofi Annan », l'Organisation des Nations Unies a lancé le Pacte Mondial (Global Compact) en se basant sur quatre grandes déclarations :

- Déclaration universelle des Droits de l'Homme ;
- Déclaration de l'Organisation Internationale de Travail (OIT) ;
- Déclaration de Rio sur l'environnement et le développement ;
- Convention des Nations-Unies contre la corruption.

¹ www.diplomatie.gouv.fr/fr/sites/odysee.../5/rapport_brundtland.pdf

² Source : Michel Capron, Françoise Quarel-Lanoizelée, La responsabilité sociale d'entreprise, La découverte, Collection - Repères, 2007, p 23

Ce Pacte a pour objectif de réunir tous les acteurs (les entreprises, les organismes, le monde de travail et la société civile) autour de dix principes¹ universels rassemblés en quatre domaines considérés comme des codes de conduite des entreprises :

Domaines	Principes
Droit de l'Homme	Principe 1: Les entreprises sont invitées à promouvoir et à respecter la protection du droit international relatif aux droits de l'homme ;
	Principe 2: Les entreprises sont invitées à veiller à ne pas se rendre complices de violations des droits de l'homme ;
Normes internationales du travail	Principe 3: Les entreprises sont invitées à respecter la liberté d'association et à reconnaître le droit de négociation collective ;
	Principe 4: Les entreprises sont invitées à contribuer à l'élimination du travail forcé ou obligatoire ;
	Principe 5: Les entreprises sont invitées à contribuer à l'abolition effective du travail des enfants ;
	Principe 6: Les entreprises sont invitées à contribuer à l'élimination de toute discrimination en matière d'emploi et de profession ;
Environnement	Principe 7: Les entreprises sont invitées à appliquer l'approche de précaution aux problèmes touchant à l'environnement ;
	Principe 8: Les entreprises sont invitées à prendre des initiatives tendant à promouvoir une plus grande responsabilité en matière d'environnement ;
	Principe 9: Les entreprises sont invitées à favoriser la mise au point et la diffusion de technologies respectueuses de l'environnement ;
La lutte contre la corruption	Principe 10: Les entreprises sont invitées à agir contre la corruption sous toutes ses formes, y compris l'extorsion de fonds et les pots-de-vin.

1.1.3. L'Organisation de Coopération et de Développement Economiques

Dans la même voie, l'Organisation de Coopération et de Développement Economiques (OCDE) a publié en 2000, les principes directeurs pour les entreprises multinationales². Ce sont des recommandations adressées par les gouvernements aux entreprises pour une bonne conduite en matière des relations professionnelles, des droits de l'homme, de l'environnement, de la fiscalité, de la publication d'informations, de la lutte contre la corruption, des intérêts des consommateurs, de la science et de la technologie, et de la concurrence.

¹ http://www.unglobalcompact.org/Languages/french/dix_principes.html

² <http://www.oecd.org/fr/daf/inv/mne/48004355.pdf>

1.1.4. L'Organisation des Nations Unies

L'Organisation des Nations Unies (ONU) a organisé un sommet à Stockholm en 1972 sur l'environnement humain, cette rencontre a donné naissance au Programme des Nations Unies pour l'Environnement (PNUE), il est considéré le 1^{er} sommet de la terre.

Depuis, les chefs d'Etat du monde se réunissent tous les 10 ans, le but étant de définir les moyens pour promouvoir le développement durable dans le monde entier.

Les sommets de la terre sont le sommet qu'a eu lieu à Nairobi en 1982, puis à Rio de Janeiro en 1992, après à Johannesburg en 2002 et le dernier a été tenu à Rio de Janeiro en 2012.

1.1.5. Le Haut Conseil de la Coopération Internationale

Le Haut Conseil de la Coopération Internationale (HCCI) a publié en 2005 un mémento¹ sur les critères du développement durable appliquée aux actions de coopération et de solidarité internationale. C'est un outil d'information et d'aide à la prise de décision, destiné aux acteurs politiques et aux Organismes Non Gouvernementales (ONG) pour mener des actions de coopération responsables.

1.1. Sur le plan européen

Le développement durable est aussi une des préoccupations de l'Union Européenne, il se manifeste par le Sommet de Lisbonne en mars 2000 où les gouvernements se sont mis en accord sur l'objectif suivant : *« D'ici à 2010, l'Union Européenne doit devenir l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi et d'une plus grande cohésion sociale »*. Le conseil a mis une stratégie qui vise à :

- Préparer la transition vers une société et économie fondées sur la connaissance ;
- Moderniser le modèle social européen en investissant dans les ressources humaines et en luttant contre l'exclusion sociale ;
- Entretenir les conditions d'une évolution saine de l'économie et les perspectives de croissance favorable en dosant judicieusement les politiques macro-économiques ;
- L'égalité des chances au sein de l'entreprise ;
- L'éducation et la formation tout au long de la vie ;

Pour le Conseil Européen, il existe 3 domaines où s'applique la RSE :

- Le respect des Droits de l'Homme dans l'entreprise ;
- La lutte contre la discrimination, la promotion de la diversité et l'inclusion sociale ;

¹ <http://www.adequations.org/IMG/pdf/AdequationsCriteresDeveloppementDurable.pdf>

■ L'organisation de travail, la gestion des compétences et des changements

En 2001, le Conseil Européen de Göteborg¹ a élargi cet objectif en ajoutant des mesures relatives à l'environnement et le développement durable.

Egalement, la commission des communautés européennes a publié un Livre Vert² (2000) sur la RSE sous l'intitulé « promouvoir un cadre européen pour la responsabilité sociale des entreprises ». Ce livre est considéré comme une référence, il a pour but de décrire la manière que l'Europe doit suivre pour pousser la RSE, d'encourager la créativité, d'améliorer la transparence, de soutenir la fiabilité de l'évaluation. Il propose une approche fondée sur des partenariats plus étroits au sein desquels tous les intéressés ont un rôle actif à jouer.

2. Naissance de la RSE au Maroc

Lors de la 2ème Conférence organisée par la Direction des Investissements Extérieurs sous le thème « l'Investissement Socialement Responsable » en 2005, c'est suite au Discours de Sa Majesté le Roi Mohamed VI livré aux participants des Intégrales des Investissements, que les pouvoirs publics marocains se sont engagés dans les stratégies de développement durable et de la responsabilité sociale de l'entreprise.

Extrait du discours de SA Majesté :

« Ma conviction première est que l'investissement constitue, d'abord et avant tout, un moyen qui doit trouver sa finalité dans le progrès et la justice sociale, dans l'émancipation et le bien-être des femmes et des hommes, dans la cohésion sociale, la protection du milieu naturel, et le respect des droits et des intérêts des générations futures (...) que le développement humain et la sauvegarde de l'environnement doivent être les critères cardinaux tant des investissements que de nos politiques économiques et de nos stratégies de croissance »³.

2.1. Les droits de l'Homme

Le respect, la protection et la promotion des droits humains sont au cœur de la RSE. Les droits de l'Homme au Maroc sont concrétisés dans la Constitution du Royaume et dans la signature des conventions de l'Organisation des Nations Unies. Certaines mesures sont prises comme la création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme (1990), la Création de Diwan Al Madalim (2001), de la Fondation Mohammed VI pour la Réinsertion des Détenus (2002), de l'Instance Équité

¹ http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/fr/ec/00200-r1.f1.pdf

² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/fr/com/2001/com2001_0366fr01.pdf

³ La responsabilité sociale des entreprises : les aspects relatifs au travail, Mai 2009, CGEM

et Réconciliation (2004), du Code de la Famille (2004), de l'Initiative Nationale pour le Développement Humain (2005).

Extrait du Préambule de la nouvelle Constitution marocaine :

« Mesurant l'impératif de renforcer le rôle qui lui revient sur la scène mondiale, le Royaume du Maroc, membre actif au sein des organisations internationales, s'engage à souscrire aux principes, droits et obligations énoncés dans leurs chartes et conventions respectives, il réaffirme son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus, ainsi que sa volonté de continuer à œuvrer pour préserver la paix et la sécurité dans le monde »¹.

2.1.1. Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH)

La création du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme² (CCDH) en 1990 (nouvelle nomination CNDH) constitue un pas important du royaume en matière des droits et libertés des citoyens et affirme l'attachement du pays aux engagements internationaux. Il est le responsable du respect des droits de la personne universellement reconnus, parmi ses missions :

- La promotion des droits socio-économiques des Marocains ;
- La protection des droits des Marocains résidant à l'étranger (MRE) ;
- L'élaboration d'une Charte nationale des droits et obligations du citoyen ;
- Comblent les lacunes législatives pour lutter contre tous genres de discrimination, de haine et de violence ;
- Une mission consultative sur les projets de textes législatifs, réglementaires et d'accords....

2.1.2. Initiative Nationale pour le Développement Humain

L'Initiative Nationale pour le Développement Humain³ (INDH) a été annoncée dans le Discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI en mai 2005. Elle a pour but de lutter contre la pauvreté et l'exclusion. C'est un chantier pluriannuel qui met l'homme au centre du développement et de lutte contre tout déficit social dans tout le Royaume. Les principaux volets que vise cette initiative sont l'encouragement des activités génératrices d'emploi et de revenus stables, le soutien des personnes en grande vulnérabilité, la lutte contre le secteur informel.

2.2. Une réforme de la législation de Code du travail

La réforme du Code travail était à l'initiative de Sa Majesté le Roi Hassan II, elle a connu un large débat par les acteurs nationaux. Le Code de travail⁴ a été formalisé sous le règne de SM le Roi

¹ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet) portant promulgation du texte de la constitution

² <http://www.ccdh.org.ma>

³ <http://www.indh.gov.ma>

⁴ [Dahir n° 1-03-194 du 14 rejab \(11 septembre 2003\) portant promulgation de la loi n° 65-99 relative au Code du Travail](#)

Mohammed VI et voté au Parlement en juin 2003. Ce Code a fait l'objet d'une appréciation et honoration de la part de l'OIT pour son respect aux principes des conventions internationales de travail. Il se caractérise par :

- La liberté syndicale et l'adoption effective du droit d'organisation et de négociation collective ;
- L'interdiction de toutes formes de travail par contrainte ;
- L'élimination effective du travail des enfants ;
- L'interdiction de la discrimination en matière d'emploi et de professions ;
- L'égalité des salaires.

2.3. Le droit de l'environnement

L'engagement du Maroc au développement durable lors de la conférence de Rio 1992 est inspiré de la nécessité de la bonne utilisation des ressources naturelles et de l'amélioration de la qualité de vie du citoyen. Et le discours de SM le Roi Mohammed VI au sommet de Johannesburg sur le Développement durable (septembre 2002) constitue la volonté marocaine à l'incorporation des normes environnementales¹.

Le pays a des défis environnementaux concernant l'assainissement des eaux souillées par les eaux d'égout crues, la dégradation des sols, la pollution pétrolière des eaux côtières. Son engagement aux normes internationales se concrétise par l'adoption de textes réglementaires.

2.4. L'action contre la corruption

La corruption est un phénomène social, le Royaume du Maroc a placé un chantier pour promouvoir la culture de l'intégrité, de la transparence et la lutte contre la corruption à travers la mise en place du cadre juridique et institutionnel:

- Commission nationale de moralisation de la vie publique (1999) ;
- Convention avec les Nations Unies de lutte contre la corruption (2003) ;
- La suppression de la Cour spéciale de la justice ()
- Définition de plan d'action et la mise à œuvre des actions couvrant 2005-2009 ;
- Un plan d'action gouvernementale (2006) ;
- Création de l'autorité centrale pour la prévention de la corruption (2008)
- Commission Interministérielle Chargée de l'Actualisation et du Suivi du plan d'action de prévention et de lutte contre la corruption (2009) ;
- Programme de lutte contre la corruption couvrant la période 2010-2012 ;

¹ <http://www.un.org/events/wssd/statements/marocF.htm>

- Instance nationale de la probité, de la prévention et de la lutte contre la corruption, institution prévue par la Constitution marocaine de 2011 (art.36);

- Instance centrale de prévention de la corruption () ;

- Transparency Maroc, Association marocaine de lutte contre la corruption () .

2.5. Normalisation de la RSE: le Label CGEM

Les engagements prises au Maroc dans le domaine social et d'environnement ont encouragé la Confédération Générale de des Entreprises de Maroc (CGEM) de mettre en place une Charte de Responsabilité Sociale et s'est doté d'un Label CGEM pour le RSE¹.

Cette charte a été adoptée par le Conseil National de l'Entreprise le 14 décembre 2006 pour l'intérêt d'un développement durable de l'entreprise. Elle est répartie en 9 axes selon les lignes directrices de la norme ISO 26000 de la responsabilité sociale :

1. Respecter les droits humains
2. Améliorer en continu les conditions d'emploi, de travail et les relations professionnelles
3. Protéger l'environnement
4. Prévenir la corruption
5. Respecter les règles de la saine concurrence
6. Renforcer la transparence du gouvernement d'entreprise
7. Respecter les intérêts des clients et des consommateurs
8. Promouvoir la responsabilité sociale des fournisseurs et sous-traitants
9. Développer l'engagement sociétal

Le label CGEM est attribué aux entreprises membre de la confédération et installé au Maroc, pour une durée de trois ans sans discrimination de taille, de secteur, de produits ou de services. Cette attribution est conditionnée par une évaluation de la part d'un organisme indépendant accrédité par la CGEM et l'entreprise élue doit répondre aux exigences de la charte.

L'Agence Nationale pour la Promotion de la Petite et Moyenne Entreprise (ANPME) accompagne les entreprises désirant être labélisées par un financement dans le cadre de l'évaluation à hauteur de 60%. Et les entreprises labélisées bénéficient des avantages accordés par des organismes partenaires : l'Administration des Douanes et Impôts Indirects, la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, le Crédit Agricole du Maroc, la Banque Marocaine pour le Commerce et l'Industrie, la Direction Générale des Impôts et le Groupe Banques Populaires.

¹ <http://www.cgem.ma/>

3. Bilan des efforts accordés à la RSE au Maroc

3.1. Conception de la RSE par les entreprises marocaines

Depuis la création du label CGEM en 2006, 55 entreprises ont été labélisées, une participation très limitée de la part des entreprises marocaines. D'après une étude menée par M'Hamdi et Trid (2009), 60% des dirigeants connaissent la RSE (absence de connaissance dans le secteur artisanal), 74,4% ne connaît pas les institutions qui aident pour la mise en place de la RSE et près de 77% ne connaissent pas les référentiels.

De plus, une étude menée par El Abboubi et El Kandoussi (2009) montre que la compréhension même du concept de RSE et de son opérationnalisation est encore très limitée. Les activités de soutien à la société civile se sont des actions de philanthropie, de mécénat ou de sponsoring mais pas encore une réelle responsabilité sociale. Les auteurs résument leur analyse de la RSE qu'elle est en plein virage au sein du secteur agroalimentaire. Les pratiques managérielles ont un arbitrage entre le respect de la loi et l'absence d'une référence pratique.

Selon le rapport traité par le cabinet SUSTAINABLE SQUARE (2013), d'après l'enquête, 85% d'organismes marocains sont engagés dans des activités de la RSE, un pourcentage un peu élevé souligne Houssam Lahrech, *« Ce pourcentage (85%) pourrait donner du sens au cas où les réponses ont été basées sur la définition de la RSE comme actions de charité ou bénévolat. L'état actuel de la RSE fait prévaloir une orientation plutôt philanthropique de la RSE qu'une approche stratégique intégrée »*.

3.2. Les entraves du progrès de la RSE au Maroc

Parmi les raisons illustratives de la non implication des entreprises marocaines en matière de RSE : 90% d'entreprises marocaines sont des PME et d'entreprises de famille, leur premier objectif est de s'implanter sur le marché davantage et maximiser les profits, elles ne peuvent pas supporter le coût de l'évaluation et pour eux les questions liées à la RSE concernent plutôt les entreprises de grandes structures.

De plus, il y a d'autres variables explicatives, on assiste à un taux d'alphabétisation de 70,1%, avec un classement de 141 parmi 182 pays selon le rapport du PNUD en 2011. Pourtant, l'Etat a mené des programmes pour lutter contre l'analphabétisme et les entreprises participent qu'avec 0,3% de l'ensemble des inscrits (702 119 inscrits)¹, cette contribution confirme qu'il y a un retard de la souscription de la RSE dans leurs stratégies.

¹ Source: Ministère de l'Education Nationale, Département de l'alphabétisation et de l'éducation non formelle

Le travail des enfants enregistre un taux de 26,5% en 2011 pour la tranche d'âge de 7 à 14 ans et 73,5% pour la tranche d'âge de 15 à 17 ans¹.

Le taux de pauvreté est de 9% en 2007, la vulnérabilité est de 17,5% et 2,8 millions de personnes vivaient au dessous du seuil de la pauvreté².

Cependant, l'indice de perception de la corruption au Maroc a perdu 8 places en passant de 80 à 88 entre 2011 et 2012 parmi 176 pays³.

Pour la protection d'environnement, le pays a élaboré des lois mais avec une absence de textes d'application pour obliger les entreprises à respecter les clauses.

En matière de la législation du travail, le code ignore la protection des représentants syndicaux au niveau des entreprises et les facilités pour poursuivre leurs activités. Certaines catégories de travailleurs comme les bonnes travaillant à domicile, les salariés de l'artisanat traditionnel sont en dehors de cette législation. Selon un sondage effectué par le ministère des affaires sociales en 2008, 15% des entreprises enquêtées sont conformes à l'application des règlements issus du nouveau Code de travail. La conformité à cette législation reste inappliquée par la plupart des entreprises marocaines même dans les règlements essentiels tel que : la durée du travail, l'augmentation du SMIG, la constitution des comités d'hygiène et de sécurité, des bureaux syndicaux, des comités d'entreprise.

Malgré les efforts de l'Etat pour instaurer une philosophie de responsabilité sociétale de l'entreprise, ils restent insuffisants.

Conclusion

Dans ce travail, on a posé la question sur les obstacles de développement de la responsabilité sociétale de l'entreprise au Maroc. On a proposé de définir cette notion puis de la mettre dans son cadre institutionnel à l'échelle international, européen et national. Cette étude nous permet d'observer que l'autorité publique a instauré un cadre institutionnel de la responsabilité sociétale et environnementale à travers les lois, les conventions et les textes réglementaires mais il y a un décalage entre les attentes et les réalisations.

L'émergence de la RSE nécessite une réelle volonté par tous les acteurs. L'Etat en tant qu'organisme institutionnel, les entreprises en tant qu'agent économique et la société civile qui devrait être plus exigeante pour inciter l'Etat et les entreprises à s'impliquer davantage. L'application

¹ Source : Haut-Commissariat au Plan : Enquête nationale sur l'emploi

² www.hcp.ma

³ <http://transparencymaroc.ma>

de la RSE devrait être obligatoire avec une publication de reporting extra-financier en décrivant la politique de l'entreprise dans les droits de l'homme, la discrimination, l'égalité, la transparence, la gestion de ressources, l'insertion des handicaps,... comparativement avec la France, les entreprises de plus de 500 salariés doivent inclure dans les rapports de gestion les informations sociales, environnementales et de développement durable.

Si notre étude a permis d'avoir une vision globale sur la RSE au Maroc, il nous faut élargir le travail par une étude comparative avec un pays plus avancé en la matière, par exemple la France. Et de pour déterminer les variables explicatives afin d'inciter la responsabilité sociétale et environnementale au sein de l'entreprise.

La maternité au travail : Quelle protection juridique ?

TARHZOUT ILHAM

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales-Salé,
Université Mohammed V-Souissi.

La protection des droits des femmes, notamment le droit à la santé¹ constitue de nos jours un thème d'une grande actualité, et suscite un grand intérêt², aussi bien sur le plan international que national³.

Elle revêt une importance capitale, car elle constitue un indicateur essentiel du développement humain. En effet, le développement d'un pays se mesure aujourd'hui et plus que jamais aux places et aux rôles occupés par les femmes au sein de la société⁴. C'est là une règle applicable à tous les peuples et qui tire son essence de tous les diagnostics faits du développement⁵.

Tout autant que les hommes, la santé des femmes dépend en majorité des conditions socio-économiques. Mais, de par la fonction reproductive, leur état de santé va poser des questions spécifiques, en relation et en interaction avec leur statut juridique dans la société, et notamment au travail.

¹ Selon l'Organisation Mondiale de la Santé : « La santé est un état complet ce bien être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en l'absence de maladie ou d'infirmités ».

² « Le bien le plus précieux d'une nation n'est cependant pas sa réserve d'or ou de devises, pour considérables qu'elle soit, ce n'est pas d'avantage la richesse de son sous-sol ou la puissance de son industrie, c'est la santé de son peuple ». Citation du Roi Hassan II tirée de l'ouvrage le Défi.

³ Dr Ahmed Belhadj SENDAGUE, De la promotion des droits de l'Homme en général et au Maroc en particulier, 2011, P 103.

⁴ « Conscient de la nécessité fondamentale de la mobilisation et de la participation des femmes pour la concrétisation des objectifs que nous Nous sommes fixé en vue de réaliser la croissance et le développement durable de notre pays, nous nous sommes engagé à améliorer le statut de la femme en consolidant ses acquis et en veillant a lui assurer ses droits humains, économiques et politiques». Message de Sa Majesté le Roi Mohammed VI adressé aux participants à la 13ème édition du Sommet Global des Femmes, Marrakech le 28/06/2003.

⁵ Fouzia RHISSASSI, Khalid BERJAOUI, femmes, droit de la famille et système judiciaire dans les Etats du Maghreb : L'exemple du Maroc, édition UNESCO, Rabat , 2010.

De ce fait, il peut paraître paradoxal d'évoquer une protection spéciale de la femme alors que toutes les législations tendent vers la non-discrimination¹. Mais compte tenu de son statut particulier, elle a besoin d'une protection spéciale à l'occasion de certains événements notamment l'état de maternité. Donc, quels sont les mécanismes juridiques mis en place afin de protéger le droit des femmes à la santé maternelle au travail ?

La consécration juridique de la protection de la maternité au travail

Force est de souligner que la grossesse, l'accouchement et l'allaitement rendent difficile l'intégration des femmes dans un marché de travail concurrentiel, dans la mesure où certaines femmes sont menacées de licenciement abusif et ne bénéficient pas de congé de maternité.

Il n'est pas sans intérêt de rappeler en premier lieu la dimension juridique au niveau international, pour analyser le Droit marocain en deuxième lieu.

1 - Au niveau international

Force est de rappeler que la protection maternelle se définit comme l'ensemble de mesures réglementaires et de moyens adaptant le système de santé aux objectifs de réduction de la morbidité et de la mortalité maternelle et de promotion de la santé. Ainsi, d'après le comité des experts² de la santé maternelle de l'Organisation Mondiale de la Santé³ : « la protection de la maternité a pour objet de sauvegarder la santé des femmes au cours de la grossesse et pendant l'allaitement, de leur apprendre les soins à donner aux enfants, de leur permettre d'accoucher normalement, et de donner le jour à des enfants sains. Dans son acception restreinte, l'expression protection de la maternité désigne les soins à donner à la femme enceinte, les soins obstétricaux nécessaires pour assurer un accouchement normal, l'examen de la mère après l'accouchement, et les soins dont elle a besoin à ce moment, les soins au nouveau né, et les mesures permettant le maintien de la lactation.

Au sens large, la protection de la santé maternelle commence beaucoup plus tôt et concerne toutes les mesures prises en faveur des jeunes gens susceptibles de devenir parents à leur tour, en

¹ Selon l'article 34 de la Constitution marocaine : « Les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des politiques destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques. A cet effet, ils veillent notamment à traiter et prévenir la vulnérabilité de certaines catégories de femme et de mères... ».

² Rapport du comité d'experts de la maternité, N° 51, OMS, Genève, 1952

³ L'OMS est une institution spécialisée des Nations Unies pour la santé, a été fondée le 7 avril 1948. Comme il est précisé dans sa Constitution, l'OMS a pour but d'amener tous les peuples au niveau de santé le plus élevé possible. Dans ce même document, la santé est définie comme un état de complet bien-être physique, mental et social et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité.

vue d'améliorer leur bien être et leur état de santé, et de les aider à se faire une idée juste de la vie familiale et de la place de la famille dans la collectivité »¹.

L'amélioration de la santé maternelle est une préoccupation internationale inscrite déjà dans la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme qui dispose que « *La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale* »². Et c'est surtout dans le domaine du droit du travail que la préoccupation de la maternité se traduit par un nombre important de recommandations.

En effet, les conventions ratifiées par l'Etat marocain et qui aménagent des conditions particulières de travail pour les femmes ont trait à la protection de la santé maternelle³.

En l'occurrence, la convention n° 183 prévoit un congé de maternité de 14 semaines. Les femmes qui bénéficient du congé de maternité ont droit à des prestations en espèces qui garantissent qu'elles peuvent subvenir à leur entretien et à celui de leur enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable. Le montant de ces prestations ne doit pas être inférieur aux deux tiers du gain antérieur ou à un montant du même ordre de grandeur. La convention demande également aux États qui l'ont ratifiée d'adopter les mesures nécessaires pour que les femmes ne soient pas contraintes d'accomplir un travail préjudiciable à leur santé ou à celle de leur enfant ainsi que des mesures propres à garantir que la maternité ne constitue pas une source de discrimination.

Elle interdit également à l'employeur de licencier une femme pendant sa grossesse ou pendant son congé de maternité, ou encore pendant une période suivant son retour au travail, sauf pour des motifs sans lien avec la grossesse, la naissance et ses suites ou l'allaitement. Les femmes doivent être assurées, lorsqu'elles reprennent le travail, de retrouver le même poste ou un poste équivalent rémunéré au même taux. La convention prévoit également le droit à une ou plusieurs pauses par jour ou à une réduction de la durée journalière du travail en cas d'allaitement.

La convention n° 183 portant révision de la convention n° 103 sur la protection de la maternité de 1952 étend la protection accordée aux femmes pendant la grossesse et l'allaitement à toutes les femmes salariées. De plus, elle contient des normes relatives à la protection de la santé, au congé en cas de maladie ou de complications, aux prestations en espèces et aux prestations médicales, à la protection de l'emploi et à la non-discrimination et à la protection des mères qui allaitent.

¹ <http://whqlibdoc.who.int/euro/phie/> consulté le 22/04/2012

² L'article 25 de la DUDH.

³ Julie COMBE, La condition de la femme marocaine, édition l'HARMATTAN, Paris, 2001, p 73.

Elle porte sur l'accès aux prestations médicales, y compris les soins prénatals, lors de l'accouchement, et les soins postnatals, ainsi que les soins d'hospitalisation si cela est nécessaire; comme elle prévoit un congé de maternité de 14 semaines pour les femmes auxquelles l'instrument s'applique. Les femmes en congé de maternité ont droit à des prestations en espèces qui garantissent qu'elles peuvent subvenir à leur entretien et à celui de leur enfant dans de bonnes conditions de santé et selon un niveau de vie convenable.

2- Au niveau national :

L'Etat marocain, en ratifiant les instruments internationaux relatifs aux droits de la personne humaine, il lui incombe l'obligation juridique de prendre des mesures pour concrétiser et protéger les droits de la mère au travail, et qui constituent le point de départ d'une protection réelle¹, et d'harmoniser les dispositions des instruments internationaux avec sa législation interne.

De ce fait, la protection de la maternité a été renforcée par l'adoption du code du travail qui a pour objectif de prendre les mesures nécessaires pour protéger la santé et la sécurité des travailleuses enceintes, celles qui accouchent ou celles en période d'allaitement qui doit être considérées comme un groupe à risques spécifiques.

La maternité est composée de plusieurs étapes qui peuvent être résumées en une étape prénatale et une étape postnatale. L'état de santé de la femme au travail pendant ces deux étapes connaît une altération qui peut être préjudiciable à la santé de la femme.

Aussi, il convient d'assurer à la femme une protection avant l'accouchement pour préserver sa santé et la prémunir contre tout risque de licenciement qui serait motivé par un manque de rendement. Cette protection doit être étendue à la période postnatale pour permettre à la femme d'avoir une convalescence adéquate et pour pouvoir allaiter et élever son enfant pendant les premiers mois de son existence.

Le code du travail a pris en compte ces besoins sociaux spécifiques à la femme salariée en lui reconnaissant certains avantages liés à sa condition de mère. Il s'agit notamment du rallongement du congé de maternité² qui est passé de 12 à 14 semaines³, conformément aux dispositions de l'Organisation Internationale du Travail, dans ce domaine, sauf stipulation plus favorable dans le

¹ <http://www.who.int/whr/2005/chapter3/fr/index5.html> consulté le 20/04/2012

² La durée du congé de maternité a été approuvée par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux lors des négociations de l'accord du 30 avril 2003.

³ D'après l'article 152 du code du travail

contrat du travail, la convention collective¹ ou le règlement intérieur, ainsi que la possibilité d'absences pour l'allaitement de son enfant.

Il est important de rappeler que la femme ne doit pas être l'objet d'une discrimination aussi bien lors des opérations de recrutement que pendant l'exécution du contrat de travail, à cause de sa maternité. Egalement, l'employeur doit veiller à l'allègement des travaux confiés à la femme salariée pendant la dernière période de la grossesse et pendant la période consécutive à l'accouchement². Il convient de signaler que la femme enceinte a le droit de suspendre le contrat de travail sept semaines avant l'accouchement et sept semaines après.

Il est prévu qu'en cas de maladie établie par certificat médical, la période de congé de maternité peut être prolongée à condition que cette prolongation ne dépasse pas 8 semaines avant la date présumée de l'accouchement et 14 semaines après l'accouchement³.

Par ailleurs, selon **la loi 50.05 relatif au statut de la fonction publique**, la durée du congé de maternité de la femme fonctionnaire passe de 12 à 14 semaines, dans le cadre de la mise en conformité avec les conventions internationales et avec le code du travail. Ainsi, le Droit de la fonction publique tient compte de la nécessité de protéger la santé de la mère, en plaçant obligatoirement la femme fonctionnaire en congé de maternité quatre semaines avant la date présumée de l'accouchement. Toutefois, quelle que soit la date réelle de celui-ci, le congé de maternité prendra fin dix semaines après son point de départ, Comme elle a droit à un repos pour allaitement pendant les heures de travail⁴.

Une autre innovation a été introduite dans le code du travail en faveur de la santé maternelle et qui permet à la femme salariée de bénéficier, à sa demande, d'un congé non rémunéré, n'excédant pas 90 jours, à charge pour elle d'en aviser son employeur 15 jours au moins avant la fin du congé de maternité. Comme elle peut bénéficier d'un congé non rémunéré d'une année pour élever son enfant, après accord de l'employeur⁵.

On considère que dans un esprit de modernisation de la législation ces deux congés parentaux peuvent être octroyés à l'un ou à l'autre des parents, à leur demande. La femme enceinte

¹ Selon l'article 104 de la loi n ° 65-99 portant code du travail, la convention collective de travail est un contrat collectif régissant les relations de travail conclu entre d'une part, les représentants d'une ou plusieurs organisations syndicales des salariés les plus représentatives ou leurs unions et, d'autre part, soit un ou plusieurs employeurs contractant à titre personnel, soit les représentants d'une ou de plusieurs organisations professionnelles des employeurs.

² L'art 153 du code du travail.

³ L'art 154 du code du travail.

⁴ A ce propos elle a droit à une demi heure le matin et une demi heure l'après midi pendant 12 mois à compter du jour de la reprise du travail suite à l'accouchement.

⁵ L'art 156 du code du travail.

ou ayant bénéficié d'un congé de maternité peut rompre le contrat de travail sans préavis, ni indemnité en cas de constatation de l'état de grossesse ou de l'expiration de l'année de congé sans solde dont elle aurait bénéficié.

L'innovation la plus importante institue une protection de la mère salariée dont le licenciement ne peut être prononcé pendant la grossesse constatée par certificat médical et pendant 14 semaines après l'accouchement.

Il paraît que les rédacteurs du code de travail ont suivi les termes de l'article 8 de la convention 183 qui protège l'emploi et la non discrimination, et qui prévoit que la femme doit retrouver, à l'issue du congé de maternité, le même poste ou un poste équivalent rémunéré au même taux alors que l'article 156 du code prévoit en des termes plus généraux que la femme doit poursuivre son travail après la fin des périodes de 90 jours ou d'une année précitée en bénéficiant des droits acquis avant l'interruption de son contrat de travail. Ceci ne constituant pas une référence à la récupération de sa fonction ou d'une fonction équivalente.

Egalement, l'employeur ne peut pas mettre fin au contrat de travail de la femme lorsqu'elle a été obligée de s'arrêter de travailler par suite d'une maladie consécutive à la grossesse ou à l'accouchement¹.

Le non respect des dispositions en matière de protection de la maternité est passible de peines d'amendes de 10 000 à 20 000 DH². Comme elle a droit à un repos pour allaitement pendant les heures de travail³.

Le code prévoit également la possibilité pour la femme salariée de bénéficier pendant 12 mois, après la reprise du travail, d'une période de repos rémunérée d'une demi-heure le matin et d'une demi-heure l'après-midi pour allaiter son nouveau-né. Une salle aménagée doit être prévue dans toute entreprise employant plus de 50 salariées âgées de 16 ans.

Conclusion :

S'il importe que le droit des femmes à la santé maternelle soit reconnu et que son contenu juridique soit bien établi, il faut qu'ensuite ces dispositions juridiques trouvent une expression pratique. Autrement dit, il faut passer des normes à des politiques de santé maternelle plus efficaces et à des programmes plus concrets.

¹ L'article 159 du code du travail.

² L'article 165 du code du travail.

³ A ce propos, elle adroit à une demi heure le matin et une demi heure l'après midi pendant 12 mois à compter du jour de la reprise du travail suite à l'accouchement.