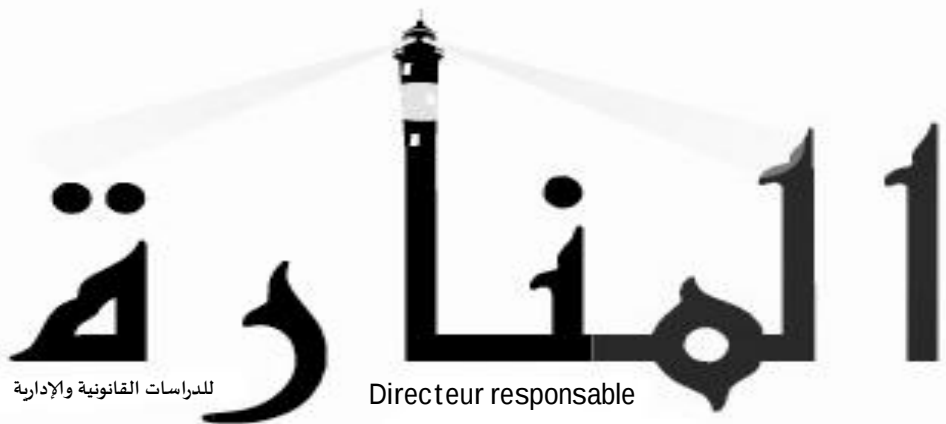




Revue Scientifique Trimestrielle

Spécialisé dans les Etudes Juridiques et Administratives

Etudes et Recherches

la responsabilité civile environnementale du fait des projets d'énergies renouvelables et le préjudice écologique	KHADIJA ANOUAR
le droit à l'image face au droit à la liberté de presse à la lumière de la nouvelle constitution marocaine	MOHAMMED EL JANATI
la part de l'encadrement juridique des associations de la protection du consommateur dans la loi 31-08	HAMID ECHCHARYF
l'histoire du terrorisme	EL GHAZI LOUBNA
lecture de l'article 144 de la constitution marocaine de 2011	KARIM CHEGGARI
l'immigration : enjeux régionaux et politique marocaine d'immigration	LATIFA ELCADI
contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois au canada : démocratie ou « jurisclatie » ?	KAMAL YASSINE /RAJAA NAJI
mettre en place un p.m.o pour réussir sa réforme : le cas du système éducatif marocain	YASSINE JABRAOUI
mettre en place un p.m.o pour réussir sa réforme : le cas du système éducatif marocain	MOUNYA CHAHBOUNE
tic & enseignement supérieur au maroc	CHAIBI ABDELLAZIZ
la régionalisation avancée en matière fiscal au maroc	ZITOUNI ADBELKRIM
communication et participation dans le management des projets de développement urbain	EL HALLIOUI MOUHSSINE
urbanisme et protection de l'environnement, l'impact et perspectives le cas du littoral marocain	YASSINE JABRAOUI

SOMMAIRES

La responsabilité civile environnementale du fait des projets d'énergies renouvelables et le préjudice écologique KHADIJA ANOUAR	7
Le droit à l'image face au droit à la liberté de presse à la lumière de la nouvelle constitution marocaine MOHAMMED EL JANATI	21
La part de l'encadrement juridique des associations de la protection du consommateur dans la loi 31-08 HAMID ECHCHARYF	29
L'histoire du terrorisme EL GHAZI LOUBNA	39
Lecture de l'article 144 de la constitution marocaine de 2011 KARIM CHEGGARI	47
L'immigration : enjeux régionaux et politique marocaine d'immigration LATIFA ELCADI	53
Contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois au canada : démocratie ou « juriscratie » ? KAMAL YASSINE /RAJAA NAJI	63
Mettre en place un p.m.o pour réussir sa réforme : le cas du système éducatif marocain YASSINE JABRAOUI	77
Tic & enseignement superieur au maroc MOUNYA CHAHBOUNE	93
La régionalisation avancée en matière fiscal au maroc CHAIBI ABDELLAZIZ	109

Communication et participation dans le management des projets de
développement urbain

ZITOUNI ADBELKRIM..... 121

Urbanisme et protection de l'environnement, l'impact et perspectives
le cas du littoral marocain

EL HALLIOUI MOUHSSINE..... 133

Etudes et Recherches

La responsabilité civile environnementale du fait des projets d'énergies renouvelables et le préjudice écologique

KHADIJA ANOUAR

Doctorante en droit
l'Université Mohammed V
Rabat -Souissi

Introduction

L'administration dispose de différents moyens pour éviter que l'environnement et le social ne fassent l'objet d'empiétements ou de dégradation à cause des installations énergies renouvelables. Outre les procédés qui peuvent être empruntés au droit commun, des procédés particuliers inhérents au régime de l'énergie renouvelable qui intéressent à la fois la police de l'environnement et la protection pénale lui sont également ouverts.

La protection de l'énergie est assurée par l'application des mesures particulières de police. Ainsi, la police consiste en un ensemble de par lesquels l'institution garante de l'intérêt général intervient en vue d'assurer l'ordre public. En l'espèce, ce que l'ordre public requiert, c'est d'assurer la conservation de l'environnement¹.

Le principe de responsabilité s'applique aux dommages environnementaux et aux menaces imminentes de tels dommages lorsqu'ils résultent d'activités professionnelles, dès lors qu'il est possible d'établir un lien de causalité entre le dommage et l'activité en question. La responsabilité environnementale permettra de sauvegarder l'environnement et ce par un régime indemnisateur.

Toutefois, si le droit des énergies renouvelables constituent une mesure avancée dans la reconnaissance de leur bienfaits dans la lutte contre la dépendance d'énergie fossile de l'étranger et dans la réduction des effets de serre et, notamment dans la consécration du préjudice écologique, désormais incontestable, il laisse en suspens de nombreux points, ainsi, subsistent des interrogations et zones d'ombre, et notamment :

- quel est le régime juridique de la responsabilité civile du fait des installations d'énergies renouvelables au Maroc ?
- qui est habilité à engager à investir dans le domaine des installations de production d'électricité à base d'énergies renouvelables ?
- et quelles doivent être les modalités et conditions de mise en œuvre d'un régime de la responsabilité civile efficace favorisant le respect du développement

¹- B. JADOT, « L'environnement n'appartient à personne et l'usage qui en est fait est commun s. Des lois de police règlent la manière d'en jouir », in F. OST, S. GUTWIRTH, « Quel avenir pour le droit de l'environnement? », Actes du colloque organisé par le Centre d'étude du droit de l'environnement et le Centrum interactive et technologie, Publications des Facultés Universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1996, p. 130.

durable

?

Notons, l'absence de disposition légale consacrant la notion de préjudice écologique, un revirement de jurisprudence est toujours possible.

Ainsi, pour sécuriser la notion de préjudice écologique, son inscription en droit positif s'impose à l'article 77 du dahir des obligations et des contrats (D.O.C).

C'est pourquoi, une refonte du droit de l'environnement marocain est souhaitable, notamment, en s'appuyant sur la proposition de loi française en inscrivant la notion de préjudice écologique dans le D.O.C., en rajoutant un alinéa à l'article 77¹.

Article 77-1 : « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause un dommage à l'environnement, contraint son auteur à le réparer. La réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature* ».

Ainsi, la réparation du préjudice écologique est sans doute l'une des grandes questions de droit en ce début de XXI^{ème} siècle. Il est important aujourd'hui de donner un fondement juridique certain à l'obligation de réparer les atteintes à l'environnement.

A cet effet, en vue de traiter le sujet il convient d'aborder en première lieu le régime indemnisateur de la responsabilité du fait d'installation d'énergies renouvelables et en deuxième lieu de dresser les diverses lacunes juridiques existantes et de proposer des perspectives d'évolution en vue de les surmonter.

I- Le régime indemnisateur de la responsabilité du fait d'installations d'énergies renouvelables

La responsabilité civile régit les rapports de l'auteur d'un acte avec une autre personne à laquelle cet acte a causé un dommage². Le porteur du projet auteur d'acte dommageable est tenu civilement de réparer le préjudice causé, généralement sous forme de dommages et intérêts.

A. Le régime de la responsabilité civile du fait de l'installation du fait projet d'énergies renouvelables

La responsabilité est l'obligation qui incombe à l'auteur d'un fait ayant causé un dommage à autrui, d'en réparer les conséquences.

En effet, ce sont les articles 77 et 78³ du Dahir des Obligations et des Contrats (D.O.C), la faute peut être soit la conséquence d'un propre fait personnel soit une faute provenant des personnes sur lesquelles on exerce une autorité⁴ ou faute provenant d'une chose que tout propriétaire détient.

¹- Article 77 du D.O.C : « *Tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi, cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur à réparer ledit dommage, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe* ».

²- E. ALT, « La responsabilité civile environnementale », Revue les Petites Affiches, n°48, avril 1995, p. 7.

³- Article 77 du D.O.C : « *Tout fait quelconque de l'homme qui sans l'autorité de la loi cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur à réparer ledit dommage, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe. Toute stipulation contraire est sans effet* ».

Article 78 du D.O.C : « *Chacun est responsable du dommage moral ou matériel qu'il a causé, non seulement par son fait, mais par sa faute lorsqu'il est établi que cette faute en est la cause directe. Toute stipulation contraire est sans effet. La faute consiste, soit à omettre ce qu'on était tenu de faire, soit à faire ce dont on était tenu de s'abstenir, sans intention de causer un dommage* ».

⁴- Article 85 du D.O.C : « *On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre (...)* ».

En ce sens, la responsabilité de l'auteur d'une pollution du fait d'une installation d'énergies renouvelables peut encore être engagée à raison d'une faute commise par lui. Sur le terrain de l'article 77 du D.O.C, la responsabilité délictuelle du pollueur suppose que soient réunies les preuves de l'existence d'une faute de celui-ci, d'un dommage et d'un lien de causalité entre l'une et l'autre. Cette forme de responsabilité est peu utilisée en cas d'atteinte à l'environnement en raison de la difficulté d'établir une faute, même légère.

L'exploitant du projet d'installation éolienne lorsqu'il exerce ses activités peut être amené à commettre certaines fautes dans les divers processus de production de l'électricité. Tout individu, dont le porteur du projet, doit répondre de ses actes s'ils ont engendré un quelconque préjudice moral ou physique. Il doit répondre à une stricte vigilance car le projet n'est pas comme tout autre acte banal ; tout oubli, négligence, imprudence dans ses actes est préjudiciable. Il y a lieu de souligner que s'il n'existe pas de décision judiciaire marocaine en la matière, ceci ne veut aucunement dire qu'il n'y a pas d'incidents et que bien au contraire ces derniers sont fréquents.

En vertu des dispositions de l'article 77 du D.O.C¹, le préjudice personnel peut être réparé devant le juge judiciaire. Cette réparation peut porter sur un préjudice à la fois matériel et moral, si celui-ci est personnel, direct et certain² et s'effectuer, selon les cas, en nature ou par équivalent. Lorsqu'un dommage environnemental cause un préjudice à la société dans sa globalité, il peut, lorsqu'un texte le prévoit explicitement, engager la responsabilité pénale de son auteur³. De telles incriminations ne sont prévues qu'à titre sectoriel. C'est pourquoi il est nécessaire d'instituer un délit général d'atteinte à l'environnement⁴.

B. Les différents points du contentieux civil énergétique

Nous allons étudier le contentieux civil des installations d'énergies renouvelables : la réparation du dommage énergétique.

Le juge est souverain dans le choix de la réparation du dommage. Il peut fixer un montant de dommages et intérêts et/ou ordonner la suppression de la cause du dommage. En ce qui concerne les projets d'énergies renouvelables, il s'agit, comme nous l'avons vu, de concilier la production d'énergie propre avec la protection du paysage et la santé humaine. L'idéal serait de faire cesser le trouble sans pour autant nuire à l'activité mais cette solution semble difficilement applicable.

A titre d'exemple, citons le jugement du tribunal de Montpellier du 4 février 2010⁵ qui rappelle que « *l'implantation d'un gigantesque parc d'éoliennes en limite*

¹- Cass. civ., 27 nov. 1844 : DP 1845, 1, p. 13 ; Cass. 2^{ème} civ., 19 nov. 1986 : Bull. civ. 1986, II, n°72 ; L. NEYRET, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », Dalloz, 2008, p. 170.

²- V. WESTER-OUISSSE, « Le préjudice moral des personnes morales », JCP G, n°26, juin 2003 ; G. A. LIKILLIMBA, « Le préjudice individuel et/ou collectif en droit des groupements », RTD com., 2009, p. 1.

³- L. NEYRET, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », Dalloz, 2008, p. 170.

⁴- Mission Lepage rapport final, 2008, www.legrenelle-environnement.fr ; C. LIENHARD, « Rapport Lepage : techniquement rigoureux, pragmatiquement évident », JAC, n°82, 2008, www.jac.cerdacc.uha.fr, consulté le 25-11-2014.

⁵- TGI de Montpellier, 4 février 2010, compagnie du vent, affaire n°06/05229.

immédiate d'un domaine viticole ancien et paisible constitue de façon évidente un trouble dépassant les contraintes administratives du voisinage par l'impact visuel permanent d'un paysage dégradé, par des nuisances auditives tout aussi permanentes altérant la vie quotidienne et par une dépréciation évidente de la valeur du domaine »¹.

Pour une juste conciliation, le tribunal a donc ordonné la démolition de quatre éoliennes et le versement de dommages et intérêts.

En effet, pour faire cesser le trouble, le plus simple est d'ordonner la démolition des éoliennes en cause mais cela freine le développement de cette énergie et en donne une image négative. La conciliation de ces intérêts pourrait passer par l'obligation d'une distance minimale d'éloignement qui limiterait le risque de nuisances sonores et visuelles. Néanmoins, la priorité doit être donnée à la santé des habitants.

Cependant, la cour européenne des droits de l'Homme² s'est prononcée sur les nuisances sonores générées par les éoliennes mais est arrivée à une autre conclusion : le riverain doit supporter à la marge la contribution des éoliennes à l'intérêt général. Le juge européen met en avant le bénéfice que comporte l'éolien, énergie propre, tant pour l'environnement que pour la société. Dans le jugement du Tribunal de Grande Instance (TGI) de Montpellier³, il était question d'éoliennes de première génération, la jurisprudence va donc probablement évoluer pour tenir compte des progrès techniques qui réduisent les nuisances sonores des éoliennes.

Ainsi que l'a précisé le Tribunal des conflits dans une décision de principe en date du 23 mai 1927, le juge civil ne saurait s'immiscer dans le bloc de compétence de l'administration : *« les tribunaux judiciaires ont compétence pour se prononcer tant sur les dommages-intérêts à allouer aux tiers lésés par le voisinage d'un établissement dangereux, insalubre ou incommode, que sur les mesures propres à faire cesser le préjudice qu'ils pourraient causer dans l'avenir à la condition que ces mesures ne contrarieront point les prescriptions édictées par l'administration dans l'intérêt de la sûreté et de la salubrité publique »⁴.*

La cour d'appel de Paris a ainsi récemment jugé que si le juge judiciaire n'était pas compétent pour ordonner la fermeture d'une installation classée ou prendre des mesures ayant cet effet, il pouvait néanmoins prescrire des mesures visant à réglementer l'activité si ces dernières ne *« [faisaient] pas obstacle à la continuation de l'exploitation »⁵*. On relèvera toutefois que c'est à l'exploitant qu'il incombe de démontrer que la réalisation de la mesure destinée à faire cesser le trouble contrarierait les prescriptions de l'administration⁶.

¹- Ibidem.

²- CEDH, 26 février 2008, Fågerskiöld c. Suède, n°37664/04 ; D. DEHARBE, « Eoliennes et troubles de voisinage où la schizophrénie environnementale » : le jugement du TGI de Montpellier 24/03/2010, disponible à l'adresse www.avocats.fr, consulté le 08-01-2014.

³- Ibidem.

⁴- TC, 23 mai 1927, Consorts Neveux et Köhler c. Société métallurgique de Knutange, Rec. CE. 1927, p. 589.

⁵- CA Paris, 23 janv. 2013, n°08-14919 ; www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10-01-2015.

⁶- Cass. civ. 1, 13 juill. 2004, n°02-15176 ; www.legifrance.gouv.fr, consulté le 10-01-2015.

Par ailleurs, la Cour de cassation a pu juger que, même dans l'hypothèse de l'exploitation sans titre d'une installation classée, le juge civil n'était pas en mesure de prononcer la mise à l'arrêt de l'activité¹. Toutefois, si l'exploitation est exercée sans titre, le juge civil peut en suspendre le fonctionnement².

De plus, par un jugement en date du 17 septembre 2013, le tribunal de grande instance de Montpellier a ordonné, aux visas des articles 544 et 1382 du Code civil, le démantèlement de dix éoliennes (ou aérogénérateurs) exploitées depuis 2007 par la Compagnie du Vent³. Le tribunal a, en effet, jugé que les aérogénérateurs étaient à l'origine d'un trouble anormal de voisinage en raison des nuisances d'ordre esthétique, auditif et visuel qu'ils généraient⁴.

II- Possibilité d'évolution pour une meilleure mise en œuvre de la responsabilité civile du fait des projets des énergies renouvelables

Il est nécessaire de faire évoluer le droit positif en admettant et reconnaissant le préjudice écologique pour une meilleure mise en œuvre de la responsabilité du fait des projets des énergies renouvelables.

A- Reconnaissance du préjudice écologique

La question qui se pose est de savoir si le droit positif admet la reconnaissance d'un préjudice écologique pour la nature, pour les générations actuelles et futures⁵, qui se définirait alors comme « *la répercussion de l'atteinte causée à la nature sur le droit d'usage collectif qu'a l'homme sur celle-ci, indépendamment des répercussions sur ses biens et sa personne* »⁶.

Il devrait fonder sa légitimité sur la reconnaissance de deux principes constitutionnels : chacun a le droit de vivre dans un environnement équilibré et respectueux de sa santé et toute personne doit contribuer à la réparation des dommages qu'elle cause à l'environnement, dans les conditions définies par la loi. Au législateur d'en fixer les modalités d'exercice.

Comme le préjudice écologique présente un caractère collectif, en France le Code de l'environnement reconnaît la possibilité aux associations agréées de protection de l'environnement, telles que l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie, le Conservatoire du littoral, les agences de l'eau et le Centre des monuments nationaux, d'exercer les droits reconnus à la partie civile pour des faits portant un préjudice direct ou indirect aux intérêts collectifs qu'elles ont pour objet de défendre⁷.

¹- Cass. civ. I, 23 janv. 1996, n°95-11.055 pris au visa de l'article 24 de la loi n°76-663 du 19 juillet 1976.

²- TC 23 mai 1927, Consorts Neveux et Kohler, Rec. CE. 1927, p. 589 ; Cass. civ. 3, 17 nov. 1971, n°70-12.744 ; L. NEYRET, op. cit., p. 37.

³- TGI de Montpellier du 17 septembre 2013, n°11/04549.

⁴- A. FOURMON, « Un an de jurisprudence en droit des énergies renouvelables », Revue Environnement et Développement Durable, n°2, février 2014, p. 6.

⁵- G. J. MARTIN, « Principe de précaution, prévention des risques et responsabilité », AJDA, 2005, p. 2222.

⁶- M.-P. CAMPROUX-DUFFRÈNE, « Le contentieux de la réparation civile des atteintes à l'environnement après la loi du 1^{er} août 2008 sur la responsabilité environnementale », Lamy Droit Civil, mai 2010, p. 59.

⁷- C. env., art. L. 132-1 et L. 142-2.

Il serait judicieux de faire de même dans la loi marocaine : étendre la compétence *ratione personae* en admettant l'action civile d'associations, voire d'autres personnes, si leur statut est en adéquation avec l'intérêt collectif lésé¹. Il doit élargir également la compétence *ratione materiae* sans exiger la preuve d'une infraction².

Les atteintes à l'environnement sont un phénomène important au Maroc³. Au Maroc, selon la Banque mondiale, la dégradation de l'environnement coûte 13 milliards de DH par an, soit 3,7% du produit intérieur brut (PIB)⁴. En effet, la France comporterait aujourd'hui plus de 4000 sites et sols pollués⁵.

Pourtant, en France, jusqu'à l'arrêt rendu par la Cour de Cassation dans l'affaire Erika, certaines atteintes à l'environnement ne pouvaient faire l'objet d'une réparation faute de règles juridiques adaptées⁶.

En effet, si la réparation des préjudices individuels matériels ou moraux causés aux personnes du fait de l'atteinte à l'environnement ne pose pas problème, la réparation du préjudice à l'environnement en tant que tel n'était pas prise en compte par le droit positif. Les arbres ne sauraient engager une action en justice, pour reprendre la formule fameuse issue des débats devant la Cour suprême américaine dans l'affaire Sierra Club du 19 avril 1972.

Pour la première fois donc, la Cour de cassation reconnaît pleinement la réparation du préjudice écologique en donnant une définition très ambitieuse. Pour celle-ci : « *Le préjudice écologique consiste en une atteinte aux actifs environnementaux non marchands, [il] est objectif, autonome et s'entend de toutes les atteintes non négligeables à l'environnement naturel, [il] est sans répercussion sur un intérêt humain particulier mais affecte un intérêt collectif légitime* »⁷. En clair, la reconnaissance de cette notion remet en cause le caractère anthropocentrique de notre droit qui suppose traditionnellement que seuls les dommages causés aux personnes et aux biens peuvent être réparés.

Le juge fait donc naître, indépendamment du préjudice matériel et moral, une nouvelle catégorie de préjudice : le préjudice écologique.

¹ - Sur le recours des associations non agréées: Cass. 2^e civ., 5 oct. 2006, n°05-17.602, Juris-Data n°2006-035251 ; Cass. 1^{ère} civ., 2 mai 2001, n°99-10.709 Juris-Data n°2001-009336 ; Cass. 2^{ème} civ., 27 mai 2004, n°02-15.700, Juris-Data n°2004-023895 ; Cass. 2^{ème} civ., 7 déc. 2006, n°05-20.297, Juris-Data n°2006-036371 ; sur le recours des collectivités territoriales: T. corr. Paris, 16 janv. 2008, n°9934895010 ; C. HUGLO, « A propos de l'Erika et des précédents existants sur la question du dommage écologique », Revue Environnement, février 2008, p. 2.

² - Cass. 3^{ème} civ., 26 sept. 2007, n°04-20.636, Juris-Data n°2007-040517, Env. 2007, comm. 134, note M. BOUTONNET ; Cass. 2^{ème} civ ; 7 déc. 2006, n°05-20.297, env. 2007 comm. 63, M. BOUTONNET ; L. NEYRET, « Atteintes au vivant et responsabilité civile », LGDJ, mai 2006 ; Cass. 2^{ème} Cass. civ., 5 oct. 2006, Bull. Civ. II, n° 157 ; L. NEYRET, *ibid.*, p. 171.

³ - B. NADIR, « Le dispositif juridique de lutte contre la pollution de l'eau au Maroc : ambitions et ambiguïté », Revue de Recherches Scientifiques dans le domaine du droit de l'environnement, n°1, octobre 2013, p. 382.

⁴ - C. KROLIK, *Contribution aux fondements du droit de l'énergie*, Thèse droit, Université de Limoges, Faculté de Droit et des Sciences Economiques CRIDEAU-OMIJ de Limoges, 2011, p. 356.

⁵ - L. NEYRET, *ibid.*, p. 172.

⁶ - M. NDEDE, « Les enseignements des catastrophes maritimes : l'exemple du procès Erika », in B. NADIR, *L'environnement et le développement durable : les nouvelles alternatives*, Actes du colloque organisé par l'Université Mohammed V, 12 et 13 décembre 2012, éd., El Maarif, Rabat, 2014, p. 67.

⁷ - J. BERBIER, *Droit international de l'environnement*, éd., Pedon, 2004, p. 58.

Toutefois, si l'arrêt de la cour de cassation constitue une avance juridique dans la reconnaissance du préjudice écologique.

Notons, l'absence de disposition légale consacrant la notion de préjudice écologique, un revirement de jurisprudence est toujours possible.

Ainsi, pour sécuriser la notion de préjudice écologique, son inscription en droit positif s'impose à l'article 1382 du Code civil¹.

Cette idée fait actuellement l'objet d'une proposition de loi présentée par le sénateur Bruno Retailleau, déposée au Sénat français le 23 mai 2012². Cette loi, si elle est votée, permettrait d'une part de sécuriser la notion de préjudice écologique, d'autre part d'éclairer les nombreuses zones d'ombre qui règnent autour de la réparation du préjudice écologique.

Cette « révolution juridique » créée par la décision de la Cour de Cassation, est susceptible de faire évoluer l'état de droit dans ce domaine, et influencer par conséquence, de manière positive, le droit marocain.

En effet, à l'heure actuelle, la réparation du dommage écologique n'est traitée partiellement qu'à travers l'atteinte aux personnes et aux biens aussi bien par la loi du 12 mai 2003 relative à la protection et à la mise en valeur de l'environnement et le D.O.C. Le juge civil marocain étant saisi qu'une seule fois d'une affaire environnementale dite « habitants de la ville de Salé contre la société Filine » qui a pour objet la transformation du liège en produits finis. C'est pourquoi, une refonte du droit de l'environnement marocain est souhaitable, notamment, en s'appuyant sur la proposition de loi française en inscrivant la notion de préjudice écologique dans le D.O.C., en rajoutant un alinéa à l'article 77³.

Article 77-1 : « *Tout fait quelconque de l'homme qui cause un dommage à l'environnement, contraint son auteur à le réparer. La réparation du dommage à l'environnement s'effectue prioritairement en nature* ».

Ainsi, la réparation du préjudice écologique est sans doute l'une des grandes questions de droit en ce début de XXI^{ème} siècle. Il est important aujourd'hui de donner un fondement juridique certain à l'obligation de réparer les atteintes à l'environnement.

En France, selon les premières décisions de justice fondées sur l'article 1^{er} de la Charte de l'environnement, la preuve doit être faite d'un intérêt à agir direct et certain⁴. Néanmoins, une partie de la doctrine française s'oppose à cette conception et demande l'ouverture d'un droit d'action au plus grand nombre, considérant que l'environnement est le « *patrimoine commun des êtres humains* » et que « *le devoir de toute personne*

¹- M. AZOUAGH, « Réflexions sur la réparation du préjudice écologique en droit français : quels enseignements pour le droit marocain ? », in B. NADIR (dir.), op. cit., p. 85.

²- www.senat.fr, consulté le 11-01-2015.

³- Article 77 du D.O.C : « *Tout fait quelconque de l'homme qui, sans l'autorité de la loi, cause sciemment et volontairement à autrui un dommage matériel ou moral, oblige son auteur à réparer ledit dommage, lorsqu'il est établi que ce fait en est la cause directe* ».

⁴- CAA Douai, 4 juin 2008, Commune de Gouvieux.

*[est] de prendre part à la préservation et à l'amélioration de l'environnement »*¹. Puisqu'il existe un droit à un environnement sain, tout dommage à l'environnement constitue donc une atteinte à l'un des droits subjectifs du demandeur². La jurisprudence de la Cour de cassation sur le droit au respect de la vie privée vient appuyer cette position en précisant que « *la seule constatation de l'atteinte ouvre droit à réparation* », sans qu'il soit nécessaire de justifier l'existence d'un dommage³.

Au premier abord, nous constatons que l'article L.162-2 du Code de l'environnement français relatif à la police environnementale exclut la possibilité de demander une réparation sur ce fondement. Le juge administratif français refuse donc de considérer que le dommage écologique ouvre droit à réparation, mais le juge judiciaire se révèle plus audacieux⁴ : implicitement reconnu dans un premier temps, le préjudice écologique est désormais mentionné par des décisions⁵.

Au Maroc, les magistrats ne sont pas allés aussi loin que les juges français : il n'y a aucune décision judiciaire en matière d'atteintes à l'environnement par les projets d'énergies renouvelables. Il serait donc judicieux de réformer le dahir des obligations et des contrats pour intégrer la réparation d'un préjudice défini comme la lésion d'un intérêt individuel et collectif. Serait alors institué l'indemnisation des dépenses raisonnablement engagées pour prévenir un dommage imminent ou éviter son aggravation ainsi que des dommages et intérêts punitifs.

Ainsi, le juge judiciaire ne se fondera pas sur le droit commun de la responsabilité civile mais sur des dispositions du dahir des obligations et des contrats impliquant la preuve d'un intérêt personnel à agir et le caractère certain, personnel et direct du dommage⁶. Afin, que ces conditions s'accroissent avec le préjudice

¹ L. NEYRET, « Atteintes au vivant et responsabilité civile », LGDJ, n°575, mai 2006, p. 8.

² Selon Vincent REBEYROL, le fondement du droit à l'environnement exonère la victime de prouver qu'elle a subi personnellement l'atteinte dont elle demande réparation ainsi que la preuve de répercussions corporelles, économiques ou morales. Le droit à l'environnement ouvrirait la voie à une action populaire, tout sujet de droit étant autorisé sur ce fondement à saisir les tribunaux pour leur demander d'ordonner la cessation d'une pollution et la remise en état du milieu. V. REBEYROL, « Le droit à l'environnement comme nouveau fondement de la réparation des dommages environnementaux », in C. CANS, « La responsabilité environnementale - prévention, imputation, réparation », Dalloz, thèmes et commentaires, 2009, p. 61.

³ Cass. 2^{ème} Civ., 18 mars 2004, Bull. Civ. II, n°135 ; Cass. 2^{ème} Civ., 18 mars 2004, Bull. Civ. II, n°137 ; Cass. 1^{ère} civ., 5 juill. 2006, Bull. Civ. I, n°362 ; L. NEYRET, op. cit., p. 37.

⁴ CE, 12 juill. 1969, Ville de Saint-Quentin, Rec. p. 385.

⁵ CA Bordeaux, 13 janv. 2006, n° 05-00.567 : « préjudice subi par le milieu aquatique » ; T. corr. Libourne, 21 juin 2004, SARL d'exploitation de la laiterie du col Bayard c/ Fédération des Hautes Alpes pour la pêche ; sur la reconnaissance explicite: TGI Narbonne, 4 oct. 2007, Asso. Ecclae.a., n°935/07 ; T. corr. Paris, 16 janv. 2008, n°9934895010, JCP G, 2008, I, 126, note K. LE COUVIOUR ; JCP G, 2008, II, 10053, note B. PARANCE ; AJDA, 2008, p. 934, note A. VAN LANG ; RJE, n°1, p. 2099, dossier : la traduction du dommage écologique après la décision du TGI de Paris dans l'affaire Erika ou « la nature n'a pas de prix mais elle a un coût » ; M. BOUTONNET, « 2007-2008, l'année de la responsabilité environnementale », Lamy Droit Civil, avril 2008, p. 21 ; L. NEYRET, « Pour un droit commun de la réparation des atteintes à l'environnement », Dalloz, 2008, p. 2681 ; CA Paris, 30 mars 2010, n°08/02278, Env., 2010, repère 6, note C. HUGLO ; JCP G, 2010, 432, note K. LE COUVIOUR ; M. BOUTONNET, « L'arrêt Erika, vers la réparation intégrale des préjudices résultant des atteintes à l'environnement ? », Env., n°7, étude 14, juill. 2010 ; L. NEYRET, « Dieu nous garde de l'écologie des Parlements », Dalloz, 2010, p. 1008.

⁶ G. J. MARTIN, « De la responsabilité pour faits de pollution au droit à l'environnement », PPS, 1976 ; F. CABALLERO, « Essai sur la notion juridique de nuisance », LGDJ, 1981 ; P. GIROD, « La réparation du dommage écologique », LGDJ, 1974 ; G. VINEY, « Les principaux aspects de la responsabilité civile des entreprises pour atteinte à l'environnement en droit français », JCP-G, n°2, 1996 ; L. NEYRET, « Atteintes au vivant et responsabilité civile », LGDJ, mai 2006, n°472 et s. ; P. JOURDAIN, « Le dommage écologique et sa réparation », in B. DUBUISSON, G. VINEY, *Les responsabilités civiles environnementales dans l'espace européen, Point de vue franco-belge*, Bruylant, 2006, p. 161 ; C. HUGLO, « Transposition de la directive 2004/35 du 21 avril 2004 », Env., mai 2009, p. 27 ; T. corr. Paris, 16 janv. 2008, n°9934895010 ; C. HUGLO, « A propos de l'Erika et des précédents existants sur la question du

écologique qui concerne des intérêts collectifs parfois sans répercussions immédiates et apparentes¹.

B- Vers un régime de responsabilité sans faute

De plus, à l'instar de la doctrine française qui propose l'établissement d'un régime de responsabilité sans faute², le dahir des obligations et des contrats devrait préciser que tout fait quelconque de l'homme, qui cause à l'environnement un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé à le réparer.

Il serait alors nécessaire d'instituer une nomenclature des préjudices réparables selon la nature des milieux atteints, la rareté des espèces concernées, la réversibilité de l'atteinte, et la valeur symbolique du milieu³. Les juges, dont l'appréciation sera souveraine, ne seront pas tenus de préciser leur base de calcul⁴.

C'est le juge judiciaire qui pourrait ordonner la cessation d'une pollution et prononcer une réparation en nature ou par équivalent⁵. Se pose alors le problème de son affectation puisque si la victime obtient réparation de son préjudice personnel, elle ne devrait pas bénéficier du préjudice écologique dont le caractère est collectif⁶. Un fonds pour la protection de l'environnement dédié à la restauration des milieux pourrait alors être créé, comme le préconise le Club des juristes. Le Brésil l'a déjà mis en œuvre grâce à sa loi brésilienne du 24 juillet 1985 sur l'action civile en matière d'atteinte à l'environnement⁷.

La responsabilité environnementale est donc un complément essentiel à la police environnementale⁸. Il est urgent de transposer dans notre législation le dispositif juridique français relative à la responsabilité environnementale tout en l'adaptant à notre contexte.

En application du droit international, le droit environnemental de l'énergie éolienne s'affirme dans les systèmes juridiques européens⁹. Il est temps de le développer au Maroc. En premier lieu, pour que le contentieux évolue, il faut que les juges aient une formation en droit de l'environnement et que, grâce à l'échange

dommage écologique », *Env.*, février 2008, p. 2. Dans cette affaire, la réparation est fondée sur la compétence spéciale que plusieurs lois attribuent aux demandeurs en matière d'environnement et qui « leur confère une responsabilité particulière pour la protection, la gestion et la conservation d'un territoire », les atteintes environnementales « affectant les intérêts qu'elles ont en charge de défendre et leur causant un préjudice personnel direct » ; L. NEYRET, *op. cit.*, p. 37.

¹- G. VINEY, « Le préjudice écologique », *RCA*, n°spécial, mai 1998, p. 6.

²- M. BOUTONNET, L. NEYRET, « Commentaire des propositions du rapport Lepage relatives à la responsabilité civile. Vers une adaptation du droit commun au domaine environnemental », *Env.*, n°4, dossier 8, avril 2008 ; cette proposition est également envisagée par le rapport sur le dommage environnemental du Club des juristes : LE CLUB DES JURISTES, *Mieux réparer le dommage environnemental*, *op.cit.*, p. 38.

³- L. NEYRET, « Proposition de nomenclature des préjudices réparables en cas d'atteinte à l'environnement », *Revue Environnement*, n°6, juin 2009 ; v. la nomenclature des préjudices liés au dommage corporel élaboré par le groupe de travail présidé par M. DINTILHAC, *JCP G*, act. 79, 2005.

⁴- L. NEYRET, « La réparation des atteintes à l'environnement par le juge judiciaire », *Dalloz*, 2008, p. 176.

⁵- V. REBEYROL, « Le droit à l'environnement comme nouveau fondement de la réparation des dommages environnementaux », in C. CANS, « La responsabilité environnementale - prévention, imputation, réparation », *Dalloz*, 2009, p. 61.

⁶- D. GUIDAL, « Prévention et réparation de certains dommages à l'environnement », *RJEP*, déc. 2008, p. 3.

⁷- LE CLUB DES JURISTES, *Mieux réparer le dommage environnemental*, Rapport, *op. cit.*, p. 35.

⁸- *Ibidem*.

⁹- B. ROLLAND, « Responsabilité environnementale : qui va payer ? », éd., *Bulletin Joly Sociétés*, n°4, avril 2008, p. 356.

d'informations, ils soient au courant des questions techniques non mentionnées dans leur formation.

De plus, la responsabilité civile peut également être engagée, en l'absence de faute ou de négligence, sur le terrain de la responsabilité du fait des choses, l'exploitant étant considéré comme gardien de l'installation éolienne qu'il en soit ou non le propriétaire.

La possibilité pour la victime d'une atteinte à l'environnement d'obtenir l'application de l'article 88 du D.O.C¹. Car sur la base de ce texte a été établi, de longue date, un régime de responsabilité objective pour les dommages causés par le fait des choses que l'on a sous sa garde, indépendamment de toute faute et de tout vice de la chose².

Ainsi, il est établi que chaque fois qu'une pollution causée par les installations éoliennes créant un dommage et dès que ce dommage est anormal ou excessif, la victime aura droit à réparation ; ce n'est donc plus la notion de faute qui ouvre droit à réparation mais l'anormalité du dommage causé³. C'est donc sur la base articles 85 et 88 du D.O.C que les tribunaux peuvent justifier la condamnation des pollueurs pour responsabilité par faute présumée soit fait de la garde de la chose soit du fait des tiers. Les victimes ont d'autre part la possibilité de demander réparation pour trouble de voisinage (article 91 et 92 du D.O.C).

Pour ce qui est de la responsabilité des dommages causés par le fait des personnes dont on doit répondre, c'est une catégorie de responsabilité qui trouve son fondement dans l'article 85 du D.O.C qui dispose qu'on est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre.

L'installation d'éolienne est le lieu où exerce une équipe composée de personnel dont le porteur du projet est comme le chef d'équipe, responsable des fautes de ceux qui sont soumis à son autorité. En d'autres termes, il a une autorité et une obligation de les surveiller dans les différentes étapes de production de l'énergie.

A cet effet, en matière de pollution de l'environnement, la responsabilité est imputée à l'exploitant car il a l'obligation du bon déroulement du processus du projet d'énergies renouvelables. Il est responsable de toute inattention et négligence de ses préposés. Ces derniers ne peuvent accomplir seuls un acte que sous la surveillance directe du responsable du projet seul qualifié pour leur donner des instructions, les contrôler et surveiller l'exécution des actes qu'ils effectuent⁴.

¹- Article 88 du D.O.C : « Chacun doit répondre du dommage causé par les choses qu'il a sous sa garde, lorsqu'il est justifié que ces choses sont la cause directe du dommage, s'il ne démontre :

1° Qu'il a fait tout ce qui était nécessaire afin d'empêcher le dommage ;

2° Et que le dommage dépend, soit d'un cas fortuit, soit d'une force majeure, soit de la faute de celui qui en est victime ».

²- R. BERNARD-MENORET, « Principe de précaution et responsabilité civile : ne pas confondre prévenir et guérir », Gazette du Palais, n°208, juillet 2012, p. 5.

³- Ibidem.

⁴- R. BERNARD-MENORET, op. cit., p. 6.

A ce titre, l'exploitant est responsable du dommage causé par la faute de ses agents. Plusieurs raisons peuvent justifier ce fait :

- les actes de l'employé sont présumés avoir été approuvés par le porteur du projet qui en a l'obligation de surveillance ;
- le choix de ses auxiliaires est soumis à la seule volonté du porteur du projet, seul juge des compétences de ces derniers ;
- l'employé qui a commis la faute est dépourvu des ressources nécessaires à la réparation du dommage causé car la victime pourra perdre son droit à la réparation si l'exploitant se libère de cette obligation.

Ainsi, en vertu de l'article 89 du D.O.C., le propriétaire d'un édifice ou autre construction est responsable du dommage causé par son écroulement ou par sa ruine partielle, lorsque l'un ou l'autre est arrivé par suite de vétusté, par défaut d'entretien, ou par le vice de la construction. La même règle s'applique au cas de chute ou ruine partielle de ce qui fait partie d'un immeuble tel que les arbres, les machines incorporées à l'édifice et autres accessoires réputés immeubles par destination¹. Cette responsabilité pèse sur le propriétaire de la superficie, lorsque la propriété de celle-ci est séparée de celle du sol.

Lorsqu'un autre que le propriétaire est tenu de pourvoir à l'entretien de l'édifice, soit en vertu d'un contrat, soit en vertu d'un usufruit ou autre droit réel, c'est cette personne qui est responsable. Lorsqu'il y a litige sur la propriété, la responsabilité incombe au possesseur actuel de l'héritage².

Ce fondement de responsabilité est, en fait, rarement retenu en matière d'environnement. Il semble même exister une certaine réticence des juges marocains à se placer sur ce terrain pour la sanction de dommages de cet ordre. Mais le recours à ce texte n'est pas dénué d'intérêt car on peut, assez justement, se prévaloir de l'idée de garde d'une chose pour couvrir certaines atteintes à l'environnement, par exemple s'agissant pollution de l'air par des déchets. Ainsi, en France, un entrepreneur de construction a été déclaré responsable envers les habitants d'immeubles voisins pour le bruit de ses engins de chantier l'article 1384, al. 1^{er}³.

La réticence à se placer sur ce terrain, toutefois, s'explique par le fait que la responsabilité du pollueur peut être retenue sans qu'un certain seuil d'anormalité du trouble soit requis, ce qui peut paraître constituer un régime trop favorables aux victimes.

Cette responsabilité peut être mise en œuvre non seulement à l'encontre des chefs d'entreprises produisant de l'électricité à partir d'énergies renouvelables mais

¹- L. NEYRET, op. cit., p. 37.

²- K. CHAMPEIL, *La difficile conciliation des préoccupations environnementales dans le droit actuel de l'énergie éolienne*, Mémoire de Master en Droit de l'Environnement, de l'aménagement et de l'urbanisme, Université de Limoges, Faculté de Droit et des Sciences Economiques, 2011, p. 45.

³- J. HUET, « Le développement de la responsabilité civile pour atteinte à l'environnement », *Revue les Petites Affiches*, n°2, janvier 1994, p. 6.

également contre les personnes morales comme les communes et les maires. Pour ces dernières, la responsabilité des personnes s'avère difficilement à mettre en œuvre. L'immunité dont jouissent les personnes morales de droit public est généralement justifiée par l'incapacité dans laquelle elles se trouveraient de commettre elles-mêmes des fautes, non seulement au sens pénal (fautes intentionnelles, commises par une personne consciente...) mais encore au sens civil (fautes objectives, manquements à une obligation...)¹.

En ce sens, le principe de la responsabilité pénale des personnes morales ne fait pas l'unanimité dans les législations contemporaines et il serait judicieux de s'en inspirer.

En conclusion, le célèbre arrêt Erika² a reconnu l'existence d'un préjudice environnemental³ et a condamné pénalement pour le fait de pollution des personnes morales, à savoir le propriétaire du navire, le gestionnaire, la société de classification ainsi que l'affrètement du navire.

Cette jurisprudence va certainement constituer un précédent efficace et sans doute influencer les législations dans le sens de l'adoption de textes entérinant le principe de la pénalisation des personnes morales pour atteintes à l'environnement⁴. Toujours est-il que le droit de l'environnement marocain gagnerait à se voir étendre les principes adoptés dans l'Erika qui visent à impliquer pénalement les personnes morales.

De façon générale, qu'il s'agisse de responsabilité pour faute ou sans faute, le droit civil classique ne laisse pas sans recours la victime d'une pollution au moins quand l'atteinte est portée à une chose appropriable⁵. Mais le droit de la responsabilité civile ne saurait l'assumer seul. Le droit n'existe qu'en action. L'adaptation doit concerner « *le niveau procédural par un accès élargi des victimes ou plus largement des intéressés à l'information pertinente et à la justice* »⁶.

L'effort à accomplir est également de tenter de convertir les atteintes causées à la nature ou au processus écologique en termes de dommages réparables⁷. « *Seule une traduction en termes financiers permettra au juge de faire pencher objectivement la balance du côté de la protection l'environnement* »⁸.

Vu l'ampleur de l'effort à fournir pour assurer la préservation des biens de l'environnement, l'exigence se fait pressante en faveur d'une « *éthique de la*

¹- Qu'il a tout fait ce qui était nécessaire afin d'empêcher dommage.

²- B. ROLLAND, « Responsabilité environnementale : qui va payer ? », Bulletin Joly Sociétés, n°4, avril 2008, p. 357.

³- Ibidem.

⁴- J. HUET, op. cit., p. 6.

⁵- C. BOHBOT, « Le poids de l'environnement », Revue de Droit de l'Environnement, n°27, oct. 1994, p. 96.

⁶- X. THUNIS, « Le droit de la responsabilité civile en matière écologique : entre recherche et création », in F. OST GUTWIRTH (dir.), *Quel avenir pour le droit de l'environnement*, Publications des Facultés Universitaires Saint Louis, Bruxelles, 1996, p. 374.

⁷- M. BODIGUEL, *Produire et préserver l'environnement, quel réglementation pour l'agriculture européenne*, éd., L'Harmattan, Paris, 1990, p. 14.

⁸- C. BOHBOT, « Le poids de l'environnement », Revue de Droit de l'Environnement, n°27, octobre 1994, p. 96.

responsabilité »¹.

Il convient de noter qu'il est nécessaire de chercher l'articulation entre la théorie des troubles anormaux du voisinage et les droits de l'environnement, de l'urbanisme et, plus généralement, le droit administratif². La question du rôle des pouvoirs publics mériterait un éclaircissement.

Toutes les phobies des voisins justifient-elles d'une sanction ou doit-on réserver aux pouvoirs publics le soin d'agir pour protéger la santé et la sécurité publiques ? C'est également la question de l'articulation de la théorie prétorienne avec le droit des biens et le droit de la responsabilité. Faut-il créer une responsabilité spécifique à côté des deux ordres de responsabilité contractuelle et délictuelle, comme le préconisent des auteurs³?

La théorie des troubles anormaux du voisinage est-elle conditionnée par l'existence d'un préjudice ou d'un *quantum* de préjudice ? N'est-il pas opportun de fixer dans la loi les critères de distinction entre le trouble et le préjudice ? Faut-il différencier les troubles subis par les personnes et ceux causés aux biens comme en matière de préoccupation ?

L'action pourrait-elle avoir une nature purement préventive ? Autrement dit, est-il possible d'agir à titre conservatoire avant que les troubles ne deviennent anormaux et donc insupportables ?

Par ailleurs, pour la Cour de cassation française, « *la réparation de troubles anormaux de voisinage n'est pas subordonnée à l'existence d'une mise en demeure préalable* »⁴. À propos de cette jurisprudence, le doyen Jean Carbonnier faisait quelques judicieuses remarques restées malheureusement sans écho dans les différents projets : « *Il est vrai qu'en général, ce préalable est écarté de la responsabilité extra-contractuelle : le devoir de ne pas nuire à autrui n'existe-t-il pas de plein droit ? Sans doute ; mais ici ce n'est pas n'importe quel dommage qui est visé, seulement le dommage anormal. Et comment l'auteur du trouble pourrait-il en mesurer lui-même l'anormalité ? Elle dépend de la subjectivité du voisin, qui est encore de l'autre côté du mur de la vie privée. Outre qu'il ne serait pas mauvais d'inciter au bon voisinage, en supposant un devoir d'information entre voisins* »⁵.

Dans le cadre d'une réforme, il est sans doute légitime d'inclure les règles applicables aux troubles anormaux du voisinage dans le dahir des obligations et des contrats.

Elles demeurent, par essence, constitutives d'exceptions au droit pour le propriétaire de jouir librement de son bien et au principe naturel d'une responsabilité fondée sur la faute (D.O.C, art. 77).

¹- Y. LAMBERT-FAIVRE, « L'éthique de la responsabilité », *Revue Trimestrielle de Droit Civil*, n°1, 1998, p. 8.

²- D. ROMAN, *Le voisinage en droit administratif des biens*, éd., Montchrestien, 2008, p. 723 ; J. HUET, op. cit., p. 7.

³- G. VINEY, « Introduction à la responsabilité », *Revue Internationale de Droit Comparé*, 1996, p. 237.

⁴- Cass. 2^e civ., 25 novembre 1992, n°91-15.192, Bull. civ. II, n°278 ; G. VINEY, op. cit., p. 23.

⁵- J. CARBONNIER, *Les biens*, 16^{ème} éd., PUF, n°174, 1995, p. 310.

Il convient de constater l'absence de contentieux qui est dû au fait que les affaires en responsabilité du fait des installations éoliennes ne sont pas portées devant les juridictions.

En ce sens, il est indispensable que les magistrats en matière civile aient le courage de faire évoluer la règle de droit pour créer une jurisprudence évolutive et ce grâce à leur effort d'interprétation.

De plus, la preuve de la faute est une exigence qui ne fait que démontrer qu'il y a un renforcement à l'attachement de la jurisprudence aux règles traditionnelles.

A cet effet, il est nécessaire de renforcer ce système de responsabilité sans faute fondé sur l'assurance obligatoire des risques environnementaux. Ainsi, toute faute serait indemnisée automatiquement sans même que la partie lésée n'ait rien à prouver comme c'est le cas en France alors qu'au Maroc on se demande encore s'il y a une responsabilité.

Le droit à l'image face au droit à la liberté de presse à la lumière de la nouvelle constitution marocaine*

MOHAMMED EL JANATI *1*

Introduction

La valeur attachée à la réputation découle des conditions inhérentes à la vie en société². Selon MOSCOVI, *«la réputation comprend deux volets, chacun ayant une composante externe à la personne. Le premier volet touche à l'essence du terme réputation, qui se définit comme le jugement que les autres portent sur une personne. Le second volet de la réputation se rattache à son caractère instrumental. Ainsi, la réputation se définit comme les propos que les autres entendent à l'égard d'une personne. On la conçoit alors comme un moyen pour les autres de connaître une personne»*³. La bonne réputation de l'individu représente et reflète sa dignité inhérente, concept qui sous-tend tous les droits garantis par la déclaration universelle des droits de l'Homme. La protection de la bonne réputation d'un individu est donc d'importance fondamentale dans notre société démocratique. En effet, les démocraties ont toujours reconnu et révééré l'importance fondamentale de la personne. Cependant, On considère que la presse, dans sa mission d'information, est souvent portée à publier des photos accompagnées de propos qui sont de nature à porter atteinte à la réputation d'une catégorie de personnes qui jouissent d'un statut privilégié, comme les chefs d'Etat ou les membres de gouvernements et les membres des missions diplomatiques accréditées.

Il n'est assurément pas superflu de rappeler que la liberté de la presse est une liberté essentielle en démocratie. C'est pourquoi toute réflexion portant sur cette liberté, corollaire de la liberté d'expression, suscite un intérêt certain. Or, cette liberté est en conflit permanent avec d'autres droits qui viennent fixer les bornes de son empire⁴. Le droit à la vérité dont elle procède n'étant, lui-même pas absolu. Par conséquent, tout débat sur le régime juridique des infractions, qui découlent de l'exercice de cette liberté tend véritablement à modifier les données de ce conflit nécessaire à la coexistence de chacun des droits

Les relations entre la réputation et la presse ne vont pas sans susciter de difficultés, dans la mesure où elles mettent souvent en conflit deux valeurs fondamentales que sont le

* Cette intervention est préparée en vue de participer au colloque international sur le thème : *«L'insertion du Maroc dans l'économie de la connaissance : Défis, enjeux et perspectives. Quel nouveau modèle de croissance pour la prochaine décennie?»*, organisé par la faculté polydisciplinaire, université Chouaib DOUKKALI El Jadida en collaboration avec le Centre des Etudes Africaines, Université Mohammed V Rabat, les 20 et 21 mars 2014 à la FPD d'El Jadida.

** Enseignant chercheur, docteur en droit et gestion des contentieux, au Centre Régional des Métiers de l'Education et de la Formation de la région de TAZA – AL HOCEIMA – TAOUNATE.

¹ La réputation est une manifestation purement humaine et fondamentale pour la société. Voir MOSCOVI (S.), *Psychologie sociale des relations avec autrui*, Ed. Nathan, Paris, France, 1994, p.120.

² Idem., p. 123

³ LIBOIS (B.) et HAARSHER (G.), *Les médias entre droit et pouvoir*, Ed. Université de Bruxelles, Bruxelles, Belgique, 1994, p. 1.

droit à la liberté d'expression, garantie par l'article 25¹ de la constitution marocaine, et le droit à la vie privée, qui englobe entre autres le droit à l'image, garanti par l'article 24² de ladite constitution. Il s'agit dès lors de rechercher le point d'équilibre, au regard des circonstances concrètes de l'affaire, entre l'intérêt légitime du public à être informé et l'intérêt du personne à son droit à l'image, considérée comme principe de droit à la vie privée.

Cela étant, les juristes ont essayé de résoudre le conflit entre la protection du droit à l'image et la liberté de presse.

Pour établir une nécessaire conciliation entre la liberté de presse et le droit à l'image (II), les législations nationales et internationales ont mis en place des réglementations quant à la diffusion de l'image d'une personne ou d'un bien (I).

I. Réglementation de la diffusion de l'image d'une personne ou d'un bien

Pour une publication papier, l'utilisation d'une image nécessite bien souvent la signature d'autorisations d'exploitation explicites. Pour éviter les ennuis, il est important de s'acquitter auprès de l'auteur des droits nécessaires à la bonne exploitation de son image et de décrire par contrat le cadre strict d'exploitation de celle-ci (durée, support, zone géographique, etc.).

Au Maroc, la réforme du code de presse du 15 novembre 1958 a introduit le droit à l'image³, sans pour autant éclaircir cette notion à l'instar de ce qu'a fait le législateur français.

Ce droit nécessite une autorisation qui doit être expresse ou tacite, que se soit pour les personnes (1) ou les biens (2). Cette autorisation est présumée pour les personnes publiques dans le cadre de leurs activités.

1. Droit à l'image pour les personnes

Parfois, les journalistes bafouent le droit à l'image qui complète le droit au respect de la vie privée, dans la mesure où l'image est un des attributs de la personnalité. L'image comprend non seulement la photo mais également la peinture, le dessin, le film etc. Toute personne peut s'opposer à l'utilisation, l'exploitation ou la diffusion de son image sans son accord.

Donc, le législateur a interdit l'utilisation de l'image d'une personne lorsque cette utilisation est de nature à ridiculiser la personne représentée ou à porter atteinte à son honneur et à sa dignité. La publication de l'image d'un mineur doit être autorisée par ses

¹ L'article 25 de la nouvelle constitution marocaine de 2011 dispose que: «Sont garanties les libertés de pensée, d'opinion et d'expression sous toutes ses formes. Sont garanties les libertés de création, de publication et d'exposition en matière littéraire et artistique et de recherche scientifique et technique». En outre, l'article 27 stipule que «Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public. Le droit à l'information ne peut être limité que par la loi, dans le but d'assurer la protection de tout ce qui concerne la défense nationale, la sûreté intérieure et extérieure de l'Etat, ainsi que la vie privée des personnes, de prévenir l'atteinte aux droits et libertés énoncés dans la présente Constitution et de protéger des sources et des domaines expressément déterminés par la loi».

² L'art. 24-1 de la constitution marocaine dispose que «Toute personne a droit à la protection de sa vie privée».

³ L'art. 51 bis du code de presse dispose que «quiconque aura publié des allégations, des faits ou des photographies portant atteinte à la vie privée des tiers sera puni d'un emprisonnement d'un mois à six mois et d'une amende de 5.000 à 20.000 dirhams ou de l'une de ces deux peines seulement».

parents et, éventuellement, par le mineur lui-même s'il a atteint l'âge de discernement. Le droit à l'image s'applique pour autant que les personnes représentées soient reconnaissables.

Nous sommes non seulement entrés dans une société de l'information, mais surtout dans une société de l'image¹. Le droit à l'image est la prérogative reconnue à toute personne de s'opposer sous certaines conditions à ce que des tiers non autorisés reproduisent et, a fortiori, diffusent son image. C'est pourquoi, il est préférable d'obtenir les autorisations de diffusion tant pour les personnes que pour les biens photographiés, car en cas de litige, c'est le diffuseur qui risque gros. En effet, la jurisprudence le rappelle souvent: «Toute personne a sur son image et sur l'utilisation qui en est faite un droit exclusif qui lui permet de s'opposer à sa reproduction sans son autorisation expresse»².

La réutilisation d'une photo d'une personne nécessite deux types d'autorisation: autorisation du photographe qui exerce son droit d'auteur, et autorisation de la personne photographiée qui exerce son droit à l'image.

Dans le cadre de la vie privée d'une personne privée ou publique, l'autorisation est impérativement requise dès lors que son identification est possible. Cependant lorsqu'une photo d'une personne privée est prise sur un lieu public, l'autorisation n'est pas requise si l'image de la personne a été prise dans le cadre d'un événement d'actualité ou d'histoire, qu'elle n'est pas utilisée de manière scandaleuse à des fins commerciales ou hors contexte et qu'elle n'est pas attentatoire à la vie privée ou à la dignité de la personne; sinon l'autorisation de la personne est impérative³.

Les personnes publiques ne peuvent s'opposer à la publication de leur image dans l'exercice de leur vie publique. Dès lors qu'une personne dite publique (politique, célébrité) exerce son activité professionnelle aux yeux de tous, et dans un espace public, il n'est pas nécessaire de recueillir son accord pour diffuser son image, puisque les pratiques dans les pays démocratiques font que généralement, l'Etat et les personnalités publiques évitent le recours à la justice, même si la critique est blessante ou exagérée, sauf dans des cas extrêmes se rapportant à la dignité et à l'honneur; parce que la liberté de la presse, souligne la cour européenne des droit de l'Homme dans l'affaire *Lingens*⁴, fournit à l'opinion publique l'un des meilleurs moyens de connaître et de juger les idées et les attitudes des dirigeants. Plus généralement, le libre jeu du débat politique se trouve au cœur même de la notion de société démocratique. «Partant, les limites de la critique admissible sont plus larges à l'égard d'un homme politique que d'un simple particulier. A la différence du second, le premier s'expose inévitablement et consciemment à un contrôle attentif de ses

¹ Bertrand (A.), *Droit à la vie privée et droit à l'image*, Ed. Librairies Techniques, Paris, France, 1999, p. 147.

² C.A.1., Paris, 23 mai 1995, *C. Isabelle c./ Société d'édition Gallimard*, Bulletin n° 41, 1995, p.3. En ce qui concerne *les faits de cette affaire, madame C. Isabelle* a été prise en photo qui a été publiée dans un recueil dont le titre était : "Perdre la tête". Cette personne était assise, accompagnée de son chien dans un banc public. Etant parfaitement reconnaissable sur la photographie, et considérant que le recueil comprenait des clichés de "marginaux ou d'exclus", *C. Isabelle* a poursuivi l'éditeur de la société Gallimard sur la base des articles 9 et 1382 du code civil français (articles relatifs à la responsabilité civile).

³ Chevallier (J.), *Constitution et communication*, Dalloz chronique, Paris, France, 1991, p.252.

⁴ CEDH, arrêt *Lingens c./ Autriche*, du 08 juillet 1986, req. n° 9815/82.

faits et gestes tant par les journalistes que par la masse des citoyens. Il doit, par conséquent, montrer une plus grande tolérance»¹.

En plus des personnes, les bien photographiés bénéficient aussi d'un droit à l'image, et nécessitent une autorisation spéciale.

2. Droit à l'image pour les biens

Le droit à l'image se fonde sur le principe du respect de la vie privée reconnu à toute personne dans les sociétés démocratiques. Ce droit bénéficie d'une reconnaissance grâce aux échos de la jurisprudence qui a confirmé que la réutilisation d'une photo d'un bien nécessite trois types d'autorisation : autorisation du photographe qui exerce son droit d'auteur, autorisation de la personne créatrice de l'objet qui exerce son droit d'auteur et autorisation du créateur de l'objet dont la photo sera publiée, qui exerce son droit à l'image de son bien.

Les droits d'auteur valent durant toute sa vie et se prolongent durant 70 ans au-delà de sa mort. Passé ce délai, l'œuvre tombe dans le domaine public et peut être utilisée librement. Ils échappent au droit d'auteur et au droit à l'image les éléments suivants: les paysages naturels, la faune, la flore ou des formes purement fonctionnelles tels une clé, une corde, un circuit imprimé etc.

L'image de tout bien en possession d'individu fait partie intégrante de sa propriété. Le propriétaire dispose donc d'un droit exclusif qui lui permet de s'opposer à la reproduction de son bien dès lors qu'il n'a pas donné son autorisation expresse et spéciale.

Le principe, quelle que soit la notoriété, reste le même: chacun a droit au respect et de son image et de l'image de ses biens; et si l'on n'a pas l'autorisation de la personne concernée cela provoque systématiquement une condamnation à des dommages et intérêts plus ou moins importants selon la pertinence du contexte de diffusion.

Les juges ont consacré un incontestable droit exclusif de toute personne sur son image et sur l'image de ses biens. Ainsi malgré l'absence de texte formel, une jurisprudence constante pose, en principe, que toute personne a sur son image et sur ses biens un droit exclusif qui lui permet de s'opposer à leur publication sans une autorisation expresse, préalable et spéciale.

Il nous paraît donc que le droit à l'image se tient debout devant le droit à la liberté de la presse, ce qui rend nécessaire une conciliation des deux droits.

II. La conciliation nécessaire de la liberté de presse et du droit à l'image

La liberté de presse procure aux journalistes une tolérance plus importante quant à la diffusion d'images. Cette diffusion se fait alors sous couvert de l'actualité immédiate et sous réserve du respect de la dignité humaine et de la vie privée. Vie privée et vie publique étant bien souvent difficilement différenciable, il appartiendra au juge d'analyser in concreto le caractère de l'information.

¹ Idem., §. 42.

Il est parfois difficile de trouver un juste milieu entre le droit à l'image de la personne et la liberté de presse. La légende peut également être source de poursuites. Une légende dévalorisante, diffamatoire, ou qui détourne le sens de l'image porte préjudice aux personnes figurant sur la photo. Il est donc très important de bien contrôler et vérifier le texte accompagnant l'image. Le cadre juridique touchant l'image est complexe, vu qu'il fait intervenir plusieurs corpus législatifs: droit pénal, droit civil, droit de la propriété intellectuelle, etc. Nous mettrons ici en exergue le droit de presse et le droit à l'image (1), tout en énumérant les règles à respecter en matière du droit à l'image (2).

1. Droit de presse et droit à l'image

Le droit du public à l'information vaut aussi pour l'image. Toutefois, il existe des restrictions à la liberté ou aux abus au nom du droit de la personnalité. C'est la raison pour laquelle le droit français a veillé à assurer une conciliation entre le droit de presse et ses restrictions, pour instaurer un véritable équilibre entre les droits des journalistes et les droits des personnes. Le conflit entre la liberté de presse et le droit à l'image se résout en faveur du droit à la liberté de presse dès l'instant où la divulgation apparaît nécessaire à une bonne information des citoyens dans une société démocratique. On fait référence ici aux événements d'actualité¹ qui concernent des personnes bénéficiant d'une certaine notoriété publique².

«Négativement, le droit à l'image correspond au droit de ne pas être filmé ou photographié. Positivement, c'est la reconnaissance d'un droit de contrôle sur son image, sur sa diffusion et sa destination. Même sans notoriété, la personne photographiée dispose d'un droit absolu de s'opposer à l'utilisation de son image. Nul ne peut être photographié sans avoir exprimé son consentement tant sur le principe de la réalisation même du cliché que sur la destination de celui-ci»³. Cette conclusion est valable pour la presse ou tout autre moyen de publication.

Pour faciliter la tâche aux journalistes, la jurisprudence a développé des règles à respecter en matière du droit à l'image.

2. Les règles à respecter en matière du droit à l'image

Alors que la jurisprudence marocaine est très pauvre en matière du droit à l'image, celle de France a mis en relief les règles du fait que la publication de la photo de la maison d'artistes du spectacle victimes d'une agression se rattache à un événement d'intérêt général⁴. En plus, la liberté de communication des informations autorise la publication d'images des personnes impliquées dans un événement, sous la seule réserve du respect de

¹ Auvret (P.), «*Droit du public à l'information et exploitation médiatique de la personnalité d'autrui*», Légipresse, n°170 II, Paris, France, avril 2000, pp. 33-39.

² Voir à ce propos CEDH, arrêt *Hachette Filipacchi Associés c./ France*, du 23 juillet 2009. Req. n° 12268/03. La cour conclut à l'unanimité à la violation de l'article 10 par la France en raison de la condamnation en 2002 de la requérante, une maison d'édition, suite à la publication en 1996 d'un article concernant le chanteur *Johnny Hallyday* qui invoquait l'atteinte à son *droit à l'image* et à son droit à la vie privée.

³ Aynaou (R.), *Le contentieux de l'internet: protection de la personne liberté d'expression et responsabilité*, thèse de doctorat en droit, Faculté des sciences juridiques économiques et sociales, Université Mohammed 1^{er}, Oujda, Maroc, 2007/2008, p. 31.

⁴ Massis T., «*Le droit du citoyen à l'information dans la jurisprudence française*», Gaz. Pal, Paris, France, 10 février 1996, p.196.

la dignité humaine; tel est le cas des photographies incriminées qui sont «dépourvues de recherche du sensationnel et de toute indécence»¹. Si l'incarcération d'une personnalité notoirement connue constitue un évènement d'actualité, la visite de sa femme et ses enfants sur son lieu de détention est un fait qui relève exclusivement de leur vie privée².

Ainsi, dans l'arrêt de la Cour d'Appel de Paris *C. Isabelle c./ Société d'édition Gallimard* précité, le juge a mis en balance le droit à l'image et la liberté d'expression. Il a motivé sa position en affirmant que «ceux qui créent, interprètent, diffusent ou exposent une œuvre d'art contribuent à l'échange d'idées et d'opinions indispensables à une société démocratique»³.

Cette position est partagée avec celle de la Cour Européenne des Droits de l'Homme dans l'affaire *Muller c./ Suisse*, où la cour rappelle sa jurisprudence constante qui considère que «le droit à l'image doit céder devant la liberté d'expression chaque fois que l'exercice du premier aurait pour effet de faire arbitrairement obstacle à la liberté de recevoir ou de communiquer des idées, qui s'expriment spécialement dans le travail d'un artiste, sauf dans le cas d'une publication contraire à la dignité de la personne ou revêtant pour elle des conséquences d'une particulière gravité»⁴.

On déduit donc de ce qui précède que la confrontation de la liberté d'expression avec le droit à l'image, qui n'est pas d'ailleurs un droit absolu, conduit à l'examen de deux éléments : le premier, l'absence d'une atteinte à la dignité de la personne. Une telle atteinte renverserait l'ordre de primauté et limiterait la liberté d'expression; à titre d'exemple: «les photographies sont diffusées dans un recueil, sans commentaire et comprenant des situations diverses, que ce soit de personnes marginales ou de personnes célèbres. Il en résulte, qu'aucune conclusion ne peut en être tirée concernant le point de savoir si une telle utilisation de sa photo serait faite dans un but particulier»⁵. Pour le juge, cette utilisation «souligne la commune humanité des personnages»⁶. Le second est relatif à l'absence de conséquences d'une particulière gravité. Le juge étend par là le champ des exceptions par une formule générale qui laisse penser que l'existence d'une atteinte serait mesurée par le préjudice qui va en découler⁷.

La liberté d'expression a eu gain de cause dans bien d'autres affaires tranchées par les juridictions françaises, notamment le célèbre arrêt de la chambre civile de la cour de cassation du 30 janvier 2007, concernant la publication de la suite des "*Misérables*" de Victor Hugo⁸.

¹ De Bellescize D., «*Droit à l'image et attentats : le droit à l'information prévaut-il sur le droit à l'image des victimes ?*», Les Petites Affiches, n°196, Paris, France, 2 octobre 2001, p.5.

² Massis T., Op.cit., p. 197.

³ Arrêt *C. Isabelle c./ Société d'édition Gallimard*, op.cit.

⁴ CEDH, arrêt *Muller c./ Suisse*, du 24 mai 1988, req. n° 10737/84, §. 42.

⁵ Arrêt *C. Isabelle c./ la société d'édition Gallimard*, op.cit.

⁶ Ibid.

⁷ Arrêt *C. Isabelle c./ la société d'édition Gallimard*, Op.Cit.

⁸ Voir à cet égard: Cass. Civ. 1., arrêt *Société Plon SA et autre c/ Pierre Hugo et autres*, du 30 janvier 2007, n°125, Bull., n°04-15, 2007, p. 543.

Il en résulte que dans la balance de légitimité des droits en jeu, la liberté d'expression a eu le poids dans cette affaire, permettant ainsi aux artistes de photographier et de publier les photographies de personnes, parfaitement reconnaissables sur les clichés, non seulement sans leur accord, mais également en dépit de leur opposition. Cependant, pour que le droit à l'information puisse perdurer, il ne faut surtout pas en abuser afin de diffuser toute sorte d'informations qui porteraient atteinte aux droits de la personnalité¹.

Conclusion

La démocratie et la presse sont liées par un rapport originel. La liberté de presse, en tant que composante de la liberté d'expression, est un droit fondamental de l'Homme, qui trouve son épanouissement dans un système démocratique. Il s'ensuit que l'état de la liberté de presse est, par conséquent, un précieux indicateur de celui de la démocratie car, toute évolution portant sur le statut de l'opinion que la presse contribue à forger en indique immédiatement sur celui de la démocratie².

Afin de parer aux dangers à la fois de l'autoritarisme et de la dissolution du lien social³, la mise en balance des deux principes, relatifs à la protection de la liberté de presse et des droits fondamentaux des particuliers, est effectuée par la Cour Européenne des droits de l'Homme à Strasbourg conformément au principe de nécessité et de proportionnalité. Si la liberté de la presse est un fondement essentiel de la démocratie, la protection de la réputation et des droits d'autrui peut justifier l'ingérence de la puissance publique. Cependant, selon la Cour Européenne des Droits de l'Homme, la liberté d'expression «vaut non seulement pour les informations ou idées accueillies avec faveur ou considérées comme inoffensives ou indifférentes, mais aussi pour celles qui heurtent, choquent ou inquiètent l'Etat ou une fraction quelconque de la population»⁴. La jurisprudence européenne ne s'est pas limitée à ces garde-fous pour s'assurer de la protection de la liberté de presse. En effet, le but légitime de protection de la réputation et d'autrui peut être exploité par les hommes politiques et les fonctionnaires pour entraver toute critique à leur encontre.

Pour se concilier avec la liberté d'expression, les infractions des journalistes en matière du droit à l'image devront être entendues de manière à ne pas faire obstacle à l'échange d'idée qui caractérise la société démocratique. S'il est clair qu'on ne peut admettre l'atteinte à notre droit à l'image, il devrait être non moins évident qu'on ne peut

¹ Pujol (N.M.), « *Le double langage du droit à l'information* », in Dalloz Chroniques, Paris, France, 2002, p. 2420.

² Rolland (P.), « *Du délit d'opinion dans la démocratie française* », in Pouvoir et Liberté, Etudes offertes à Jacques Mourgeon, Ed. Bruylant, Bruxelles, Belgique, 1998, p.645.

³ Cabrillac (R.), Frison (R.), Marie (A.) et Revet (T.), *Libertés et droits fondamentaux*, Ed. Dalloz, 12^{ème} édition, Paris, France, 2006, p. 382.

⁴ CEDH, arrêt *Handyside c./ Royaume-Uni*, du 7 décembre 1976, requête n° 5493/72, §. 48.

faire obstacle à la recherche de la vérité et à la critique, même véhémence, du comportement et du discours d'autrui¹.

D'ailleurs, il n'y a quasiment pas de procès pour atteinte au droit à l'image dans un régime de dictature, puisque les journalistes dans un tel régime sont sous le contrôle de l'Etat employeur. Les procès relatifs au droit à l'image révèlent donc comme des sujets qui n'ont valablement cours que dans un système où la liberté d'expression est reconnue et garantie au citoyen, un système qui assure l'existence et l'épanouissement d'une opinion plurielle. Et, on admet avec Patrice Rolland que «*si l'opinion est la reine du monde, la démocratie libérale est le régime qui met en forme sa souveraineté*»². Cette pensée insiste sur la relation d'interdépendance qui existe entre la démocratie et la presse par le biais de l'opinion que cette dernière contribue à forger. En effet, la démocratie constitue, sans nul doute, le cadre par excellence d'éclosion et de protection de la liberté de presse qui, elle-même contribue à l'épanouissement des libertés individuelles; de sorte que toute sanction des manifestations de cette liberté fondamentale et essentielle en démocratie doit tenir compte de ce rapport originel.

Si le droit à l'image a cédé devant la liberté d'expression dans beaucoup d'affaires, il en est différemment pour le droit à la liberté de presse en sa relation avec les propos diffamatoires.

¹ Waschmann (P.), «*La liberté d'expression*», in "Liberté et droits fondamentaux", Ed. Dalloz, 10^{ème} édition, Paris, France, 2004, p. 388.

² Rolland P., Op.cit., p. 644.

La part de l'encadrement juridique des associations de la protection du consommateur dans la loi 31-08

HAMID ECHCHARYF
doctorant en droit privé

Introduction :

Pour ne pas être qualifié d'« infantile et borné », ayant un « rôle illusoire¹ », le mouvement associatif doit répondre à certaines exigences et surmonter certaines entraves pour être à la mesure de constituer une véritable force consumériste capable de renforcer l'équilibre de la relation entre le consommateur et le pôle dur économique c'est-à-dire le professionnel, de ce fait la loi 31-08 édictant les mesures de protection du consommateur² a consacré son titre VII pour l'encadrement juridique desdites associations.

Il est clair que les associations des consommateurs, surtout celles qui n'ont pas de ressources propres sauf les cotisations de leurs membres, disposent de moyens nettement inférieurs à la multiplicité des tâches qu'elles voudraient accomplir : organisations d'actions diverses, ponctuelles ou durables sur le terrain, en justice... ; Ainsi, pour permettre aux associations de jouer pleinement leurs rôles, les pouvoirs publics marocains doivent s'engager dans une politique d'aide et de subventions³, imitant ainsi les pays développés comme la France dont le secteur social est financé par le budget de la nation⁴. Cependant, l'un des griefs les plus vivement formulés à l'encontre des associations de consommateurs est leur manque de coordination et d'audience. En effet, le contexte actuel se caractérise par l'éparpillement des démarches et de cloisonnement des associations réduisant ainsi sérieusement la portée de l'impact des initiatives entreprises et affaiblissant l'audience des associations des consommateurs, par les divisions qui se nourrissent des conflits personnels ou idéologiques⁵.

Heureusement, la création en juillet 2002 du comité de coordination des associations de consommateurs au Maroc est révélatrice de la prise de conscience des faiblesses organisationnelles du mouvement associatif au Maroc.

Ce comité a pour mission de coordonner les actions des associations, de les représenter auprès des organismes tiers, de leur offrir un cadre adapté de partenariat et d'échange d'expertise, de dégager des positions et des avis concertés des associations de consommateurs et œuvrer pour renforcer leur action⁶. Aussi, dans la perspective de

¹ A. Boudahrain, « le droit de la consommation au Maroc », édition AL MADARISS, 1999, p.21 et 395

² B. O. n° 5932 du 07 avril 2011, p. 347.

³ Il faut signaler cet égard, que le système des subventions prévues par le ministère du commerce, en faveur des associations de protection du consommateur, n'est toujours pas opérationnel.

⁴ G.cas-D.Ferrier, Traité de droit de la consommation, 1^{ère} édition, Presses Universitaires de France, paris, p.126 et 127.

⁵ G. Cas-Didier Ferrier. Op. cit. p.12.

⁶ S. Jaafari, « le mouvement consommateur marocain : constats enjeux et perspectives », in le consumérisme dans le monde quels choix stratégiques pour le renforcement du mouvement consumériste au Maroc, rapport de synthèse du séminaire en commémoration de la journée mondiale des droits du consommateur, le 12 mars 2003, rabat, p.39

renforcement de l'audience du mouvement consumériste la loi 31-08 édictant les mesures de la protection des consommateurs s'oriente vers l'encadrement juridique des associations de protection des consommateurs.

Cette orientation a pour intérêt d'assurer la représentation, la sensibilisation et la défense des intérêts du consommateur par ces associations. De ce fait, ces dernières jouent deux rôles :

- Un rôle préventif : ces associations constituent le mécanisme social régulateur dans un système efficace de protection des ménages. Ceci dit, elles devraient jouer un rôle vital en matière d'information, d'éducation et d'organisation des consommateurs à côté des partis politiques.

- Un rôle défensif : les associations doivent impérativement pouvoir engager des actions en justice demandant la réparation des préjudices subis par les consommateurs individuellement ou collectivement.

Au sens de la loi 31-08, notamment l'article 153 ne peut être considérée comme association de la protection du consommateur, l'association qui :

- Compte parmi ses membres des personnes morales ayant une activité à but lucratif.

- Perçoit des aides ou subventions d'entreprises ou de groupements d'entreprises fournissant des produits, biens ou services au consommateur.

- Fait de la publicité commerciale ou qui n'a pas un caractère purement informatif, pour des biens, produits ou services.

- Se consacre à des activités autres que la défense des intérêts du consommateur.

- adopte des orientations politiques.

Cependant, les ressources du fond de financement des associations de protection des consommateurs sont : des dotations du budget général, un pourcentage des amendes perçues à la suite des contentieux, des dons et legs au profit du fond et de toute autre ressource obtenue légalement .

D'après ce constat, une réflexion s'impose, vu les ressources du fond de financement des associations de protection des consommateurs et la stipulation de l'article 153 de la loi 31-08 : est-ce que ces dernières sont capables d'assurer le droit de la protection des consommateurs? Et quel est le degré de l'efficacité de ces associations dans notre pays ?

La rédaction d'une loi sur la protection des consommateurs a été, de manière évidente, la réalisation qui a conféré à notre association son statut particulier, parce qu'elle a amené le gouvernement à rédiger une législation appropriée. Il était obligatoirement d'inclure des principes reconnus universellement. Toutes les parties prenantes reconnaissent aujourd'hui notre association comme un acteur crédible et un instigateur proactif du changement. Nous considérons que la rédaction d'un cadre juridique complet, en totale conformité aux normes internationales, peut stimuler le secteur de la protection des consommateurs et même amener de nouveaux acteurs à rejoindre le mouvement. Notre

objectif est de renforcer le droit des associations à agir pour le compte des consommateurs et, en particulier, le droit d'aller en justice en qualité de partie civile.

Dans cet article nous allons essayer d'étudier l'efficacité des associations de la protection du consommateur selon le plan suivant :

I- Le contre poids consumériste est un facteur de l'équilibre de force :

A- les groupements des consommateurs : Facteur de pression en droit de la consommation.

B- les groupements des consommateurs : contribution de la société civile à la protection du consommateur.

II- Engagement insuffisant des associations de protection du consommateur:

A- Partenariat avec les organisations de défense des consommateurs

B- Information, éducation et communication du consommateur

I- Le contre poids consumériste est un facteur de l'équilibre de force :

A L'instar des professionnels, les consommateurs ont pris conscience, eux aussi, de l'importance de l'aspect collectif dans l'équilibre du rapport de force.

Nous allons aborder dans un premier point le groupement des consommateurs comme facteur de pression en droit de la consommation, et dans un second point le groupement des consommateurs comme contribution de la société civile à la protection du consommateur.

A- Le groupement des consommateurs : Facteur de pression en droit de la consommation :

L'espace de l'individu en tant que citoyen responsable implique de sa part, non pas un comportement attentiste, mais une attitude participative à travers la prise en charge de la responsabilité d'autodéfense.

Pour atteindre ce but, le consommateur a pris conscience que c'est en s'unissant à d'autres consommateurs qu'il aura la force et l'influence de promouvoir leurs intérêts collectifs.

Certes, le mouvement associatif constitue une force constante de réajustement et de maintien d'équilibre dans les relations commerciales entre professionnels et consommateurs, autrement dit, c'est un facteur de transparence de la relation bilatérale collective entre les deux partenaires économiques.

Compte tenu de l'importance de la culture participative dans le domaine de la consommation, on est en droit d'affirmer que le consommateur peut accéder au rang de partenaire si les groupements chargés de sa présentation et sa défense constituent un contre pouvoir assez fort et organisé pour entreprendre des actions collectives efficaces.

Ainsi, et vu leur masse considérable, les consommateurs ont l'opportunité d'organiser des actions concertées sous l'égide des associations consoméristes, afin d'atténuer la force économique et financière des professionnels.

A titre d'illustration, la critique d'un produit alimentaire nocif pour la santé des consommateurs, ou encore de son prix, s'accompagne d'un mot d'ordre lancé aux consommateurs de s'abstenir de consommer ce produit jusqu'à ce que le professionnel ou l'entreprise visée mette fin aux pratiques ou aux dangers dénoncés¹.

Conscientes des effets du coût du comportement des professionnels, les organisations consoméristes réclament de plus en plus ce droit de boycott dont la licéité reste controversée², en raison des périls auxquels ils exposent les entreprises boycottées, à cause du détournement de la clientèle vers un autre produit alimentaire³.

A notre avis, ce droit de boycott constitue la meilleure expression pratique de la masse considérable des consommateurs et sa reconnaissance juridique⁴ donnera plus de transparence à la relation entre les deux groupes partenaires économiques, car les consommateurs vont assurer une sorte d'«autodéfense» afin d'assurer une sécurité.

Ainsi, si l'employeur a souvent peur des grèves des employés ce qui le conduit à être à l'écoute de ces derniers, les professionnels eux aussi seront contraints de prendre au sérieux les intérêts et les besoins des consommateurs, qui agissent en tant que force organisée structurée et agissante.

De plus, les fonctions accomplies par les groupements des consommateurs dans le but de la promotion des droits et des intérêts des consommateurs, constituent aussi la contribution de la société civile en droit de la consommation.

B- les groupements des consommateurs : contribution de la société civile à la protection du consommateur :

Porteur de nouvelles valeurs civilisatrices, le mouvement associatif est un ingrédient indispensable pour toute politique de promotion et de protection des consommateurs.

En effet, dans un contexte économique caractérisé par la déréglementation, la libéralisation..., les associations de consommateurs sont appelées à tempérer le déséquilibre pratique entre les deux pôles économiques résultant des failles et des lacunes du système juridique mis en place. Par une action d'information, de représentation et de défense du consommateur, les associations des consommateurs marquent leur présence avec force.

D'abord, informer le consommateur est la fonction immédiatement attribuée aux associations des consommateurs⁵, ces dernières mènent en effet toute une campagne

¹ Gérard Cas, Didier Ferrier, *Traité de droit de la consommation*, P.U.F., 1986. P.161,spéc.,180.

² Sur la nature juridique sur ce droit de boycott, Geneviere Gourdet, « *droit de critique et consommation* », R.T.D.,Com. 1982,p.3

³ « Les consommateurs en se détournant massivement des produits ou services d'une entreprise, peuvent la conduire à la ruine et son personnel au chômage », Gérard cas, Didier Ferrier.Op.cit.,p.182.spéc., 181.

⁴ Aucun texte juridique en droit marocain n'interdit le boycottage.

⁵ Toutes les associations marocaines font une référence expresse au sein de leurs statuts à cette fonction d'information du consommateur, v. Abderrahim BENDRAOUI, « *La protection du consommateur au Maroc* », op. cit. p.244 à 305.

d'informations critiques¹ directes sur les produits et les services : nocivité de certaines substances, dangers de certaines méthodes de commercialisation, méfaits de la publicité mensongère.

Force est de constater cependant que l'information et l'éducation des consommateurs comme moyens de la gestion de la sécurité sanitaire des aliments relève de la compétence des organisations de protection et d'encadrement des consommateurs. Les autorités ne font qu'encourager ces organisations à travers le soutien des émissions télévisées ou à la radio comme l'émission diffusée sur 2M « stahlak bla matahlak ». Les aides financières à certaines associations dans le cadre du projet portant sur les campagnes de sensibilisation et d'information en utilisant les journaux comme « l'économiste », « Sabah »,.... Cependant les efforts consentis restent en deçà des ambitions des consommateurs. Certaines associations de protection du consommateur éditent des dépliants, magazines et journaux pour informer le consommateur sur les aspects de la sécurité sanitaire des aliments présentant un danger.

Toutes ces actions ont bien sûr pour but d'informer objectivement le consommateur. Les associations des consommateurs tendent aussi à sensibiliser les citoyens à la question de consommation en multipliant les activités éducatives sanitaires, séminaires de formation et d'information, conférences sur des thèmes saillants (hygiène alimentaire, salubrité des produits alimentaires périssables,...), communication à travers les médias écrits et audiovisuels², lancement d'une presse spécialisée....³

L'utilisation de ces moyens d'information a pu dans plusieurs cas attirer l'attention sur des incidents survenus portant préjudices aux consommateurs (cas des intoxications alimentaires collectives, risque de contamination, comportements frauduleux, pratiques déloyales,...) et par conséquent, prévenir les consommateurs pour prendre garde et alerter les autorités pour réagir en faveur de la santé du consommateur. Concernant la communication sur les risques, les autorités gouvernementales sont responsables d'informer les consommateurs de tous les dangers et risques éminents qui peuvent constituer une menace pour leur santé. Dans la réalité, cela se fait rarement.

D'autre part, les associations des consommateurs mènent une action de représentation des consommateurs, en direction à la fois, des pouvoirs publics et des professionnels.

¹ A travers les résultats le procédé appelé, « *L'essais comparatif* », les associations des consommateurs françaises fournissent au consommateur une information impartiale sur les qualités et les défauts de chacun des produits testés pour lui permettre de choisir celui qui convient le mieux à ses besoins, à ses goûts, à ses budget.

² C'est l'exemple notamment de l'émission « ainak mizanak » sur la chaîne nationale « 2M » et l'émission « 45 minutes » sur la chaîne nationale « Al oula », dans lesquelles on constate une immense et riche participation des juristes et des praticiens en matière de la consommation.

³ On constate que l'ONSSA se mobilise plus que les associations de la protection des consommateurs en matière de la sensibilisation des consommateurs marocains.

Etant la porte parole des consommateurs, ces associations participent aux travaux de différents organismes étatiques¹, car les consommateurs sont directement concernés par les décisions des entreprises et par leurs institutions.

Les associations du consommateur représentent aussi le consommateur au niveau des séminaires organisés par les différents ministères, parce qu'elles sont plus proches de la réalité quotidienne vécue par leurs adhérents.

La concertation est un facteur indispensable à toute politique de consommation. Les associations se positionnent comme une « force de proposition »², « un contre pouvoir »³, la mission du tissu associatif dépasse le stade du jugement et de la critique, en contribuant positivement par des propositions concrètes et pertinentes visant des changements positifs⁴.

Sur un autre plan, la concertation entre représentants des professionnels et ceux des consommateurs traduit une évolution majeure dans le domaine de la consommation, en ce sens que les convergences initiées visent à fédérer les actions entreprises de part et d'autre en matière de développement d'une éthique de consommation et particulièrement dans le domaine de la qualité⁵. Cette culture de concertation entre professionnels et organisations de consommateur trouve sa place de choix au niveau des accords collectifs de consommation qui trouvent une application large en droit comparé⁶. Les associations des consommateurs sont devenues un acteur naturel de la négociation des conventions avec le groupement des professionnels dans le but d'avoir des engagements fermes et favorables aux consommateurs.

Enfin, les associations des consommateurs assument aussi une fonction de défense du consommateur dénonçant tout ce qui est nuisible à ce dernier (hausse des prix, fraudes, insécurité...), en engageant des actions en justice. A cet égard, les réformes engagées à ce propos par le législateur permettent d'être optimiste. En effet, en plus de l'article 99 de la loi de la liberté des prix et de la concurrence⁷, qui autorise les associations reconnues d'utilité publique de se constituer partie civile ou obtenir une réparation indépendante du préjudice subi par les consommateurs, qui est une grande innovation dans notre droit positif. La loi sur la protection du consommateur contient également des dispositions qui facilitent l'action processive, sans exiger, le statut de l'utilité publique.

Or, si le mouvement associatif constitue une pièce maitresse dans toute politique de protection du consommateur, l'action de cet acteur reste sans une grande

¹ Le cas de l'Office National du Thé et du Sucre dont l'article 5 du dahir du 7 septembre 1963. B.O. n° 2656 du 20 septembre 1963 p.1468, prévoit la présence du représentant du consommateur au sein du conseil d'administration.

² L.Rhiwi, « *les O.N.G : une force proposition pour le développement démocratique* », préface de l'ouvrage de l'espace associatif, « *étude du droit des associations au Maroc et à l'étranger* », juillet 1999, p.5.

³ Idem.p.6

⁴ Abderrahim Bendraoui, « *la protection du consommateur au Maroc* », Revue Marocaine d'administration Locale et de Développement, collection manuels et travaux universitaires, n° :36/2002, p 325.

⁵ L'union Marocaine de la qualité représente un référentiel important pour des associations concertées entre les professionnels et les consommateurs, v. Abderrahim Bendraoui, op. cit.,p. 54 et s.

⁶ G. Cas et D. Ferrier, op. cit. p. 136 et s.

⁷ Dahir n° 1-00-225 du 5 juin 2000 portant promulgation de la loi n° 06-99 sur la liberté des prix et de la concurrence.

influence vue les entraves dressées et qui limite le rayonnement du pouvoir associatif, qui doivent être surmontées.

II- Engagement insuffisant des associations de protection du consommateur:

On constate que le degré d'implication des consommateurs aux opérations de contrôle dans le cadre d'une gestion intégrée est décevant. Les efforts accomplis pour les impliquer davantage à la gestion en matière de la protection du consommateur se soldent souvent en résultats modestes. Les consommateurs sont accusés d'inertie vis-à-vis de la réglementation et de la portée du contrôle puisqu'ils n'y voient rien d'optimiste mais plutôt des victimes qui continuent de s'endommager à cause des abus des professionnels. De ce fait, la sagesse exige un partenariat solide et efficace avec les organisations de défense du consommateur (A) qui visent la protection de ce dernier par le biais d'information, éducation et communication (B).

A- Partenariat avec les organisations de défense du consommateur :

1- Un consumérisme de façade :

Les associations de protection des consommateurs commencent à peine les dernières années de prendre conscience de ce qu'elles peuvent représenter comme force lorsqu'elles arrivent à coordonner leurs actions¹. Malheureusement dans la plupart des cas l'esprit associatif fait encore défaut et les gens sont mobilisés par des services individualisés ce qui fait qu'il y a confusion chez certains quant au sens de l'association des consommateurs. Ces associations militant, elles manquent de professionnalisme et de moyens matériels et humains².

On tient quand même à souligner qu'effectivement plusieurs associations représentant les consommateurs au Maroc se sont intégrées à divers programmes et projets pour participer à leur réalisation. Les autorités veulent par ce genre d'actions mettre les principales associations fortement et sérieusement engagées en réseau de dialogue permanent pour renforcer leur rôle dans la protection des consommateurs et nouer des relations de concertation continue concernant les matières qui les préoccupent. Plusieurs associations ont été représentées au niveau de plusieurs secteurs de coordination, par exemple les associations des consommateurs font partie du comité national du codex alimentarius. En dépit de l'absence de loi pour la protection des consommateurs et d'une restriction handicapante de l'action associative pour ce qui est de l'accès à la justice, le partenariat entre pouvoirs publics et organisations de défense des consommateurs est formellement existant.

Certes, les associations de la protection des consommateurs se portent partie civile dans les affaires traitées auprès des tribunaux liées aux litiges entre les consommateurs et

¹ Bendraoui Abderrahim, Op.cit.p.225

² Samir El jaafari, « *perception de la qualité et de la sécurité des denrées alimentaires par le consommateur marocain* », acte de séminaire de commémoration de la journée mondiale des droits des consommateurs organisé par le ministère de commerce et d'industrie le 15 Mars 2001. En France l'état a octroyé en 2005 7,4 Millions d'Euro aux associations locales et nationales comme subvention. Cf. Rapport d'activité de l'année 2005 de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) en France.

les professionnels. Portant ces associations ne bénéficient d'aucune subvention de la part de l'état, raison pour laquelle les consommateurs restent méfiants de l'efficacité de ces associations. C'est pourquoi ces consommateurs s'obligent de se porter partie lésée dans les plus graves cas faute d'autres moyens plus efficaces qui lui rendront justice. On souligne à cet égard que les cas des plaintes déposées aux services de la répression des fraudes constitue la base de près de 10% de l'activité de la division de la répression des fraudes, un pourcentage très minime par rapport aux membres d'infractions relevées par les services de cette même division.

Reste à constater que l'implication des consommateurs à la gestion de la sécurité sanitaire des aliments en général et au processus d'adoption des lois qui s'y rapportent reste au-dessous des espérances bien que ce sont eux les destinataires finaux. Il n'avait été aucunement question de soumettre un projet de loi relatif à la sécurité sanitaire des produits alimentaires.

2- Une faible action devant la justice :

En l'absence des dispositions particulières aux litiges en matière de consommation en général et de la sécurité sanitaire des aliments en particulier ou de reconnaissance explicite du droit des associations de protections de consommateurs d'agir en justice pour défendre les intérêts collectifs ou individuels des consommateurs, ces associations régies par le dahir 15 novembre 1958 peuvent difficilement intenter des actions judiciaires à titre principal pour défendre des intérêts autres que ceux de leurs adhérents. Elles le peuvent seulement en qualité de « partie jointe » et surtout en tant que « partie civile » à la suite d'une action publique engagée soit par le ministère public, soit par une personne ou une collectivité de personnes ayant subi un préjudice du fait aliment ou tout produit ou service. C'est l'exemple d'une association « **l'affaire gammaglobuline** » devant le tribunal correctionnel de Casablanca-Anfa dans laquelle était poursuivi **un pharmacien d'entreprise pour avoir importé frauduleusement des produits périmés**.

En dépit de cette minuscule possibilité, un problème majeur se pose en empruntant cette voie de se constituer « partie joint » aux procès, c'est que les associations doivent faire preuve de prudence afin d'éviter d'être poursuivies par le ou les professionnels en invoquant une faute de leur part entraînant un préjudice sur la base de la responsabilité délictuelle (article 77 et suivant du DOC) ou en matière pénale, sur la base de la diffamation (article 442 C.P), voire pour atteinte à la marque d'autrui (article 121-2, du dahir sur la propriété industrielle)¹.

B- Information, éducation et communication du consommateur :

1- Rôle restreint des structures officielles

Parmi les outils de la protection des consommateurs au Maroc, l'information et l'éducation des consommateurs en ce qui concerne les politiques et programmes des autorités et les incidences qu'ils peuvent avoir sur la santé publique. Généralement, les

¹ Abdellah Boudahrain, Op.Cit.p.59-61

autorités relevant du ministère de l'agriculture pratiquaient « la vulgarisation agricole » au profit de la population du monde rural. Mais cela concerne uniquement les artisans en relation avec les intrants et les méthodes d'agriculture et d'exploitation. C'est ainsi par exemple qu'un projet d'assistance technique de deux années avait été réalisé avec l'appui de la FAO (projet FAO/TCP/MOR/2353(T)). Ce projet avait démarré en 1993 et avait pour objectif global de mettre au point un matériel didactique destiné à la formation et l'éducation des agriculteurs en matière de nutrition et de sécurité sanitaire des aliments. Ce projet a été également l'occasion pour les vulgarisateurs agricoles d'améliorer leurs connaissances en matière d'éducation nutritionnelle et d'hygiène alimentaire et d'appliquer les enseignements tirés de cette expérience dans leur vie quotidienne¹.

Les services de l'hygiène alimentaire dépendant des délégations provinciales du ministère de la santé fournissent à leur tour des efforts pour sensibiliser et informer les citoyens en matière de l'hygiène publique en moyen des affiches de vulgarisation aux hôpitaux et établissement scolaires et des émissions à la radio et à la télévision.

Les contrôleurs et les inspecteurs vétérinaires chargés de surveiller les produits de la mer et des eaux douces ainsi que les inspecteurs chargés de surveiller les changements climatiques et environnementaux susceptibles de causer des contaminations des denrées alimentaires, notifient en toute urgence l'interdiction de la consommation des denrées soupçonnées et communiquent au grand public des informations nécessaires pour écarter toute contamination. C'est le cas par exemple lorsque le ministère de la pêche maritime a interdit la pêche des « huîtres », sur des côtes de l'atlantique près de la ville « aljadida » et la ville « assilla » par crainte d'intoxication suite à des investigations menées par les inspecteurs susvisés. Si les autorités sont incertaines ou le risque est inconnu, elles décrètent le principe de précaution et le diffuse par la presse et les médias au grand public et interdit la production ou la consommation relatives à l'origine du risque².

2- Rôle inactif des associations de protection des consommateurs :

Il est vrai que l'information et l'éducation des consommateurs comme moyens de la gestion de la sécurité sanitaire des produits alimentaires relève de la compétence des organisations de protection et d'encadrement des consommateurs. Les autorités ne font qu'encourager ces organisations à travers le soutien des émissions télévisées ou à la radio comme la mission qui se diffuse à 2M « stahlak bla matahlak » et « ainak mizanak ». Les aides financières à certaines associations dans le cadre de projets portant sur les campagnes de sensibilisation et d'information en utilisant les médias et les journaux. Cependant les efforts consentis restent en deçà des ambitions des consommateurs.

Certaines associations de protection du consommateur éditent des dépliants, magazines et journaux pour informer le consommateur sur les aspects présentant des

¹ « Communication en matière de réglementation relative à la sécurité sanitaire des aliments et de gestion des risques : Participation des consommateurs et d'autres parties intéressées », présenté par la délégation du Royaume du Maroc, acte de Forum mondial FAO/OMS des responsables de la sécurité sanitaire des aliments Marrakech (Maroc), 28 - 30 janvier 2002.

² Bendraoui Abdrrahim, op.cit, p.90

dangers pour les consommateurs. L'utilisation de ces moyens d'information a pu dans plusieurs cas attirer l'attention sur des incidents survenus portant préjudices aux consommateurs (cas des intoxications déloyales, ...) et donc prévenir les consommateurs pour prendre garde et alerter les autorités pour réagir en faveur de la santé du consommateur. Concernant la communication sur les risques les autorités gouvernementales doivent informer les consommateurs de tous les dangers et risques éminents qui peuvent constituer une menace pour leur santé. En réalité, cela se fait rarement nonobstant le développement spectaculaire des outils d'information notamment les pages web et réseaux sociaux.

Conclusion :

Enfin, il est important de signaler le manque flagrant de représentativité du mouvement consumériste, car ces adhérents ne se recrutent pas dans les milieux les plus défavorisés où le besoin de protection est pourtant le plus fort.

De ce fait, les associations ne peuvent servir de moyen d'expression à tous les consommateurs, mais uniquement à une strate sociale bien ciblée. Par conséquent, le mouvement associatif doit entreprendre un changement d'attitude, en adoptant une politique de proximité qui a pour but de protéger et assister les consommateurs les plus pauvres, ayant les problèmes sociaux les plus aigus.

Pour ce faire, les associations de la protection des consommateurs doivent développer des guichets conseils pour renforcer leurs actions de proximité en disposant d'un outil pour assister et orienter les consommateurs et dont le but est de faire adhérer le maximum des consommateurs et élargir la base de représentation des associations. Afin de renforcer la protection des consommateurs, notamment en matière de la sécurité sanitaire des produits alimentaires, et de promouvoir l'initiative des consommateurs pour demander assistance et conseil.

A travers cette démarche, les associations des consommateurs auront la possibilité de bénéficier de l'importance numérique, le nombre d'adhérents en d'autres termes, pour avoir plus de rayonnement et de représentativité qui leur permet de constituer un véritable poids dans le paysage politico-économique.

L'histoire du Terrorisme

EL GHAZI LOUBNA

Université Mohammed V Souissi,
Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales –Salé

Le terrorisme est un phénomène historiquement récurrent, commun à toutes les sociétés et à toutes les cultures. Il existe depuis que l'homme a décidé de tuer son frère l'homme, dans le but de changer les données d'une situation ou pour des raisons de riposte.

Ainsi, au XII^e siècle, les assassins organisaient des campagnes terroristes contre les musulmans sunnites. Au lendemain de la Réforme, au XVI^e siècle, les groupes protestants et catholiques en Irlande ont également pratiqué la terreur. Le mot « terrorisme » est d'ailleurs lié à la période de la révolution française connu sous le nom de « terreur » (1793-1794), à partir de ce constat, il serait primordial de poser la question de savoir s'il existe une définition générale, universelle et tangible du terrorisme en droit International ?

A l'instar de la notion d'agression, la notion de terrorisme échappe depuis des décennies au droit international, qui n'est pas parvenu à en donner une définition généralement acceptée et faisant autorité. La première tentative conventionnelle et internationale d'organisation de la répression du terrorisme date de l'élaboration par la société des nations unies (SDN) de deux conventions signées à Genève le 16 novembre 1937 ou elle offre une première caractérisation de ces actes. L'article 1 alinéa 2 énonce que ce sont « les faits criminels dirigés contre un Etat et dont le but ou la nature est de provoquer la terreur chez des personnalités déterminées, des groupes de personnes ou dans le public ».

Le débat sur la définition du terrorisme s'accompagne d'un affrontement idéologique entre l'occident et le monde arabo-musulman. Ce dernier veut une définition internationalement admise du mot « terrorisme » qui distingue ce phénomène des activités de "**Résistance**"¹

Après les attentats du 11 septembre 2001 contre les Etats-Unis, le mot « terroriste » a été abondamment utilisé pour qualifier différents mouvements. Plusieurs pays ont trop tendance, donc, à appeler « terroristes » leurs antagonistes ou opposants, et les puissants l'utilise souvent pour désigner les partis de leur population en rébellion latente ou ouverte contre le pouvoir central.

Cependant, l'adoption, à l'unanimité, de la résolution 1373 par le conseil de sécurité de l'ONU, a multiplié les divergences sur la détermination exacte du mot « terrorisme ». Il est clair que tout le monde n'a pas, exactement, la même conception du terme(1). Tout le

¹ On cite à titre d'exemple la Russie qui qualifie dans son ensemble le peuple Tchétchène de terroriste, la chine qui considère les tibétains comme étant des terroristes et justifie donc toute répression pratiqué...).

monde admet que le terrorisme existe(2), et tout le monde admet qu'il y a un certain nombre d'actes qui peuvent être assimilés au terrorisme(3).

1- Tentatives de définition

Le terme de terrorisme est aujourd'hui très fréquemment employé en droit international et par les institutions internationales, mais il ne donne pas lieu à une définition unique et universelle, celle qui est généralement utilisée est la suivante « Le terrorisme est l'emploi de la terreur à des fins politiques, religieuses ou idéologiques ».

Le terrorisme est défini en tant qu'acte de violence envers la population, il a pour objectif de faire entendre sa cause et ses protestations ou de faire changer l'opinion publique. Cependant, il est très difficile de trouver une définition exacte et d'en fixer les limites, car tout dépend de notre position suivant le lieu, l'époque, la conjoncture politique et l'ensemble de notre société. Par exemple, lors de la deuxième guerre Mondiale Hitler considérait les résistants à l'occupation allemande comme des terroristes alors qu'en France pour une partie de la population ils étaient des héros et ont été reconnus comme tels.

Actuellement, plusieurs Etats soutiennent le point de vue du Secrétaire général de l'ONU et du Groupe de personnalités de haut niveau qui ont déclaré en 2004 le terrorisme comme : « toute action [...] qui a pour intention de causer la mort ou de graves blessures corporelles à des civils ou à des non-combattants, lorsque le but d'un tel acte est d'intimider une population, ou de forcer un gouvernement ou une organisation internationale à prendre une quelconque mesure ou à s'en abstenir ». Malgré cette définition le terrorisme reste un sujet de polémique car certains groupes considérés comme non-terroristes, pourraient le devenir selon l'interprétation qui serait faite de la définition.

Les multiples définitions varient sur : l'usage de la violence (certaines comprennent des groupes n'utilisant pas la violence mais ayant un discours radical¹, les techniques utilisées, la nature du sujet, l'usage de la peur, le niveau d'organisation, l'idéologie, etc. Dans nombre de définitions intervient aussi le critère de la victime du terrorisme (civile, désarmée, innocente, attaque contre un État démocratique qui aurait permis au terroriste de s'exprimer légalement, etc.). Un grand nombre d'organisations politiques ont recouru au terrorisme pour faire avancer leur cause. Des partis de gauche comme de droite, des groupes nationalistes, religieux ou révolutionnaires, voire des États, ont commis des actes de terrorisme. Une constante du terrorisme est l'usage indiscriminé de la violence meurtrière à l'égard de civils dans le but de promouvoir un groupe, une cause ou un individu.

Dans le cadre d'une guerre conventionnelle, il existe en effet un cadre juridique précis, le droit de la guerre. Les actes violant le droit de la guerre sont alors qualifiés de crimes de guerre. Les notions de terrorisme et d'acte terroriste servent donc à qualifier des actes *en dehors* du cadre bien défini de Guerre conventionnelle et du droit de la guerre,

¹ Adoptée le 28 septembre 2001.

même si leur définition précise n'est pas bien établie d'un point de vue strictement juridique, ou plus exactement, même si un usage peut en être fait à des fins d'intérêts politiques.

2-Les différentes sortes de terrorisme:

Il y a trois grands principaux types de terrorisme, s'ajoute à cela le terrorisme économique et le Cyber terrorisme¹.

a- le terrorisme individuel est un terrorisme assez récent, il est souvent mené dans le but d'une vengeance contre une idée politique divergente de celle du terroriste. Beaucoup de cas de terrorisme sont des assassins envers des représentants d'un parti politique, les moyens utilisés sont souvent assez artisanaux, spectaculaires et soudains.

b- le terrorisme organisé, prôné par des groupes défendant des idéologies différentes²

C- le terrorisme d'État

le terrorisme d'Etat est le plus présent, ce sont des actions terroristes commanditées par l'état, ce sont les mêmes méthodes employées que pour les terroristes de groupe ou individuels mais il est couvert par l'état. il est pratiqué par des services secrets à des fins politiques : Dans les années 1930, les services secrets soviétiques et italiens ont ainsi éliminé plusieurs de leurs opposants réfugiés à l'étranger ; par exemple, Ramón Mercader, un des exécuteurs travaillant pour le NKVD, a assassiné Léon Trotski et aurait tué une vingtaine de ses partisans. Pendant la guerre d'Algérie, les services français en tant que la Main Rouge ont mené plusieurs centaines d'« actions homicides » contre des responsables du FLN et de l'OAS et contre leurs fournisseurs d'armes. Après les indépendances, des dictatures comme celle de Saddam Hussein en Irak, du régime de la Corée du Nord ont aussi pratiqué la liquidation de leurs opposants à l'étranger.

d-Terrorisme économique

Le concept de terrorisme économique est le plus souvent utilisé de façon controversée pour associer le terme « terrorisme » à un pays, une entreprise ou un groupe accusé de pratiques abusives.

Il est utilisé de façon plus strictement définie pour désigner une tentative de déstabilisation économique par un groupe, plus précisément, le Centre de politique de sécurité de Genève a défini en 2005 le terrorisme économique de la façon suivante :« Contrairement à la "guerre économique", qui est menée par des États contre d'autres États, le "terrorisme économique" serait mené par des entités transnationales ou non-gouvernementales. Elle supposerait des actions variées, coordonnées et sophistiquées, ou des actes massifs de déstabilisation pour désorganiser la stabilité économique et financière d'un État, d'un groupe d'États ou d'une société (telle une société occidentale à l'économie de marché) pour des motifs idéologiques ou religieux. Ces actions, si menées, pourraient être

¹ www.larousse.fr/dictionnaires/francais.

² Depuis les années 1990, le terrorisme islamiste a pris une place croissante sur la scène internationale. Ses auteurs le justifient notamment comme une réponse apportée à une situation politique, son objectif est une sorte de démonstration de force contre des États où le pouvoir religieux extrémiste tente de renverser les gouvernements.

violentes ou non. Elles pourraient avoir des effets immédiats ou infliger des effets psychologiques qui à leur tour peuvent avoir des conséquences économiques.»

e- « Cyber terrorisme »

L'influence de plus en plus grande des réseaux informatiques dans l'activité des populations et des États et leur abaissement par des « cyber attaques » a fait naître l'idée d'un possible « cyber terrorisme ».

Le conflit qui oppose l'Inde et le Pakistan se reporte régulièrement sur Internet depuis 2001, et se manifeste à travers l'effacement de certains sites Internet et par la diffusion de virus informatiques.

Le National Center for Digital Intrusion Response (NCDIR) a été fondé en 2007 par le FBI avec un budget de soutien de 3 millions de dollars pour traiter le problème de la cybercriminalité. L'objectif est de protéger le cyber infrastructure des États-Unis.

3-Extention du terrorisme à d'autres crimes

a-Terrorisme et crime de guerre

Répliquer à l'interrogation de savoir si le terrorisme constitue un crime de guerre- un problème de droit international qui a été rudement débattu au sein de la doctrine- revient à résoudre l'énigme, l'épineuse équation de la nature même du terrorisme, puisque le crime de guerre ne se définit a priori que par rapport à une situation de guerre ou plus exactement de conflit armé¹ La terminologie usitée par le droit international est celle de conflit armé. Les Conventions de Genève de 1949 et les textes subséquents préfèrent le terme de conflit armé à celui de guerre). De la qualification juridique de conflit armé dépendra en retour le corpus de règles applicables en la matière : il s'agit ici- on le sait déjà- du droit des conflits armés ou le droit international humanitaire ou encore le jus in Bello. La question se pose alors de savoir si le terrorisme est un conflit armé au sens des règles du jus in Bello. D'un point de vue théorique, la question garde toute son importance quand on sait que dans le cadre particulier du conflit armé, la belligérance- et donc l'usage de la force armée par les combattants, dans une mesure définie- est légal.

D'un autre point de vue, celui-là plus pragmatique, la question prend toute son importance, dans le contexte particulier des attentats du 11septembre 2001, lesquels ont souvent été qualifiés d' « actes de guerre ». Mais le contexte de conflit armé- condition première du crime de guerre- était-il avéré en l'espèce ? Rien n'est certain⁷⁸. Nous sommes donc invités à réfléchir sur le terme de conflit armé en droit international. A défaut de fournir une définition tangible du conflit armé- en raison notamment, de l'absence de définition du seuil à partir duquel une violence considérée peut être qualifiée de conflit armé, (on va procéder par lune définition à partir de la négation) le DIH propose des critères de base sans lesquels on ne saurait parler de conflit armé. En effet, un conflit armé suppose au moins l'existence de deux parties identifiables, ce qui n'est pas le cas des

¹ La terminologie usitée par le droit international est celle de conflit armé. Les Conventions de Genève de 1949 et les textes subséquents préfèrent le terme de conflit armé à celui de guerre.

terroristes qui opèrent généralement dans la clandestinité, n'ont pas de signes distinctifs et ne portent pas les armes ouvertement.

En définitive, les confusions entretenues entre le terrorisme et les autres crimes graves répréhensibles par le droit international nécessite de spécifier l'infraction en question.

b-Terrorisme et résistance

On distingue le terrorisme des actes de résistances sur des critères techniques ou tactiques :

En effet, les résistants s'attaquent à des "cibles" précises, ils détruisent des moyens militaires afin d'enrayer l'effort de guerre ennemi (*par exemple : sabotage des voies ferrées ou destruction de convois, qui permettaient l'acheminement de vivres, de munitions et de carburant aux soldats allemands sur le front de l'est*) ; les résistants ne tuent pas au hasard, et encore moins des civils (*non-combattants*), ils ciblent des autorités militaires ou administratives ennemies, toujours dans le but de décapiter le potentiel d'effort de guerre d'un ennemi. Les résistants peuvent également organiser l'assassinat de « collaborateurs », et cela dans le but de contrer les actions de l'ennemi¹ Jacques Derrida rappelle de manière précise que la définition du terrorisme dépend de la possibilité de distinguer différents types de guerres, d'actions armées et de combattants, conformément aux analyses de Carl Schmitt qui font référence en la matière. Il précise :« Une lecture critique de Carl Schmitt, par exemple, serait fort utile [...] pour prendre en compte, aussi loin qu'il est possible, la différence entre la guerre classique (confrontation directe et déclarée entre deux États ennemis, dans la grande tradition du droit européen), la « guerre civile » et la « guerre des partisans » (dans ses formes modernes, encore qu'elle apparaisse, Schmitt le reconnaît, dès le début du XIXe siècle). »

Il est parfois difficile de distinguer entre des actes de résistance et des actes de terrorisme car les différents termes renvoient à une forme de légitimité *supposée* des objectifs politiques qui justifierait en partie les actes de violence commis. La perception de cette légitimité varie largement selon les protagonistes et observateurs ce qui complique grandement l'établissement d'une définition objective et acceptée universellement de la notion de terrorisme.

Un cas d'autant plus complexe qu'il fait partie de l'actualité est celui de l'Irak, où diverses tendances de l'islam sont en guerre larvée et certains groupuscules armés recourent à des actes violents contre des civils irakiens ou étrangers. Se considérant résistants à l'occupation de leur pays par les États-Unis les auteurs de ces actes prétendent trouver dans

¹ Jacques Derrida rappelle de manière précise que la définition du terrorisme dépend de la possibilité de distinguer différents types de guerres, d'actions armées et de combattants, conformément aux analyses de Carl Schmitt qui font référence en la matière. Il précise :« Une lecture critique de Carl Schmitt, par exemple, serait fort utile [...] pour prendre en compte, aussi loin qu'il est possible, la différence entre la guerre classique (confrontation directe et déclarée entre deux États ennemis, dans la grande tradition du droit européen), la « guerre civile » et la « guerre des partisans » (dans ses formes modernes, encore qu'elle apparaisse, Schmitt le reconnaît, dès le début du XIXe siècle). »

ce statut la justification de leurs actions. Si par contre on refuse d'accorder ce statut de résistant, soit par déni de l'objectif politique (ne considérant pas que l'Irak soit *occupé*) soit parce qu'on considère que la violence extrême utilisée dépasse toute forme de justification, on parlera alors de ces actes de violence comme d'actes de terrorisme.

4-bilan d'une lutte sans fin contre le terrorisme

Quel bilan peut-on dresser de cette décennie de « guerre contre le terrorisme » ? A-t-elle permis d'en enrayer la machine ? En quoi reste-t-elle imparfaite ?

Un nombre étonnant de mesures ont été prises au cours des dix dernières années pour lutter contre le terrorisme identifié comme universel, alors que les actes terroristes se poursuivent à travers le monde, le chef de l'organe chargé de la lutte contre le terrorisme de l'ONU a souligné la nécessité pour tous les États membres d'adhérer aux traités internationaux mis en place pour lutter contre ce fléau¹.

Un comité de suivi de l'application de la résolution 1373² a été mis en place pour collecter les efforts déployés par les Etats pour l'application de ladite résolution, alors même que le Rapporteur de l'ONU sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste, Martin Scheinin, avait estimé que , quoi qu'elle ait été la justification du Conseil pour adopter cette résolution après les attentats de septembre 2001, la poursuite de son application des années plus tard ne peut être considérée comme une réponse appropriée à une menace spécifique à la paix et la sécurité internationale »³.

Selon lui, les obligations de notification imposées aux Etats membres par la résolution 1373 « sont désormais détachées d'une situation concrète de conflit prévu par le chapitre VII de la Charte de l'ONU et continuent de poser des risques pour la protection des droits de l'homme et la primauté du droit international ».

Pour le Rapporteur, il est « problématique d'imposer des obligations contraignantes permanentes pour des actes de terrorisme qui n'ont pas encore eu lieu, dans la mesure où « il n'existe pas de définition précise et universellement acceptée du terrorisme ».

Dans son rapport à l'Assemblée générale le mois dernier, le Rapporteur de l'ONU sur la protection des droits de l'homme dans la lutte antiterroriste avait également soulevé des problèmes avec le régime de sanctions d'Al-Qaida et des Taliban instauré par la résolution 1267 du Conseil de sécurité datant de 1999, comme un régime de sanction « intelligent, contre un groupe défini de personnes, pour une période limitée dans le temps et dans un espace délimité ».

« Alors que la résolution 1267 de 1999 peut être considérée comme une mesure temporaire d'urgence prise par le Conseil de sécurité, l'utilisation du chapitre VII de la Charte de l'ONU pour justifier le maintien d'une liste permanente de personnes et d'entités

1 -« Nous devrions être plus vigilants et résiliant que jamais et la lutte contre le terrorisme devrait rester une priorité pour la communauté internationale », a insisté l'ambassadeur de la Turquie auprès de l'ONU, Ertugrul Apakan, lors d'une réunion du Conseil de sécurité consacrée à cette question.

2 -Le texte adopté au lendemain des attentats du 11 septembre 2001 aux Etats-Unis.

3« La résolution 1373 de 2001 va au-delà des pouvoirs conférés au Conseil de sécurité et continue à poser des risques pour la protection d'un certain nombre de normes internationales relatives aux droits de l'homme », avait encore insisté Martin Scheinin dans son rapport annuel à l'Assemblée générale.

terroristes partout dans le monde, et pour créer une obligation juridiquement contraignante aux Etats membres de l'appliquer, va au-delà des pouvoirs du Conseil de sécurité », avait encore ajouté l'expert indépendant de l'ONU.

Conclusion

Ce sujet a beaucoup fait couler d'encre.....Après les derniers attentats terroristes survenus en France «Charlie Hebdo», fusillade de Montrougeon se demandera : quels sont les moyens de l'antiterrorisme en Europe ¹et dans le monde ? Il faut reconnaître que nul n'a réussi à éradiquer le terrorisme, que les différentes mesures prises ne sont pas aussi efficaces et qu'elles ne font que cacher la réalité d'un terrorisme qui continue à exister, et qui surtout peut continuer à frapper n'importe où et à n'importe quel moment.

¹ www.liberation.fr › Monde

Lecture de l'article 144 de la Constitution Marocaine de 2011

KARIM. CHEGGARI

Doctorant en Droit Public à la FSJES-Souissi
Université Mohammed V-Raba

INTRODUCTION GÉNÉRALE

Le législateur a prévu pour les collectivités territoriales une possibilité d'association afin de leur permettre d'atteindre plus aisément des objectifs dépassant les possibilités de chacune et touchant à des intérêts communs à plusieurs d'entre elles ; ce sont les syndicats de communes et les syndicats de provinces ou de préfectures¹.

Le régime juridique auquel sont soumis ces syndicats est pratiquement identique² ; le dahir de 1963 sur l'organisation provinciale³ a dans l'ensemble purement et simplement repris les dispositions du dahir de 1960 relatif à l'organisation communale⁴.

Après cette phase préparatoire, une nouvelle étape opérant une profonde mutation dans l'histoire des collectivités locales marocaines est née des textes de 1976⁵.

Le dahir de 1976 relatif à la réforme communale de 1976⁶ a repris les mêmes dispositions des dahirs de 1960 et 1963.

Avec la réforme constitutionnelle de 1992⁷, la région devient une collectivité locale dans la mesure où l'article 94 de la Constitution de 1992 a prévu que : « Les collectivités locales du Royaume sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes... ».

La loi qui fixe son organisation et ses attributions est intervenue le 2 avril 1997⁸. Cette loi a consacré ses articles 61 à 64 dans son Titre VI intitulé : « La coopération interrégionale : les comités interrégionaux de coopération ».

L'intronisation de Mohammed VI, le 30 juillet 1999, va marquer une nette rupture avec le style politique qui a dominé jusqu'ici⁹. La volonté de changement du nouveau règne est confirmée par le rapide limogeage de l'homme fort, qui aura marqué longtemps de son empreinte l'ère d'Hassan II, l'éternel Ministre de l'Intérieur- Driss BASRI- grand artisan et façonnier du paysage politique marocain¹⁰.

¹ GARAGNON Jean, ROUSSET Michel : « Droit administratif Marocain », Editions la Porte, Rabat, 1^{ère} édition, 1970, p.99.

² Ibid.

³ Dahir n° 1-63-273 du 22 rebia II 1383 (12 septembre 1963) relatif à l'organisation des préfectures, des provinces et de leurs assemblées, B.O n° 2655 du 13 septembre 1963, p.1469.

⁴ Dahir n° 1-59-315 du 28 hija 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, B.O n° 2487 du 24 juin 1960, p.1230.

⁵ BASRI Driss : « La politique de décentralisation au Maroc », in Édification d'un Etat moderne : Le Maroc de Hassan II, Ouvrage collectif sous la direction de : D.BASRI- A.BELHAJ- M.J ESSAÏD- A.LAROUÏ- A.OSMAN- M.ROUSSET, Éditions ALBIN Michel, Paris, 1986, p.119.

⁶ Dahir portant loi n° 1-76-583 du 5 chaoual 1396 (30 septembre 1976) relatif à l'organisation communale, B.O n° 3335 bis du 6 chaoual 1396 (1er octobre 1976), p.1051.

⁷ Dahir n° 1-92-155 du 11 rebia II 1413 (9 octobre 1992) portant promulgation du texte de la Constitution révisée, B.O n° 4173 du 23 rebia II 1413 (21 octobre 1992), p.420.

⁸ Dahir n° 1-97-84 du 23 kaâda 1417 (2 avril 1997) portant promulgation de la loi n° 47-96 relative à l'organisation de la région, B.O n° 4470 du 24 kaâda 1417 (3 avril 1997), p.292.

⁹ BRAHIMI Mohamed : « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », Publications de la REMALD, Série « Thèmes actuels », n° 65 bis, 2010, p.147.

¹⁰ Ibid.

Le Roi Mohammed VI affirme très tôt sa volonté de rompre avec cette pratique qui ternit l'image du pays et entretient la désaffection de l'opinion et le discrédit des acteurs et de l'action politique¹.

C'est dans ce contexte que la loi n° 78.00 portant charte communale² et la loi n° 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales³ ont été promulguées.

Cette vaste réforme représente la réalisation d'un souhait de Feu Sa Majesté le Roi HASSAN II- que dieu ait son âme-, père fondateur de la décentralisation marocaine, et la concrétisation d'un chantier fondamental prôné par Sa Majesté Mohammed VI- que Dieu l'assiste- pour améliorer la gouvernance locale, en vue d'en faire un réel levier de promotion du développement⁴.

Elle émane aussi de la pratique et de l'ensemble des recommandations issues des différents Colloques Nationaux des Collectivités Locales, ainsi que des idées des édiles locaux et de tous ceux qui s'intéressent à la chose publique locale⁵.

Quant aux objectifs assignés à la nouvelle Charte Communale, ils sont de deux ordres :

➤ Des objectifs politiques : C'est la volonté de consolider la démocratie de proximité, de concrétiser le nouveau concept de l'autorité, d'asseoir une bonne gouvernance locale et d'améliorer le système de représentation et de participation des citoyens à la gestion des affaires locales⁶ ;

➤ Des objectifs économiques et sociaux : Il s'agit de la promotion du rôle de la commune, en matière de développement, d'économie territoriale et d'aménagement de l'espace, de renforcement de sa capacité d'intervention dans les secteurs sociaux, pour atténuer les déficits relevés en ce domaine et lutter contre les disparités économiques et sociales⁷.

Désormais, on ne parle plus de syndicats de communes ou provinces dans la mesure où ceux-ci ont été supprimés et remplacés par les groupements de communes, les groupements de préfectures ou provinces qui ont permis la réunion des collectivités locales de catégories différentes⁸.

En l'année 2008, un nouveau processus de réflexion et de débat est lancé par le ministère de l'intérieur avec un objectif précis : celui de la révision de la charte communale de 2002. Sur la base d'un diagnostic réalisé par le ministère, trois thèmes ont

¹ Ibid.

² Dahir n° 1-02-297 du 25 reheb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, B.O n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21 novembre 2002), p.1351.

³ Dahir n° 1-02-269 du 25 reheb 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales, B.O n° 5058 du 16 ramadan 1423 (21 novembre 2002), p.1370.

⁴ Principales Innovations de la nouvelle charte communale, in la lettre des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, DGCL, numéro spécial à l'occasion de la rencontre des collectivités locales, 12-13 décembre 2006, p.10.

⁵ Ibid.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ ZAIR Tarik : « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », Thèse pour le Doctorat en Droit public, Université des Sciences Sociales Toulouse I, le 15 février 2006, p.84.

fait l'objet de discussions et recommandations au sein de huit ateliers régionaux : la gouvernance, les services publics locaux, le patrimoine communal. Suite à ces travaux, un projet de loi modifiant la charte communale a été présenté au Parlement qu'il a adopté¹.

La loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale², a introduit de nombreuses innovations ayant pour but d'améliorer la gouvernance locale, de renforcer la gestion du développement local et de promouvoir les instruments du partenariat et de la coopération décentralisée³.

Ces réformes ont également porté sur les finances locales⁴.

Le 1^{er} Juillet 2011, les citoyens en âge de voter ont approuvé par référendum une nouvelle constitution⁵ dont la préparation avait été annoncée par le discours du Roi Mohammed VI le 9 mars 2011⁶.

Ce texte a consacré 12 articles dans son Titre IX intitulé « régions et autres collectivités territoriales ».

L'article 144 de la Constitution Marocaine de 2011 énonce que : « Les collectivités territoriales peuvent constituer des groupements en vue de la mutualisation des moyens et des programmes. ».

De ce fait, la question essentielle qui mérite d'être posée est de savoir comment la Constitution Marocaine de 2011 a traité la constitution des groupements de collectivités territoriales et quelles sont les perspectives de ces groupements ?

Partant de cette question, nous traiterons successivement :

- I. La constitution des groupements de collectivités territoriales
- II. Les perspectives des groupements

I. La constitution des groupements de collectivités territoriales

La nouvelle constitution Marocaine a constitué un tournant historique et déterminant dans le processus de parachèvement de la construction de l'Etat de droit et des institutions démocratiques⁷.

La constitution des groupements de collectivités territoriales repose sur le principe de solidarité (A), et le principe de libre administration (B).

A. Le principe de solidarité

¹ HARSİ Abdallah : « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale », REMALD, n° 84-85, Janvier- Avril, 2009, p.17.

² Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale, telle que modifiée et complétée, B.O n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009), p.331.

³ BOUACHIK Ahmed : « La régionalisation : Un nouveau mode de gouvernance territoriale », Publications de la REMALD, Série « Thèmes actuels », n° 67, 2010, p.72.

⁴ Dahir n° 1-09-02 du 22 safar 1430 (18 février 2009) portant promulgation de la loi n°45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales et de leurs groupements, B.O n° 5714 du 7 rabii I 1430 (5 mars 2009), p.339.

⁵ ROUSSET Michel : « Présentation », in La Constitution Marocaine de 2011 : Analyses et commentaires, L.G.D.J, Paris, 2012, p.3.

⁶ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaâbane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O n° 5964 bis du 28 chaâbane 1432 (30 juillet 2011), p.1902.

⁷ CHEGGARI Karim : « Les apports de la nouvelle Constitution Marocaine en matière de décentralisation territoriale », publié sur le site électronique www.marocdroit.com, 9 Février 2012, p.2.

Refusant fermement la disparité socio-économique régionale, le Roi demandait à la Commission Consultative de Régionalisation, dans son discours du 3 janvier 2010, la consécration du principe de solidarité¹. Il y est lu que « (...) la régionalisation ne doit pas réduire à une simple redistribution des compétences entre le centre et les régions. Elle « (...) ne sera équilibrée et n'aura une portée nationale que si l'exploitation optimale par chaque région de ses atouts et potentialités propres, s'opère en corrélation et en concomitance avec la mise en place des mécanismes efficaces de solidarité, incarnant la complémentarité et la cohésion interrégionales dans un Maroc Uni ».

La constitution des groupements de collectivités territoriales repose également sur le principe de libre administration.

B. Le principe de libre administration

Ce principe demeure l'une des bases de l'organisation régionale et territoriale dans notre pays. Celui-ci suppose le pouvoir de décider librement la nature et les procédés de mise en œuvre des interventions économiques.

L'objectif ultime du principe de libre administration selon le doyen FAVOREU Louis est de protéger la liberté des pouvoirs décentralisés contre l'Etat, les établissements publics et même contre les collectivités territoriales².

La concrétisation des apports constitutionnels en matière de constitution des groupements de collectivités territoriales exigent la prise de certaines mesures d'accompagnement.

II. Les perspectives d'évolution

La Constitution de 2011 marque une reconfiguration profonde de la décentralisation dominée essentiellement par une orientation vers la régionalisation³. Elle accorde, en le faisant, aux collectivités décentralisées, outre la reconnaissance constitutionnelle, un statut juridique complet dont l'objectif premier est de leur offrir les garanties indispensables à l'expression de leur liberté action⁴. Son titre IX intitulé : « Des régions et des autres collectivités territoriales » tente, en effet, de fonder les piliers d'un nouveau statut constitutionnel dédié aux acteurs décentralisés.

La concrétisation des avancées constitutionnelles en matière de décentralisation nécessitent l'introduction de nouveaux modes de management financier et administratif (A), et la promotion de l'utilisation des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication (B).

¹ PAUL BLANC François : « La régionalisation et la Constitution de 2011 : genèse et prospective », in la Constitution Marocaine de 2011 : Analyses et commentaires, L.G.D.J, Paris, 2012, p.325.

² FAVOREU Louis : « Libre administration et principes constitutionnels », in libre administration des collectivités locales, Economica, Paris, 1984, p.69.

³ ZAÏR Tarik : « Le nouveau statut des collectivités territoriales », Publications de la REMALD, Série « Thèmes actuels », n° 82, 2013, p.185.

⁴ Ibid.

A. L'introduction de nouveaux modes de management financier et administratif

La bonne gestion financière est censée être un instrument stratégique de la bonne gouvernance dans le cadre des mutations opérées au sein du système productif mondial marqué par l'importance accordée à la transparence et à la production fiable de l'information¹.

À ce titre, le professeur SAMUELSON, prix Nobel des sciences économiques, a affirmé : « Nous vivons à l'âge des machines mais nous vivons aussi et c'est à peine moins important à l'âge des comptes »².

En effet, les réformes et les innovations introduites dans plusieurs pays consistent à rendre la gestion budgétaire plus intelligente et intangible. Dans ce sens, le système budgétaire marocain a connu des évolutions régulières, telles que, l'intégration du processus des dépenses de fonctionnement et des investissements, l'amélioration du système d'information et de comptabilité, le caractère de plus en plus exhaustif du budget et l'extension du pouvoir législatif³.

L'ancrage des réformes menées par la Constitution de 2011 en matière de décentralisation territoriale nécessite la promotion de l'utilisation des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication.

B. La promotion de l'utilisation des Nouvelles Technologies d'Information et de Communication

Les nouvelles technologies de l'information et de la communication peuvent jouer un rôle essentiel dans le changement au sein de la collectivité territoriale, de ce fait plusieurs applications sont à retenir⁴.

Les avantages que peut tirer l'administration des Technologies d'Information et de Communication sont assez nombreux, les plus importants sont liés à cette nouvelle forme de gouvernance qui a émergé avec l'essor qu'a connu l'utilisation des Technologies d'Information et de Communication dans le domaine de la gestion des affaires publiques⁵. En termes concrets, les Technologies d'Information et de Communication permettent à l'administration, d'améliorer ses méthodes de travail et ses prestations et sa cadence de travail, de mieux de s'informer et communiquer, d'établir des relations de confiance avec ses usagers et partenaires et, à réduire ses coûts⁶.

¹ FIKRI Mostapha : « La bonne gouvernance administrative au Maroc : Mission possible », Edition Espace Art & Culture, 2005, p.316.

² HARAKAT Mohammed : « Le concept de gouvernance au Maroc : signification et pertinence », in Du gouvernement à la gouvernance, REMAD, 2004, p.14.

³ FIKRI Mostapha : « La bonne gouvernance administrative au Maroc : Mission possible », op.cit, p.317.

⁴ EL CHEDDADI Abdellatif : « La gouvernance territoriale à la lumière de la nouvelle charte communale », Publications de la REMALD, Collection «Thèmes actuels», n° 84, 2013, p.297.

⁵ HAMMOUMI Mohamed : « L'e-gouvernement et la réforme de l'administration : Quelle articulation », Publications de la revue du droit, Collection Les connaissances juridiques et judiciaires, Dar Nachr Al Maârif, 2014, p.210.

⁶ Ibid.

CONCLUSION GÉNÉRALE

En *grosso modo*, on constate que la Constitution Marocaine de 2011 a réalisé une mutation profonde en matière de constitution des groupements de collectivités territoriales dans la mesure où elle a consacré des principes très avancés à savoir les principes de solidarité et de libre administration.

Ces apports nécessitent la prise d'un certain nombre de mesures pour les incarner d'une bonne manière.

L'immigration : Enjeux régionaux et politique marocaine d'immigration

Prof : LATIFA ELCADI- FPJ

Introduction

« Si les richesses ne vont pas là où sont les hommes, les hommes vont naturellement là où sont les richesses ». Cette affirmation d'Alfred Sauvy est particulièrement vraie en méditerranée.

L'enjeu de l'immigration occupe, en effet, une place centrale dans les relations euro- méditerranéennes car il soulève à lui seul, au-delà de ses implications économiques et politiques, des enjeux de cultures et de civilisations avec toutes ses répercussions à terme sur la stabilité et la sécurité des sociétés européennes.

Au cours de l'histoire, les migrations ont toutefois favorisé l'échange et l'essor des sociétés méditerranéennes ; « le blé et le pain, comme disait Fernand Braudel, ont toujours été les sempiternels tourments de la méditerranée, les personnages décisifs de son histoire¹ ».

Ces deux éléments ont, de tout temps, été à l'origine des migrations qui ont jalonné l'espace méditerranéen. Ce caractère nomade a été un trait essentiel de la condition méditerranéenne depuis l'époque phénicienne et carthaginoise pendant laquelle le Sud méditerranéen a été une métropole prospère.

Ces flux humains ont été largement et pendant une longue époque orientés du Nord vers le Sud de la méditerranée. Les colonisations avec leurs flux humains ont favorisé l'émigration d'une rive à une autre, ce qui a renforcé davantage les contacts culturels et humains mais aussi économiques et politiques entre les peuples de la région.

Après la 2^{ème} guerre mondiale cependant, ces mouvements migratoires se sont inversés (du Sud vers le Nord) et ont considérablement contribué à la croissance économique des pays européens. L'immigration est même devenue un phénomène structurel de l'espace méditerranéen qui a coïncidé avec l'essor économique des pays de la communauté européenne nouvellement créée (Traité de Rome 1957).

Cette situation a duré jusqu'aux années 70. Après les pays européens ont durci leur politique migratoire notamment avec l'élargissement à l'Espagne et au Portugal. Plus tard, avec l'adhésion des anciens pays de l'Est, l'espace européen s'est davantage fermé aux migrations maghrébines et africaines.

Notre propos n'est évidemment pas de revenir sur ces diverses péripéties mais de relever les traits saillants de la migration Sud Nord et ses effets sur les pays concernés.

¹ F. Braudel, la méditerranée, Paris, Flammarion, 1985, p 41.

Aussi, traiterons-nous dans cette communication, en premier lieu, de la migration en tant que composante essentielle des rapports euro-méditerranéens et en second lieu, nous examinerons la politique marocaine en matière d'immigration.

I-La migration : Elément essentiel des rapports euro-méditerranéens.

Les immigrations ont toujours constitué un élément de brassage culturel, humain et social entre les deux rives de la méditerranée. En raison de l'incapacité du marché du travail local à absorber la main d'œuvre, les cadres et les diplômés nationaux, ces derniers ont été obligés de chercher du travail et de s'épanouir sous d'autres cieux .

A- L'évolution récente des flux migratoires

Les raisons qui expliquent ces flux humains importants du Sud et de l'Est vers le Nord, résident d'une part dans l'appel des Etats européens au lendemain de la 2^{ème} guerre mondiale à une main d'œuvre étrangère, notamment maghrébine, pour travailler dans ses usines.

Et d'autre part, la recherche personnelle du travail étant donné le chômage qui sévit dans les pays d'origine, ou bien enfin pour des raisons politiques, des personnes fuyant des régimes répressifs.

Ces nouvelles migrations touchent les pays comme l'Espagne, l'Italie ou la France, autrefois pays d'émigrations mais devenues aujourd'hui une importante destination d'immigrés.

Les flux migratoires ont toujours été difficiles à maîtriser, aujourd'hui plus qu'hier. Mais l'évolution récente a sans doute révélé les limites inhérentes des politiques préconisées en la matière.

L'immigration a, ces dernières années, connu une explosion massive devenant un problème crucial qui empoisonne les rapports entre l'Europe et les pays du sud méditerranéen.

Pour être envisagée de façon cohérente, la politique européenne d'immigration doit prendre en considération une réalité globale qui, avouons le, est très compliquée. Cette réalité est caractérisée par des problèmes de toutes sortes économiques, sociaux, politiques, sécuritaires.

L'observation attentive de la réalité nous permet de constater l'arrivée massive des réfugiés et d'immigrés notamment des pays où sévit une grande instabilité politique comme la Syrie ou la Libye ou encore les pays d'Afrique subsaharienne. Le point commun est la fuite de la guerre et des conflits meurtriers d'origines diverses (religieux, politiques, ethniques).

En effet, la situation de crise que vivent ces pays a contraint leurs ressortissants à se déverser sur les pays voisins. Ces derniers ne sont pas exempts de problèmes internes. C'est le cas de la Turquie qui, étant limitrophe des zones de conflits a été littéralement inondée de réfugiés.

La crise profonde que vivent ces pays est liée à la structure de leurs économies, aux malaises sociaux, ethniques et religieux persistants mais aussi à la crise démographique.

L'évolution de la politique européenne d'immigration a connu de nombreux développements et est passée par plusieurs phases :

- 1ère phase : au cours des années 1970, la politique européenne d'immigration avait pour but de faire face à des besoins énormes en main d'œuvre et se caractérisait généralement par une grande flexibilité. En encourageant le regroupement familial. C'est la période où le marché du travail déterminait les options de politique d'immigration.

- la 2ème phase a mis en exergue la nécessité d'une intégration plus profonde des migrants dans la vie des sociétés d'accueil.

- la 3ème phase a connu la mise en place des dispositifs dont le but est de faire face aux pressions migratoires des pays du Sud et de l'Est. Confrontés aux problèmes des demandes d'asile de l'immigration clandestine, les Etats européens tentent de mettre en place des instruments de contrôle à l'entrée. C'est une période d'harmonisation des politiques migratoires et de concertation entre les Etats européens pour élaborer des accords qui consacrent la fermeture de l'Espace européen (Europe Forteresse).

L'accord de Schengen, signé le 14 juin 1985, s'inscrit dans cette logique. Par cet accord, les Etats signataires « s'engageaient à lever les obstacles à la libre circulation, à mettre en commun les problèmes de sécurité et d'immigration avec le souhait d'arriver à une harmonisation des politiques et des législations ».

L'accord de Schengen a, en effet, inauguré des politiques plus restrictives en mettant en place d'une part le contrôle des frontières à la circulation des personnes d'autre part le système d'information Schengen (SIS) et enfin l'entraide judiciaire internationale.

L'immigration n'est pas simplement un mouvement de personnes d'une région vers une autre. Elle représente des enjeux autrement importants ; économiques, sociaux culturels, sécuritaires...

B- Enjeux régionaux de l'immigration

L'immigration clandestine fait partie de ces phénomènes qui cristallisent des dimensions politiques, économiques, culturelles, sécuritaires...

Jusqu'aux années 1970, le besoin en main d'œuvre des pays d'Europe, s'accompagnait de politiques libérales visant à encourager l'immigration vers ces pays (facilités d'installation, regroupement familial, allocations...).

Cependant, depuis la fin des années 70 et début des années 80, on a assisté au durcissement progressif des politiques d'immigration et du coup à une recomposition/ une refonte de l'espace migratoire européen notamment sous la pression de l'immigration clandestine.

En effet, en raison des problèmes socio économiques (chômage) ou politiques (insuffisance des droits de l'homme), la population du sud méditerranéen aspire à des conditions de vie meilleures et va naturellement les chercher ailleurs quitte à prendre l'aventure risquée de l'immigration clandestine.

A la même époque, les pays européens sont confrontés à des crises économiques (insuffisance de la croissance), sociales (montée du chômage), politiques (montée des mouvements d'extrême droite) sécuritaires (terrorisme). Face à ces problèmes, ces pays se sont repliés sur eux même par des politiques restrictives de l'immigration.

Un autre genre d'immigration doit aussi être appréhendé car il constitue l'illustration d'un malaise allant crescendo ; il s'agit de l'immigration des compétences. C'est un problème structurel d'une très grande gravité car il se traduit par un appauvrissement des pays du sud en termes de compétences de l'élément humain. Les pays d'accueil ont, ces dernières années, instauré un système dit d'immigration sélective. Ce système signifie que le futur immigré doit posséder de hautes compétences techniques (ex : informatique, ingénieurs, médecins...) avant de prétendre rejoindre le sol européen.

En fait, la mobilité des compétences du sud vers le nord doit être perçue dans un contexte de mondialisation. Les migrants constituent, de plus en plus, des acteurs anonymes de la mondialisation : transgression des frontières étatiques, transferts de fonds, contribution au développement des pays d'origine, construction de réseaux transnationaux, pluralité des nationalités, des références et des choix. L'individu reprend place dans le système international, comme l'avait déjà perçu Grotius en son temps. Parfois même, on parle de « citoyens du monde ».

Les nouvelles mobilités, à l'échelle mondiale, sont caractérisées par la diversification des profils de migrants : féminisation, classes moyennes urbaines, mineurs isolés, exode des cerveaux, mouvements de commerçants et d'hommes d'affaires, réseaux mafieux, mais aussi des « bras » dans les services demandeurs de main d'œuvre, venus tenter leur chance malgré la fermeture des frontières. Les zones de départ et d'accueil changent également de profil en ce sens que certains pays étaient traditionnellement des pays émetteurs sont devenus des pays récepteurs d'immigration comme le Brésil, le Maroc.

L'importance de l'immigration comme composante des relations euro-méditerranéennes découle également du fait que les conflits que connaît actuellement la région engendrent aussi des flux importants de migrants et de réfugiés lancés sur les routes (la crise syrienne ou libyenne...). L'immigration maghrébine notamment, en Europe est relativement ancienne. Elle a connu des mutations importantes au cours des dernières décennies. Elle concerne essentiellement le Maroc, l'Algérie et la Tunisie.

Cette situation exige de la part des pays récepteurs en l'occurrence les Etats de l'UE et émetteurs (les pays du Sud - Est méditerranéen) de réfléchir ensemble sur le statut de ces immigrés et sur les moyens de préserver leurs droits.

En effet « les pouvoirs publics et privés dans les pays européens ont pratiqué, jusqu'à un passé récent, une simple politique de pays importateurs de mains d'œuvre destinée à travailler momentanément sans prendre en considération la question d'accueil dans toutes ses dimensions, et l'aspect structurel de cette présence car il ne s'agit pas d'une simple force de travail, mais de personnes avec leur histoire, leur dignité, leur culture, leurs espoirs, leur identité¹ ». L'immigration joue un rôle essentiel dans la consolidation des relations entre les peuples et sa contribution au développement des pays d'origine. En effet, les immigrés doivent être considérés comme des agents du développement et de coopération en raison des flux financiers, des transferts de technologie, de biens et du savoir-faire. Ils doivent aussi être perçus comme des facteurs de rapprochement.

Mais malheureusement, cet aspect a toujours été méconnu car les pays d'origine ont, pendant longtemps, agi dans l'indifférence totale au devenir de leurs ressortissants, une fois sur le territoire européen. Du côté des pays d'accueil, elle reste perçue de manière négative par une grande partie des décideurs politiques et de l'opinion publique en Europe. Elle est même devenue un enjeu électoral important comme en France, Belgique ou les Pays-Bas.

C'est la raison pour laquelle de nombreuses mesures restrictives ont été prises ces dernières années par les pays d'accueil pour limiter les flux migratoires.

L'immigration a, ces dernières années pris des proportions alarmantes car en raison de l'instabilité de nombreux pays africains, ce sont les immigrés subsahariens, qui se dirigent vers l'Europe via le territoire marocain.

Le Maroc qui était un pays de transit est devenu une terre d'accueil pour ces immigrés subsahariens. L'immigration a, de ce fait, pris un aspect plus sécuritaire et moins humanitaire notamment avec la recrudescence du danger terroriste dans les pays du Sahel, au Maghreb ou au moyen orient.

II- Le Maroc : pays d'immigration ?

D'emblée, on a constaté ces dernières années que le Maroc est passé du statut de pays émetteur ou de transit à un pays d'accueil des immigrants.

En effet, de pays d'émigration, dans les années 60, à un pays de transit, depuis les années 90, le Maroc est rapidement devenu un pays d'immigration. Sous la pression de facteurs économiques et politiques, le Maroc est aussi devenu un pays récepteur d'émigrés notamment en provenance des pays de l'Afrique subsaharienne. C'est ainsi que le Maroc a opté pour une nouvelle politique migratoire tendant à faire face aux flux humains incessants.

¹ A. Belguendouz, L'émigration : élément de rupture ou facteur de partenariat entre le Maghreb et l'Europe des douze, Annale du Centre d'Etudes Stratégiques, Rabat, 1990-1992, N°4-5, p 155 et s.

Selon le rapport du CNDH¹ « situé en Afrique, un continent confronté aux défis du développement et régulièrement secoué par des crises politiques et des conflits armés, le Maroc ne peut rester à l'écart des conséquences de cette situation troublée et probablement durable. Enfin, le Maroc subit incontestablement les effets de la politique drastique de contrôle par l'Europe de ses frontières extérieures. Pour toutes ces raisons, le Maroc est devenu à son tour une terre d'asile et d'installation durable de migrants. Il accueille ainsi une immigration de travail régulière, un nombre relativement important d'étudiants étrangers, des migrants en situation irrégulière, « en transit » souvent depuis de longues années et enfin, des demandeurs d'asile et des réfugiés ».

Malgré les nombreux risques sécuritaires le Maroc a opté pour une politique migratoire plus souple et plus volontariste en accordant la reconnaissance officielle de l'intégration sociale des sans-papiers africains résidant sur son territoire.

Quels sont les principaux éléments de cette nouvelle politique et quelle serait sa portée ?

A. Les mesures de régularisation des immigrés

Etant depuis de nombreuses années une terre d'asile pour un grand nombre de réfugiés et immigrés, le Maroc s'est doté en 2003², d'une loi sur l'entrée et le séjour des étrangers, l'émigration et l'immigration irrégulière. Ce texte a été suivi en 2007(20 juillet 2007) de la signature d'un accord de siège avec le HCR, lui déléguant l'examen et l'octroi des demandes d'asile. Parallèlement, et avec le soutien de l'Union européenne, une politique de contrôle des tentatives d'émigration irrégulière a été mise en place.

Cependant, pour le CNDH ces mesures étaient insuffisantes et ne prenaient pas en considération les droits de ces immigrés.

En effet, le CNDH considère que l'Etat marocain a parfaitement le droit de contrôler l'entrée et le séjour des étrangers sur son territoire mais « estime que les pouvoirs publics ne peuvent, dans l'accomplissement de ces missions, se soustraire aux dispositions constitutionnelles en matière de droits humains et de droits des étrangers, aux engagements internationaux contractés en vertu de la ratification de l'ensemble des instruments de protection des droits de l'Homme et notamment, le Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, la Convention contre la torture, la Convention des droits de l'enfant, la Convention pour l'élimination de toutes les formes de discrimination contre les femmes, la Convention internationale pour la protection des

¹ Conclusions et recommandations du rapport du CNDH : « Etrangers et droits de l'Homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle » ; juillet 2013.

² Loi 02-03 relative à l'entrée et au séjour des étrangers au Royaume du Maroc, à l'émigration et l'immigration irrégulières; Dahir du 11 novembre 2003 ; BO N°5162 du 20 novembre 2003.

droits de tous les travailleurs migrants et des membres de leurs familles et la Convention de 1951 relative aux réfugiés.¹»

En effet, au commencement, en septembre 2013, le Conseil national des droits de l'Homme (CNDH) a publié un rapport officiel critiquant la politique migratoire du Maroc, trop orientée sur la sécurité et inattentive aux droits des migrants.

Ce rapport s'accompagnait d'un certain nombre de recommandations politiques, dont le droit d'asile et la régularisation des migrants d'origine africaine et européenne en situation irrégulière. Ce rapport a été soumis à l'approbation du Roi mettant par là même en mouvement une réforme d'une grande envergure. Puis, une commission ministérielle restreinte a été chargée de mettre au point une nouvelle politique migratoire.

Dans son rapport thématique² relatif à la situation des migrants et des réfugiés au Maroc, le CNDH appelle les pouvoirs publics, l'ensemble des acteurs sociaux et les pays partenaires du Maroc à prendre acte des nouvelles réalités ayant trait à cette question et à agir en commun pour l'élaboration et la mise en œuvre de cette politique publique.

Le CNDH a préconisé, en matière de migration, la mise en œuvre d'une véritable politique publique protectrice des droits des immigrés, basée sur la coopération internationale et associant la société civile. Le CNDH recommande, à cet effet, que cette politique intègre quatre grandes composantes concernant la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile, les étrangers en situation administrative irrégulière, la lutte contre la traite des personnes et les étrangers en situation régulière.

Ainsi, la "nouvelle politique marocaine d'immigration" se déclinera en un plan d'action opérationnel autour de quatre axes essentiels du rapport du Conseil National des Droits de l'Homme (CNDH) et sera mise en œuvre selon une démarche d'association avec cette institution et de concertation avec l'ensemble des autres acteurs concernés.

Ceci étant, quelles sont les mesures préconisées dans le cadre de cette nouvelle politique migratoire ?

La campagne exceptionnelle de régularisation des sans-papiers, qui a eu lieu du 1er janvier au 31 décembre 2014, concerne tous les immigrés en situation irrégulière au Maroc.

Les candidats concernés sont :

- Les étrangers conjoints de ressortissants marocains justifiant d'au moins 2 ans de vie commune.

¹ Rapport CNDH « Etrangers et droits de l'Homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle » septembre 2013.

² Rapport CNDH « Etrangers et droits de l'Homme au Maroc: pour une politique d'asile et d'immigration radicalement nouvelle » septembre 2013.

- Les étrangers conjoints d'autres étrangers en résidence régulière au Maroc et justifiant d'au moins 4 ans de vie commune.
- Les enfants issus des deux cas susvisés.
- Les étrangers disposant de contrats de travail effectifs d'au moins 2 ans
- Les étrangers justifiant de 5 ans de résidence continue au Maroc.
- Les étrangers atteints de maladies graves et se trouvant sur le territoire national avant le 31 décembre 2013.

C'est ainsi que l'opération de régularisation des immigrés africains a démarré en septembre 2013. Elle concerne des milliers de personnes en situation irrégulière entrés clandestinement sur le territoire marocain. Pour accompagner l'application de ces nouvelles mesures, une Commission nationale de recours pour la régularisation des migrants en situation administrative irrégulière a été instituée le 27 juin 2014 sous la houlette du Conseil national des droits de l'Homme (CNDH). Son installation s'inscrit en droite ligne des dispositions constitutionnelles, des orientations royales concernant la nouvelle politique migratoire du Maroc et des recommandations du rapport du CNDH sur l'asile et l'immigration. Elle s'insère aussi dans le cadre des initiatives prises depuis septembre 2013 dans ce domaine, dont l'ouverture du bureau des réfugiés et des apatrides.

Cette opération exceptionnelle de régularisation des migrants en situation irrégulière a permis aussi la mise à niveau de l'arsenal juridique relatif au trafic des êtres humains, à l'asile et à l'immigration. Parallèlement et pour accompagner cette vaste campagne, un certain nombre de conventions de partenariat ont été signées par le ministère chargé des Marocains résidant à l'étranger et des affaires de la migration et plusieurs départements ministériels et associations, dans le but de soutenir la mise en œuvre de la politique d'intégration des migrants dont la situation a été régularisée et les demandeurs d'asile ayant reçu le statut de réfugiés.

Ces conventions s'articulent autour de questions aussi cruciales comme l'éducation formelle et non formelle, le soutien et l'accompagnement dans le domaine de l'intégration et de l'enseignement de la langue, de la culture marocaine et de l'intégration culturelle, économique, sociale et de l'auto-emploi au profit des femmes immigrées.

Réussir cette entreprise d'envergure n'est pas chose évidente. Le Maroc accueille, en effet, des ressortissants de 96 pays et que 93% des dossiers concernent les ressortissants de 15 nationalités, notamment le Sénégal, le Nigéria, la Côte d'Ivoire, la Guinée, le Congo, le Mali et la Mauritanie. On doit rappeler que le nombre de personnes en situation irrégulière au Maroc est estimé entre 25 000 et 40 000.

Quelle serait la portée de cette nouvelle politique marocaine ?

B. La portée de la politique marocaine d'immigration

La politique migratoire entre pleinement dans les préoccupations du gouvernement marocain avec la nomination d'un ministre chargé des MRE qui se voit

confier également la gestion de ce dossier. Parallèlement, le Maroc continue sa lutte sans relâche contre les réseaux de trafic des migrants, de l'immigration clandestine et de la traite des personnes. Cela devait se traduire, prochainement, par le renforcement du dispositif juridique et des actions de sensibilisation en la matière. Il faut dire que, ces dix dernières années, l'évolution des schémas migratoires a ouvert la voie à des changements d'ordre économique, démographique et juridique qui pourraient véritablement transformer non seulement le Maroc, mais tous les pays d'Afrique du nord. Bien que le Maroc demeure principalement un pays d'émigration, il est également en passe de devenir une destination pour les migrants et les réfugiés venus d'Afrique subsaharienne et, dans une certaine mesure, des pays d'Europe touchés par la crise. Sous l'effet du nombre croissant de migrants sur son sol, la société marocaine se retrouve confrontée à un ensemble totalement nouveau de problématiques sociales et juridiques qui sont typiques des pays d'immigration et qui ne correspondent pas encore à l'image que le pays nourrit de lui-même, qui est celle d'un pays d'immigration.

Le fait que le Maroc devienne une destination privilégiée des émigrés africains doit être considéré dans une continuité historique, culturelle et religieuse. En effet, sur le plan historique, le Maroc a toujours été très proche des pays africains sachant que l'empire chérifien plongeait ses racines dans le sol africain du temps des anciens sultans marocains.

D'un autre côté, la nouvelle vision de la politique migratoire marocaine vient accompagner la nouvelle politique africaine initiée par le Roi consacrant "la vocation du Maroc en tant que terre d'accueil, ses relations séculaires avec l'Afrique et son engagement continu pour le développement humain, notamment la formation des ressources humaines, la consolidation de la paix et de la sécurité et la promotion de l'action humanitaire en Afrique".

Par ailleurs, le Maroc, avec cette nouvelle politique d'immigration plus libérale et plus souple, parvient à s'accommoder, tant bien que mal, de son rôle croissant en tant que pays d'immigration. En somme, étant déjà depuis des siècles un phare de rayonnement culturel pour les pays de l'Afrique de l'Ouest, en particulier pour les adeptes des confréries soufies, le Maroc est aussi la destination privilégiée de milliers d'étudiants subsahariens qui se forment dans ses universités et différentes écoles et académies civiles et militaires et parfois choisissent d'y faire carrière. Une tendance à s'installer durablement qui fait des émules aussi chez d'autres catégories de migrants qui, dans leur quête de gagner clandestinement l'Eldorado européen, finissent par s'installer définitivement sur le territoire marocain. Conscient de sa transformation en terre d'accueil, le Maroc a choisi de traiter cette problématique avec courage, responsabilité et humanisme, en adoptant, sous l'impulsion royale, une nouvelle politique migratoire qui accorde le droit de séjour et d'asile, un geste inédit dans un pays du Sud, salué par les agences humanitaires onusiennes et les ONG de défense des droits des migrants.

Force est de reconnaître que le Maroc, malgré les périls persistants quant à la sécurité de son territoire, a eu le courage d'affronter le problème de l'immigration par des mesures politiques économiques et sociales volontaristes. Reste à savoir si ces mesures seront efficaces pour résoudre la problématique de l'immigration. Mais cela est une autre histoire.

Contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois au Canada : Démocratie ou « jurisocratie » ?

KAMAL YASSINE / RAJAA NAJI

Université Mohammed V de Rabat,

INTRODUCTION

Chronologiquement, l'être humain est connu de nature par son attachement au droit de la vie et de la propriété et ne voulait pas se situer sous le plafond de l'anarchie. Les individus ont décidé donc de transmettre leur pouvoir à l'État. Cet État était alors obligé de jouer son rôle de veiller à protéger les individus contre tout abus. Dans les sociétés antiques, différentes organes agissaient en faveur de la protection des droits individuels. Comme le rapporte Aristote le conseil de l'aréopage agissait à l'époque comme gardien de la constitution et surveillait les actes les plus importants de l'administration publique¹.

Pour Platon le législateur ne peut donner la durée et la stabilité de la cité sans se référer à un principe supérieur qui fasse autorité. Platon a donc clairement exprimé la nécessité d'un contrepoids par le conseil de surveillance². Le contrôle de constitutionnalité des lois se trouvait dans la démocratie Athénienne et la constitution de Solon³.

Jadis, les individus n'avaient aucun doute sur la question qui dit que l'État est le seul qui puisse garantir leurs droits, aujourd'hui, tout à fait le contraire, les individus sont arrivés à un autre raisonnement qui dit qu'il faut protéger l'individu de cet État lui-même et ses organes en cas de tout empiétement éventuel.

Avec le mouvement de droit connu à l'échelle de la planète, le souci de protéger des droits et liberté de personne a augmenté. On ne peut parler des droits de l'homme au sens propre du terme sans élaborer dans chaque État un ensemble de principes, d'institutions, de procédures et de techniques juridiques qui peuvent limiter le pouvoir de l'État et de ses organes. L'apparition de la notion de *l'État de droit* et la définition moderne de la démocratie ont également contribué à la recherche d'institutions propres qui auront la tâche de garantir les libertés personnelles⁴. Aujourd'hui les États occidentaux ont confiés aux tribunaux des fonctions qui ressemblent à celle des conseils décrits par les philosophes Grecques⁵.

Le contrôle de constitutionnalité des lois est dorénavant une tâche réservée aux juges. Le mécanisme du contrôle judiciaire a commencé aux États-Unis. Ceci aura directement des conséquences sur la politique du Canada en tant que pays voisin⁶. La

¹ Morin J. Yvan, le pouvoir des juges et la démocratie. 28 RJT, P.799, 1994

² Id.

³ Id.

⁴ Michel Troper, la démocratie comme État de droit, chaire UNESCO d'étude des fondements philosophiques de la justice et de la société démocratique, 1999.

⁵ Préc. note 1

⁶ Stéphane Bemathez, la controverse doctrinale sur la légitimité du juge constitutionnel canadien (2000) 19 politiques et sociétés 89.

démocratie canadienne avant l'avènement de la charte canadienne des droits de libertés n'inspirent pas beaucoup de respect même si on proclamait bien haut une personne un vote dans la pratique c'était plutôt un dollar un vote¹.

Pendant ce temps la plupart des gens considérait que le gouvernement était loin de leur préoccupation, il y a mécontentement et méfiance à l'égard des représentants politiques canadiens ce qui a donné lieu à la promulgation de la charte canadienne des droits et libertés. Celle-ci a permis à son tour de donner plus de pouvoir aux citoyens en leur accordant la possibilité de saisir des tribunaux. Depuis la date historique de 17 avril 1982, les juges canadiens peuvent maintenant déclarer inconstitutionnels toutes lois du pouvoir législatif. Depuis cette date la veille formule de Winston Churchill : "le Parlement peut tous faire sauf changer un homme en une femme" a commencé à disparaître.

La charte loi suprême du Canada s'impose à tous les parlements du pays.

En confiant aux juges la tâche de veiller au respect des droits et libertés ne signifie-t-il pas que le système politique est en train de remettre les clefs du pouvoir entre les mains des juges? S'agit-il d'un gouvernement des juges? Peut-on parler d'une oligarchie juridictionnelle? L'activisme judiciaire est-il anti-démocratique? Le contrôle des juges aux personnes élus est la meilleure solution ou un mal nécessaire? Démocratie ou « juriscratie » ?

Partie I : Le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois en droit comparé et son impact sur le débat canadien

La judiciarisation du politique au Canada a fait progressivement glissé le contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois d'une conception britannique vers une conception américaine.

Chapitre I : Le Royaume-Uni et la suprématie du parlement

Le principe le plus important au Royaume-Uni est celui de la souveraineté du parlement ancré dans la mentalité britannique, une mentalité qui croit seulement à la démocratie représentative. Vu l'histoire du Canada la conception britannique de démocratie majoritaire allait influencer sans doute le Canada.

Section 1 : La démocratie représentative

La démocratie représentative ou parlementaire est née de la résolution anglaise du 17^{ème} siècle, une résolution qui concrétise le principe de la suprématie du parlement pour les britanniques, A l'époque un tel principe est beaucoup important qu'une constitution écrite².

Au moyen âge se sont les tribunaux qui ont créé la Common Law. Les juges ont joué un rôle en matière de droit et liberté. Avec le temps certains auteurs comme Montesquieu, ont estimé qu'il n'appartenait pas aux juges mais à l'exécutif d'arrêter les

¹ Michael Mandel, la charte des droits et libertés et la judiciarisation du politique au Canada. Montréal, Boréal, 1996, pp. 15-20, 67-111.

² Préc. note 1

actes du corps législatif. Le contrepoids selon Montesquieu appartient à l'exécutif et non à la judiciaire. Les juges n'étaient que "la bouche qui prononce la loi", ils n'ont rien à voir avec son interprétation¹. D'autres auteurs comme J. Locke ne reconnaît au juge que la fonction d'appliquer la loi et de se prononcer sur sa validité. Le rôle du juge était de lutter contre la tendance de l'exécutif à se placer au-dessus des lois. Entre le pouvoir législatif et le peuple ne peut exister aucun juge sur terre disait J. Locke. Toutefois, ce raisonnement ne va pas résister à 100% avec le temps.

La ratification du gouvernement du Royaume-Uni de la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme en 1951 a marqué des étapes cruciales dans l'évolution récente du pays vers une conception moins absolue de la suprématie du parlement tout en reconnaissant aux juges un nouveau rôle.

Un pas plus important vers l'avant en 1972 lorsque le parlement a du accepté de subordonner ses lois anciennes et nouvelles aux dispositions des traités².

Ceci veut dire que le parlement a voulu soumettre sa législation à des normes supérieures, ce choix a été pris pour des raisons économiques. C'est pourquoi les juges internationaux sont ainsi habilités à se prononcer sur la validité des lois au regard des règles communautaires³. Les particuliers ne pouvaient pas demander l'application des garanties de la convention devant les tribunaux britanniques puisque celle-ci ne fait pas partie du droit interne. Pour contester une loi les victimes d'un empiétement avaient la possibilité de s'adresser aux institutions européennes celles de Strasbourg ou de Luxembourg.

Le Royaume-Uni qui n'a pas incorporé la convention européenne dans sa propre législation l'avait portant exporté à plus de 40 de ses colonies⁴.

En 1977 une commission du parlement britannique a recommandé l'incorporation de la convention dans le droit interne, mais les grands partis politiques considéraient qu'un tel projet entraînera l'amoindrissement de la suprématie parlementaire au profit du pouvoir judiciaire. Mais cette réaction des parties politiques contre ce projet n'a qu'à témoigner aux juges de Strasbourg la confiance refusée aux magistrats britanniques⁵. Ce qui paraît étrange pour certains juristes, politologues et hommes d'affaires qui ont élaborés un projet de constitutions écrite. Ce projet contient un chapitre sur les libertés et droits fondamentaux des personnes. Le pouvoir d'invalidiser les lois appartiendra selon le projet aux cours britanniques. L'existence d'une constitution écrite donnera un rôle beaucoup plus large aux juges.

Au Royaume Uni, on s'est toujours demandé si le contrôle judiciaire de constitutionnalité exercé par les tribunaux n'entre pas en conflit avec le régime

¹ Id.

² Id.

³ Id.

⁴ Id.

⁵ Id.

démocratique. Comment peut-on concevoir que les juges aient le pouvoir de rendre nul le travail des gens qui représentent la volonté du peuple?¹

Certains auteurs se sont-ils demandé de quel droit les institutions de l'Europe si lointaines peuvent-elles substituer leurs interprétations à celle qu'on donne le parlement du Royaume-Uni. Le principe de la souveraineté de la loi et de la primauté du parlement constitue un mur contre l'introduction d'un contrôle juridictionnel des lois issues de la majorité des députés qui représentent la volonté du peuple.

Or, la conception britannique de la suprématie parlementaire aura des influences sur le système canadien pour un certain temps.

Section 2 : L'influence de la démocratie majoritaire sur le rôle des juges au Canada

Depuis 1867, les tribunaux supérieurs au Canada s'étaient déjà vu reconnaître le droit de juger de la constitutionnalité des lois en matière de séparation des pouvoirs entre le fédérale et le provincial. Mais ils n'ont pas à statuer sur les décisions politiques ou d'invalidier les lois parlementaires. Parce que le Canada avant l'avènement de la charte des droits et libertés a hérité le model du Royaume-Uni. Le principe qui vaut dans la société canadienne à l'époque est la suprématie du parlement. La théorie dominante est la théorie représentative et majoritaire de la démocratie. Autrement dit, le gouvernement du peuple par la majorité du peuple. La conception individualiste et minoritaire n'était pas connue à l'époque. Ce qui compte c'est les valeurs majoritaires. Le législatif se présentait avant l'avènement de la charte comme le seul dépositaire de la volonté souveraine du peuple. Ce sont les personnes élus qui sont politiquement responsable de rendre les comptes au peuple.

Les écritures de Montesquieu et celles de J. lock ont influencé le système canadien avant la charte². À l'époque, il était inacceptable au Canada qu'il ait un arbitre entre le peuple et les personnes élus. Ceci était considéré anti-démocratique. Les juges avant l'avènement de la charte étaient chargés d'appliquer la loi. Le déficit de représentativité des tribunaux ne leur permet pas d'invalidier la loi de la majorité³.

Au Canada, avant l'avènement de la charte l'État n'était pas placé comme adversaire de l'individu. C'est le pouvoir des personnes élus qui l'emporte et personne, même le juge, ne peut leur usurper ce pouvoir légitime.

Les critiques qui ont été formulées par certains auteurs contre la charte allaient renforcer et soutenir la conception de la suprématie du pouvoir législatif. Ceci va avoir des influences sur la jurisprudence du Canada avant l'avènement de la charte des droits et liberté. La jurisprudence a fait preuve de la retenu judiciaire à titre d'exemple : arrêt Bliss c. Canada 1979⁴ et arrêt Lavell c. Canada 1974⁵.

¹ Id.

² Id.

³ Préc. note 3

⁴ Bliss c. Canada [1979] 1 R.C.S. 183.

⁵ Lavell c. Canada [1974] R.C.S. 1349.

Dans l'arrêt *Bliss c. Canada* relatif au droit des femmes enceintes aux prestations de l'assurance-chômage. L'appelante prétend que l'article 46 de la loi sur l'assurance-chômage dans la mesure où il lui enlève le droit aux prestations doit être déclaré inopérant à la déclaration canadienne des droits surtout à l'article 1b. Pour elle l'article 46 de la loi sur l'assurance-chômage constitue une discrimination en raison du sexe entraînant la négation à l'égalité des personnes devant la loi. Quelle était la réponse du tribunal ?

La cour suprême a répondu que l'article 46 de la loi sur l'assurance-chômage fait partie intégrante d'une législation valide édictée par le parlement pour exercer sa compétence législative aux termes de l'acte de l'Amérique du nord britannique. L'article 46 fait partie d'une législation adoptée valablement à des fins fédérales, il ne prive pas l'appelante de son droit à l'égalité devant la loi. L'article 46 de la loi sur l'assurance-chômage n'est pas rendu inopérant par la déclaration canadienne des droits. On a constaté que la cour suprême a fait preuve d'une retenue judiciaire et de souplesse à l'égard du législateur. Les juges de la cour suprême ont préférés de ne pas être des interventionnistes mais de laisser le pouvoir de créer les lois aux personnes élues.

Dans l'arrêt *Lavell c. Canada* relatif aux droits des femmes indiennes. Dans cette affaire Madame Lavell est inscrite au registre des indiens, par la suite épousa un non indien ceci a eu comme conséquence son nom fut rayé du registre des indiens en vertu de l'article 12 de la loi sur les indiens. Madame Lavell a contesté cet article et prétendait que l'article 12 de la dite loi est inopérant à l'article 1 de la déclaration canadienne des droits. Quelle était la réponse de la cour suprême à ce sujet ?

La déclaration canadienne des droits n'a pas pour but de supprimer toute législation sur les indiens. Selon le juge Ritchie la déclaration des droits n'a pas pour effet de modifier ou de changer d'aucune façon les dispositions de l'acte de l'Amérique du nord britannique. Le troisième énoncé dans le préambule indique clairement que la déclaration devait respecter la compétence législative du parlement du Canada. Selon les dispositions de l'article 91 de l'acte de l'Amérique du nord britannique, le sujet des indiens et les terres réservées pour eux sont exclusivement assignées à la compétence législative. Suggérer que les dispositions de la déclaration canadienne des droits ont pour effet de rendre toute loi sur les indiens inopérante, veut dire que la déclaration enlève au législatif le pouvoir d'exercer sa compétence qui lui est assigné en vertu de la constitution.

Chapitre II : Les États-Unis et le gouvernement des juges

Aux États-Unis, du moment où on a accepté de garantir aux citoyens les droits et libertés on a limité les pouvoirs du gouvernement. Car toute personne peut contester devant les Tribunaux une loi qui lui paraît inconstitutionnelle. Le contrôle de constitutionnalité des lois aux États-Unis était à dessin et non par inadvertance. Les États-Unis est le premier pays à avoir vécu le débat doctrinal sur le contrôle judiciaire de constitutionnalité, le débat a commencé chez les américains avant de se propager pour toucher d'autres pays Comme le Canada et les pays du vieux continental en Europe.

Section 1 : Le juge américain juge politique

La constitution de 1787 étend la compétence du pouvoir judiciaire à tous les cas qui touchent la constitution et les lois des Etats-Unis¹. En 1803, la cour suprême décida dans un arrêt de Marbury qu'elle avait le pouvoir de rendre invalide tout acte législatif contraire à la constitution. L'argument sur lequel se base la cour suprême est que le juge se confronte à un conflit entre la loi et la constitution, une telle question relève par sa nature des tribunaux et elle doit être jugée par l'autorité judiciaire². Aux États-Unis, de 1865 jusqu'à 1935 la cour suprême déclara inconstitutionnelles 36 lois fédérales et à peu près 300 lois des Etats membres³. On est en présence d'un activisme judiciaire. Le juge américain est en quelque sorte un co-législateur. Il a refusé d'appliquer la loi, il voulait créer celle-ci.

Le principe de la suprématie parlementaire et celui de la démocratie représentative ou majoritaire étaient vraiment marginalisés dans la société américaine. Le souci primordial était de protéger les droits et libertés des personnes. Les juges américains ont donc un rôle élevé, ils sont plus actifs que leurs collègues aux Royaume-Unis. Les juges américains font des interprétations assez larges, ils ont fait preuve d'activisme judiciaire.

Au Etats-Unis les juges ont acquis le pouvoir de contrôle de constitutionnalité des lois, un pouvoir qui a posé plusieurs débats, à titre d'exemple, qu'elles sont les limites du pouvoir des juges ? L'indépendance des juges est elle nécessaire ? Leurs indépendance est elle suffisante dans le processus démocratique ?

Dans l'arrêt Dred Scott à propos de l'esclavage dans lequel la cour suprême est allée plus loin et a déclaré que le droit d'être propriétaire d'esclave est garanti par la constitution⁴, un droit qui sera écarté par la suite par la constitution elle-même après la guerre civile. Après quelques années la cour suprême invalida la loi de New York concernant la limitation des heures de travail dans la boulangerie, entre temps la cour déclarera inconstitutionnel l'impôt fédéral sur le revenu⁵. Après la guerre, la cour suprême annula la législation fédérale interdisant le travail des enfants. L'élection de Rosvelt à la présidence allaient provoquer par la suite une crise politique majeure au sujet de l'étendu du pouvoir judiciaire, car la cour suprême invalida plusieurs lois que Rosvelt et ses conseillers estimaient nécessaire pour l'économie du pays⁶. Rosvelt décida après sa réélection de frapper le pouvoir judiciaire avec un grand coup, mais d'une manière diplomatique en proposant de nommer de nouveaux juges à la cours suprême pour aider les anciens juges dans leur tâche qu'est « difficile » pour pouvoir faire marcher son plan politique⁷.

Au États-Unis, la cour a été accusée d'usurpation judiciaire surtout lorsque celle-ci a rendu quelques arrêts tels que : la ségrégation raciale dans les écoles publiques et un arrêt

¹ Préc. note 1

² Id.

³ Id.

⁴ Id.

⁵ Id.

⁶ Id.

⁷ Id.

sur la représentation électorale dans les États. La cour est allée trop loin jusqu'au découpage des circonscriptions électorales liées de près aux mœurs politiques¹. La critique du pouvoir judiciaire aux Etats-Unis a été également faite par les juges de la cour suprême eux même. Selon le juge Frankfurter nommé par le président Roosevelt, le devoir des juges est de ne pas fonder leur jugement sur leurs convictions personnelles. Si les juges veulent être les principaux définisseurs de la politique, leur place est à la législature².

Au cours des dernières années l'adversaire le plus connu et plus actif du gouvernement des juges a été le juge Brandeis. Selon lui, le contenu moral de la loi doit être déterminé par le législateur ou par le constituant³.

La question du gouvernement des juges demeure ouverte aux Etats-Unis mais en influençant le système canadien.

Section 2 : L'avènement de la charte et l'influence du débat américain sur le débat canadien :

Avant l'avènement de la charte la politique au Canada avait une mauvaise réputation. La plupart des gens ont eu le sentiment que le gouvernement est loin de leur préoccupation⁴. L'avant avènement de la charte a été aussi connu par le lentement administratif et de la bureaucratie. Tous ces mécanismes ont participé à l'élaboration de la charte canadienne des droits et libertés en 1982.

Jusqu'aux années trente, les juristes et les politologues canadiens ont plaidés en faveur de la conception britannique de la souveraineté parlementaire. L'adoption de la charte largement inspirée des principes des constitutions américaines a profondément modifié le visage du droit et de la politique au Canada⁵ [7]. Ce qui a progressivement modifié la relation entre le pouvoir législatif et l'appareil judiciaire d'une conception britannique (suprématie parlementaire) vers une conception américaine (suprématie constitutionnelle). Ceci se concrétise dans le discours du ministre de la justice Jean Chrétien qui déclarait avec fierté « je pense pour ma part que nous rendons services aux canadiens en retirant la responsabilité d'un certains nombre de décisions aux autorités politiques pour permettre aux tribunaux d'en discuter calmement en mettant en œuvre leurs expérience ». Ce qui montre qu'à partir de 1982, le juge canadien a acquis une fonction politique comme son voisin américain. Pourquoi cette comparaison avec le système américain? Parce que les auteurs canadiens se sont largement inspirés du débat doctrinal américain. Comme le disait le professeur Stéphane Bernatchez, depuis que la cour suprême des Etats-Unis s'est arrogée le droit de contrôler la constitutionnalité des lois en regard des droits et libertés consacrés par le " Bill of right ", le contrôle judiciaire de constitutionnalité

¹ Id.

² Id.

³ Id.

⁴ Lebel Grenier, la charte et la légitimation de l'activisme judiciaire, (Avril 1999) options politiques 35.

⁵ Id.

a touché de nombreux pays y compris le Canada¹. La constitutionnalisation des droits et libertés au Canada constituerait une américanisation de la société politique du Canada².

L'avènement de la charte a contesté le sens classique du mot démocratie. À partir de 1982, la définition de la démocratie n'est plus le gouvernement du peuple par le grand nombre du peuple, mais la véritable démocratie est celle dans laquelle l'exercice du pouvoir par le grand nombre à condition du respect des droits du petit nombre³.

L'avènement de la charte canadienne a aussi donné lieu à l'apparition de la notion de l'État de droit. La société canadienne s'est donc déplacée d'une démocratie représentative vers une démocratie comme état de droit⁴.

D'une démocratie classique fondée sur la volonté du peuple selon laquelle l'interprétation des textes se fait en se référant à la volonté politique, vers une démocratie moderne d'après laquelle l'interprétation des lois s'effectue en se basant sur des valeurs objectives indépendantes de toute volonté politique. A titre d'exemple : la croissance économique, la concurrence et la facilité d'intégration des minorités immigrantes au Canada, etc.

La date historique de 1982 a confié aux juges canadiens de veiller au respect par le parlement des droits et libertés garantis dans la charte. Le rapport de force entre les divers pouvoirs s'est modifié, car le pouvoir politique s'est déplacé vers les tribunaux. La charte a nettement contribué à renforcer le contrôle du pouvoir judiciaire sur l'action politique. Le juge est devenu un co-législateur nouveau partenaire du pouvoir politique. La charte fait en sorte que les tribunaux sont maintenant appelés à statuer sur des mesures législatives qui entrent en conflit avec les droits qui y sont enchâssés⁵. Les tribunaux jouent ainsi un rôle d'arbitre social, un rôle qui devrait normalement revenir au pouvoir législatif en vertu de la théorie de la séparation des pouvoirs. Ce sont maintenant des juges que personne n'a jamais élu et qui n'ont de compte à ne rendre à personne qui dictent aux représentants du peuple ce qu'ils peuvent faire ou non⁶. Ce qui a évidemment donné naissance à plusieurs critiques du contrôle judiciaire de constitutionnalité voire de la charte. Pour certains auteurs, la charte constitue une révolte contre la nature majoritaire du système canadien. La charte porte atteinte aux principes de la séparation des pouvoirs. Celle-ci a permis au pouvoir judiciaire de se camoufler derrière la revendication des droits et libertés individuels⁷. Le pouvoir judiciaire n'est plus soumis à la constitution ce qui est étrange et anti-démocratique : le principe voulait que les juges échappent à tout contrôle lui enlève tout caractère démocratique qu'on voudrait lui donner⁸. Le contrôle judiciaire de constitutionnalité à un

¹ Préc. note 3

² Id.

³ Préc. note 4

⁴ Préc. note 2

⁵ Préc. note 7

⁶ Préc. note 4

⁷ Id.

⁸ Id.

caractère paradoxal parce que le juge doit appliquer la norme qu'il crée¹. Nous sommes convaincus qu'avec le contrôle judiciaire de constitutionnalité nous sommes plus près de la primauté des juges que la primauté de droit. Mandel est allé jusqu'à dire que les juges corrigeaient les injustices de la même manière que les instituteurs d'école primaire corrigent les copies².

Partie II : La position de la cour suprême du Canada en matière du contrôle judiciaire de constitutionnalité

Le pouvoir exécutif et le parlement ont volontairement décidé, en adoptant la charte, de confier un rôle interprétatif aux tribunaux et leurs prescrit sous le régime de l'article 52 de déclarer invalides des lois inconstitutionnelles.

Ce qui veut dire qu'en adoptant la charte le Canada a confié à la cour suprême de veiller au respect des droits et libertés.

Dans cette nouvelle tâche qui lui a été donnée, la cour suprême a fait preuve de l'activisme judiciaire ainsi que celui de retenu judiciaire. Nous nous limiterons à étudier **l'arrêt Vriend c. Alberta**³.

Chapitre I : L'activisme judiciaire

Le modèle d'activisme judiciaire que nous avons choisi est celui de l'arrêt Vriend c. Alberta, il s'agit dans cet arrêt de l'appelant Vriend qui a été engagé par un collègue Albertain et obtenu un poste permanent à temps plein, par la suite Vriend a révélé qu'il était un homosexuel, ce qui a été derrière son congédiement pour le motif de non respect de la politique du collège. L'appelant après son licenciement a déposé plainte devant l'Alberta human rights commission, mais la commission a répondu qu'il ne pouvait formuler une plainte en application de "l'individual's Rights protection Act "(IRPA). L'IRPA nie aux homosexuels le droit à l'égalité réelle. Par sa portée trop limitative créée une distinction qui conduit à la négation de droit au même bénéfice et la protection de la loi. Ceci suffit pour Vriend de prétendre que les dispositions de l'IRPA conduisent à une discrimination, ce qui porte atteinte à l'article 15 al.1 de la charte canadienne des droits et libertés. Vriend a également invoqué que le gouvernement d'Alberta n'a pas démontré qu'il avait un motif raisonnable et justifiable d'exclure l'orientation sexuelle de l'IRPA, comme le prévoit l'article 1 de la charte canadienne.

Le juge Russel de la cour du Banc de la peine d'Alberta (cour inférieure) dit que l'orientation sexuelle est à juste considéré comme un motif analogue à ceux énumérés à l'article 15 al. 1 de la charte. L'orientation sexuelle est liée au sexe comme motif de distinction illicite et qu'il n'est pas question de légiférer pour interdire la discrimination sexuelle. Pour le juge Mc Russel, il y a atteinte à l'article 15 al. 1 de la charte et que le ministère public n'ayant pas présenté aucun élément susceptible de justifier la violation.

¹ Préc. note 3

² Préc. note 4

³ Vriend c. Alberta [1998] 1 R.C.S. 493.

Le juge Mc Clung de la cour d'appel d'Alberta a conclu qu'il n'y avait pas de violation de l'article 15 al.1 de la charte. L'IRPA n'établissait pas de distinction entre les homosexuels et les hétérosexuels, toute inégalité existait en dehors de l'IRPA car cette dernière était neutre. Il n'est pas d'accord avec le juge Russel de recourir à l'interprétation large et il estime qu'il était préférable de déclarer la loi invalide et suspendre la déclaration afin de permettre au législateur plutôt qu'aux tribunaux de réagir. Selon le juge Mc Clung, l'interprétation large constituait un empiètement du pouvoir judiciaire sur le pouvoir législatif. Le juge O'leary était d'accord avec son collègue Mc Clung que la loi n'établissait pas une distinction fondée sur l'orientation sexuelle. Il n'y a donc aucune violation de l'article 15 al.1 de la charte.

Le juge Hunt était d'accord avec la décision du juge Russel et elle a conclu que les dispositions de l'IRPA violaient l'article 15 al.1 de la charte. Pour le juge Hunt, le fait de ne pas accorder la protection de l'IRPA aux homosexuels est une discrimination encouragée par le gouvernement et que le silence de la loi établit une distinction qui niait aux homosexuels le droit à la même protection et au même bénéfice de la loi. Le juge Hunt a dit que le ministère public n'avait aucune preuve pour justifier l'omission du gouvernement d'inclure l'orientation sexuelle dans le texte. Le juge Hunt est arrivé à la même conclusion de Mc Clung qui dit qu'il était préférable de déclarer inconstitutionnel les dispositions de l'IRPA en cause et suspendre le jugement afin de permettre au constituant de corriger ses fautes.

L'analyse fondée sur l'article 15 al.1 comporte deux étapes : premièrement le demandeur doit démontrer qu'il y a eu négation de son droit à la même protection, deuxièmement, le demandeur doit démontrer que cette négation constitue une discrimination.

L'IRPA établit-elle une distinction ?

Les demandeurs prétendent que l'IRPA omettant simplement de mentionner l'orientation sexuelle, n'est pas un silence neutre mais crée pour eux une distinction. Les demandeurs invoquaient qu'ils étaient complètement exclus de la protection de l'IRPA, ce qui est discriminatoire. La portée trop limitative de l'IRPA établit effectivement une distinction. La cour suprême, de façon constante, protège contre ce type de discrimination.

L'omission d'inclure l'orientation sexuelle dans les motifs de distinction interdits par l'IRPA crée une distinction fondée sur l'orientation sexuelle. Le silence de l'IRPA n'est pas neutre et les homosexuels sont traités différemment que d'autres groupes, dit la cour suprême. Il appert que l'omission du législateur crée une distinction et que celle-ci comporte la négation au même bénéfice et la même protection de la loi. Les homosexuels ne sont pas visés par l'énoncé de la politique du gouvernement contre la discrimination. La négation du droit au même bénéfice et à la même protection de la loi constitue une discrimination contraire à l'article 15 al.1 de la charte, ajoute la cour suprême.

Cette dernière est allée par la suite parler des effets de cette discrimination, le premier effet de l'exclusion de l'orientation sexuelle est que les homosexuels n'ont pas accès à la procédure de justice établie par l'IRPA pour le dépôt d'une plainte officielle et

l'obtention d'une réparation. Cette discrimination réduit la capacité des personnes touchées par cette exclusion. La cour suprême a également parlé d'autres répercussions et déclare que l'absence de tout recours légal, en cas de discrimination fondée sur l'orientation sexuelle, encourage ce genre de discrimination. Pour les motifs cités la cour suprême

a déclaré que les dispositions de l'IRPA violent l'article 15 al.1 de la charte.

La cour veut s'assurer par la suite si cette violation est justifiable et raisonnable.

Le juge Iacobucci dit dans le paragraphe 108 de l'arrêt Vriend : «l'article premier de la charte prévoit que l'atteinte à une garantie constitutionnel ne sera valide que s'elle remplit deux conditions dans un premier temps l'objectif de la loi doit se rapporter à des préoccupations urgentes et réelles, dans un deuxième temps le moyen utilisé doit être raisonnable et justifiable.

Que dire de l'objectif de l'omission d'inclusion de l'orientation sexuelle ? Se demande la cour suprême. Le gouvernement doit démontrer que l'objectif de l'omission est urgent et réel.

Le juge Mc Clung fait allusion aux considérations morales qui ont guidé le choix du législateur, c'est le moralisme juridique qui a influencé la pensée des personnes élues. L'objectif d'IRPA est la protection de la dignité et des droits de tous les habitants d'Alberta, or l'exclusion de l'orientation sexuelle nie de fait cette protection aux homosexuels.

Le gouvernement doit établir un lien rationnel entre l'objectif des dispositions attaquées et les mesures qui ont été adoptées. Il incombe donc au législateur de prouver le lien rationnel entre le but de protection des albertains appartenant à des groupes protégés par l'IRPA et l'exclusion de l'orientation sexuelle des dispositions contestées de l'IRPA.

Le juge Iacobucci dit qu'il serait absurde en vérité d'affirmer qu'il existe un lien rationnel entre la protection contre la discrimination et le refus d'accorder cette même protection à un groupe qui a été victime d'un désavantage historique. Le gouvernement d'Alberta n'a pas démontré qu'il y avait un motif raisonnable d'exclure l'orientation sexuelle de l'IRPA. Une telle exclusion constitue une atteinte intégrale à la garantie d'égalité énoncée par l'article 15 al.1 de la charte. Iacobucci continue de dire qu'il n'existe aucune proportionnalité entre l'atteinte de l'objectif législatif et la violation du droit à l'égalité des appelants. Le juge est d'avis que l'exclusion de l'orientation sexuelle de l'IRPA ne satisfait pas aux exigences de l'article premier de la charte.

Bref, dans l'affaire Vriend, la cour suprême dit que le fait de ne pas inclure l'orientation sexuelle comme motif de discrimination dans l'IRPA constitue une violation de l'article 15 al.1 de la charte et que cette violation au droits garantis par la charte n'est pas raisonnable et justifiable au sens de l'article premier de la charte.

Ceci montre sans ambiguïtés que l'arrêt Vriend est l'un des meilleurs exemples dans lequel les juges de la cour suprême étaient sévères à l'égard du législateur et qui ont fait preuve d'activisme judiciaire mais ceci n'est pas venu par hasard. Les juges de la cour

suprême sont également touchés par le débat théorique. Les traces de ce débat se trouvent au niveau de l'interprétation et au niveau de la réparation (sanctions d'inconstitutionnalité).

Le juge Iacobucci connu par son interventionnisme allait défendre sa conception en faisant appel à la doctrine dans les paragraphes 130 et suivant, il a dit : « lorsque la charte a été introduite, le Canada est passé du système de la suprématie parlementaire à celui de la suprématie constitutionnelle. Dans de nombreux pays l'importante tâche de la révision judiciaire a été confiée à la cour suprême ou à la cour constitutionnelle. Le fait d'adopter la charte on a volontairement confié un rôle interprétatif aux tribunaux et de leur souscrire au sens de l'article 52 de déclarer invalide les lois inconstitutionnelles». Le juge Iacobucci a utilisé la théorie du dialogue pour justifier l'interventionnisme de la cour suprême dans la mesure où il dit que le fait de donner aux tribunaux le pouvoir d'invalidier n'élimine pas le dialogue entre ces derniers et les autres pouvoirs : en examinant la validité constitutionnelle des lois ou les décisions de l'exécutif, les tribunaux parlent au législatif et à l'exécutif. Un dialogue qu'est loin de nuire au processus démocratique.

Iacobucci s'est également servi de l'article 33 de la charte pour justifier l'activisme judiciaire des juges majoritaires, il dit dans le paragraphe 137 que l'article 33 est la garantie constitutionnelle par excellence, autrement dit l'article 33 a pour effet de laisser le dernier mot au législateur et si ce dernier n'est pas d'accord avec la décision du tribunal il n'a qu'à utiliser la clause dérogatoire.

Chapitre II : La retenue judiciaire

Dans l'affaire Vriend les juges dissidents ont à leurs tours faits preuve de retenue et de souplesse à l'égard du législateur, le point de vue du juge Major en tant que juge dissident va nous permettre de voir les traces de retenue judiciaire. Selon le juge Major c'est au législateur qu'appartient de trancher la question de l'orientation sexuelle. Ce sont les personnes élues qui sont responsables devant l'électorat de la province et c'est à eux de choisir quelle voie à prendre et leur décision sera par la suite évaluée par les électeurs.

Pour le juge Major les tribunaux doivent faire preuve de retenue judiciaire et de respecter le rôle du législateur. Et le fait que le législateur a refusé manifestement d'inclure l'orientation sexuelle dans la loi, les juges n'ont pas à faire une interprétation large. Il est Préférable de déclarer la loi invalide et permettre au législateur de la rectifier¹.

¹ Id.

CONCLUSION

Certains auteurs comme Montesquieu, ont estimé qu'il n'appartenait pas aux juges mais à l'exécutif d'arrêter les actes du corps législatif. Le contrepoids selon cet éminent auteur appartient à l'exécutif et non à la judiciaire. Vu l'histoire du Canada la conception britannique de démocratie majoritaire allait influencer sans doute le Canada qui fait partie des pays du Common wealth.

Avant l'avènement de la charte des droits et libertés le Canada a hérité le model du Royaume-Uni. Le principe qui vaut dans la société canadienne à l'époque est la suprématie du parlement. La théorie dominante est la théorie représentative et majoritaire de la démocratie. Autrement dit, le gouvernement du peuple par la majorité du peuple. Il était inacceptable au Canada qu'il ait un arbitre entre le peuple et les personnes élus. Ceci était considéré anti-démocratique. Cependant, la Charte canadienne des droits et libertés a porté atteinte de façon importante à la doctrine de la suprématie du parlement. Dans l'abstrait la suprématie du parlement est maintenue, mais dans la pratique elle a été réduite de façon importante.

Selon nous, le juge se confronte à un conflit entre la loi et la constitution, une telle question relève par sa nature des tribunaux et elle doit être jugée par l'autorité judiciaire. Car le souci primordial est de protéger les droits et libertés des personnes. A condition que les interprétations des juges ne soient pas subjectives aux fins de leurs intérêts politiques. Les juges ne peuvent être utilisés pour des fins politiques. En d'autres mots, d'une démocratie classique fondée sur la volonté du peuple selon laquelle l'interprétation des textes se fait en se référant à la volonté politique, vers une démocratie moderne d'après laquelle l'interprétation des lois s'effectue en se basant sur des valeurs objectives indépendantes de toute volonté politique. Le contrôle judiciaire est donc légitime du moment où les tribunaux viennent combler les lacunes procédurales du processus politique et protéger la représentation des intérêts des minorités. Dans la mesure où la règle de la majorité n'est pas un synonyme de démocratie. Le fait que ce soit décidée par la majorité ne va pas refléter les intérêts fondamentaux. Les juges pourraient tenir compte de l'intention des élus, mais pourraient aussi chercher les meilleures solutions.

Nous sommes convaincus que le contrôle judiciaire est légitime parce qu'il permet d'avoir un dialogue entre le pouvoir législatif et les tribunaux : la cour suprême du Canada n'a pas le dernier mot, le législateur peut toujours répondre. Il peut recourir à la clause dérogatoire. Il nous paraît que l'article 33 est un élément qui facilite le dialogue entre le législateur et les tribunaux. La révision judiciaire n'entre pas en conflit avec la démocratie lorsque les tribunaux interviennent en cas de décision anti-démocratique. La démocratie exige que tous les citoyens aient la possibilité de participer au processus démocratique. La souveraineté parlementaire est un moyen de parvenir à cette fin et non une fin en soi.

En guise de conclusion, la cour suprême du Canada n'est pas loin du débat doctrinal en la question du contrôle judiciaire de constitutionnalité des lois. Au contraire, elle se situe au milieu du débat ce qui montre qu'elle fait aussi la philosophie du droit.

Mettre en place un P.M.O pour réussir sa réforme : Le cas du système éducatif Marocain

YASSINE JABRAOUI

Doctorant à la Faculté des Sciences de l'Education
Université Mohammed V de Rabat

Introduction

Depuis quelques années, de nouveaux systèmes organisationnels font surface, comme le Project Management Office ou le Bureau de Gestion de Projets (P.M.O). Cette structure a pour vocation, entre autres, de coordonner un ensemble de projets conduits simultanément. Les organisations sont contraintes à gérer un nombre de plus en plus important de projets de type très différents. La question est d'autant plus capitale quand il s'agit des organisations du secteur public, avec leur volonté de modernisation de leur mode de gestion et de standardisation des procédés sur l'ensemble de leurs représentations régionales et provinciales.

Au Maroc, nous avons assisté ces dernières années à l'émergence de plusieurs études stratégiques sectorielles, telles que le Maroc Vert, le Maroc Solaire, le Pacte national de l'émergence industrielle, le Maroc Numeric, Rawaj, le Maroc Innovation et le Programme d'Urgence. Ces stratégies ont été déclinées en management de portefeuilles, de programmes et de projets. Et pour accompagner leurs stratégies, plusieurs ministères et organismes publics ont mis en place des "P.M.O" (Project Management Office ou Bureau de gestion de projets). C'est une bonne pratique, à condition de se conformer aux recommandations des institutions spécialisées en la matière telles que le "P.M.I" (Project Management Institut).

Ainsi, nous nous intéressons davantage à la description de la structure organisationnelle mise en place (P.M.O) au sein du Ministère de l'Education Nationale et de la Formation Professionnelle (M.E.N.F.P) tout en relevant les principaux concepts liés à cette structure.

Nous cherchons à savoir, par le biais de cette étude, la stratégie suivie par le M.E.N.F.P dans la mise en place du P.M.O. Cela nous permettra de comprendre davantage quelles sont les problématiques liées à la création d'une telle structure et la valeur ajoutée de ce type de management.

Pour ce faire, nous proposons, dans un premier temps, une revue de la littérature qui vise à synthétiser les travaux de recherche déjà réalisés sur le système P.M.O. Dans un deuxième temps, et grâce à la réalisation d'entretiens exploratoires auprès d'acteurs du M.E.N, nous présenterons le système de management de projets mis en place, le P.M.O. Nous recenserons les principales difficultés actuelles, en termes de résistance à ce changement et en termes de conduite du changement lié à l'adoption de la réforme du système éducatif Marocain tel que le Programme d'Urgence.

I. Méthodologie et problématique

Nous avons donc opté dans cet article pour une étude de cas unique traitée en profondeur (Yin, 1984)¹.

Notre recherche s'est intéressée à un projet de changement majeur mis en œuvre par le M.E.N.F.P pour réformer le système éducatif Marocain. Il s'agit du Programme d'Urgence (P.U) qui se veut un nouveau souffle pour le Système d'Education et de Formation (S.E.F).

Nous nous sommes intéressés au cas du M.E.N.F.P, dont le siège social se situe à Rabat. Ce Ministère a été choisi pour trois raisons principales. D'une part sa grande taille (représenté dans les 16 régions du pays par des Académies Régionales d'Education et de Formation (A.R.E.F) et des Délégations Provinciales (D.P), il emploie plusieurs milliers de fonctionnaires (environ 300 000 fonctionnaires). D'autre part la place importante accordée à l'éducation parmi les politiques sectorielles du pays (deuxième priorité après l'intégrité territoriale). Par ailleurs, l'existence d'une structure P.M.O dans le M.E.N.F.P pour le management de ses projets. Sans oublier bien sûr le fait que le secteur public a été peu traité dans la littérature concernant la mise en place d'un système P.M.O.

Nous avons donc mené une étude exploratoire basée sur l'analyse de données (études, documents internes, rapports d'activité, sites internet, etc.), et complétée par une enquête qualitative sous forme d'entrevues avec des responsables et des acteurs impliqués dans les projets de changement au sein du M.E.N, notamment dans le Programme d'urgence et celui de la mise en place du système P.M.O.

Nous avons cherché à s'entretenir avec ces acteurs pour enrichir notre étude et répondre ainsi à notre problématique : **Comment réussir la stratégie de conduite du changement liée de la mise en place d'un système P.M.O dans le ministère de l'éducation nationale ?**

Notre échantillon compte ainsi quinze personnes, issues de différents niveaux hiérarchiques du M.E.N.F.P. Ce qui nous permet d'analyser d'éventuelles différences dans le processus de mise en place des réformes du système d'éducation et de formation.

L'ensemble des responsables et acteurs constituant l'échantillon de l'étude qualitative sont présentés dans le tableau ci-dessous :

Interviewés	Effectifs échantillonnés
Responsables centraux	5
Responsables régionaux	4
Responsables provinciaux	2
Middle Office	4
Total	15

¹ YIN, R.K., (1984). *Case Study Research: Design and Methods*, Newbury Park, CA, Sage, re-edition. 1989, 1990, 13 p.

Nous avançons l'hypothèse que cette nouvelle organisation n'a pas réalisé ce qu'on attendait d'elle pour plusieurs raisons. Les causes susceptibles de nous expliquer les raisons de ce constat sont les suivants :

- La défaillance de la stratégie de conduite du changement ;
- La résistance au changement ;
- Le timing de l'adoption du P.M.O ;
- L'absence d'une continuité due aux changements politiques ;
- La capitalisation et la mutualisation des efforts.

Pour vérifier (confirmer ou infirmer) notre hypothèse, nous avons adopté cette démarche qualitative basée sur des entretiens semi-directifs qui nous a paru adaptée à notre problématique dans la mesure où elle permet de réunir un cadre structuré d'interviews (entretiens guidés) et la possibilité d'explorer les points clefs soulevés par la personne interrogée.

Nous présenterons donc dans la partie suivante le concept P.M.O en nous référant à la littérature existante sur le sujet que nous illustrerons par les informations recueillies de nos entretiens (verbatim).

II. Le concept du Project Management Office « P.M.O » :

1. Définition :

Pour définir la structure organisationnelle P.M.O, concept relativement récent, nous utiliserons le guide du Project Management Body of Knowledge (PMBOK®) élaboré par le Project Management Institute (P.M.I)¹ :

"Un P.M.O est une unité organisationnelle ou une entité chargée de diverses responsabilités liées au management centralisé et coordonné des projets qui relèvent de son domaine. Les responsabilités d'un P.M.O peuvent aller de la fourniture de fonctions de soutien pour le management de projet jusqu'à la responsabilité du management direct d'un projet (selon le type de P.M.O choisi par l'organisation). Les projets pris en charge ou gérés par le P.M.O peuvent, en dehors du fait qu'ils sont managés ensemble, ne pas être apparentés. La forme, la fonction et la structure particulières d'un P.M.O dépendent des besoins de l'organisation qu'il soutient. Un P.M.O peut recevoir une délégation d'autorité pour agir en tant que partie prenante intégrale et preneur de décisions clés au cours du démarrage de chaque projet, pour formuler des recommandations, ou mettre fin à des projets ou pour entreprendre d'autres actions nécessaires, dans le but de maintenir la cohérence des objectifs de l'organisation. En outre, le bureau des projets peut être impliqué dans la sélection, le management et le déploiement des ressources du projet, qu'elles soient partagées avec d'autres projets ou réservées au projet concerné"².

¹ Joseph Phillips (2004) "PMP Project Management Professional Study Guide" by The McGraw-Hill Companies, 45 p.

² Project Management Institute (PMI) (2008) "Project Management Body of Knowledge" (PMBOK® Guide – 4ème Edition, 11 p).

2. Attributions

Le P.M.O est un dispositif de gestion assurant un suivi rigoureux de l'exécution des programmes et des projets et garantissant une forte réactivité et en impliquant de nombreux intervenants. La mise en place d'un P.M.O assure 4 missions capitales :

- Organisation et coordination : une coordination globale entre les différents intervenants et une gestion rigoureuse des interdépendances entre les projets ;
- Anticipation et prise de décision : une identification des risques et des points de blocage avec, un processus de décision fluide et efficace ;
- Allocation des moyens : une allocation optimisée des ressources disponibles entre les différents chantiers pour les doter des moyens requis pour leur avancement ;
- Adhésion et mobilisation : une mobilisation continue des différentes parties, avec un niveau d'implication régulier tout au long du projet¹.

Le P.M.O est l'organe ou l'entité dans une organisation qui définit un référentiel des processus liés à la gestion de projet. Il a pour objectif le maintien de ce référentiel en standardisant les projets. Il a aussi en charge la documentation, l'assistance et l'évaluation de la gestion des projets, ainsi que le suivi de la mise en œuvre. Il est sollicité pour dresser une liste et une situation à jour des projets². Il doit avoir une compréhension des interdépendances entre les projets ou programmes et par là, permettre une révision et une reprogrammation, rendues nécessaires par les changements rapides des priorités et du marché. Il est amené à appliquer ou à mettre en œuvre des processus permettant aux managers d'atteindre les résultats dans les délais, les coûts et les spécifications requises. Le P.M.O est également responsable de communiquer de l'information à jour et en temps voulu qui permettra une optimisation en termes de préparation, d'allocation et de management des ressources. Il informera de l'évolution des risques majeurs et des correctifs mis en œuvre.

3. Ses outils

Le P.M.O doit avoir une bonne connaissance d'outils tels que Artemis (logiciel de gestion de portefeuille, de projets et de ressources) Planisware (Permet de planifier les projets et les ressources, et d'assurer le suivi des projets pendant leur réalisation), Augéo (logiciel de gestion de portefeuille, de Planification et suivi des projets), Compuware (logiciel de gestion intégrée du portefeuille informatique couvrant l'ensemble du cycle de vie des investissements du portefeuille), SAS, Oracle HP, IBM-Cognos. Le P.M.O doit être capable de fournir des tableaux de bords et indicateurs synthétiques permettant une compréhension de l'état réel du ou des projets dont il a la charge. Il est également responsable de la bonne utilisation et animation des outils de planification³.

¹ Ibid.

² Chip Gliedman with Adam Brown (September 29, 2004) "**Defining IT Portfolio Management**" Forrester Research, Inc, 8 p.

³ Craig Symons (2005) "**Optimizing The IT Portfolio For Maximum Business Value**" Forrester Research, Inc, 7 p.

III. Résultats et Discussions

1. Le système P.M.O au M.E.N.F.P

a. Contexte

Au Maroc, des organisations du secteur privé (Banques, entreprises et filiales de multinationales), ont instauré des systèmes P.M.O pour accompagner leur stratégie et pour prendre en charge le portefeuille de projets qu'ils ont à mener¹. Depuis 2008, certaines organisation du secteur public (Ministères, offices et entreprises publiques) ont suivi le mouvement. Le ministère de l'Education nationale n'a pas fait l'exception. Il a décidé de mettre en place un P.M.O central et des P.M.O régionaux respectant les bonnes pratiques préconisées par le P.M.I, pour accompagner la mise en œuvre de son Programme d'Urgence.

En effet, Le Ministère de l'Education Nationale, a élaboré un **Programme d'Urgence** pour la période 2009 - 2012.

Il s'agit d'un portefeuille de projets contenant **27 projets** qui sont déclinés en thèmes et mesures.

L'ampleur du programme d'urgence en termes de la taille des projets qui y sont intégrés, de leur consistance et de la portée géographique de l'espace d'intervention (niveaux central, régional et provincial), exige la prise en considération de deux pré-requis majeurs :

- La transformation en profondeur des modes de gestion en adoptant une **démarche de management par projet**.

- La mise en place d'un dispositif solide du pilotage de la mise en œuvre des mesures préconisées dans le programme d'urgence. Ce pré-requis constitue une implication immédiate du premier. Il s'agit concrètement d'implémenter une batterie d'instruments et d'indicateurs de suivi de la réalisation des résultats attendus à travers le déploiement d'un processus de consolidation et d'analyse en cascade sur les trois niveaux d'intervention : central, régional et provincial.²

b. Besoins d'un bureau de gestion de projet

Parmi les démarches de professionnalisations de la conduite du changement adoptée par les organisations pour réussir leur réforme figurent la mise en place d'un bureau de gestion de projet « Project Management Office » connue sous le nom « P.M.O ».

Le M.E.N a donc suivi la tendance et a décidé d'instaurer un système P.M.O pour accompagner sa stratégie de modernisation et pour prendre en charge le portefeuille de projets du P.U. Il a décidé de mettre en place un P.M.O central et des P.M.O régionaux respectant les bonnes pratiques préconisées par le Project Management Institut (P.M.I), pour accompagner la mise en œuvre de la réforme du système éducatif.

¹ Faïssal CHAHROUR (2007) "**Mise en place d'un Management en Mode Projet Groupe CDG**" mémoire dans le Master Management en Mode projet à l'INSTITUT CDG, 5 p.

² **Ministère de l'Education Nationale** (2008), Rapport de synthèse du programme d'urgence 2009-2012, 9 p.

La conviction majeure acquise au sein des décideurs du Ministère de l'Education Nationale est que le succès de la mise en œuvre des mesures du programme d'urgence, dépend, en plus d'autres leviers importants, de la formalisation et la standardisation des procédures et des outils de management de projets. Ces procédures et outils ne peuvent être implémentés de manière concrète et efficiente qu'à travers l'instauration d'un environnement de facilitation et de coopération dans le management de projets. Le système P.M.O constitue la plateforme clé de cet environnement.

C'est dans ce contexte particulier que s'est mis en place ce Système de Pilotage de Projet, à tous les niveaux de gestion du Programme d'Urgence, en vue de garantir une prise en charge effective de cette transformation en profondeur.

Ce nouveau système permettra d'instaurer un climat interne de gestion de projets en adoptant une démarche de management par projet pouvant favoriser une communication entre tous les intervenants du système éducatif et surtout une dynamique d'apprentissage et de développement des bonnes pratiques en management et pilotage de projets éducatifs.

Sur un plan opérationnel, il permet de mettre à la disposition des équipes projets les outils, les techniques et les principes de fonctionnement en matière de planification des activités, d'allocation des ressources financières et humaines et de suivi de leur état d'avancement.

Ainsi, ce nouveau système contribuera à la mise en place d'un cadre de référence en matière de management de projet, qui cible principalement une optimisation de l'utilisation des ressources et la priorisation des activités à intérêt stratégique, afin de permettre une bonne visibilité sur l'ensemble des étapes d'un projet.

Le schéma ci-après permet d'illustrer de manière synthétique la vision du Ministère par rapport à l'implémentation du système P.M.O¹ :

¹ Ministère de l'éducation nationale (2011), Référentiel de management de projet, première édition, 58 p.

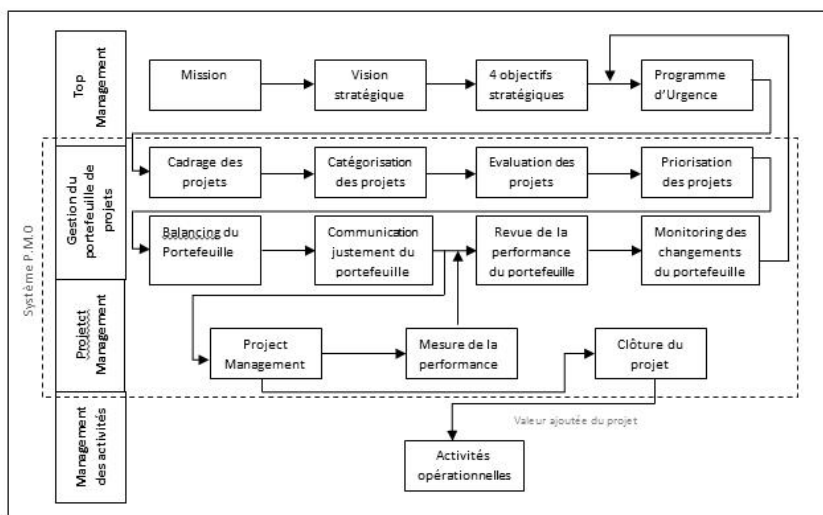


Figure 1 : Vision P.M.O du Ministère de l'Education Nationale

c. La structure organisationnelle du M.E.N.F.P proposée par le système P.M.O

Compte tenu du contexte particulier dans lequel, le projet P.M.O est amené à être mis en œuvre en liaison avec l'importance stratégique du programme d'urgence, son ampleur et ses impacts au niveau de l'ensemble du territoire national, l'organisation dédiée pour le système P.M.O est fondée sur les piliers suivants :

✓ Pilotage global : Il s'agit d'une structure centrale qui sera chargée d'assurer un pilotage global, cohérent et efficient des deux processus de pilotage P.M.O à savoir la gestion du portefeuille de projets et le management de projets (cf. schéma sur la vision P.M.O) ;

✓ Déploiement décentralisé : Il est crucial de procéder au déploiement d'une organisation optimale de gestion du système P.M.O sur les 3 niveaux d'intervention du programme d'urgence : central, régional et provincial. Le dimensionnement et le périmètre d'intervention de cette organisation P.M.O a été précisé selon les spécificités de chaque niveau et de chaque entité au sein d'un même niveau.

Sur la base de ces piliers fondamentaux, la structure générale de l'organisation P.M.O se présente comme suit :

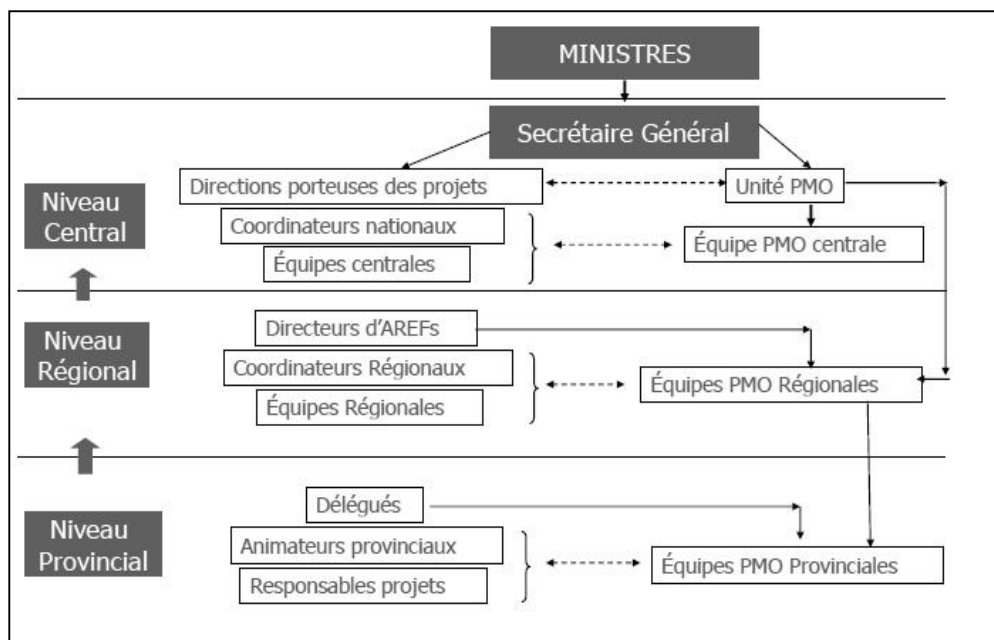


Figure 2 : structure générale de l'organisation P.M.O au sein du M.E.N¹

2. Analyse des résultats

Le nouveau système de Pilotage adopté par le département de l'éducation nationale constitue un véritable défi, challenge, pour cet organisme public dans le suivi et le pilotage de ces projets de réforme.

En effet, et d'une manière plus concrète, les responsables attendaient de ce nouveau système qu'il permette à chaque acteur du M.E.N de comprendre son rôle, maîtriser les techniques, méthodes et outils de gestion de projet, et remonter, consolider ou analyser les informations pertinentes à chaque niveau de l'organisation : local, provincial, régional et central.

Bien avant de procéder à la mise en place du système P.M.O au M.E.N, un diagnostic en matière de pratiques de gestion de projets existantes a été mené faisant ressortir les constats suivants :

- Des connaissances générales disparates en management de projet, et des formations délivrées sans aucune réelle exploitation sur le terrain ;
- Un manque de compétences existantes ;
- Un mode de gestion de projet intuitive basée sur les hommes ;

¹ Ministère de l'Éducation Nationale, 2009, "Organigramme Fonctionnel du Ministère"

- Des pratiques existent mais elles sont hétérogènes. Elles ne sont pas capitalisées, décrites et formalisées ;

- Aucun processus de management de projet n'est caractérisé, documenté et normalisé ;

- Une absence d'outils de travail communs ;

- une organisation qui a besoin de devenir plus mature sur le pilotage de sa réforme.

Par conséquent, le prestataire chargé de mettre en place le système P.M.O s'est fixé comme objectif d'amener de manière itérative, l'organisation au **niveau 3**¹ de maturité pour les processus de gestion de projet, (l'équivalent du niveau standardisé sur l'échelle OPM3 ²), et ce par le moyens de la méthode **PRINCE 2**³.

Mais, est ce qu'on a respecté cet engagement ? Autrement dit, et d'une manière concrète, qu'est ce qui a été réalisé sur le terrain ?

Actuellement, et après avoir réalisé certaines actions prescrites dans le CPS du marché de la mise en place du système P.M.O (formation, référentiel, système informatique des indicateurs de suivi...), le futur de cette nouvelle entité est devenu flou. Aujourd'hui, trois ans après l'achèvement du programme d'urgence (avec tout ce qui a été dit à propos de son échec), on ne parle plus du P.M.O, comme si la durée de vie de cette nouvelle organisation finira avec l'achèvement du P.U. Or ce n'était pas l'objectif. Le P.M.O a été conçu pour prendre en charge les projets du P.U dans un premier temps, et de toute future réforme ou transformation touchant le système éducatif. Pourquoi on est arrivé à cette situation ?

Plusieurs causes peuvent nous expliquer les raisons de ce constat :

- La défaillance de la stratégie de conduite du changement ;

- La résistance au changement ;

- Le timing de l'adoption du P.M.O ;

- L'absence d'une continuité due aux changements politiques ;

- La capitalisation et la mutualisation des efforts.

a. La stratégie de conduite du changement et le P.M.O

Le projet de mise en place d'un système P.M.O dans le Ministère de l'Education Nationale est ambitieux, et générateur de changement dans ce ministère. Ce projet est donc typiquement dans le cadre d'une stratégie de conduite du changement structurée⁴, facteur de réussite, sans laquelle il paraît difficile d'atteindre les objectifs fixés.

La majorité de nos interviewés nous ont fait part de leurs remarques concernant la négligence des dirigeants du MEN de cette stratégie de conduite du changement liée à la

¹ **Niveau3**: "Tous les processus décrivant comment gérer un projet sont définis dans un référentiel commun (caractérisés, documentés, normalisés, intégrés et bien compris)".

² OPM3 signifie : Organizational Project Management Maturity Model ou en Français: la gestion organisationnelle des projets modèle de Maturité, source : PMI 2008.

³ Fabien GUEDE – Guillaume POTTIER (2007) "**PRINCE 2**" *Managing Successful Projects with PRINCE2™* Published by TSO (The Stationery Office) Fifth edition 2009, 8 p.

⁴ D.AUTISSIER, JM MOUTOT, (2010) **Méthode de conduite du changement**, Edition DUNOD, 244 p.

mise en place du bureau de gestion de projet (P.M.O). « Ce dernier a été mis en place sans aucun préalable et sans aucune stratégie de conduite de changement préparatoire » (chef de division dans le service central). Chose qui explique les difficultés dressées sur le chemin de cette entité.

En effet, et pour faire face à des comportements de résistance qui ne sont pas toujours dans la dynamique du changement, il fallait utiliser des leviers qui permettent à chacun de trouver sa place, pour aller vers les objectifs définis par la stratégie et le ministère.

Ces leviers sont principalement liés à la communication, la formation et le support.

✓ La communication :

La stratégie de communication, souvent en liaison avec un projet plus vaste de Conduite du changement, vise à mettre en place une organisation, des moyens pour communiquer :

- Au bon moment
- Vers les bonnes cibles
- Par les bons acteurs
- Le bon message
- Avec le bon média

Un échec dans cette stratégie de communication a été ressenti dès le départ, ce qui a influencé négativement la fiabilisation de la mise en œuvre du nouveau système P.M.O.

Cette faiblesse de la stratégie de communication (et par là, la mobilisation des troupes), a été illustrée par le choix même du moment de communiquer (bien après le début de mise en œuvre du projet et non pas en amont).

Cette action devait réduire les incertitudes des acteurs par rapport aux objectifs réels de la mise en place de cette structure. "Le P.M.O est pour moi un organe d'audit et de contrôle mis en place par le Ministère pour nous inspecter", nous livre un chef de projet régional. Chose qui n'a pas été faite, ou qui a été faite au mauvais moment (en retard).

D'autre part, et jusqu'à présent, aucune action de communication n'a été menée pour faire savoir aux intéressés les résultats de la mise en place de ce nouveau système qui est le P.M.O. Il n'y a pas eu donc de communication à la clôture du projet.

Autrement dit, personne n'a eu la peine d'informer, à travers des rapports de fin de projet, s'il s'agisse d'une clôture avec succès ou d'un arrêt prématuré. Ce type de rapport est primordial pour tout projet. Il nous permette de s'informer sur les éléments suivant :

- Le niveau d'atteinte des objectifs du projet tels que définis dans le document d'initialisation du projet ;
- L'émission de recommandations sur les prochaines actions requises ;
- La planification des revues post-projet ;
- L'évaluation de la manière dont le projet a été géré et la restitution des retours d'expérience.

La responsabilité de cette défaillance est partagée entre le prestataire chargé de mettre en place le système P.M.O qui n'a pas respecté son engagement de communication sur tout le parcours du projet et partagée aussi par le comité de pilotage (représentant du M.E.N) qui devra s'assurer que tous les livrables ont été livrés de manière satisfaisante, approuver le rapport de fin de projet et autoriser la clôture du projet.

Dans ce cadre, Les acteurs interviewés reconnaissent une certaine complexité dans l'organisation de cette structure et pas forcément reconnue de tous.

✓ La formation :

Le renforcement des capacités des cadres du M.E.N dans le domaine du management de projet est une priorité du système de pilotage et de suivi des projets du système éducatif.

Dans ce cadre, plusieurs actions de formation ont été organisées afin de permettre aux acteurs du système :

- d'avoir une bonne maîtrise des concepts et de bonnes pratiques en management de projet ;
- de se doter d'instruments, d'outils et de techniques standards pour une prise en charge autonome de leur projet ;
- de faire monter leurs compétences en maturité dans le domaine du management de projets.

Parmi ces formations on peut citer les actions suivantes :

- Action de formation au profit des membres de l'équipe P.M.O (au niveau central, régional et provincial). Cette action permettait la sensibilisation des acteurs cibles aux concepts et bonnes pratiques de gestion de projets, et aux concepts appliqués de planification, déploiement et maintien d'un système P.M.O.

- Action de formation destinée aux membres de l'équipe projets chargés de la gestion du Programme d'Urgence (Coordonnateurs centraux, coordonnateurs régionaux, chefs de pôle et chefs de projets régionaux). Cette action avait pour objectif de sensibiliser les participants aux concepts de base de gestion de projets.

- Action de formation au profit de 400 acteurs bénéficiaires, allant du chef de projet provincial jusqu'au membre de l'équipe P.M.O central. Cette action vise le déploiement d'un référentiel du management de projets au M.E.N.

La plupart des interviewés ayant bénéficiés de ces actions de formation considèrent que ces modules de formation ont été insuffisants, et dans la plupart des cas, sans aucune réelle exploitation sur le terrain. « Je n'ai rien pratiqué de ce que j'ai appris aux ateliers de formation, a déclaré un bénéficiaire d'une formation en gestion de projet ». Que ce soit les premières vagues de formation dans le domaine du management de projets ou celles concernant le référentiel de management de projet...

Ceci est peut être dû à l'absence d'un système de suivi et de contrôle rigoureux d'après formation. « En fait, je me suis rendu compte que la formation que nous avons eu concernant la méthode **PRINCE 2** lui manquait un contrôle rigoureux pour certifier la formation et savoir qui a pu acquérir les savoirs nécessaires pour certifier la formation et savoir qui a pu acquérir les savoirs nécessaires ». (Déclare le chef du pôle Gouvernance et Ressources Humaines de l'Académie Taza El Houceima Taounat).

✓ Support et assistance :

Des supports homogènes et identiques ont été élaborés et diffusés sur tous les acteurs concernés. Leurs fournissant ainsi tous les éléments d'assistance dont ils ont besoin, à chaque étape du processus de déploiement du système P.M.O. Il s'agit des Kits de communication, des kits de formation, des kits de support et d'assistance, des Kits de déploiement...

Cependant, on constate l'absence d'une plate-forme d'échange, de support et d'assistance en ligne sous forme d'un système d'information mettant en relation, d'une manière permanente, tous les acteurs concernés par le management de projets dans le Ministère.

En effet, et à l'exception des responsables centraux, tous les interviewés nous confirment qu'en absence d'un véritable système de documentation, de gestion et de diffusion des productions, ainsi que des structures permanentes chargées des travaux de capitalisation et de partage des expériences, les réflexions précédant l'élaboration du système P.M.O n'ont pas profité pleinement des enseignements tirés des expériences antérieures. Cette initiative aurait tendance à permettre de travailler de façon plus efficiente.

b. La résistance au changement

Ce phénomène se justifie par une insuffisance de prise en compte du facteur humain dans la conception des projets du M.E.N. Ceci pourrait être atténué si les décideurs ont adopté une logique participative permettant ainsi d'associer l'ensemble des acteurs majeurs du Système d'Education et de Formation à l'élaboration du ce projet.

On constate donc que ce projet a été décidé par les sphères supérieures, et que les sphères inférieures l'aperçoivent entant qu'obligation, car préétablie et non pas construite. Un autre constat était sans appel, l'existence d'écarts entre ce qui est annoncé et ce qui est déployé réellement, les défauts de compétences, les manques d'implications et de motivations du personnel concerné par ce changement sont autant de facteurs d'échec de tout projet.

Face à ces carences, des réactions de réticence et de résistance au changement se sont faits ressenties dès le départ. Plusieurs raisons peuvent nous expliquer cette attitude de la part de certains acteurs concernés par ce projet de mise en place d'un nouveau système de management de projet de type P.M.O.

Certains acteurs sont persuadés que l'ancienne méthode reste la meilleure. Ils ne veulent rien changer dans leurs habitudes et leurs pratiques régulières, et n'acceptent aucun nouvel outil de travail. D'autres se voient leur pouvoir d'action qui diminue dans le nouvel environnement, et ils ont besoin de ressources pour s'adapter à la nouvelle situation (organisation, processus, outils). D'autres encore considèrent ce système autant qu'organe administratif de contrôle, voir même de répression et de censure.

En demandant à nos interviewés les raisons de cette résistance au P.M.O au sein du M.E.N, il est apparu qu'une méconnaissance de cette structure et de son organisation au sein du Ministère était ressentie. "Comme c'est assez récent, il était indispensable, avant d'entamer aucune action, que les acteurs opérationnels comprennent ce qu'est un Project Manager Officer. Ils pensent systématiquement qu'il s'agit d'un agent d'exécution des projets, c'est-à-dire, qui assurera la réalisation des projets à leur place. Alors que ce n'est pas forcément le cas. Il y a une *méconnaissance de ce qu'est un P.M.O*". (Un membre de l'équipe P.M.O central).

Cette résistance de la part de ces acteurs peut aussi être expliquée par d'autres facteurs :

- Un manque de compréhension des raisons de la mise en place du P.M.O
- Une vision différente de la réalité de terrain
- Une absence d'adhésion aux objectifs
- Un manque d'implication et de prise en compte des besoins du terrain
- L'existence d'une culture ancrée et peu flexible
- Des expériences passées peu concluantes
- L'inexistence d'un bénéfice à gagner
- Une crainte de perdre le pouvoir lié à la détention de certaines pratiques ou informations

Il fallait donc, et avant d'entamer les travaux de mise en place du P.M.O, effectuer une analyse de l'existant mettant en évidence les vraies résistances potentielles et les niveaux de maturité de l'organisation. Chose qui n'a pas été faite d'une manière efficace ou qui a été effectuée un peu en retard.

Cette action d'analyse de l'existant aurait tendance de permettre une gestion efficace des résistances éventuelles, des hésitations et parfois du doute de certains, en étayant partout où une faiblesse sera mise en évidence.

D'autre part, et pour motiver les acteurs concernés par ce projet, on aurait dû mobiliser chaque acteur sur son périmètre et sur ce que quoi il peut agir de manière proactive, et faire participer l'ensemble des acteurs, dans leur périmètre respectif, pour faire corps, et tous contribuer à la réussite du projet.

Enfin, nous avons abordé la question de la reconnaissance et de la motivation des équipes P.M.O avec nos interviewés. Il ne semble pas y avoir de récompense directe pour

ces acteurs. "On a tenu notre projet dans les temps, mais il n'y a pas eu de récompenses ni de reconnaissances". (*Un membre de l'équipe P.M.O régionale*).

c. Timing de mise en place du P.M.O

Le coup d'envoi de l'opérationnalisation du Programme d'Urgence a été entamé en 2008. Tandis que la mise en place d'un système d'accompagnement du PU n'a été décidée que plus tard, courant 2010.

On constate alors un certain décalage dans la mise en place des deux projets, sachant que le P.M.O, en principe, devrait précéder la déclinaison du PU. Cette remarque est légitimée par le fait que le P.M.O constitue un préalable à l'opérationnalisation du Programme d'urgence. Il s'agit d'une plateforme de travail permettant l'instauration d'un environnement de facilitation et de coopération dans le management des projets du Programme d'Urgence. Il est censé proposer des leviers importants, de la formalisation et la standardisation des procédures et des outils de management de projets. « on souhaitait que nos responsables mettent en place le P.M.O avant la mise en œuvre du programme d'urgence pour profiter des techniques et outils qu'il pourra nous proposer dans notre travail, hélas, ça n'a pas été le cas ». nous déclare un coordonateur central du programme d'urgence.

d. L'influence des changements politiques

Les reproches et les critiques dont fait objet toute réforme ou transformation dans le système éducatif Marocain ont toujours existées. Mais on peut se demander si ces critiques ne sont pas au fond, inhérentes à la sphère du politique, au sens où, chaque régime ou partie politique tentera de contrôler l'éducation à ses fins ou, du moins, pour la protéger des détournements que pourraient tenter ses adversaires. On dit souvent qu'une réforme survive rarement après le départ du Ministre qu'il l'a initié ou recommandé. C'est le cas pour le système P.M.O qui a été négligé ou plus précisément mis dans les archives. Il n'y a pas une certaine continuité. « Le P.M.O a été bien accueilli quant le ministre été en fonction, après son départ, les gens ne voulaient plus en parler » (*un responsable central*).

e. La capitalisation et la mutualisation des efforts

Ce qui a été dit sur l'absence d'un système d'information est valable pour un système de capitalisation et documentation.

En effet, et faute d'absence d'un véritable système de documentation, de gestion et de diffusion des productions, ainsi que des structures permanentes chargées des travaux de capitalisation et de partage des expériences, les réflexions précédant l'élaboration du système P.M.O n'ont pas profité pleinement des enseignements tirés des expériences antérieures. Cette initiative aurait tendance à permettre de travailler de façon plus efficiente.

Conclusions

En guise de conclusion, cette étude exploratoire auprès des acteurs du M.E.N nous a permis de faire les remarques suivantes.

Tout d'abord, il nous semble intéressant d'évoquer que la démarche adoptée par le Ministère de l'Education Nationale qui consiste en l'introduction d'une nouvelle modalité de management de projet à travers une structure de type P.M.O a été accueillie d'une manière mitigée par nos interlocuteurs : Les uns l'ont bien accueilli, "c'est très intéressant comme démarche", "pourquoi pas". D'autres l'ont accueilli avec réserve, "oui, mais que va-t-il apporter de plus". D'autres encore l'ont refusé catégoriquement, "je préfère l'ancienne méthode de travail", "je pense que le ministère a voulu nous contrôler à travers ce type d'organe".

D'autres part, et à travers cette étude exploratoire, Nous avons pu dégager un certain nombre de dysfonctionnements ou de carences dénombrés par nos interlocuteurs.

Ces carences se manifestent essentiellement dans la stratégie de conduite du changement devant accompagnée la mise en place du système P.M.O. L'objet de notre recherche est en lui-même particulièrement difficile à appréhender par tout le monde.

Reste à signaler que le management de projets multiples (portefeuille de projets) par le biais d'un système P.M.O semble être un sujet actuel et ancré dans les problématiques récentes des organismes publics.

TIC & ENSEIGNEMENT SUPERIEUR AU MAROC

MOUNYA CHAHBOUNE

Doctorante -Université Mohammed V -Rabat
(FSJES-Salé)

Introduction

« Connaissance », tel est le concept censé animer l'évolution socio-économique des sociétés modernes. A l'occasion du Conseil de Lisbonne en mars 2000, l'Union européenne s'est effectivement assignée comme objectif de devenir l'économie la plus dynamique et la plus importante au niveau mondial. La solution est d'adopter une « économie de la connaissance », c'est-à-dire une économie reposant essentiellement sur l'éducation, le développement des connaissances scientifiques et techniques, la production et l'utilisation de nouvelles technologies ainsi que la recherche et le développement.

Par conséquent, l'idée généralement admise dans la plupart des pays développés ou en cours de développement, est celle d'une nécessaire action dans le domaine de l'enseignement, de la recherche et de l'innovation. C'est le chemin vers les économies de savoir. D'où une pression accrue sur les systèmes de l'enseignement et de formation pour assurer une éducation et une formation pertinentes à la population active, à la pointe de la technologie et adaptées au marché du travail.

Le Maroc est conscient des profits que peuvent rapporter les TIC et leur rôle accélérateur du processus de mondialisation. Dans cette perspective, le pays œuvre pour avoir un réseau intergouvernemental et une plate-forme éducative en déployant les TIC au sein des administrations et des établissements de l'enseignement afin de pallier en l'occurrence à la fracture numérique.

Offrant des dimensions pédagogiques modernes, le déploiement des nouvelles technologies dans le système éducatif connaît des débuts promoteurs, que ce soit pour la formation et l'apprentissage ou pour la gestion administrative des différentes tâches des établissements éducatifs. Il s'avère une réelle révolution dont il faut savoir tirer parti et la conserver dans de bonnes conditions afin d'être fructueuse pour les apprenants et les établissements.

Dans ce papier, nous allons relater les dimensions de la relation interactive entre les TIC et l'enseignement supérieur, qui se traduit d'une part par le rôle que joue l'enseignement dans la généralisation des TIC et leur démocratisation en vue d'atteindre les objectifs escomptés de la stratégie du gouvernement marocain en matière des TIC (projet e-Maroc), et par le rôle des TIC dans la promotion de l'enseignement supérieur (programme GENIE-SUP, Campus virtuel marocain, e-learning). Il s'agit d'une contribution descriptive et analytique d'un état des lieux à ses débuts, et qui peut faire objet d'un état d'art d'une prochaine étude empirique.

I. Rôle des TIC dans la promotion de l'enseignement supérieur

Toutes les universités devraient pouvoir être raccordées au réseau mondial de connaissances afin d'améliorer la recherche, l'innovation, l'enseignement et l'apprentissage. Les TIC favorisent en outre l'émergence d'une société mondiale du savoir. Cela étant, toutes les régions du monde ne bénéficient pas sur un pied d'égalité des avantages apportés par les TIC. La plupart des pays en développement, notamment en Afrique, restent du côté défavorisé de la fracture numérique ou ne parviennent pas à résorber les disparités en matière d'accès à ces nouvelles technologies.

1. Opportunités et potentiel

L'évaluation de l'état actuel des TIC dans l'enseignement supérieur et l'observation des tendances émergentes permettent de révéler le potentiel des TIC, et les opportunités que l'on peut en tirer, dans la construction des sociétés du savoir. Cela se traduit par l'apprentissage en ligne, l'accès à l'information, la recherche scientifique collaborative ¹.

En outre, les TIC mettent à la disposition des universités et établissements de formation des outils pour la gestion administrative des différentes activités (inscription, notes, cours, publications, annonces et notes d'informations...).

1.1. Apprentissage en ligne

Les avantages des TIC pour l'enseignement et l'apprentissage sont aujourd'hui largement reconnus. Dans la littérature, l'apprentissage en ligne est souvent perçu comme une source d'innovation pédagogique. Les environnements d'apprentissage en ligne, les outils Web 2.0, les sites Web collaboratifs, les espaces partagés, la visioconférence, et bien d'autres outils encore, ont été adoptés avec succès dans les pratiques éducatives à travers le monde.

Les TIC sont désormais indispensables à l'avenir de l'enseignement supérieur. Elles permettent non seulement de réduire les distances et d'abolir les frontières, mais contribuent également à la compression virtuelle du temps et de l'espace.

Grâce aux approches pédagogiques développées par le Web et Internet, un marché mondial de l'éducation informatisée a émergé en moins d'une décennie. Les TIC sont aujourd'hui intégrées dans les salles de classe. Elles remplacent l'enseignement présentiel ou sont utilisées en mode mixte.

1.2. Accès à l'information mondiale

L'accès Internet vient se substituer aux livres imprimés et aux revues scientifiques, ce qui est beaucoup plus rentable pour les établissements d'enseignement des pays en développement. De surcroît, bon nombre d'établissements rendent leurs programmes accessibles sur Internet.

¹ Bon A. (2010), « Les TIC dans l'enseignement supérieur en Afrique subsaharienne : enseignement supérieur et mondialisation ». In Défis, menaces et opportunités pour l'Afrique. Centre de coopération internationale, Université libre (VU) d'Amsterdam. Pays-Bas. pp.76-83.

Les éditeurs universitaires de leur part, ont mis en place beaucoup d'autres initiatives visant à offrir un accès (gratuit ou à moindre coût) aux bases de données de recherche pour les universités des pays en développement.

1.3. Recherche collaborative

La collaboration en ligne, facilitée par les TIC, a permis au cours des dernières décennies de renforcer la recherche mondiale.

En Afrique, le marché des publications universitaires et de recherche n'est pas florissant et les infrastructures de recherche sont véritablement inappropriées. Les infrastructures de TIC permettent aux universités des pays en développement de se joindre à la communauté de recherche internationale, d'améliorer les possibilités de publication au niveau local et de renforcer leurs capacités de recherche.

Les cercles de recherche internationaux reconnaissent désormais l'importance de la recherche collaborative.

2. Former par les TIC

Le développement rapide et l'intrusion des technologies dans tous les domaines de la vie modifient les conditions d'existence et incitent ainsi beaucoup de chercheurs à s'y intéresser, entre autre les sciences de l'éducation. La recherche dans cette discipline est fortement reliée aux préoccupations des acteurs éducatifs et politiques.

Appelées « machines à enseigner » (Skinner, 1958), « à communiquer » (Schaeffer, 1970), « à représenter » (Linard, 1987), « à penser » (Arsac, 1987), les TIC sont appréhendées désormais comme un « auxiliaire » de l'enseignement. Les auteurs en identifient cinq temps chronologiques (depuis les années 60 aux années 2000) à cette association « formation-technologie »¹.

A La fin des années 1980, on assiste à un changement de cadre théorique qui réoriente la conception des interactions entre humains et machines. « *On passe en deux décennies d'une vision taylorienne centrée sur la tâche, puis cognitiviste centrée sur la résolution de problème, à une vision psychocognitive ou sociologique centrée sur l'utilisateur et sur son action d'acteur social* »².

L'utilisation des TIC en formation conduit en effet à utiliser plusieurs notions et concepts, les plus réputés sont : autoformation, formation à distance, plate –forme de formation, apprentissage en ligne, e-learning, e-formation, formation ouverte et à distance (FOAD)...

Malgré que certains stipulent que des distinctions figurent entre ces concepts, nous pensons que la seule différence existe entre former, enseigner et apprendre, tout en étant complémentaire :

¹ Repris par Alberio B. (2004), « Technologies et formation : travaux, interrogations, pistes de réflexion dans un champ de recherche éclaté », *Savoirs* 2/2004 (n° 5), pp. 9-69.

² Linard M. (2003), « Autoformation, éthique et technologies : enjeux et paradoxes de l'autonomie ». In Alberio (ed.), *Autoformation et enseignement supérieur*, pp. 241-263.

- Enseigner satisfait un objectif de transfert de savoirs (instruire) ; pour cela on l'utilise pour les enfants et les élèves.

- Former c'est transmettre un savoir et savoir-faire (concevoir, construire, modeler) ; pour cela on l'emploie pour indiquer la formation des adultes, la formation professionnelle, la formation continue.

- Apprendre c'est acquérir ou faire acquérir des connaissances ou des compétences (assimiler et construire). On met l'accent surtout sur l'apprenant.

La situation pédagogique qui lie les trois, peut être définie comme un triangle composé du savoir, du professeur et de l'élève, dont deux se constituent comme sujets tandis que le troisième doit accepter la place du mort ou, à défaut, se mettre à faire le fou.

2.1. Définition

Il existe une grande variété de définitions. Certaines sont centrées sur le support technologique, d'autres sur la distance ou la dimension pédagogique, d'autres enfin font la synthèse et mixent ces différentes dimensions.

Elles se divergent selon l'approche par laquelle on situe l'e-learning et la mission qu'on lui assigne ¹ :

- Outil d'aide aux formateurs (utiliser le réseau pour préparer ou suivre un cours en présentiel ; création de communautés virtuelles et échanges ; soutien à la formation classique).

- Mise à disposition des savoirs via le réseau (accès à des documents pédagogiques ; complément de formation en libre service).

- Orientation à distance des apprenants (définition de parcours pédagogiques ; tutorat et suivi important ; changement du processus de formation, d'organisation et des habitudes ; implication de nombreux acteurs).

- Formation intégrée aux dispositifs de gestion des compétences et des connaissances (e-learning dans le cadre d'un projet RH pour la capitalisation et la mise à disposition du savoir de l'entreprise).

Nous retenons enfin une définition large qui ne se limite pas à la description de modalités de formation, celle des instances scientifiques de l'Union européenne: « *L'e-learning est l'utilisation des nouvelles technologies multimédias et de l'Internet pour améliorer la qualité de l'apprentissage en facilitant, d'une part l'accès à des ressources et à des services, d'autre part les échanges et la collaboration à distance* ».

2.2. Acteurs du e-learning

Offrir un apprentissage à distance requiert la présence de quatre acteurs principaux, à savoir : l'apprenant, l'auteur, l'administrateur et le tuteur².

¹ Ahaji K., Zahim S., Badda B. (2012), « Soubassements théoriques pour guider l'intégration réussie des TICE », Revue EPI. Association enseignement public et informatique. Février.
<http://www.epi.asso.fr/revue/articles/a1202e.htm>.

² Daoudi N. (2007), « L'e-learning pour généraliser les TICs au Maroc. Besoins de formation dans le contexte du projet e-Maroc et l'INDH ». In Revue de la science de l'information n° 17-18. Décembre. pp. 163-180.

***L'apprenant :** est l'utilisateur et l'acteur central dans ce nouvel environnement d'apprentissage. D'ailleurs, le e-learning vise l'amélioration des connaissances de l'apprenant en fournissant des contenus axés sur ses besoins, selon un scénario d'apprentissage proposé par l'auteur.

***L'auteur :** s'occupe de la production du contenu et des méthodes pédagogiques pour le suivi des cours. Il observe les interactions entre le tuteur et les apprenants pour améliorer le contenu dans le but de le rendre plus adapté aux besoins des utilisateurs.

***Le tuteur :** se charge du suivi des apprenants et de leur assistance. Il est, en plus, le responsable de l'évaluation des travaux réalisés par l'apprenant.

***L'administrateur :** gère l'environnement de l'enseignement à distance y compris ses acteurs. Il orchestre tout le système, du côté technique, pédagogique, et administratif (planification des cours d'une formation, organisation des classes virtuelles, gestion de la sécurité des informations de l'application, veille sur l'administration du réseau).

2.3. Spécificités et apports du e-learning

L'intégration des TIC dans l'enseignement supérieur doit pallier aux problèmes de distances géographique, spatiale, technologique, temporelle et sociale¹, ainsi qu'à des difficultés d'apprentissages rencontrés en classes, et répondre à un besoin pédagogique². Ceci nécessite la conception d'un scénario pédagogique qui « *tient compte des dimensions afférentes aux orientations et choix pédagogiques de départ, aux acteurs et à leurs rôles, aux activités ainsi qu'aux outils et processus* »³.

Il présente une grande liberté de choix et de modalités (synchrone ou asynchrone), ce qui fait qu'il s'adapte à la demande et aux besoins des apprenants (Sbihi, 2006).

Quelle que soit la différence entre ces dispositifs, l'ingénierie de formation à distance a ses spécificités qu'il faut prendre en compte lors de son élaboration⁴ :

- Minuterie à apporter à la phase amont de conception du fait des moindres possibilités de régulation en cours de parcours ;
- Vision systémique et prise en compte d'un contexte élargi interne/externe du fait de l'accès possible à de multiples ressources ;
- Pilotage du dispositif comme un projet du fait de la multiplicité des acteurs impliqués (technique, pédagogique, administratif, environnement extérieur...) ;
- Appel à des réflexions de fond sur la valeur ajoutée des TIC dans le processus d'apprentissage pour choisir avec pertinence les moyens employés ;

¹ Jacquinet G. (1993), « Apprivoiser la distance et supprimer l'absence ? ou les défis de la formation à distance ». Revue française de pédagogie, n° 102, pp. 55-67.

² EL Hajir A. (2006), La démarche de l'ingénierie de formation au cœur d'un dispositif expérimental du e-learning : cas du système éducatif marocain. Master professionnel. UFR Psychologie, sociologie et sciences de l'éducation. Université de Rouen. France.

³ Ahaji et al. (2012), op. cit.

⁴ EL Hajir A. (2006), La démarche de l'ingénierie de formation au cœur d'un dispositif expérimental du e-learning : cas du système éducatif marocain. Master professionnel. UFR Psychologie, sociologie et sciences de l'éducation. Université de Rouen. France.

- Concentration sur la fonction « accompagnement » afin de garantir les meilleures conditions de médiation et régulation du dispositif.

En effet, il existe une littérature abondante relative aux diverses méthodes de l'ingénierie pédagogique. L'essentiel de ces méthodes peut être ramené aux sept étapes clés, sur lesquelles repose la conception d'un dispositif de formation à distance (EL Bachari, 2010) : définition du périmètre du projet ; identification de l'environnement technologique ; utilisation des contenus efficaces ; démarrage du projet pilote ; organisation de l'accompagnement des apprenants ; évaluation des bénéfices du projet e-learning ; déploiement du projet e-learning.

Dans le cadre du e-learning, la relation pédagogique est fondée sur l'échange. Le formateur, spécialiste dans son domaine, co-construit un parcours de formation sur mesure, négocié et adapté aux besoins de l'apprenant ainsi qu'à ses pré-requis. Dès lors, cette relation stimule des attitudes et des compétences qui jugent de l'apport du e-learning.

***Interactivité de l'apprentissage :** Apprendre c'est interagir, expérimenter et développer des interactions multiples, ce qui conduit à un travail coopératif et collaboratif, qui peut se dérouler dans le cadre d'une communauté virtuelle.

***Place centrale et proactive de l'apprenant :** L'e-learning est un système flexible, adaptable au cas par cas, qui respecte les conditions d'apprentissage et les contraintes spécifiques liées à l'apprenant.

***Transformation du professeur en coach :** ce qui exprime une tendance du formateur- enseignant accueillant et réceptif qui fait apprendre la manière de trouver l'information et attend un retour de la part de l'apprenant par rapport à son interactivité avec cette information.

***Approfondissement de compétences transversales chez l'apprenant liées à l'utilisation d'Internet :** incontournables pour la formation tout au long de la vie et le développement de l'employabilité.

En somme, la formation à distance et l'apprentissage par les TIC ont déjà fait leurs preuves en matière d'efficacité dans des pays avancés. Ils favorisent le développement de plusieurs principes : multiplication des contacts enseignants- élèves en présentiel ou à distance ; favorisation des attentes élevées vis-à-vis des élèves ; soutien de l'apprentissage réactif, proactif et interactif ; facilité une rétroaction immédiate et efficace ; amélioration et augmentation du temps d'études et de lecture ; encouragement des talents diversifiés ; valorisation de la coopération entre les élèves¹.

II. Intégration des TIC dans le système éducatif et de formation au Maroc : un état des lieux

1. Stratégie e-Maroc

La relation interactive entre les TIC et l'enseignement s'instaure dans les deux sens : le rôle des établissements d'enseignement (scolaires et supérieurs) dans le développement

¹ Ahaji et al. (2012), op. cit.

des TIC au Maroc d'une part ; et le rôle des TIC dans la promotion de l'enseignement supérieur d'autre part.

Pour ce faire, la stratégie e-Maroc (2007) a lancé de nombreux chantiers, en matière de formation, regroupés en deux volets principaux : modernisation et équipement des établissements d'enseignement et adaptation de la Formation en TIC.

1.1. Modernisation des établissements d'Enseignement

La première étape à entamer dans la vulgarisation des TIC dans le secteur de l'enseignement et chez les acteurs de la formation est de recourir à un équipement global des locaux dédiés à l'enseignement, par divers programmes et dispositifs.

***Programme « GENIE » :** L'intérêt pour les TIC s'est amorcé par l'initiative du Ministère de l'Education Nationale, de l'Enseignement Supérieur, de la Recherche Scientifique et de la Formation des Cadres au lancement de ce programme ambitieux, qui vise l'intégration des TIC dans le système d'éducation et de formation, en l'occurrence l'infrastructure, la formation des enseignants et le développement de contenus.

***Généralisation de la Télévision Interactive (TVI) :** Ce projet vise le développement d'un modèle de formation à distance à destination des professionnels de l'enseignement fondamental. Il est ainsi prévu que les sites TVI déjà déployés puissent participer au programme GENIE, au niveau : de la formation d'initiation aux TIC en particulier destinée aux enseignants ; de la formation continue pour la requalification du personnel enseignant dans les domaines académiques, professionnels et développement durable ; du développement de contenus pédagogiques ; de l'accès à Internet, en vue d'optimiser et de mutualiser l'infrastructure et la capacité satellite existantes pour de nombreux établissements scolaires à Internet.

***Campus Virtuel Marocain (CVM) :** Sa mission principale est d'asseoir et promouvoir, sur la base des projets existants, une synergie entre les différents acteurs et institutions dans le domaine du e-learning, notamment :

- Promouvoir l'utilisation des TIC dans l'enseignement présentiel.
- Planifier et conduire la production et la mutualisation de contenus et de pratique pédagogiques relatifs à des modules de soutien à l'enseignement présentiel ainsi qu'à des formations intégrales de cycles diplômants à distance.
- Mettre en place une bibliothèque numérique de cours et de documents multimédias et multilingues.

***Centres de Ressources Universitaires (CRU) :** Chaque université membre du CVM est dotée d'un CRU qui aura en charge la gestion et la promotion du e-learning au sein de ses établissements. Par sa constitution diversifiée (enseignants chercheurs, personnels techniques), il offre un support en matière de conseil et de formations relatives au développement des contenus.

***Projet MARWAN :** Moroccan Academic and Research Wide Area Network (MARWAN) est le réseau informatique national à but non lucratif, dédié à l'éducation, à la formation et à la recherche, lancé en 1998. Il a pour objectif de mettre en place une

infrastructure d'information et de communication solide, de doter l'université marocaine d'un réseau haut débit, de renforcer les échanges entre les universités tout en leur permettant de participer aux différents projets de recherche menés par les réseaux européens.

1.2. Formation initiale des compétences TIC

Le marché de l'emploi évolue rapidement et tout particulièrement dans les domaines liés aux TIC. Il s'agit d'un secteur hautement stratégique, autant pour le développement économique que pour la création d'emplois directs et indirects. Dans ces champs d'activité, la pénurie de personnel qualifié exige que des mesures énergiques soient prises rapidement pour combler les besoins.

C'est dans ce cadre que la stratégie e-Maroc 2010 a mis dès le début en 2005, l'augmentation des effectifs des ingénieurs et des techniciens spécialisés en TIC parmi ses plans d'action prioritaires.

Au cours de ces dernières années, la capacité de l'offre publique en matière de formation initiale aux métiers des TIC s'est sensiblement améliorée. Ces efforts ont été conjugués aux différentes actions de reconversion des diplômés en recherche d'emploi et au développement constant de l'enseignement privé.

De plus, la réforme en profondeur que connaît l'enseignement supérieur dans toutes ses composantes (facultés, écoles d'ingénieurs et les instituts de formation des cadres), s'est notamment traduite par l'élaboration et l'ouverture aux étudiants de nouvelles filières (niveau licence, Master ou Ingénieur) fondamentales ou professionnalisantes, dont plusieurs sont orientées TIC.

Par ailleurs, le plan « Emergence » et en particulier sa composante offshoring, constitue une véritable opportunité pour le développement de la formation initiale en TIC. Ainsi, l'initiative « 10000 Ingénieurs à l'horizon 2010 » a atteint ses objectifs escomptés, et de nombreux programmes de formation en profils spécialisés TIC sont développés.

C'est ainsi que dans le cadre de cette initiative et via des contrats programmes signés avec les établissements de formation d'ingénieurs, l'État a investi 756 Millions de Dirhams et a recruté 443 enseignants.

Enfin, le programme Maroc des Compétences lancé avec le soutien du Projet MEDA 2, s'est fixé comme objectif de développer la formation professionnelle en TIC en augmentant le nombre des techniciens supérieurs à former dans les secteurs public (au sein de l'OFPPPT) et privé (filières qualifiées) (Stratégie e-Maroc, 2007).

Dans le cadre de la réforme de l'enseignement supérieur, les efforts sont de plus en plus orientés vers l'innovation en matière de filières spécialisées TIC, pour créer une meilleure adéquation de l'offre et de la demande sur le marché du travail, en tenant compte de la concurrence accrue due à l'ouverture des marchés et de l'évolution technologique rapide.

En parallèle avec la formation initiale, la formation continue en TIC doit intégrer un processus global de gestion du changement en mettant à contribution l'OFPPPT, les

partenariats avec des universités et des écoles d'ingénieurs, les centres privés de formation sans oublier le concours des entreprises nationales et internationales, avec l'instauration d'un dispositif de certification des connaissances professionnelles acquises.

2. Etat du e-learning au Maroc

Le Maroc fait partie des quelques pays arabes initiateurs dans le domaine des nouvelles technologies. Sa position s'est améliorée en 2011, pour occuper la 11e position dans la région arabe, selon la directrice régionale d'IDC Afrique du Nord et Afrique francophone. Ceci revient aux dépenses du gouvernement marocain en TIC qui sont en croissance soutenue (près de 150 millions de dollars en 2012), pour atteindre près de 200 millions de dollars en 2015.¹

Les stratégies globales phares en TIC (E-Maroc 2010, Maroc Numeric 2013) et les différents programmes d'appui pour la généralisation d'Internet dans l'enseignement supérieur (GénieSup, Injaz, Nafida) témoignent des efforts déployés et des budgets financés².

Les bilans de réalisations des différents projets affirment aussi que la politique gouvernementale en matière de TIC est sur la bonne voie.

Par ailleurs, des recherches menées, ces dernières années, sur l'utilisation des TIC dans l'université marocaine montrent que la plupart des étudiants font usage de ces technologies, mais plus pour des fins de divertissement et de communication interpersonnelle que comme outil d'apprentissage. Il s'agit d'un problème de représentations et d'appropriation de ces technologies par les différents acteurs, surtout les étudiants³. L'intégration du certificat de l'informatique et de l'internet (C2I) niveau 1 dans les universités, pour initier les étudiants aux compétences nécessaires à l'utilisation efficiente des TIC, s'inscrit dans cette perspective.

En termes du type d'usages, la plateforme est utilisée essentiellement comme outil et espace de communication avec l'enseignant. Les échanges portent sur : les problèmes techniques rencontrés par les étudiants ; les difficultés relatives aux consignes de travail ; les problèmes relationnels au sein du groupe ; les difficultés de compréhension relatives au contenu de la formation ; les dates de remise des travaux⁴.

Et Comme l'affirme Jacquinet (2002)⁵ « *les systèmes de communication éducative médiatisée articulent du technique, du social et du symbolique et ces interrelations obligent à repenser la relation pédagogique et, en conséquence, la formation de ceux qui auront à la maîtriser* ».

Dès lors, il est nécessaire que la conception d'un scénario d'apprentissage doive prendre en considération les caractéristiques individuelles des étudiants et leur manière de

¹http://www.lematin.ma/express/Nouvelles-technologies_Le-Maroc-parmi-les-pays-arabes-initiateurs-/171463.html

² Lahjomri H. (2011), Internet au Maroc : Bilan et perspectives. Séminaire INET « L'avenir de l'Internet : vers une nouvelle ère ? ». Agence Nationale de Réglementation des Télécommunications (ANRT). Rabat, 10 Mai.

³ Kaddouri M. et Bouamri A. (2010), « Usage de plateformes d'enseignement à distance dans l'enseignement supérieur marocain : avantages pédagogiques et difficultés d'appropriation ». Questions Vives, vol.7 n°14, mis en ligne le 15 juin 2011. <http://questionsvives.revues.org/642>.

⁴ Idem.

⁵ Jacquinet (2002), op.cit.

réagir aux scénarios proposés ainsi que leurs représentations, sans oublier l'accompagnement technique, méthodologique et pédagogique¹.

Cette approche scientifique du e-learning exige une panoplie de moyens que le Maroc peine à en réussir la mise en œuvre et à en assurer la synergie.

Le CVM souffre d'une absence de légitimité juridique, d'un manque de gestionnaires, de stratégie et de maturité. Les premières enquêtes de terrain laissent présager que les présidents d'universités et leurs responsables TIC du CVM ont une vision limitée de ce dernier dont la mission est assignée pour une durée déterminée. Ils perçoivent d'ailleurs le CVM comme un projet allant à l'encontre de la réforme et de ses piliers en l'occurrence l'autonomie.

Toutefois, certains décideurs politiques veulent faire du CVM une structure ad hoc du Ministère, responsable de la mise en place d'une politique TIC dans l'enseignement supérieur.

Par ailleurs, d'autres responsables portent le programme GENIE-SUP (lancé par l'ANRT) qui bénéficie de son côté d'un budget important et d'une reconnaissance nationale et institutionnelle solide, car il se situe au cœur de la stratégie eMaroc 2010.²

A côté de ces deux programmes nationaux dont l'articulation et la synergie semblent inexistante ou inefficace, d'autres initiatives se pointent d'une façon unilatérale de la part de certains établissements par le biais de coopération externe (programme Closlearn-coopération afro-suisse)³, et avec l'adhésion de plusieurs établissements (It Learning Academy).⁴

Pour mesurer l'évolution et l'appropriation de ce mode d'apprentissage par les différents acteurs ainsi que cerner les lacunes pour un meilleur usage, une évaluation des différentes actions mises en place et des pratiques du e-learning au sein de l'enseignement supérieur, s'avère nécessaire.

Une enquête d'envergure nationale est réalisée récemment en 2011 par le cabinet d'étude Expert Consulting, sous demande de Proactech Maroc, pour la mise en place du « 1^{er} Baromètre du e-Learning au Maroc ». L'enquête s'est basée sur un panel de 2 517 de chefs d'entreprises, directeurs d'institutions publiques, responsables de formation, des systèmes d'information et des ressources humaines d'établissements des secteurs privé et public.

Les résultats de cette étude ont été présentés officiellement à l'occasion des « 1^{ères} Assises des Technologies de l'information au Maroc » tenues le 13 mars 2012 à l'Institut Supérieur de l'Information et de Communication.

Selon le professeur Hatim Benyoussef, responsable scientifique de l'étude, « 64,7% des sondés déclarent avoir une appréciation globale positive quant à la formation en ligne telle qu'elle est pratiquée dans leur établissement. Ce taux baisse toutefois à 48,7% pour les établissements publics ou semi-publics, contre 71% pour les établissements privés ».⁵

¹ Kaddouri et Bouamri, (2010), op.cit.

² <http://www.u-picardie.fr/labo/curapp/spip.php?article362>

³ www.cvm.ac.ma

⁴ <http://www.it-learning-maroc.com/>

⁵ <http://www.elearning-maroc.com/nos-articles/communique-publication-des-resultats-du-1er-barometre-du-e-learning-au-maroc/>

Malgré la popularité croissante dont bénéficie le e-learning au Maroc, il n'en reste pas moins à ses premiers balbutiements. Et d'après Radouane Mrabet, enseignant et chercheur à l'Ecole Nationale d'Informatique et d'Analyse des Systèmes (ENSIAS), le retard d'appropriation de la FOAD dans le pays s'explique par les coûts exorbitants du développement d'une plate-forme de formation et des modules de formation. Même en dépassant ces deux écueils majeurs, encore faut-il être en mesure de financer le coût des tuteurs censés assurer le suivi et le contrôle à distance des apprenants.¹

III. Questions épistémologiques

La recherche théorique sur ce thème se fait dans plusieurs disciplines (psychologie, ergonomie, ingénierie, informatique, sciences de l'éducation, les sciences de la communication,...) et questionnent des enjeux divers, économiques, politiques, sociaux, cognitifs, culturels et même biologiques. Elle privilégie l'analyse du support technique, des contenus disciplinaires, des systèmes d'interaction humaine, des conduites, des pratiques connexes, des processus cognitifs, des forces économiques et leurs incidences sociopolitiques, des nouvelles conditions de travail. Cette diversité mobilise une grande communauté préoccupée par les questions liées à la formation des personnes.

Bien que cette abondance soit utile à éclaircir les problématiques s'y attachant, elle atteste aussi de la difficulté à saisir les enjeux des recherches et à relier les résultats entre eux, dans la mesure où chacun adopte des perspectives, des méthodologies et des cadres théoriques différents.

En effet, quatre grandes orientations dans la recherche peuvent être distinguées. Il s'agit d'une perspective liée ² :

- Aux principes de conception, au développement et à l'évaluation de produits (outils, logiciels, langages, etc.) utiles à l'apprentissage ;
- Aux usages sociaux des technologies ;
- Aux finalités de l'innovation technique ;
- Aux cadres de références et les conditions dans lesquelles les savoirs sont produits et diffusés.

En même temps, ces orientations peuvent être classées selon :

- Une portée diachronique, qui oriente les travaux selon une chronologie déterminée par le stade de développement des objets techniques étudiés et des pratiques de formation qui leur sont attachées.
- Une portée disciplinaire, qui dessine l'angle d'analyse adopté par le chercheur.
- Une portée théorique, qui définit les cadres conceptuels référencés dans des domaines disciplinaires précis.

¹ <http://www.magharebia.com>

² Alberio (2004), op.cit.

- Une portée pragmatique, qui permet d'évaluer les travaux selon deux finalités conceptualisées par Barbier (2001) : l'intelligibilité des phénomènes étudiés et/ou l'optimisation des actions.

En tout cas, le chercheur se trouve confronté à l'articulation de trois dimensions scientifique, axiologique, praxéologique (Meirieu, 1990).

L'étude de la formation à distance par les TIC fait appel à une approche transversale et interdisciplinaire des problématiques et des questions de recherche, et qui implique une dimension expérimentale. C'est ainsi que Linard¹ argumente en faveur des théories de l'activité, comme cadre organisateur plus large, source de références et de méthodologies différenciées et cohérentes en même temps.

Une lecture des différentes recherches menées sur ce thème permet de soulever plusieurs problématiques traitées à travers des concepts et théories :

- *Une telle **banalisation de la formation** par des moyens technologiques ne toucheraient-ils pas la qualité de la formation puisque on tend vers une industrialisation de l'offre éducative. Aussi, une relation de dépendance réciproque entre pouvoir politique et production scientifique, n'emprisonne pas la formation, ou au contraire elle l'oriente plutôt vers plus d'efficacité et d'efficience.

- *Les recherches portant sur l'identification des **causes de l'abandon**. L'abandon des études est-il une conséquence de la formation à distance, vu l'importance du sentiment de l'appartenance, l'intégration de l'étudiant à la communauté universitaire, l'aide pédagogique différente de ce qui est connu traditionnellement dans la formation classique ; ou un moteur pour opter pour ce type de formation vu qu'elle résout le problème du présentiel, la contrainte du déplacement et du temps ? Les auteurs recensent plusieurs variables influant la question de la persistance dans la formation à distance ou l'abandon. Bourdages et Delmotte² les ont classés comme suit :

- Les variables *démographiques* comme l'âge, le sexe, le statut civil, l'origine ethnique ou sociale ;

- Les variables *environnementales* comme la famille, l'emploi, les conditions matérielles ou géographiques, ou encore les changements dans la vie.

- Les variables *institutionnelles* comme les cours, l'aide pédagogique, les travaux, la rétroaction, etc.

- Les *caractéristiques de l'apprenant* qui renvoient au style d'apprentissage, aux antécédents scolaires, à la motivation, à la perception des cours et des programmes, etc. Enfin, un certain nombre de recherches réfèrent au modèle théorique de l'interaction académique et sociale de Tinto (1990).

¹ Linard M. (2001), « Concevoir des environnements pour apprendre : l'activité humaine, cadre organisateur de l'interactivité technique ». Sciences et Techniques éducatives, vol. 8, n° 3-4, Hermès, Paris, pp. 211-238.

² Bourdages L. et Delmotte C. (2001), « La persistance aux études universitaires à distance ». Revue de l'enseignement à distance/Journal of Distance Education, vol. 16, n. 2, pp. 23-36.
<http://www.jofde.ca/index.php/jde/article/view/176/353>

***Les théories de la communication** et particulièrement la théorie des médias. Les technologies modifient l'approche classique des médias. Selon ces théories, transmettre un message implique l'instauration d'une relation sociale et la perception à travers une représentation matérielle (un ensemble de signes), produite et médiatisée par un artefact technologique. Par les TIC, on assiste à un infléchissement vers une sémiotique cognitive et sociocognitive. De ce fait, l'analyse à partir de ces théories se développe et se construit selon trois angles (sémiotique, social et technologique) et leurs rapports réciproques¹.

***La relation pédagogique à distance** : La relation pédagogique est une sous-catégorie de la relation éducative. Cette dernière est définie comme « *l'ensemble des rapports sociaux qui s'établissent entre l'éducateur et ceux qu'il éduque, pour aller vers des objectifs éducatifs, dans une structure institutionnelle donnée* »². Quelques travaux problématisent cette relation et l'élément de la « distance » : la distance modifierait la posture pédagogique des enseignants ; la relation pédagogique à distance remplirait certaines fonctions particulières ; elle mettrait en œuvre des compétences particulières du formateur.

La distance par ses différents modes (temporel, spatial, technologique, social, culturel, économique) et en étant le fondement de la relation pédagogique³, modifie « *l'asymétrie du dialogue éducatif* »⁴ en autorisant implicitement une certaine autonomie des apprenants, et en rendant impossibles certains types de contrôle. On parle même du changement de statut de l'enseignant et de l'apprenant – et ainsi le mode de leur relation et de leur comportement.

***Le scénario d'apprentissage** : L'appropriation des outils de la plateforme et l'accompagnement doivent se faire en fonction des scénarios pédagogiques standards de la formation à distance, et non en fonction des possibilités offertes et de l'expérience collatérale des étudiants, en partant de leur vécu, de leur histoire et de leurs habitudes d'apprentissage.

Ce scénario constitue le fil conducteur d'un environnement de formation où les apprenants et les enseignants interagissent. L'absence d'un scénario explicite se traduit par l'absence d'un cadre commun et d'un espace formatif entre apprenants et formateurs, et, donc, d'une véritable collaboration au sein des équipes d'étudiants. En effet, « *la formation à distance n'est certainement pas qu'une "mise en ligne" de contenus, mais bien la conception d'une nouvelle forme d'apprentissage utilisant des outils innovants, certes, mais nécessitant aussi une nouvelle conception des interactions entre formateurs, apprenants, outils, contenus...* » (Merle et Yérès, 2002).

***L'interaction sociale** : Selon Goffman, l'interaction sociale est une « *classe d'événements qui ont lieu lors d'une présence conjointe et en vertu de cette présence* »

¹ Peraya D. (1998), « Théories de la communication et technologies de l'information et de la communication : un apport réciproque ». Revue européenne des sciences sociales, 14^e Colloque annuel du Groupe d'Etude « Pratiques Sociales et Théories », (111), pp. 171-188.

² Postic M. (2001), La relation éducative. Presses universitaires de France, Paris.

³ Jacquinot (1993), op.cit.

⁴ Postic M. (2001), op.cit.

conjointe. Le matériel comportemental ultime est fait des regards, des gestes, des postures et des énoncés verbaux que chacun ne cesse d'injecter, intentionnellement ou non, dans la situation où il se trouve. ». Il rajoute « l'interaction sociale peut être définie, de façon étroite, comme ce qui apparaît uniquement dans des situations sociales, c'est-à-dire des environnements dans lesquels deux individus, ou plus, sont physiquement en présence de la réponse de l'un et de l'autre. (On peut supposer que le téléphone et le courrier offrent des versions réduites de la chose réelle primordiale.) ».

Postic ¹ de son côté, considère l'interaction comme « *la réaction réciproque, verbale ou non verbale, temporaire ou répétée selon une certaine fréquence, par laquelle le comportement de l'un des partenaires a une influence sur le comportement de l'autre. Elle a lieu soit dans un système dyade, l'action de l'enseignant affectant l'élève et réciproquement, soit dans le système plus étendu de la classe : le sujet se plaçant par rapport au groupe ou à des sous-groupes* ».

La relation pédagogique entre enseignant et apprenant induit à une interaction sociale et cognitive même si cette relation se passe par le biais d'un moyen virtuel et régie par des règles différentes de celle de la relation classique, mais elle-même est bien ancrée dans un système.

Blandin stipule que quelle que soit la forme de l'interaction, son objet, et les modalités de présence des acteurs, on entre toujours en interaction avec ses présupposés culturels et ses représentations.

Cette interaction comporte deux dimensions importantes et souvent unies (le socio-affectif et le sociocognitif), et qui aboutissent par la suite vers un sentiment d'appartenance à un collectif d'apprentissage. En effet, les étudiants cherchent à faire corps, à constituer une entité repérable entre eux et une communauté en ligne, malgré la virtualité de leurs liens et leur dispersion dans plusieurs endroits. Ces échanges en ligne qui permettent de communiquer quasiment en direct sans être vu physiquement, est un élément à étudier aussi pour le rôle qu'il peut jouer dans les contextes éducatifs².

***Le Tutorat :** ce mode virtuel de communication entre enseignant et étudiants risque de marginaliser dans certains cas le travail de collaboration et d'échange de productions au sein du groupe d'étudiants, si la stratégie et les fondamentaux de l'accompagnement ne sont pas bien expliqués aux étudiants et si l'enseignant ne respecte pas les limites de son tutorat.

La notion de communauté d'apprentissage abordée par plusieurs chercheurs du domaine de la formation en ligne interroge aussi le rôle joué par les tuteurs à distance. Il s'agit d'une profession à part entière et exige une formation à des compétences spécifiques³.

¹ Postic M. (2001), op.cit.

² Develotte C. et Mangenot F. (2004), « Tutorat et communauté dans un campus numérique non collaboratif ». Distances et savoirs, vol. 2, n. 2-3, pp. 309-333.

³ Idem.

L'enseignant- tuteur a le devoir d'assumer les fonctions de conseiller méthodologique, de médiateur, d'incitateur et de catalyseur qui devraient favoriser le travail collaboratif pour de meilleures performances.

***L'autonomie dans l'autoformation :** Avant d'être un concept et une méthode, l'autoformation est un projet d'émancipation sociale et une pratique, parallèle ou opposée aux formations instituées¹.

Les formations supérieures se trouvent particulièrement mises en cause sur trois dimensions (épistémologique, pédagogique, éthique), vu que les TIC entraînent une complexité de gestion des connaissances, et exige une capacité d'autonomie de la part des étudiants et un encadrement spécifique.

L'utilisateur est considéré plus en tant qu'acteur humain plus ou moins autonome qu'opérateur ou agent d'exécution. On exige des individus des niveaux élevés d'indépendance et d'autorégulation, au point que l'autonomie est considérée comme une compétence clé de la formation continue². La construction de ces capacités est conditionnée par la volonté d'exploiter les propriétés des TIC pour répondre aux besoins d'apprentissage.

De plus, les dispositifs de production et de formation issus des TIC, ne sont plus considérés comme de purs objets techniques, réductibles à leurs seuls aspects fonctionnels, mais plutôt comme des objets intellectuels médiateurs, source d'émancipation et de création³.

Par conséquent, les systèmes de formation à distance doivent être conçus selon des dimensions techniques et pédagogiques ainsi qu'individuelles et sociales, tout en prenant en compte la méthodologie cognitive des interactions avec la machine.

CONCLUSION

Nous avons démontré le long de cet article que la généralisation des TIC revêt une importance indéniable pour élargir les choix des usagers (citoyens, fonctionnaires, étudiants). En même temps, la formation en la matière nécessite des ressources humaines, matérielles et pédagogiques immenses.

L'enseignement supérieur a son rôle à jouer dans ce sens en ayant recours notamment aux nouvelles technologies : c'est donc former pour et par les TIC.

Néanmoins, les TIC ont des potentiels à la hauteur de leurs menaces. Elles ouvrent des pistes possibles d'évolution sociétale, épistémologique, éthique. En même temps, elles bouleversent les modèles établis et dépossèdent les institutions de nombre de leurs prérogatives traditionnelles.

¹ Linard (2003), op.cit.

² Jacquinot (1993), op. cit.

³ Linard (2003), op. cit.

Certes, on s'accorde à reconnaître que l'intégration des TIC dans l'enseignement supérieur constitue une priorité politique et institutionnelle, mais qu'il faudrait améliorer davantage pour réaliser les fondamentaux de la société de l'information. Pour ce faire, nous présentons certaines recommandations déduites et empruntées de nos lectures, et que les établissements de l'enseignement devraient mener :

- Adopter une stratégie proactive pour renforcer le leadership technologique, en scellant des partenariats avec les plateformes de recherche collaborative internationales, et en s'appuyant également sur l'expertise de la diaspora intellectuelle.
- Mettre l'accent sur les stratégies d'amélioration des infrastructures de gestion et de connaissances liées aux TIC.
- Améliorer les programmes d'études dans le domaine des TIC pour produire les diplômés supérieurs qualifiés et compétents.
- Veiller à la mise à la disposition des enseignants de formations de développement professionnel et de guides méthodologiques pour les orienter dans la formation à distance.
- Influencer les mécanismes de marché en tant qu'acteurs et consommateurs.
- Agir sur les problèmes de ressources humaines, en prenant une série de mesures novatrices sur le plan managérial, technique et opérationnel.
- Avoir recours à une expertise adéquate pour mener des études d'impact des TIC sur l'apprentissage, l'enseignement et la recherche pour mieux comprendre leur importance dans des contextes spécifiques locaux.

En ce qui concerne la réalisation de l'action e-learning, pour aboutir à de meilleurs résultats, des principes gérant ce mode de formation sont à prendre en compte : Transformer les distances, en moteur de changement des attitudes et des habitudes d'apprentissage par une interaction rationnelle déterminée ; Prendre conscience de l'effet équilibrant des trois dimensions de la plateforme (enseignant, savoir, apprenant) comme dispositif de communication et de formation ; Reconnaître l'étudiant dans son individualité ; Œuvrer pour une structuration pédagogique des activités et une intégration d'une évaluation formative aux scénarios pédagogiques ; Redéfinir les rôles des différents acteurs impliqués en exigeant une analyse préalable des besoins en formation, en explicitant les objectifs, et en instaurant le système du tutorat.

En guise de conclusion, une contribution expérimentale qui permet de vérifier l'applicabilité de ces principes ainsi que mettre sur le terrain les différents concepts théoriques suscités par la problématique de la formation à distance, est à prescrire afin de comparer les résultats de la volonté politique avec les réelles retombées sur le terrain marocain.

La régionalisation avancée en matière fiscal au Maroc

CHAIBI ABDELLAZIZ

Etudiant chercheur en doctorat Droit Public
Université Mohammed Premier, Oujda

Introduction

Le Maroc vient d'organiser le vendredi 4 septembre 2015, les élections communales et régionales. Ces élections constituent une phase historique dans le processus entamé par le Maroc en vue d'instaurer un Etat de droit et de démocratie.

Le projet de la régionalisation avancée initiée par Sa Majesté le Roi, notamment dans son discours du 3 janvier 2010 à l'occasion de l'installation de la commission consultative de la régionalisation, sollicite des propositions constructives visant l'établissement, entre autres, d'une « régionalisation d'essence démocratique ».

A ce niveau, les différents états des lieux dressés depuis 1997, date de l'entrée en vigueur de la loi sur la région, relatifs à l'élection et au fonctionnement du conseil régional révèlent le grand décalage entre la situation juridique actuelle et l'idée d'une régionalisation avancée, notamment au regard de la démocratisation des structures régionales¹.

Dans le monde occidental, la décentralisation constitue un outil efficace de réorganisation du gouvernement en vue de la prestation de services publics économiques à l'ère de « l'État post-Providence »² (Bennett, 1990; Wildasin, 1997). Les pays en voie de développement, pour leur part, se tournent vers la décentralisation pour échapper aux écueils d'une gestion inefficace et inefficente, de l'instabilité macroéconomique et d'une croissance économique inadéquate³. Partout dans l'Europe centrale et l'Europe de l'Est post-communistes, la décentralisation de l'État est la conséquence directe du passage d'un système socialiste à une économie de marché et à la démocratie⁴. En Amérique latine, la décentralisation découle des pressions politiques exercées par la population en faveur de la démocratisation⁵, tandis qu'en Afrique, elle a servi de voie vers l'unité nationale⁶.

¹ Le Conseil de gouvernement a adopté le Jeudi 22 Janvier 2015 trois projets de lois organiques, présentés par le ministre de l'Intérieur, dans le cadre de la mise en œuvre des dispositions de la Constitution relatives à la régionalisation avancée. Il s'agit du projet de loi organique 111-14 relative aux régions, le projet de loi organique 112-14 concernant les préfectures et les provinces et le projet de loi organique 113-14 sur les communes. Ces projets de lois organiques se réfèrent aux dispositions de l'article 146 de la Constitution et aux Hautes orientations Royales visant l'instauration d'une régionalisation avancée.

² Bennett, Robert J., éd. (1990), *Decentralization, Local Governments and Markets* (Oxford: Clarendon Press).

³ Bahl, Roy W. (1999), « China: Evaluating the Impact of Intergovernmental Fiscal Reform » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

⁴ Bird, Richard M., Robert D. Ebel, et Christine I. Wallich, éd. (1995), *Decentralization of the Socialist State* (Washington, D.C. : Banque mondiale)

⁵ Rojas, F. (1999), « The Political Context of Decentralization in Latin America » dans *Decentralization and Accountability of the Public Sector*, Actes de la conférence annuelle de la Banque mondiale sur le développement en Amérique latine et dans les Antilles, World Bank Latin American and Caribbean Studies, Washington, D.C.

⁶ Banque Mondiale (1999), *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

Durant les dernières décennies, des mécanismes d'implication citoyenne directe et indirecte, ont vu le jour et se sont développés en Amérique Latine, en Europe et ailleurs tels que: les «comités de quartiers», les «commissions d'usagers», les «conseils consultatifs» impliquant des associations généralistes, catégorielles et thématiques, les «conférences de citoyens», les «jurys citoyens», les «initiatives populaires», les «conseils de partenariats».

La diversité des facteurs expliquant l'intérêt porté à la décentralisation reflète les différences institutionnelles entre les pays. Des facteurs institutionnels comme les conditions politiques, sociales, juridiques et économiques sont généralement importants pour l'analyse des questions de finances publiques, mais ils le sont particulièrement pour l'analyse de la décentralisation fiscale.

Dans un régime fiscal décentralisé, les paliers de gouvernement infranationaux sont autorisés à adopter des politiques différentes afin de tenir compte des préférences de leurs citoyens. De plus, la décentralisation fiscale rapproche le gouvernement des citoyens, et un gouvernement représentatif est plus efficace quand il est plus près des gens¹. L'argument théorique invoqué en faveur de la décentralisation fiscale peut se formuler comme suit : « chaque service public devrait être fourni par le pouvoir public exerçant un contrôle sur le territoire géographique minimum permettant d'internaliser les coûts et les avantages d'une telle prestation »².

Ce projet doit s'appuyer sur des dispositifs de participation au pouvoir délégué (I), des mesures d'accompagnement intégrant une obligation de régulation et de contrôle(II).

I .Dispositifs de participation au pouvoir fiscal

Le transfert de responsabilités et de pouvoirs publics du gouvernement central vers des administrations subordonnées ou quasi indépendantes touche à un large éventail de sujets³. La décentralisation administrative vise à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement⁴. Elle peut s'effectuer de deux manières : répartition fonctionnelle et répartition territoriale⁵. La répartition fonctionnelle consiste à transférer des pouvoirs à des organismes spécialisés qui exercent leurs activités dans toutes les juridictions. Comme exemple de répartition fonctionnelle, on peut mentionner la création de bureaux locaux ou régionaux au sein de ministères nationaux responsables de la santé, de l'éducation et du transport. La répartition territoriale du pouvoir vise à transférer la responsabilité de fonctions publiques à des institutions à l'intérieur d'un territoire géographique ou politique déterminé.

¹ Stigler, G. (1957), « The Tenable Range of Functions of Local Government », dans US Congress Joint Economic Committee (éd.), *Federal Expenditure Policy for Economic Growth and Stability* (Government Printing Office: Washington, D.C.).

² Oates, Wallace (1972), *Fiscal Federalism* (New York: Harcourt, Brace, Jovanovich).

³ Banque Mondiale (1999), *World Development Report 1999/2000: Entering the 21st Century*, New York: Oxford University Press.

⁴ Rondinelli, D. (1999), « What is Decentralization? » dans J. Litvack et J. Seddon (éd.), *Decentralization Briefing Notes* (Washington, D.C.: Institut de la Banque mondiale).

⁵ Rondinelli, D. (1981), « Government Decentralization in Comparative Perspective: Theory and Practice in Developing Countries », *International Review of Administrative Sciences* 47: 133-145.

Au niveau fiscal, plusieurs formes d'entités décentralisées sont envisagées(A) qui s'appuient sur une régionalisation des recettes et des dépenses(B).

A. La décentralisation fiscale : état des lieux

La littérature consacrée¹ fait état également d'une multitude de modes de participation alliant des formes traditionnelles et les nouvelles technologies de communication. Les plus répandues étant la tenue «d'assemblées publiques», les «votations locales», les «fora», les «sondages d'opinion», les «enquêtes auprès des usagers». Dans plusieurs pays, un intérêt particulier est accordé, d'une part, à l'implication des groupes sociaux défavorisés et certains groupes professionnels sous-représentés au niveau des instances élues.

De riches expériences aux quatre coins du monde² démontrent que les vertus de la participation, sont non seulement liées à ses objectifs, mais également aux processus eux mêmes. Par exemple, Pauly (1973) fait valoir que c'est à l'échelle locale l'on se préoccupe davantage de la pauvreté³. De plus, Sewell (1996) allègue que le pouvoir de réglementation des gouvernements infranationaux, par exemple en matière de zonage, de contrôle des loyers et de frais d'utilisation, ont une incidence profonde au plan de la redistribution⁴. Des pays comme l'Inde⁵, les Philippines⁶, la Colombie⁷ et le Brésil⁸ ont commencé à transférer certaines fonctions du secteur public aux gouvernements infranationaux afin de décharger le gouvernement central et de faire davantage appel aux paliers de gouvernement inférieurs, qui sont souvent sous-utilisés et dont le potentiel de génération de revenus n'est pas pleinement exploité⁹.

Des études récentes sur la relation entre fédéralisme fiscal et gestion macro-économique concluent qu'un système fiscal décentralisé offre des possibilités plus grandes d'amélioration de la gestion macro-économique qu'un système fiscal centralisé¹⁰. En fait, des pays fédéraux hautement décentralisés, comme la Suisse, l'Allemagne, l'Autriche et les

¹ M.H Bacqué, H. Rey, Y. Sintomer (dir.), *Gestion de proximité et démocratie participative, une perspective comparative*, Paris, éditions La Découverte, 2005, p. 23. <http://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache>

² Voir notamment l'Observatoire International de Démocratie Participative (OIDP Site web : www.oidp.net).

³ Pauly, Mark (1973), « Income Redistribution as a Local Public Good », *Journal Public Economics* 2: 35-58.

⁴ Sewell, David O. (1996), « The Dangers of Decentralization According to Prud'homme: Some Further Aspects », *The World Bank Research Observer* 11: 143-50.

⁵ Rao, Govinda M. (1999), «India: Intergovernmental Fiscal relations in a Planned Economy » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

⁶ Rood, S. (2000), « Decentralization, Democracy, and Development », dans David G. Timberman (éd.), *The Philippines: New Directions in Domestic Policy and Foreign Relations* (New York: Asia Society).

⁷ Bird, Richard M. et Ariel Fiszbein (1999), « Columbia: The Central Role of the Central Government in Fiscal Decentralization » dans Richard M. Bird et François Vaillancourt (éd.), *Fiscal Decentralization in Developing Countries* (Cambridge: Cambridge University Press).

⁸ Dillinger, William et Steven B. Webb (1999), « Fiscal Management in Federal Democracies: Argentina and Brazil », *World Bank Policy Research Working Paper* No. 2121, Banque mondiale.

⁹ Smoke, Paul (1994), *Local Government Finance in Developing Countries: The Case of Kenya* (University of Oxford: Oxford).

¹⁰ Huther et Shah (1998) examinent les aspects statutaires des activités d'une banque centrale, comme la durée du mandat du chef de la direction, le pouvoir d'élaboration de politiques, les limites sur les prêts consentis au gouvernement et 13 autres critères, et montre qu'il existe une corrélation positive entre l'indépendance de la banque centrale et la décentralisation.

États-Unis, affichent une performance macro-économique très stable et des taux d'inflation peu¹.

La décentralisation fiscale vise à répartir les pouvoirs, les responsabilités et les ressources financières entre différents paliers de gouvernement². Elle peut s'effectuer de deux manières : répartition fonctionnelle et répartition territoriale³.

Quelques exemples de mécanismes de participation : le budget participatif(1), la Mairie dans les quartiers(2), Les comités régionaux de concertation(3).

1. le budget participatif :

Il s'agit d'un processus structuré de démocratie directe, volontaire et universel, au cours duquel la population, par le biais de dispositifs mis en place, peut discuter et décider du budget et des politiques publiques. Les expériences connues dans plusieurs pays sont guidées par des principes de base dont la réorientation des ressources publiques en direction des plus pauvres, la création de nouvelles relations entre élus et citoyens et enfin, la promotion d'une nouvelle culture démocratique qui mobilise le sens de la citoyenneté⁴.

2. la Mairie dans les quartiers⁵:

Elle consiste dans la réalisation de sessions plénières réunissant la population organisée des quartiers et le premier échelon de l'exécutif municipal, afin de permettre la participation de la population à la définition des priorités et l'évaluation des services rendus par l'administration municipale. A partir d'un chronogramme établi par la Mairie, les réunions sont réalisées, en alternance, dans chacun des quartiers qui constituent la ville⁶.

3. Les comités régionaux de concertation :

Ce sont des structures qui existent, sous différentes appellations dans plusieurs pays. Ils ont généralement un statut consultatif, avec une mission de contribution à la définition des plans et projets de développement. Ces comités sont généralement des espaces de dialogue et de concertation entre les élus et les associations sur la base de cadres référentiels définissant les relations de partenariats. La composition et les modes de désignation/élection ainsi que le fonctionnement répondent à des critères préétablis garantissant le maximum d'objectivité et de transparence.

La décentralisation fiscale est une question complexe qui comporte de nombreuses facettes. Dans chaque pays, le cadre juridique et constitutionnel, ainsi que la structure du système de l'administration publique ont une incidence sur la décentralisation fiscale. Le succès d'une réforme dans ce domaine est lié à la répartition des responsabilités entre les

¹ Shah, Anwar (1997), « Fiscal Federalism and Macroeconomic Governance: For Better or For Worse », exposé présenté à la Conférence sur la décentralisation et la gouvernance macroéconomique, Brasilia, 16-17 juin 1997.

² *Op. cit.* Rondinelli, 1999.

³ *Op. cit.* Rondinelli, 1981.

⁴ Brésil, Pérou, Équateur, Bolivie et qui se développent en Europe (Espagne, Italie, France et Allemagne). Voir Françoise Lieberherr, Urbanews, Direction du Développement et de la Coopération / Numéro 7, Février/2003 Voir : http://cooperation.epfl.ch/webdav/site/cooperation/shared/publications/urbanews/UrbaNews_7_fr.pdf CCR/Rapport sur la régionalisation avancée/Livre II : Aspects institutionnels Page 24.

⁵ Brésil (ville de Recife) et autres.

⁶ Unesco, Suely Maria Ribeiro Leal, Gestion des Transformations Sociales, MOST Modèles de décentralisation et de démocratie participative dans la gestion locale au Brésil, Document de discussion – no. 68, 2004.

différentes autorités publiques. En matière de répartition, il n'existe, toutefois, aucun ensemble de règles prescrites applicables à tous les pays.

Même si les aspects spécifiques du processus de décentralisation peuvent être déterminés dans le contexte propre à chaque pays, la conception d'un système de relations fiscales intergouvernementales comporte des éléments communs, à savoir : l'attribution des responsabilités relatives aux fonctions gouvernementales, la répartition des pouvoirs d'imposition et de perception des revenus entre les différentes autorités gouvernementales et la nature du système de transferts intergouvernementaux¹.

B. Régionalisation des dépenses et des recettes :

La régionalisation avancée s'insère dans le cadre de l'évolution du processus de démocratisation adopté par le Maroc et le chantier des grandes réformes politiques et constitutionnelles visant à renforcer l'État du droit et des institutions sur tous les niveaux économiques, sociales, culturelles et humaines. La régionalisation avancée ne doit surtout pas constituer un choix éphémère pour contourner la crise du Sahara, mais un choix stratégique en vue d'améliorer le concept de décentralisation et de moderniser ses structures et ses mécanismes de fonctionnement.

Dans ce contexte, l'instauration de la régionalisation avancée ne peut avoir son vrai sens qu'à travers la résolution de la problématique de financement de la région en trouvant les moyens et outils juridiques et organisationnelles pour créer les ressources indispensables pour la région. Celle-ci sera le lieu opportun pour discuter des questions de développement durable au niveau local et le cadre adéquat pour instaurer une stratégie de développement économique, sociale et territoriale.

La mesure de la décentralisation fiscale est basée sur le poids relatif des autorités régionales et locales dans l'ensemble des finances publiques².

Même s'il peut exister différentes formes de décentralisation fiscale selon le degré d'autonomie décisionnelle au niveau infranational, la notion de décentralisation fiscale englobe généralement les fondements politiques, économiques et institutionnels des relations fiscales intergouvernementales, et va de l'examen de l'efficacité des institutions publiques au développement d'une infrastructure financière durable, en passant par la rationalisation des mécanismes de transfert fiscal et le soutien du réseau de sécurité sociale³.

¹ A ce niveau, l'article 140 de la constitution marocaine dispose : « Sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et celles qui leur sont transférables par ce dernier.

Les régions et les autres collectivités territoriales disposent, dans leurs domaines de compétence respectifs et dans leur ressort territorial, d'un pouvoir réglementaire pour l'exercice de leurs attributions. »

² L'article 146 de la constitution marocaine indique qu'une loi organique fixera parmi d'autres : « »

- les compétences propres, les compétences partagées avec l'État et celles qui leurs sont transférables au profit des régions et des autres collectivités territoriales, prévues à l'article 140,

- le régime financier des régions et des autres collectivités territoriales ;

- l'origine des ressources financières des régions et des autres collectivités territoriales conformément à l'article 141 ;

- les ressources et les modalités de fonctionnement des fonds de mise à niveau sociale et de solidarité interrégionale prévus à l'article 142 ; »

³ Ebel, R. et K. Hotra (1997), « World Bank Supports Fiscal Decentralization », Transition 8 (5): 11-12.

Les indicateurs de mesure font essentiellement la distinction entre la dimension des recettes(1) et celle des dépenses(2).

1. Régionalisation fiscale par les recettes

La mesure de décentralisation fiscale par les recettes utilise les recettes avant les transferts. Elle reflète donc la capacité des autorités territoriales à prélever eux-mêmes leurs revenus.

L'analyse des recettes des collectivités locales révèle l'existence de trois sources principales : les ressources propres, les ressources transférées et les ressources émanant de l'emprunt. Les ressources propres des collectivités locales contribuent pour 30% des recettes hors excédent en 2009, et se composent de la fiscalité locale, de la parafiscalité et de l'exploitation des produits du domaine. Les recettes transférées aux collectivités locales, représentent 51% des recettes hors excédent, il s'agit de la part revenant aux collectivités locales dans le produit de l'IS, l'IR (1%), du produit de la TVA (30%), des taxes sur les contrats d'assurance ainsi que des fonds de concours. Les fonds d'emprunt sont évalués à 6% des ressources hors excédent en 2009, ceux-ci proviennent principalement de prêts contractés auprès du Fond d'emprunt communal.

En 2009, l'ensemble de ces recettes a atteint 31,67 milliards de DH, soit 16,6% des recettes de l'État et 4,3% de la richesse nationale. Au regard d'un benchmark international, les ressources locales hors emprunt au Maroc seraient comptées parmi les plus faibles. De même, la part revenant à chaque niveau de décentralisation demeure contrastée. Au titre de l'année 2009, une fraction évaluée à 49% du total des recettes va aux communes urbaines contre 25% pour les communes rurales, 19% pour les provinces et préfectures et 7% seulement pour les régions, soit 0,7% des recettes globales de l'État.

Un examen plus détaillé des ressources de ces dernières permet de faire les constats suivants :

Les recettes de fonctionnement qui globalisent 1.2 milliard de DH, proviennent pour 54% des ressources transférées, soit 660 millions de DH en 2009 (5% des montants transférés à l'ensemble des collectivités locales). Les recettes propres pour leur part atteignent 40% des recettes de fonctionnement en 2009.

Les recettes d'équipement qui s'élèvent à 2.4 milliards de DH sont imputables à 88% aux excédents dégagés lors des exercices antérieurs, soit 2.1 milliards de DH en 2009.

2. Régionalisation fiscale par les dépenses

Quant à la mesure basée sur les dépenses, elle inclut l'ensemble des dépenses et donc celles financées par les paiements des transferts, ce qui reflète le poids budgétaire réel des autorités territoriales ainsi que leurs responsabilités. Lorsque les paiements de transferts sont importants, ces mesures peuvent envoyer des signaux différents. L'utilisation conjointe des deux types d'indicateurs permet de nuancer l'analyse.

Les dépenses engagées par les régions ne représentent que 5% des emplois des collectivités locales. En matière d'investissement, elles s'établissent à 10% des dépenses

d'investissement des collectivités locales et se caractérisent par une faible composante économique et sociale (18% des dépenses d'investissements des régions).

La politique fiscale en tant qu'outils principal de la politique financière, constitue un moyen important pour le développement.

Le chemin parcouru au cours des trois dernières décennies montre que les collectivités locales ont certes contribué à la dynamique du développement économique régional ; néanmoins leur rôle demeure faible comparé aux autres acteurs. Cette contribution relativement limitée interroge surtout l'optimisation des ressources et des emplois des collectivités locales.

I. Mesures d'accompagnement

Tout concourt à montrer que la situation actuelle des régions, en matière de ressources, notoirement limitées, est en totale inadéquation avec l'objectif que leur assigne le projet de régionalisation avancée et appelle donc à un réexamen profond en vue de les doter de moyens adéquats et suffisants.

Les dispositifs régissant les finances des collectivités locales ont connu des améliorations successives depuis 1976. La dernière réforme en date (2009) a constitué un saut qualitatif indéniable mais qui, dans l'ensemble, n'a porté que sur des amendements essentiellement techniques. A ce niveau, il y'a lieu de réformer en profondeur la structure de loi organique des finances de l'État de manière à tenir en compte des nouvelles attributions de la région d'une part(A). D'autre part, les mesures de contrôle doivent être remaniées en vue d'élargir la marge de manœuvre des entités décentralisées(B).

A. Restructuration de la loi organique des finances

Afin d'intégrer les besoins engendrés par la mise en œuvre de la régionalisation avancée et de mettre en cohérence les dispositions de la nouvelle loi organique des finances de l'État avec celles des finances locales, une réforme globale de celle-ci s'avère nécessaire et doit prendre, notamment, en considération les aspects suivants :

- ✓ l'accroissement des ressources pour le financement des nouvelles missions des régions en matière de développement économique et social, notamment en matière de fiscalité locale et de la parafiscalité ;

- ✓ la définition des mesures applicables aux transferts ainsi qu'aux dotations de TVA, de solidarité et le cas échéant de péréquation ;

- ✓ la simplification des procédures budgétaires applicables aux différents démembrements territoriaux ;

- ✓ l'instauration des règles et principes régissant la contractualisation en vue de favoriser la synergie des interventions publiques au niveau local et par la même occasion optimiser l'utilisation des deniers publics. En attendant la finalisation de ces deux projets (Réformes FL et LOF), il convient de doter, dans une phase transitoire, les régions de ressources propres et conséquentes qui leur permettront d'entamer la mise en œuvre de la régionalisation avancée dans les meilleurs délais possibles.

Cette réforme s'articule autour deux niveaux : création de nouvelles ressources financières pour la région et les autres collectivités(1) et la valorisation du potentiel financier des entités décentralisées(2).

1. Mobilisation de nouvelles ressources financières

En matière de mobilisation des ressources, il est recommandé en premier lieu de ne pas aggraver la pression fiscale actuelle, mais de procéder à une redistribution des ressources entre l'État et les régions.

En effet, la pression fiscale actuelle au Maroc est de 26% (hors prélèvements sociaux). Un niveau que l'État compte atténuer à travers notamment la réduction des taux marginaux d'imposition, plus particulièrement en ce qui concerne l'IR et l'IS (voire également celui de la TVA), tout en élargissant l'assiette fiscale et en éliminant les dérogations.

En second lieu, il y a de mettre en œuvre dans les meilleurs délais possibles les mesures suivantes :

- ✓ relever la part des régions au titre de l'IR et l'IS de 1% à un minimum de 5%;
- ✓ partager à parts égales, entre l'État et les régions, les DE et la TSAVA;
- ✓ faire bénéficier les régions de manière permanente d'une partie du produit de la TVA qui serait affectée exclusivement à des programmes d'investissement ;
- ✓ relever la part des régions dans la taxe sur les contrats d'assurance de 13% à 25%;
- ✓ élargir au profit des régions le champ de la fiscalité locale et de la parafiscalité (aéroports, autoroutes, les écotaxes, rémunération de services rendus,...).

2. Valorisation des ressources financières

En matière de valorisation du potentiel existant, nous émettons les recommandations suivantes:

✓ Au niveau du recouvrement : les efforts de recouvrement et de mise à jour des éléments d'identification des contribuables sont d'autant plus urgents qu'un potentiel fiscal conséquent semble exister, comme en témoigne l'étude sur le potentiel fiscal de la région de Casablanca. A cet effet, la mise en place d'un cadre partenarial entre les collectivités locales et l'État, en particulier par la gestion de l'assiette par la DGI et le recouvrement par la TGR, pourrait s'avérer un moyen efficace pour introduire plus d'objectivité et maximiser le rendement de la fiscalité locale. La gestion de ces services par l'État pour le compte des régions devrait faire l'objet d'une rémunération juste et équitable. Dans cette optique, certaines simplifications peuvent être introduites au niveau des procédures, en attendant la mise en œuvre de la réforme des finances locales.

✓ Au niveau de la base imposable : dans l'objectif d'améliorer les revenus issus de la fiscalité locale, la base imposable doit être régulièrement réévaluée. De même et en vue de dépasser l'étroitesse de la matière imposable, il est opportun de procéder à sa diversification.

✓ Au niveau de l'harmonisation de la fiscalité locale avec la fiscalité nationale : elle permettra, à l'instar du rapport annuel sur les dépenses fiscales produit par l'État,

d'évaluer l'ensemble des dérogations fiscales locales en vue d'en mesurer l'impact sur les budgets des collectivités locales. Cette évaluation constitue un instrument de réorientation de la politique de promotion des activités économiques, d'élargissement de l'assiette fiscale et, in fine, d'amélioration des ressources.

✓ Au niveau des recettes domaniales : une modernisation du cadre juridique est nécessaire afin de permettre la mise en œuvre d'une comptabilité rigoureuse à même de rendre compte régulièrement de la valeur effective du patrimoine. A cet effet, le recensement exhaustif du patrimoine foncier s'avère essentiel. Au-delà de son importance sur le plan des recettes, l'assise foncière des régions est également primordiale en ce qui concerne la mobilisation de l'offre foncière.

✓ Affecter les impôts fonciers au financement des projets locaux ;
 ✓ Transférer certains droits et taxes d'État au profit des collectivités locales ;
 ✓ Créer un fonds spécifique destiné au financement des projets de développement ;

Par ailleurs, les régions devraient avoir la possibilité de gérer activement leurs trésoreries en vue de disposer de ressources additionnelles sans dérober des contrôles des services centrales.

B. Pouvoir de contrôle

Enfin, dans l'exercice de leurs pouvoirs délibératifs et, le cas échéant, exécutifs, les collectivités locales demeurent soumises, en vertu des lois et règlements en vigueur, à différents contrôles, exercés par différentes entités, à l'effet de s'assurer de l'opportunité, de la légalité et de la régularité de ces délibérations et des conditions de leur exécution, et d'apprécier la gestion desdites collectivités¹. Quatre types de contrôles sont envisagés : Le contrôle financier sur les établissements, entreprises et sociétés relevant des collectivités locales(1), l'audit financier(2), le contrôle général par les inspections générales et les cours régionales des comptes(3) et le contrôle « par les citoyens »(4).

1. Le contrôle financier sur les établissements, entreprises et sociétés relevant des collectivités locales :

En la matière, les deux lois, 69-00 relative au contrôle financier de l'État, et 45-08 relative à l'organisation des finances des collectivités locales, peuvent être invoquées. En effet :

✓ la première soumet au contrôle financier de l'État (par le ministère des finances) les établissements publics, les entreprises et les sociétés dont le capital est détenu, totalement ou partiellement par les collectivités locales, l'exercice de ce contrôle pouvant

¹ La constitution marocaine prévoit dans son article 145 que : « Dans les collectivités territoriales, les walis de régions et les gouverneurs de provinces et préfectures représentent le pouvoir central. Au nom du gouvernement, ils assurent l'application des lois, mettent en œuvre les règlements et les décisions gouvernementales et exercent le contrôle administratif.

Les walis et gouverneurs assistent les présidents des collectivités territoriales et notamment les présidents des Conseils régionaux dans la mise en œuvre des plans et des programmes de développement.

Sous l'autorité des ministres concernés, ils coordonnent les activités des services déconcentrés de l'administration centrale et veillent à leur bon fonctionnement. »

être a priori, a posteriori ou d'accompagnement, selon la forme juridique de ces entités et leurs modalités de gestion ;

✓ la seconde renvoie, plutôt, en son article 57, à un décret - non encore adopté- pour fixer le régime du contrôle financier applicable aux établissements publics et aux sociétés que les collectivités locales ou leurs groupements créent ou au capital desquels elles participent, selon les conditions prévues par la loi 78-00 portant charte communale, telle que complétée ou modifiée. Cet article ajoute : « Demeurent applicables, jusqu'à la publication dudit décret, les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, c'est-à-dire, finalement, la loi 69-00.

2. L'audit financier :

Il s'agit d'une autre forme de contrôle a posteriori, prévue par la loi 45-08 précitée, et qui peut être effectué à la demande du conseil délibérant, ou à l'initiative de l'ordonnateur ou du ministre de l'intérieur. Dans ce cas, le rapport d'audit est communiqué aux membres du conseil, quand l'audit est effectué à sa demande et présenté au conseil, quand l'initiative en revient à l'ordonnateur. La loi ne précise pas si le conseil est à informer du rapport d'audit à l'initiative du ministre. Les modalités d'exercice de cet audit financier devaient être fixées par un arrêté du ministre de l'intérieur, non adopté, à ce jour.

3. Le contrôle général par les inspections générales et les cours régionales des comptes :

A côté des contrôles analysés, qui encadrent toutes les décisions et les mesures d'exécution des collectivités locales, sont organisés également et de manière plus épisodique ou conjoncturelle, des contrôles à l'initiative des cours régionales des comptes, de l'inspection générale de l'administration territoriale (IGAT) et, théoriquement, de l'inspection générale des finances (qui n'interviendrait plus dans ce domaine, suite à un accord avec le ministère de l'intérieur). Il s'agit là de contrôles a posteriori, qui peuvent couvrir l'ensemble de la gestion d'une collectivité locale, sur une période donnée, dans le cadre d'une programmation annuelle de l'instance de contrôle, ou un aspect particulier de cette gestion, dans le cadre d'une enquête spéciale.

4. Le contrôle « par les citoyens » :

Une forme de contrôle populaire semble, enfin, organisée, à travers l'affichage public des projets d'ordre du jour et des délibérations des conseils, et du fait que les séances plénières des conseils soient publiques¹.

La déconcentration et la décentralisation des missions sont désormais une tendance forte qui s'est imposée à l'Administration fiscale en raison de son rôle stratégique dans le financement du budget général de l'État. C'est dans cette perspective qu'une restructuration

¹ L'Article 139 de la constitution stipule : « Des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement. Les citoyennes et les citoyens et les associations peuvent exercer le droit de pétition en vue de demander l'inscription à l'ordre du jour du Conseil, d'une question relevant de sa compétence. »

de grande envergure tant au niveau des services extérieurs qu'au niveau central a été effectuée dans le but d'améliorer l'efficacité du système fiscal. La réforme structurelle n'aboutira à ses fins qu'avec l'adoption d'un nouveau style management moderne et flexible au sein de l'Administration fiscale.

Enfin, Pour qu'une décentralisation fiscale soit efficace, les réformes institutionnelles doivent limiter au minimum les incitatifs défavorables et promouvoir la transparence, l'imputabilité et la prévisibilité¹. En l'absence de telles caractéristiques, les pouvoirs publics régleraient leurs transactions fiscales intergouvernementales au cas par cas², réagissant aux difficultés fiscales des paliers de gouvernement inférieurs à coup de prêts spéciaux, de subventions, d'ententes négociées relativement au partage des revenus fiscaux, de programmes de crédit ciblés et d'autres formes d'aide financière d'urgence, au lieu d'établir des règles à la fois fermes et transparentes régissant la nature et l'ampleur des flux fiscaux entre le gouvernement central et les institutions fiscales et financières infranationales³. En conséquence, pour que la décentralisation soit efficace et fructueuse, le transfert de pouvoirs fiscaux du gouvernement central vers les localités doit être assorti de mécanismes institutionnels assurant un contrôle du système. Ces mécanismes devraient favoriser l'application de véritables contraintes budgétaires, inciter les gouvernements infranationaux à se comporter de façon responsable et réduire les risques d'instabilité macroéconomique.

Conclusion

Le projet de la régionalisation avancée trop attendue ne doit pas s'arrêter uniquement à la réforme administrative et technique et le remaniement de la loi de la région. Il ne doit pas s'attacher uniquement à la mise en valeur de la région en tant qu'entité territoriale dotée de la gestion autonome et lui fournir les moyens financiers et humains ainsi que l'instauration de textes de loi avancés mais la mise en place d'une régionalisation poussée et moderne, pilier de développement politique et économique, nécessite une révision intégrale du partage du pouvoir, de la richesse et des moyens de production des élites locales ainsi que la restructuration de la relation entre l'administration centrale et les autorités locales et le mode de fonctionnement du système politique au Maroc.

La réalisation d'un tel objectif, dévolu comme revendication de la société civile, s'appui en premier lieu sur l'existence d'une volonté réelle et transparente pour rendre la régionalisation un choix d'organisation rationnelle pour la société. Il suppose premièrement sur une stratégie de création et de restructuration des institutions et des domaines sociales et

¹ Bird, Richard M. (2000), « Intergovernmental Fiscal Relations: Universal Principals, Local Applications », International Studies Program Working Paper 00-2, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.

² L'article 142 de la constitution dispose : « Il est créé, en outre, un fonds de solidarité interrégionale visant une répartition équitable des ressources, en vue de réduire les disparités entre les régions.

³ Wildasin, David, éd. (1997), *Fiscal Aspects of Evolving Federations* (Cambridge: Cambridge University Press).

économiques sur des bases rationnelles fondées sur l'octroi des responsabilités en fonction de critères de mérite, de l'expérience et de la spécialité et non pas en fonction de critères subjectifs (favoritisme, clientélisme....etc.). En deuxième lieu, ce projet doit traiter la région comme structure essentielle de prolifération de la pratique démocratique et de garantie de la participation politique de la population et de renouvellement de l'élite et son élargissement. Ceci suppose un transfert réel du pouvoir, des compétences et des ressources financières de l'administration centrale vers l'administration locale de façon à fonder une relation de partenariat, de coopération et de complémentarité entre les deux structures de manière à donner plus de confiance envers l'élite locale et la population locale comme condition *sin qua non* afin de la mise en place de cette nouvelle dynamique de régionalisation en créant une coupure avec toutes les comportements de fraudes politiques, électorales, administratives et financières.

Communication et participation dans le management des projets de développement urbain

ZITOUNI ADBELKRIM

*Doctorant à la faculté des sciences de l'éducation.
Université Mohammed V*

INTRODUCTION

Depuis la fin des années soixante et la remise en cause de l'urbanisme fonctionnel, se sont développées des approches préconisant une meilleure prise en compte de la participation publique dans l'acte de produire la ville¹. Toutefois, la participation est un terme parapluie pour une multitude d'approches, allant de l'information à la délégation du pouvoir de décision, en passant par la communication et la consultation, voire par la démocratie représentative².

Au début du 21^{ème} siècle, la participation est devenue un ingrédient central pour réussir et atteindre les objectifs d'une réunion, d'un projet, d'une formation, d'une négociation...etc. Elle joue un rôle important pour le management ce qui facilite ainsi l'accomplissement des tâches. Elle contribue aussi à résoudre les problèmes entre partenaires, et en même temps favorise la contribution de chacun à la réalisation des objectifs via une communication et une coordination des tâches des groupes de travail.

D'autre part, Le Rapport mondial sur le Développement Humain de 2003 indique que « la participation de la population devient le problème central de notre époque »³ et au Directeur Général de la FAO d'ajouter que « la communication est un élément incontournable de la participation »⁴. De plus, nombreux sont les cas de projets de développement local dont les populations ont développé des comportements de résistance plus ou moins directs face à des interventions qui leur aient imposés sans que leurs préoccupations, leurs besoins, leur vision, leur participation et leurs points de vue aient été sollicités d'une part, et sans que les motivations des acteurs leur aient été clarifiées au préalable d'autre part.

La résolution de la question de l'information réciproque entre les acteurs du projet et les citoyens s'avère donc une nécessité impérieuse pour concrétiser les vœux de la décentralisation. Car, plus les acteurs des projets de développement locaux et les citoyens s'informeront, plus les uns et les autres seront motivés et participeront à l'élaboration des projets, et mieux les conditions de vie des populations s'amélioreront.

Il importe dès lors de différencier la contribution de l'entente, termes souvent agrégés et mélangés. L'entente est une forme de démocratie participative structurée par un établissement public en vue de solliciter l'avis de personnes intéressées avant de prendre

¹(UN-Habitat, 2009)

²(UN-Habitat, 2009)

³(Le rapport mondial sur le développement humain, 2003)

⁴(Directeur Général de la FAO)

une décision, ou d'ajouter une réflexion sur des finalités avant de les définir (CERTU, 2000). La contribution, dans son sens politique, intéresse une « intervention (des acteurs) dans les discussions et les décisions touchant l'organisation, la politique générale et l'avenir d'une communauté¹ ». Il est important d'ajouter que du point de vue sociologique et psychologique elle est déterminée comme étant un « engagement personnel en tant que membre du groupe pour coopérer et faire progresser d'une part le fonctionnement du groupe comme tel, d'autre part la réalisation de sa tâche et de ses objectifs² ». Nous retiendrons donc, qu'il s'agit d'une promesse démocratique et libre du public dans le processus de décision d'une organisation. Elle se différencie donc de l'entente par le fait qu'elle fait partie de l'option de l'acteur et non pas seulement de celui de l'établissement organisateur. Pourtant, toutes ces procédures de contribution expliquent ce qu'on appelle l'entente, déterminée par l'ADEME (Agence De l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie) comme étant ce qui « vise à associer de manière active, à travers des débats, des rencontres, des échanges d'arguments et de points de vue, le plus grand nombre des citoyens à l'élaboration d'un projet. Elle a pour finalité de rechercher des compromis entre les intérêts des acteurs, d'améliorer les projets ou de faire émerger de nouvelles propositions qui devront être prises en compte dans l'élaboration du projet » (ADEME, ARENE, ETD, DIRE, 2002)³.

Si la contribution du public au processus décisionnel est antique, la multiplication et la divulgation de cette démarche au sein des collectivités territoriales est naissante, partant généralement de paire avec la progression des politiques environnementales et de développement durable. Pierre André explicite cette croissance du désir contributif par la perte de confiance des populations vis-à-vis des établissements et les leaders politiques (ANDRE, 2003). On pourrait ajouter le souhait que des populations ont à devenir acteur de leur territoire, de se désigner et de s'investir collectivement, un indice qui représente leur inclination à leur espace de vie. C'est comme ça que l'on découvre plusieurs associations ou de conseils de quartier dans les discussions publics. Les organismes qui adoptent cette approche de participation des concernés, sont des organismes qui opèrent dans le cadre d'une responsabilité.

RESUME

L'expression « la responsabilité sociale de l'entreprise » couvre les responsabilités qu'ont les entreprises envers les sociétés au sein desquelles elles sont basées et elles opèrent. Il est certain que la RSE ne veut pas dire la même chose, tout le temps et pour tout le monde. Pour certains, la RSE rejoint la responsabilité juridique ; pour d'autres, elle se rapporte à l'éthique ou au comportement social responsable ; d'autres encore l'associent aux actions de charité. En nous penchant sur le sens direct de l'expression RSE, il s'avère

¹Site du CNRTL, définition de la « participation ».

²Site du CNRTL, définition de la « participation », d'après MUCCH. 1969, *Sciences sociales*.

³ADEME, ARENE, ETD, DIRE, 2002, *La conduite d'un projet de développement durable : organiser les différentes échelles de temps et d'espaces pour un développement durable des territoires*, Les cahiers du développement durable en Île-de-France, Session de formation-Action, Puteaux.

que le terme de « responsabilité » n'est pas traité au sens d'obligation puisque l'action est présumée volontaire. En plus, cette responsabilité sous-tend un engagement de la part de l'entreprise, ce qui implique des conséquences sur elle-même et sur autrui.

Les programmes de RSE sont des engagements supplémentaires de la part des entreprises. Non seulement celles-ci participent au bien-être économique général, en payant des taxes et en offrant des emplois rémunérés, mais elles s'engagent également auprès de la communauté à prendre des responsabilités qui auront des impacts positifs, au niveau social et environnemental. Puisque l'entreprise profite de ce que la société peut lui apporter (comme des infrastructures ou une main-d'œuvre déjà éduquée), pour certains, il va de soi que celle-ci compense ce qu'elle utilise (Aßländer, 2011). Cela permet à l'entreprise de contribuer au développement durable de la société, par le biais de leurs initiatives de RSE (Gendron, 2010).

PROBLEMATIQUE ET OBJECTIFS DE L'ARTICLE

La problématique qui s'impose, est de voir comment les structures responsables des projets d'aménagement urbain, arrivent-t-elles à faire participer les parties prenantes au processus de leurs interventions et ce, à travers une approche participative comme outil de communication sociale et de management responsable des projets de développement socio-territorial.

Les objectifs de cet article visent donc, d'une part à montrer comment la prise en compte des parties prenantes dans la gestion des projets de développement urbain s'est considérablement développée ces dernières années et a mis en évidence, dans sa perspective normative, le devoir des responsables de tenir compte, en dehors de toute considération économique, des paramètres environnementaux et sociaux, tant dans leur fonctionnement que dans leurs politiques de développement à long terme. D'autre part ils visent à répondre à un ensemble de questions et de besoins en terme de communication sociale et de politique du management relative à la gestion des projets de développement urbain. Autrement dit quelle place accordée à la communication et au management responsable dans le cadre des projets structurants visant un développement socio-territorial ?

Telle est la question sur laquelle nous souhaiterions avancer, et qui fait l'objet de cet article.

METHODOLOGIE DE TRAVAIL

La démarche poursuivie dans le cadre de l'étude empirique de ce travail de recherche peut être qualifiée de démarche mixte alliant une enquête terrain quantitative par le moyen d'un questionnaire et une enquête qualitative basée sur des entretiens semi-directifs. Nous avons fait le choix d'une telle démarche afin de pouvoir marier deux types de données différents dans un souci de recherche de la pertinence des informations issues du terrain, et surtout dans la recherche d'une viabilité des points de vues de la population enquêtée.

La confrontation des informations issues des deux types d'enquêtes nous permettra une certaine relativisation de ces informations en tenant en compte de la position de chaque acteur enquêté.

Désireux d'identifier les éléments déclencheurs, les motivations, les blocages, les points faibles et les points forts des démarches d'évaluation des politiques et/ou des projets d'aménagement en matière de développement durable, nous avons choisi d'interroger les responsables du projet qui ont mis en place de telles démarches. Eu égard à nos attentes et à l'échantillon relativement faible de démarches identifiées, notre choix méthodologique s'est porté assez naturellement sur les enquêtes qualitatives, au sein desquelles les entretiens semi-directifs (ou interviews guidées) nous ont semblé les plus à-même de correspondre à notre démarche. Ce type d'enquête a le grand avantage d'être souple et permet d'identifier certaines pistes de travail. Conscients des limites inhérentes à ce type d'entretiens (notamment en termes de subjectivité), nous avons en parallèle essayé de confronter, tant que cela était possible, ces éléments discursifs avec des réalités plus objectives et chiffrées (enquête quantitative) Ceci afin de tester la solidité des pistes identifiées par le biais des entretiens. La présentation des résultats de ces deux analyses est donc présentée de manière conjointe¹.

Cette analyse thématique est ensuite confrontée, lorsque cela est possible, à des éléments chiffrés, qui viennent confirmer ou au contraire nuancer les discours. Ces éléments sont eux aussi distingués dans leur présentation, comme l'illustrent ces premières données chiffrées.

POPULATION CIBLE ET ECHANTILLONNAGE :

La phase d'enquête : cette phase est constituée essentiellement par des enquêtes effectuées sur terrain avec des questionnaires propres à chaque axe de l'enquête qui a été réservé à une partie de la population concernée par le projet de qualification des deux villes Rabat et Salé sur un échantillon de 100 enquêtés. La détermination de ces enquêtés était sur proposition des acteurs du projet qui en raison de contact direct avec la population depuis plus de dix années. Ce critère d'impact par le projet de qualification des deux villes pourrait être considéré comme variable de stratification dans la constitution de notre échantillon global.

L'enquête vise :

- à identifier le profile socioéconomique et démographique du public cible;
- prendre les suggestions ainsi que les propositions de cette population;
- Déterminer les dysfonctionnements en termes de coordination et de communication entre les acteurs.

PRESENTATION ET DISCUSSION DES RESULTATS

On constate que la population non impactée dépasse légèrement celle impactée avec un pourcentage de 51% pour la ville de Rabat devant un pourcentage de 49% pour la ville

¹ GONDRAN N. (2001) *Système de diffusion d'information pour encourager les PME-PMI à améliorer leurs performances environnementales*

de Salé. Ensuite on observe que la ville de Salé avec un pourcentage de 76% est plus impactée que la ville de Rabat avec un pourcentage de 41%. Ceci est dû au fait que la majorité des traits liés à ce projet de développement ont été effectué sur la ville de Salé.

Les gammes d'âges les plus participantes sont [35-52]et [52-72], avec un pourcentage égal de 35% chacune, cependant les jeunes de [18-35]montrent une participation inférieure de 30%. Cette différence est due d'une part à la conscience des deux premières catégories, de l'importance de la participation dans la prise de décision, et d'autre part du manque de concertation et de communication avec cette catégorie de la part des responsables. On peut même aller jusqu'à dire que les personnes dont l'âge est compris entre 35 ans et 72 ans sont-elles les plus touchées par le projet de façon directe que ça soit sur le plan de leurs profession, ou même si on fait attention aux changements qu'a connu le patrimoine foncier dans les deux ville jumelles, puisqu'elles sont les plus conscientes de sa valeur .

On remarque que la satisfaction vis-à-vis des Réponses à des questions précises, était importante dans la ville de Rabat avec un pourcentage de 52% par rapport à la ville de Salé qui n'est présente qu'avec 22,7%. Probablement, la raison derrière ce résultat peut être le fait que la plupart des personnes questionnées sont de la ville de Rabat, d'un côté. D'autre côté, il faut mettre l'accent sur la présence d'une grande partie des habitants de Salé à Rabat, lors de l'enquête. Ou bien, disant que les habitants de la ville de Rabat ou même toutes les personnes exerçant des activités professionnelles dans cette ville, portent le plus d'intérêt à ce projet de développement.

Dans la ville de Rabat, le degré de satisfaction était plus important que dans la ville de Salé en matière d'intégration des suggestions avec un pourcentage de 43% devant le pourcentage de 9% enregistré à Salé. Cela témoigne que les autorités responsables à Rabat ont un direct contact communicatif avec la population et sont actives en matière de concertation et donc dotées en partie d'une responsabilité sociale, en tenant compte des avis pertinents suggérés par les citoyens.

En matière des réponses aux besoins exprimés par la population, la ville de Rabat, le degré de satisfaction était plus important que celui de la ville de Salé avec un pourcentage de 34% en contrepartie du pourcentage de 12% enregistré à Salé. Ceci affirme que la population de Rabat exprime ses besoins et exige ses nécessités à tout moment, ce qui pousse les responsables à fournir plus d'efforts à cet égard. Comme on a la possibilité de dire qu'étant les habitants de la capital sont les plus considérés et pris en compte.

On constate que pour la difficulté « doute d'information », 78% des gens ont proposé la communication comme solution, et 21% ont demandé plus d'informations. Généralement, les personnes demandent de l'information sur les projets inaugurés et leurs touchant. Alors que la plupart des personnes insistent sur la communication, comme outil fondamental pour surmonter les problèmes actuels et ceux probables, surtout quand elles sont du doute de la fiabilité de cette information.

D'autre part, pour la difficulté « absence d'information », 75% des gens ont proposé l'amélioration de communication, et 25% ont demandé plus de concertation. Cependant, l'absence de l'information résulte de la non fiabilité des politiques adoptées que ça soit par les autorités publiques ou des stratégies mises en place par les entreprises chargées du projet, ce qui ne laisse pas la place pour une confiance mutuelle. Souvent, les citoyens optent pour l'amélioration de la communication en étapes avancées, plutôt que d'attendre une information qui risque ne pas se fournir.

Parmi les personnes questionnées 50,98% des répondants appartiennent à la tranche d'âge étalée entre 18 et 28 ans. Il y a donc une surreprésentation des tranches d'âges les plus jeunes. Ces jeunes indiquent par rapport aux actions sociales dans leur ville, une satisfaction totale de 7,84%, une satisfaction de 13,73%, une plutôt satisfaction de 23,53%. Alors que 5,88% des répondants appartenant à cette tranche d'âge mentionnent que les actions sociales dans leur ville ne sont pas du toutes satisfaisantes. L'immense présence de la tranche d'âge d'entre 18 et 28 ans s'explique par l'intérêt que portent les jeunes pour les actions sociales par les différentes parties prenantes publiques et privées. Ceci les pousse à suivre la marche du mouvement social et sa contribution à l'amélioration des conditions de leurs vies.

Concernant la fréquence de suffisance d'actions sociales au niveau des deux villes Rabat et Salé, on remarque que 20,48% de la population questionnée de la ville de Rabat indiquent une satisfaction par contre au 12,05% de participants de la ville de Salé. Pour expliquer cette situation on ne peut qu'évoquer le fait que la ville de Rabat connaît l'existence de plusieurs associations et donc plus d'actions sociales et d'intérêt au côté social de tout projet. De plus, ceci s'explique par la présence d'une tranche de la société caractérisée par le dynamisme et le niveau intellectuel.

On constate que 21,15% des personnes âgées au moins de 40 ans disent que le projet de qualification de la ville a été conçu en concertation avec elles. Alors que des personnes questionnées 44,23% âgées au plus de 39 ans avancent que le projet leur a été imposé par les responsables. Les personnes mentionnant que ce projet de développement leur a été imposé, ont explicités cela par le fait qu'il n'y a pas de compatibilité entre le besoin déclaré par la population et la valeur ajoutée réalisée par le projet, d'une part. D'autre part, ce projet manque de communication et de spécialisation, c'est-à-dire, le recours à des intervenants du domaine.

D'après les résultats de l'enquête, on conclue que parmi les personnes âgées entre 18 ans et 28 ans, 32,69% des personnes voient que les réalisations du projet ne répondent que moyennement à leurs attentes. Cependant, dans la même tranche d'âge, soit 11,54% dont l'âge est entre 18 ans et 28 ans, mentionnent que le projet répond totalement à leurs attentes. Alors que 13,47% des personnes âgées au plus de 50 ans avancent que le projet ne répond en aucun cas à leurs attentes. La classe d'âge déclarant être satisfaite s'argumente par le fait que ce projet a intégré en lui plusieurs petits projets dans différents secteurs

(culture, loisirs, sport, habitat, activités professionnelles,) touchant divers domaines (économique, social, environnemental, ...).

On remarque que les personnes dont l'âge est entre 18 et 28 ans qui croient totalement en la participation du projet à l'amélioration des conditions de leur vie, représentent 32% du total de la population. Parmi les personnes qui ont répondu que le projet ne participera que moyennement à l'amélioration des conditions de leur vie, sont âgées au moins de 18 ans et au plus de 28 ans. En effet, 12% âgées au plus de 61 ans pensent que le projet est non fiable et ne participera pas du tout à l'amélioration des conditions de leur vie.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

Notre article est ancré dans un contexte national où le développement socio-territorial devient le nouveau paradigme inspirant les politiques en invitant les acteurs publics et les acteurs locaux à faire émerger de nouvelles gouvernances. Ceci amène à interroger la capacité effective des différents acteurs à s'investir dans ces processus, plus particulièrement la population touchée directement par ces projets.

Le parti-pris de cette recherche est de considérer que l'analyse d'un projet urbain est indissociable de l'analyse des conditions sociales de son fonctionnement. Ce qui implique de considérer le projet, non pas comme un mécanisme hétéronome, qui s'imposerait à la population, mais comme un « procès institutionnalisé » gouverné par une discipline sociale, c'est-à-dire par un ensemble de processus sociaux déclenchés au niveau (inter-)individuel par des investissements relationnels, et se traduisant, au niveau méso-social, par des phénomènes tels la construction de niches sociales et la concurrence de statut, qui renvoient, eux, aux structures macro-sociales (domination, pouvoir symbolique) et macro-économiques (rapports sociaux, capitalistes, profitabilité). Ce travail se fonde sur une double articulation :

- ✓ La première concerne l'articulation entre la communication et le management des projets ;

- ✓ La seconde concerne l'articulation entre la responsabilité sociétale des organisations et le développement socio-territorial.

Pour plus d'efficacité dans la démarche de communication et de Coordination entre l'ensemble des intervenants, nous présentons quelques recommandations :

1. Favoriser une approche participative dans ce genre de projets de développement urbain :

On peut définir l'approche participative comme l'ensemble des mesures, autres que techniques, mises en œuvre pour assurer une réussite durable de l'opération d'aménagement (de développement) du territoire concerné.

Cette réussite se définit par rapport à l'adéquation qualitative et quantitative entre l'offre proposée par le maître d'ouvrage technique et les besoins, objectivement identifiés, de la population bénéficiaire. Elle dépend également de la capacité des ménages concernés à s'approprier leur nouvel espace de vie, tant sur le plan financier (recouvrement) que sur le

plan social et urbain, et à ne pas succomber à la tentation du glissement pour des raisons économiques ou de mauvaise intégration urbaine.¹

Ainsi, cette approche participative doit assurer :

- L'adéquation entre l'offre et les besoins :

Par une identification précise des caractéristiques démographiques, sociales et économiques de la population concernée et leur prise en compte par le maître d'ouvrage technique. Cette identification se fait par le biais d'un diagnostic social et économique exhaustif et par la prise en compte des éléments subjectifs exprimés par la population et ses représentants dans le cadre de structures de consultation et de concertation spécialement mises en place à cet effet. L'association de la population aux processus d'identification et de prise de décision favorise la convergence entre l'espace vécu et l'espace perçu, propice à une meilleure appropriation du nouveau cadre de vie par les bénéficiaires, et réduit d'autant les risques de glissement et de sentiment de frustration sociale. L'équipe sociale du projet doit donc veiller à créer les conditions optimales de la participation de la population et de son écoute.

Il faut par ailleurs tenir compte des spécificités des groupes sociaux les plus fragiles. Il s'agit de prendre en considération, lorsque cela est possible, les caractéristiques propres à certains groupes sociaux, tels que les handicapés, les femmes chefs de familles, les jeunes... ceci suppose parfois d'envisager des équipements particuliers ou un accompagnement spécifique afin d'augmenter les chances des populations concernées de mieux s'approprier leur nouvel espace de vie grâce à une offre adaptée à leurs besoins très spécifiques.

Le bon déroulement de toutes les phases du projet d'aménagement urbain impose d'anticiper les problèmes et les blocages éventuels qui peuvent se faire jour au fur et à mesure. Pour ce faire, il est nécessaire d'organiser des vecteurs et des outils d'information, aussi bien horizontale que verticale ascendante et descendante. Cela suppose :

- o Le partage de l'information entre les différents protagonistes afin d'assurer une connaissance et donc une participation optimale de chacun des acteurs au processus du projet en question. En effet chaque partenaire doit informer les autres et s'informer auprès d'eux des éléments relatifs à la conception, la mise en œuvre et la gestion du projet. Ce partage de l'information doit se faire dans des cadres formels, et non de gré à gré, avec le concours de l'équipe sociale.

- o L'unicité de la source d'information : afin d'éviter les problèmes d'interprétation et d'utilisation mal intentionnée. L'information communiquée doit faire l'objet d'un consensus entre les acteurs concernés ; non dans un but de censure mais dans un souci de cohérence. Elle est véhiculée par un seul vecteur : l'équipe sociale, qui est chargée d'informer la population et de s'informer auprès d'elle sur l'opération en question.

¹(Jean-Yves Prax, le management territorial à l'ère des réseaux, guide pratique pour gérer les projets territoriaux, 2002)

O Cette approche permet d'informer la population de l'état d'avancement du projet, de s'informer auprès d'elle des éventuels revendications et mécontentements et de s'en faire l'écho auprès des instances délibératives et de gestion du projet.

- La mise en œuvre des mesures et dispositifs d'accompagnement :

Financier, économique, social et psychologique des populations pour assurer une prise en charge durable des conséquences du projet ainsi qu'une amélioration effective du cadre et du niveau de vie des bénéficiaires. Ceci permet notamment d'éviter les risques de glissement, de paupérisation et de marginalisation de tout ou partie de la population concernée.

O Le recouvrement des droits d'accès aux projets : par l'identification et la mise en œuvre des mesures et dispositifs financiers adaptés aux familles bénéficiaires et par un accompagnement spécifiques des plus vulnérables d'entre elles. Une attention particulière sera accordée à l'amélioration des capacités contributives et de la solvabilité des ménages. Les différents chantiers ouverts à l'occasion du projet peuvent notamment servir cet objectif.

- L'intégration sociale, économique et urbaine du nouveau site et de sa population :

Celle-ci passe par la mise en œuvre de mesures d'insertion des actifs dans le marché de l'emploi, tenant compte de l'environnement économique du projet. Des plans de formation professionnelle, des activités d'animation et de renforcement de compétences des bénéficiaires, comme acteurs de vie sociale sont à envisager dans ce cadre. Enfin, l'équipement du nouveau tissu en infrastructures de « convivialité » et de vie sociale (centre polyfonctionnel, école, hammam, four ...) et son irrigation par les services urbains, notamment les transports en commun, peuvent renforcer son appropriation par les habitants et contribuer à réduire les risques de glissement.

- La création des synergies entre l'espace concerné par le projet et son environnement local :

Afin d'assurer une intégration durable du nouveau site dans le tissu urbain. Ceci suppose une intervention sur trois dimensions :

O Economique : les actions entreprises doivent tenir compte du tissu économique environnant et rechercher la création d'opportunités d'emploi, notamment par la mobilisation de partenariats avec les entreprises et par des plans de formation visant une qualification des personnes adaptée au besoin du marché du travail local. Les chantiers ouverts à l'occasion du projet offrent des possibilités de renforcement de l'expérience professionnelle et de savoir-faire pour de nombreux corps de métiers. Ces partenariats permettent également d'améliorer la solvabilité et la capacité contributive des ménages.

O Sociale : Par la mise en œuvre d'actions d'accompagnement et de valorisation tel que l'alphabétisation, l'animation socioculturelle... notamment en direction des femmes et des jeunes. Des activités et des espaces de convivialité ainsi que le renforcement de la société civile locale sont de nature à servir cet objectif.

O Urbaine: Il s'agit de doter le site concerné d'un ensemble de services urbains ou d'en faciliter l'accès notamment par des transports en commun, des services de proximité... Toutefois l'intégration urbaine suppose une dynamique à double sens : flux entrants et flux sortants. Il faut donc créer les conditions d'attractivité des quartiers concernés par le projet afin d'en assurer la fréquentation par des populations autres que celles qui y résident. La recherche de complémentarité et de cohérence dans les équipements collectifs avec les quartiers environnants est de nature à favoriser le brassage de populations et la mixité sociale.

2. La gestion de l'information et l'enjeu de la communication :

Qu'elle soit horizontale ou verticale, La diffusion de l'information est le nerf vif de l'opération. Elle permet :

- La maîtrise par chacun des acteurs de l'ensemble des paramètres et composantes du projet;
- La construction d'une information unifiée et d'une source d'information unique pour tous les acteurs impliqués directement ou indirectement par le projet ;
- La maîtrise des différentes formes de désinformation et de rumeurs souvent véhiculées dans le cadre de ces opérations.
- La communication, essentielle à l'opération, constitue le fil conducteur la quintessence de l'opération sociale. Les outils sont divers : réunions, ateliers thématiques, ateliers élargis, brochures, bulletins de liaison, etc.
- Communication, sensibilisation et information

Bien avant et même pendant le déroulement des phases opérationnelles du projet de développement urbain. L'information du public cible peut, par ailleurs, améliorer sa capacité de participation dans le processus de prise de décision et dans la mise en œuvre de la gestion sociale du projet

De la même manière, des processus doivent être mis en place pour informer les acteurs. L'objectif est généralement d'expliquer ce qui est fait ou ce qui est en cours de discussion au niveau des décideurs et permettre aux différents acteurs de poser directement leurs questions et éventuellement de débattre sur les réponses fournies.

Les actions de communication sensibilisation du public et des acteurs permettront, donc, à la fois d'informer et de remonter l'information vers les décideurs. En ce sens, elles auront à la fois des effets en terme d'amélioration de la base informationnelle et en terme d'information et de sensibilisation.

- Outils de communication et de sensibilisation du public et des acteurs

Les actions d'information et de sensibilisation du public et des acteurs peuvent être mises en place par le biais de différents outils, dont voici quelques exemples :

Organiser les vecteurs et les outils de l'information

Un point d'accueil du public et acteurs locaux

Cet espace permettra d'informer, en permanence, le public sur des sujets divers, notamment les aspects techniques du projet et l'avancement des travaux Il servira, en

outre, d'écrin permanent à l'exposition des panneaux d'information sur le projet et à l'organisation d'actions de sensibilisation. Ce sera également un outil de structuration de l'espace et pour favoriser une approche active de l'information par les populations.

Ateliers publics d'information

Ces ateliers doivent intervenir en amont de la phase opérationnelle du projet.

Réunions régulières d'information du Public

Des ateliers d'information et de sensibilisation du public doivent être organisés au fur et à mesure de l'avancement du projet. Ils auront, en outre, vocation à promouvoir le projet en insistant sur la plus-value économique, sociale et environnementale de l'opération.

Ateliers multi acteurs/ Groupes consultatifs

Ces ateliers rassemblent périodiquement des acteurs clés de la société civile locale, des acteurs du secteur privé concernés par le projet et les composantes clés du dispositif de participation. Leur rôle est de fournir des recommandations sur différentes questions relatives à la gestion évaluation du processus de mise en œuvre du projet. Un effet secondaire recherché à travers cette pratique est l'amélioration du dialogue entre les différents types d'acteurs.

La gestion de l'information :

Une des fonctions importantes dans les opérations de développement urbain réside dans la gestion de l'information et la maîtrise de ses vecteurs. On distinguera deux types d'information :

L'information horizontale : Elle concerne la circulation et le partage de l'information entre les différents acteurs institutionnels. Ceci inclut des acteurs non directement concernés par le projet (mutualisation des expériences avec d'autres sites, partenaires académiques, acteurs économiques...). L'objectif est, d'une part la maîtrise par chacun des opérateurs de l'ensemble des paramètres et composantes du projet et d'autre part la construction d'une information unifiée et d'une source d'information unique. Ceci permet de désamorcer toutes formes de désinformation et de rumeurs souvent véhiculées dans ce type de contexte.

L'information verticale :

- Descendante : du niveau institutionnel vers la population. Elle permet d'informer, de source unique et « authentifiée », les habitants sur l'état d'avancement du projet, sa configuration...

- Ascendante : de la population vers le niveau institutionnel. Elle permet la remontée vers le cercle de décision des informations relatives à la perception du projet par les bénéficiaires, leurs réactions, insatisfactions ou satisfactions... et d'envisager les mesures rectificatives lorsque cela est possible.

Outre les réunions publiques, le contact informel et la contribution des structures et personnes relais, il est important de mettre en place un outil permanent d'information. Ceci peut se faire par la mise en place d'un point focal, physiquement identifié et constituant un élément de structuration de l'espace, vers lequel converge l'information et auprès duquel

toute personne peut s'informer sur le projet, ses composantes... c'est également un point vers le quel peuvent converger les réactions des habitants et donc une source de collecte d'informations ascendantes.

La gestion de l'information est étroitement liée à la médiation dont elle est un outil et un support.

3. Favoriser Les instances pratiques de l'Approche RSE/RSO

- Le Comité Mixte de Pilotage

Le Comité Mixte de Pilotage pourrait être composé de représentants de la Préfecture, de la Municipalité, des services extérieurs concernés, des opérateurs techniques et du porteur du projet. Instance de décision, de coordination et de mise en cohérence des différentes actions du projet.

- Le Comité Opérationnel de Suivi

Le Comité Opérationnel de Suivi est un organe local, il regroupe un représentant de chacun des services étatiques concernés, de la municipalité, des opérateurs techniques et l'équipe sociale du projet. Son rôle est de piloter le suivi et l'application des décisions du CMP ainsi que celui d'assurer une gestion concertée du projet, en prenant notamment des décisions collégiales en rapport avec les dossiers qui posent problème à l'avancement du projet.

Urbanisme et protection de l'environnement, l'impact et perspectives le cas du littoral marocain

EL HALLIOUI MOUHSSINE

DOCTORANT EN DROIT

UNIVERSITE MOHAMED V SOUISSI

INTRODUCTION

Le système marin est en train de se modifier en profondeur, suite au global change climatique planétaire, notamment le relèvement du niveau de la mer et des transformations biogéochimiques importantes ayant des impacts multiples en termes de biodiversité du milieu et de productivité halieutique et donc de ressources.

En même temps, l'occupation humaine du littoral tend à devenir un phénomène majeur, sur le plan de l'économie et de l'emprise territoriale, mais aussi préoccupant du fait de sa concentration et de ses impacts.

Le phénomène de littoralisation représente un facteur fondamental d'évolution. La population côtière (zone côtière à moins de 60 km du littoral) représente plus de 60 % de la population mondiale et continue de croître rapidement par immigration ; le taux sera de 75 % en 2020. L'urbanisation côtière s'accroît aussi avec notamment la constitution de mégavilles littorales¹. Cela a pour conséquences l'extension de la pression sur le terrain littoral et de la pression sur les ressources marines². Des conflits entre usages et une compétition entre types d'implantation représentent actuellement une donnée fondamentale et une problématique sérieuse pour l'aménagement.

Deux composantes principales constituent le patrimoine côtier³ :

- Le littoral comporte des richesses naturelles physiques et biologiques, dont certaines sont à conserver d'urgence car irremplaçables, certaines espèces rares, par exemple, d'autres à gérer, dans un but de durabilité, exemple des plages...

- Le littoral compte des secteurs d'activités humaines et économiques qui recherchent la localisation littorale, comme site préférentiel ou nécessaire : Ports maritimes, Industrie de raffinage et chimie, Centrales thermiques modernes, Pêche maritime, Aquaculture marine, Tourisme balnéaire et ports de plaisance...

Cette concurrence sur l'espace met en position côtière des activités parfois antinomiques, l'industrie et le tourisme par exemple, la première produisant les pollutions chimiques, sonores et paysagères que les loisirs cherchent justement à éviter.

Divers impacts environnementaux littoraux et marins résultent de l'évolution économique. On peut citer l'extension des transports de produits dangereux très polluants,

¹ Plan Bleu, 1998, 2004.

² Secrétariat d'État à l'environnement, 1998 : Étude nationale sur la biodiversité, rapport de synthèse, 216 p.

³ Berriane M. et Laouina A. : Aménagement littoral et évolution des côtes, l'environnement des côtes marocaines en péril, Publ. du Comité national de Géographie du Maroc, éds., 1993.

pour lesquels le risque est fonction du développement des garanties techniques de sécurité. On peut aussi citer la pollution d'origine continentale en relation avec l'installation d'industries polluantes sur la côte ou du fait de la sur-urbanisation.

Au Maroc, la côte joue aujourd'hui le rôle de pôle structurant de l'économie nationale, du fait de la concentration démographique, industrielle (80 % des effectifs permanents des industries), touristique (50 % de la capacité d'accueil) et commerciale (92 % du commerce extérieur). Cette concentration est un atout pour le développement du pays, mais la compétition entre secteurs peut jouer un rôle négatif tant économique qu'écologique. Par ailleurs, le littoral représente une ressource précieuse, mais limitée parce qu'il correspond à une étroite zone de contact entre le domaine continental et le monde sous-marin. Toute occupation abusive aboutit à la consommation définitive de cette ressource, sans possibilité de reproduction. Par contre, l'exploitation rationnelle et légère permet à cet espace de se perpétuer sans perdre de sa qualité.

Au Maroc, comme dans tous les pays méditerranéens, le littoral tend à devenir un espace suroccupé et surutilisé par l'urbanisation, les activités industrielles, portuaires, halieutiques et de loisirs. Souvent excessive, cette occupation aboutit à la dégradation du milieu physique et à hypothéquer toute possibilité de gestion meilleure de l'espace côtier et marin dans l'avenir.

Le processus de littoralisation de la population et des activités est déjà très avancé et aboutit aussi à un déséquilibre flagrant en termes d'aménagement du territoire. Jusqu'à maintenant, l'approche n'a pas pu générer un effet de durabilité. Les rejets urbains et industriels dans le milieu marin, la suroccupation du trait de côte, l'épuisement de certaines ressources halieutiques et l'érosion des rivages sableux – ressource à la base du développement touristique – tout cela conduit à poser la problématique du milieu marin en termes de choix fondamentaux pour la mise en place d'une politique de gestion efficace de cet espace précieux.

La mer est par ailleurs le réceptacle final des nuisances développées en milieu continental lointain ; mais ce sont les nuisances du domaine côtier proche qui concourent le plus à dégrader la mer. Cette dégradation a des effets multiples sur la santé des habitants, sur les ressources marines, sur la qualité paysagère du littoral ; mais il y a aussi des dégradations du trait de côte qui résultent soit de phénomènes purement naturels, soit du prélèvement de matériaux ou d'installations ou d'équipements côtiers inadéquats.

L'urbanisation est déjà excessive. La forme classique est celle des agglomérations qui développent un front de mer. La deuxième forme est celle de l'urbanisation à relier aux loisirs balnéaires. Celle-ci peut souvent se réaliser de manière non totalement réglementaire.

L'urbanisation touristique planifiée est en pleine expansion, sur la côte tétouanaise, dans la région de Rabat-Casablanca ou autour d'Agadir. L'urbanisation progresse aux dépens des espaces vierges et ne laisse que de rares fenêtres, sans doute provisoires. La privatisation de fait de cet espace littoral tend à devenir réelle, même si elle est souvent dénoncée.

Le cas de Martil est celui d'un petit centre côtier qui a connu le développement du tourisme national populaire et qui a enregistré une forte extension urbaine. La population de la ville est multipliée par 4 en été, par des touristes résidant dans les campings, dans les quelques hôtels de la ville, mais surtout et de plus en plus dans les résidences secondaires, utilisées par voie de location. Cabo Negro connaît par contre une urbanisation haut de gamme pour répondre aux besoins des classes aisées. Le site collinaire de Cabo Negro et son éloignement relatif par rapport à Tétouan et à la route principale expliquent cette spécificité. Le style méditerranéen de la station en est d'ailleurs le reflet.

La bande côtière entre Rabat et Casablanca connaît une urbanisation en extension rapide. Les plages et leurs environs proches sont les plus fortement occupés et de plus en plus construits de manière définitive. La zone la plus proche de la mer, entre la route et le rivage est la plus fortement sollicitée. De l'autre côté, la progression ne fait que commencer. La fenêtre de l'oued Yquem constitue une exception de taille le long de la côte. Les anciens cabanons occupant le domaine public ont pourtant été remplacés par des constructions souvent cossues ou par des résidences. Dans ces extensions, une bonne partie répond de plus en plus à des besoins en logement permanent. La charge humaine est donc appelée à ne plus être saisonnière.

L'occupation littorale revêt par ailleurs des formes non réglementaires, dans beaucoup de régions. C'est le cas dans le nord marocain où la demande dépasse celle des seuls habitants de la région. Les versants dominant les baies et criques de la côte rifaine et le rivage lui-même sont la proie d'une urbanisation de fait qui dégrade fortement l'esthétique et la dynamique de ces rivages fragiles. Les interdits n'ont pas suffi à arrêter ce mouvement initié par la spéculation sur des terrains, autrefois délaissés. Certaines opérations immobilières ont essayé d'acquiescer un statut de légalité, tout en se développant de manière non réglementaire sur le domaine public maritime. C'est le cas à Stiha. L'érosion côtière a d'ailleurs vite démontré le caractère déséquilibré de cette opération, puisque des tempêtes hivernales ont fortement endommagé les constructions de première ligne et grignoté la plage, base de cet aménagement.

Afin de répondre à ces interrogations et à travers ce modeste travail, on va procéder dans la première partie au traitement des impacts de la concentration des activités sur le domaine littoral ; et dans la deuxième partie à l'analyse des perspectives d'aménagement équilibré du territoire.

Et afin de traiter du sujet, on a prévu de le diviser comme suite :

PARTIE I : LES IMPACTS DE LA CONCENTRATION DES ACTIVITES SUR LE DOMAINE LITTORAL

La concentration des humains et des activités dans le domaine littoral amène forcément des conflits entre activités, portant parfois préjudice à certaines de ces activités. On note par ailleurs des impacts environnementaux influençant le milieu littoral. Aussi bien la littoralisation et l'urbanisation excessive, l'activité industrielle, la pêche et l'aquaculture, l'implantation portuaire (de commerce et de plaisance), la fréquentation des plages, les loisirs côtiers et le tourisme balnéaire, mais aussi les transports maritimes face aux côtes marocaines, toutes ces activités produisent des nuisances plus ou moins importantes. Le problème vient de la sur-occupation, de l'excès de densification de l'habitat et du trafic, de l'artificialisation, de la pollution de l'eau marine, de l'air et de l'accumulation de déchets.

CHAPITRE 1 :L'EFFET DE L'EXPLOITATION HUMAINE ET L'IMPACT ECOLOGIQUE

L'exploitation humaine du littoral est responsable de l'appauvrissement biologique et de pertes en biodiversité, des problèmes que rencontre la pêche. Elle explique par ailleurs la dégradation de certains sites d'intérêt biologique, paysager, historique ou culturel. Plusieurs activités, dont des industries se développent sur le littoral avec des rejets présentent des dangers multiples pour la biodiversité. Cependant la plus grande préoccupation réside dans l'augmentation très rapide des réalisations et projets d'infrastructures immobilières¹. La « bétonisation » devient malheureusement une réalité et bien des sites de la côte sont aujourd'hui sérieusement menacés. L'extension des agglomérations contribue par exemple à la réduction des espaces tampons tels que les schorres et les zones humides.

Plusieurs exemples, le long de la côte méditerranéenne marocaine peuvent être relevés d'Est en Ouest² :

- Les menaces sur les marais de Chararba sont l'assèchement et l'extension des cultures. D'autre part, la faune y est constamment dérangée par les activités humaines et perturbée par le braconnage et la chasse.

- Au sein de la lagune de Nador, plan d'eau de grande dimension, les risques d'une dégradation accentuée sont élevés et s'expliquent par la réduction de la passe qui se trouve à l'origine du confinement croissant (diminution de la circulation des eaux). Des arrivées d'eau douce par effluents issus de la plaine irriguée provoquent une dessalure et une eutrophisation du milieu accentuées par l'adduction de polluants industriels et des eaux usées des petits centres dominant la lagune.

- La faune du secteur compris entre le Cap des Trois Fourches et Oued Laou est menacée par des agissements directs des plongeurs sous marins qui font parfois un ravage irrémédiable comme celui de tirer sur des phoques ou pêcher excessivement. Ici, l'effectif

¹ Mohamed Ali Mekouar, Système foncier et écosystème côtier, entre terre et mer, le littoral ballotté, Revue marocaine de Droit et d'Économie du Développement, 1986, n°12.

² Rharbi L., 1996 : Urbanisation et instruments de planification spatiale du littoral méditerranéen, in Villes et urbanisation en Méditerranée, Publ. GERM, p. 139-146.

de phoques a diminué de telle sorte que la survie de l'espèce devient hypothétique dans ce secteur unique.

– L'évolution de la lagune de Smir illustre parfaitement les mécanismes responsables de l'altération puis de la quasi-disparition d'un milieu qui était parmi les plus riches du pays. Avec la perte de ce patrimoine, la région de Tétouan perd un espace écologique, récréatif, éducatif, social et touristique, d'une qualité unique pour la production faunistique et d'un intérêt exceptionnel pour les oiseaux. Mais ce site d'importance internationale est très vulnérable. L'urbanisation détruit les habitats et les rejets polluent les marais. La construction du port de Kabila et celle du barrage ont créé de fortes perturbations.

Sur le littoral atlantique, le niveau d'exploitation des terres étant très élevé, la frange côtière se trouve soumise sur de vastes portions à des pressions croissantes. Heureusement, ce littoral recèle encore des secteurs épargnés.

– Au nord, l'embouchure du Loukkos et les marais de Larache subissent actuellement des modifications qui risquent de compromettre leur avenir : drainage, irrigation, exploitations agricoles et industrielles et extension de la ville de Larache. Certains déchets liquides industriels sont rejetés directement dans les marais. L'avenir de ces marais est fortement compromis.

– C'est incontestablement dans la lagune de Merja Zerga que l'impact est le plus menaçant. Plusieurs douars dont 7 dans le périmètre de la réserve avec une population estimée à plus de 10 000 habitants, exploitent la lagune (pêche de poissons et de coquillages, récolte de joncs) et provoquent un cortège de nuisances qui accompagnent ces activités. La lagune de Merja Zerga a besoin d'un plan de gestion qui soit à la hauteur de son importance internationale.

La lagune de Merja Zerga constitue justement un prototype d'un intérêt considérable parce qu'il comprend une variété de milieux et notamment une zone fluviale, une zone lagunaire étendue et une zone littorale de communication avec l'Atlantique.

Ce système lagunaire est actuellement en voie de dégradation par le comblement progressif de la dépression lié aux atterrissements bordiers en progradation; l'aggravation de la pollution chimique, issue du remaniement par les eaux des produits phytosanitaires utilisés par l'agriculture de la plaine du Gharb s'explique par l'action marine sur la zone des passes, aboutissant à leur fréquente fermeture.

– Au niveau du complexe lagunaire Sidi Moussa-Oualidia se matérialise aussi l'action de la population sur les espèces et les espaces protégés. On note une urbanisation croissante, l'implantation d'exploitation maraîchères jusqu'au sein des zones sensibles, le prélèvement continu et commercialisé des pontes d'oiseaux sauvages. La zone est fréquentée anarchiquement par la population résidente et les vacanciers, ce qui provoque une altération du milieu et un dérangement nocif pour l'avifaune.

– L'archipel d'Essaouira bénéficie d'une protection naturelle du fait de son détachement du continent.

Mais son classement en tant que Réserve Biologique est loin d'être effectif sur le terrain et des actions d'information et de valorisation seraient utiles pour consolider la position de ce site exceptionnel.

- La terminaison occidentale de l'Atlas domine l'océan avec des pentes couvertes de remarquables peuplements d'arganiers. L'urbanisation anarchique de cette côte devient une sérieuse menace, pour une qualité biologique et paysagère tout à fait exceptionnelle.

- Le Parc National du Souss-Massa a été conçu pour protéger un milieu unique, comportant des espèces rares ; il se trouve cependant de plus en plus confronté à des problématiques d'espace et à des antagonismes sociaux multiples. Une gestion au niveau de la distribution des ressources est indispensable pour maintenir une certaine qualité « écologique » à l'ensemble.

- Les écosystèmes littoraux sahariens sont d'une manière générale très productive mais fragile. Ils offrent des qualités paysagères des plus remarquables, accompagnées de cortèges biologiques souvent originaux du fait de leur localisation biogéographique. Il est urgent de maîtriser le développement de ces régions, afin d'éviter des altérations irréparables qui condamneraient la valorisation future d'une des côtes les plus originales de l'ouest africain.

- Ainsi, la baie de Dakhla, milieu qui était connu pour sa richesse en espèces aquatiques et par l'abondance des ressources halieutiques, connaît ses dernières années une diminution incontestable des captures.

D'autres facteurs constituent une menace pour ce milieu, notamment l'extension de la ville de Dakhla et l'ensemble des problèmes qui accompagnent un tel développement : pollution, déchets solides, augmentation de la pression sur le milieu naturel.

- La baie de Cintra, renommée jadis par la présence de baleines qui venaient y passer la période hivernale, connaît actuellement une occupation humaine anarchique et croissante qui pourrait rapidement porter préjudice à la qualité esthétique de la baie et une altération de son milieu physique.

- La côte des phoques au nord de Lagwera héberge une population de phoque moine méditerranéen, relativement importante, mais fragile. La mise en place d'un parc est urgente, car d'une part, la réglementation de la pêche dans la zone n'est pas respectée amenant une surexploitation et une diminution de la ressource halieutique pour les phoques, et d'autre part, le dérangement par fréquentation accrue des falaises surplombant les grottes des phoques et des eaux limitrophes aux grottes par les pirogues de pêcheurs commencent à devenir préoccupants.

CHAPITRE 2 : LA MENACE SUR LA STABILITE DES RIVAGES

L'effet du changement global (relèvement du niveau marin) et des aménagements côtiers mal conçus consiste dans les transformations de la dynamique littorale, avec

notamment l'érosion des plages, l'ensablement des ports et l'envasement des zones marécageuses¹.

La stabilité physique de la côte, base du développement des loisirs et la tendance soit à l'érosion soit à l'ensablement – envasement représente une problématique majeure des littoraux marocains. C'est un indicateur difficile à spatialiser comme à chiffrer car les études disponibles sont ponctuelles. De nombreuses plages s'appauvrissent en sable (baie de Tanger, Moulay Bousselham)². Sur 47 plages examinées par les services de l'Équipement, 7 ont carrément disparu par érosion, 19 subissent une dégradation intense. La dune bordière est devenue un lieu privilégié d'installation des résidences secondaires, ce qui réduit les possibilités d'échange sédimentaire entre la mer et le continent. D'autres dunes ont été détruites par piétinement intense et surfréquentation. Le vent se charge alors de remanier les sables, ce qui peut aboutir à la destruction de l'édifice éolien, soit à l'ensablement des routes et des constructions.

La côte méditerranéenne entre Sebta et Cap Mazari est constituée par un cordon marin sableux fermant des plaines mal drainées, de niveau de base, elles-mêmes comblées par des sédiments terrigènes plus ou moins vaseux à l'aval, beaucoup plus grossiers vers l'amont. La dérive littorale a déposé le long du rivage un cordon de sables mélangés quartzeux et bioclastiques, de taille moyenne et fine. Il y a donc naturellement un équilibre réel entre les apports continentaux fluviaux et la redistribution des sables par la dérive sud-nord, le long du rivage.

Au nord de la Koudiat Taïfor, la construction des ports de pêche et de plaisance a permis de transformer le système de transfert naturel des sables et à créer des sites d'érosion et des sites d'accumulation.

Le port de pêche de Mdiq, et notamment la jetée de direction nord-ouest– sud-est a contribué à réduire les apports latéraux dans la partie de la plage qui jouxte immédiatement la zone portuaire. Soumise à une active érosion, la plage connaît actuellement un recul important que n'arrêtent pas les murs de soutènement.

Cette érosion menace aujourd'hui les installations hôtelières et balnéaires de Mdiq. Les sables évacués de cette partie de la plage sont remaniés vers la partie nord, quelques centaines de mètres au-delà; cette partie connaît au contraire un engraissement évident.

Le port de Mdiq fut construit en 1963 au pied du flanc nord de Koudiat Taïfor (Cabo Negro) et à l'extrémité sud d'une longue plage. Avant la construction du port, la situation était stable. Depuis, la côte a subi d'importantes modifications, avec recul au sud et avancée du trait de côte au nord. La dérive sud-nord remobilise les matériaux à proximité du port sur 800 m et les dépose plus au nord. Le port est ainsi à l'abri de l'ensablement, mais la plage sud est fortement dégradée.

¹ Laouina A., L'environnement marin et littoral au Maroc et en Méditerranée et les choix économiques et politiques, Rev. Al Baht al Ilmi, IURS, 1999, n° 46, p. 66-74.

² Plan Bleu, Littoral, in Rapport Environnement et Développement en Méditerranée, partie 2, 2004, p.82.

À proximité de Rabat, le littoral est essentiellement rocheux. Un cordon dunaire hérité, constitué de calcarénites, limite une dépression longiligne appelée oulja. Localement, le bourrelet côtier a été rompu et la mer a pu pénétrer des sites abrités dans l'oulja pour y construire de belles plages sableuses. Cette plage est en voie de dégradation et d'érosion parce qu'on a choisi d'implanter un port de plaisance dans la partie sud-ouest de cette plage, contre la colline de Sidi el Abed. Cette digue a transformé la dynamique côtière à l'intérieur de cette baie et y a favorisé l'érosion des sables. L'infrastructure portuaire consiste dans une digue principale positionnée justement sur la ligne de hauts-fonds qui représentent la continuité du bourrelet côtier, localement démantelé. Une traverse est implantée perpendiculairement au rivage et est édifée avec des blocs de quartzite et de calcaire prélevés dans les carrières proches de l'oued Yquem. Le plan d'eau est installé à proximité de la jetée dans la partie la plus profonde, alors que la plage a été érigée en terre-plein grâce au déversement de matériaux terreux et de tout-venant.

Au-dessus du haut de plage, le matériel sableux est fréquemment remanié sous forme de dunes plus ou moins vives, car plus ou moins couvertes de végétation.

Ces dunes constituent très souvent un domaine gagné par l'urbanisation puisqu'elles sont situées immédiatement au-dessus des plages ; c'est là que sont édifées les stations balnéaires et notamment la partie en dur de ces stations. Cette urbanisation prive la mer d'un stock que normalement elle utilise lors des tempêtes et qui sert à atténuer la puissance nette des vagues et courants et à réduire leurs effets érosifs.

Là où l'urbanisation n'a pas encore gagné, le piétinement par les baigneurs a souvent contribué à dégrader le couvert végétal et donc permis la remobilisation des sables par le vent.

Souvent ce stock de sable est considéré comme une ressource importante à exploiter ; et c'est pourquoi des files de camions, avec ou sans autorisation, prélèvent des quantités importantes de sable pour la construction¹.

Le cordon littoral méditerranéen est recouvert dans cette zone par un large cordon dunaire qui ferme la plaine de Martil, le stock de sable redistribué par la dérive littorale est déposé par le vent à proximité du rivage et constitue une large zone dunaire (plus de 300 m). Très tôt, ces dunes instables ont été fixées (plantations d'eucalyptus).

La construction de la route en corniche de Martil vers Cabo Negro a constitué le premier pas dans la déstabilisation du cordon dunaire. Les bordures ont été défrichées sur une grande profondeur. Des carrières de sables ont été ouvertes dans ce milieu sensible².

PARTIE II : LES PERSPECTIVES

Dans une perspective d'aménagement équilibré du territoire, avec redistribution spatiale des hommes et des activités, il va être nécessaire d'adopter des restrictions sérieuses dans l'urbanisation des côtes et dans les rejets d'eaux usées et de déchets³.

¹ FAEL Abdoulaye, Contribution à l'étude d'impact des carrières sur l'environnement naturel : cas des oueds ykem et cherrat, Mémoire de 3ème cycle 1996, ENFI.

² *Ibid*, p 122.

³ Berriane M. et Laouina A., Aménagement littoral et évolution des côtes, l'environnement des côtes marocaines en péril, Publ. du Comité national de Géographie du Maroc, éds., 1993, 120 p.

Diverses mesures permettront d'obtenir une meilleure qualité du littoral :

- observation du trait de côte et limitation des actions de perturbation du budget sédimentaire du rivage (construction de jetées mal localisées, occupation et « bétonisation » des dunes bordières et de haut de plage, prélèvement de sable);
- conservation de fenêtres naturelles sur la côte avec leur biodiversité originelle et leur richesse paysagère, afin d'éviter l'artificialisation de la totalité de la côte; dans le même ordre d'idée, empêcher la privatisation du domaine public littoral;
- surveillance de la qualité des eaux des plages pour éviter les problèmes de santé en garantissant le fonctionnement d'unités d'épuration, au moins partielle des eaux de rejets;
- application de réglementations plus strictes concernant le rejet d'eaux usées en mer, dans le but d'éviter les impacts négatifs sur la flore et la faune marine et les habitats côtiers.

CHAPITRE 1 : LE CADRE JURIDIQUE

Il se caractérise par l'absence de principes et règlements applicables à l'utilisation des terres, appliqués au domaine côtier de manière spécifique. Or la rationalisation de l'usage est nécessaire pour éviter la dégradation du patrimoine. Il faudrait donc un code littoral spécifique et des instruments pour réguler l'utilisation de l'espace et des ressources (par exemple, la création d'une agence du littoral).

Jusqu'à maintenant, le littoral, espace fragile, n'a pas fait l'objet d'une politique d'aménagement et de sauvegarde de ses ressources. La législation n'est pas spécifique pour orienter l'action sur cet espace particulier, mise à part la circulaire de 1964, recommandée pour l'examen des projets de grande envergure.

Seules les réglementations concernant l'utilisation du Domaine public et celle de la protection des milieux naturels sont agissantes. Mais, les dahirs du domaine public¹, des établissements classés de la pêche maritime, des gisements d'hydrocarbures², des lotissements³, et même la loi sur l'environnement⁴ ne sont pas spécifiques du domaine littoral.

La nouvelle loi sur l'Environnement traite des espaces et des ressources marins. Cette loi prévoit « des dispositions législatives et réglementaires ... pour prévenir et mettre fin aux activités susceptibles d'altérer la qualité des eaux et des ressources marines, de porter atteinte à la santé de l'homme ou de nuire à la faune, à la flore, aux intérêts connexes et à l'environnement marin et côtier en général ». Les mécanismes et les moyens de

¹ Dahir du 7 chaabane 1332 (1er juillet 1914) sur le domaine public, BO n°62 du 10 juillet 1914.

² Dahir n°1-91-118 du 27 ramadan 1412 (1er avril 1992) portant promulgation de la loi n°21-90 relative à la recherche et à l'exploitation des gisements d'hydrocarbures, BO du 15 avril 1992.

³ La loi n°25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitation et morcellements promulguée par le dahir n°1-92-7 du 17 juin 1992 (B.O n°4159 du 15 juillet 1992).

⁴ La loi 11-03, relative à la protection et la mise en valeur de l'environnement, promulguée par le Dahir numéro 1-03-59 du 10 rabii I 1424 (12 Mai 2003), B.O n° 5118 du 19 juin 2003.

La loi n° 12-03, relative aux études d'impact sur l'environnement. Promulguée par le Dahir n° 1-03-60 du 10 rabii I 1424 (12 mai 2003, Bulletin Officiel n° 5118 du Jeudi 03 Juin 2003.

protection sont entre autres des schémas et des plans d'aménagement et d'exploitation du littoral.

Mais, des textes sont attendus pour fixer « les conditions d'exploration, d'exploitation et de mise en valeur des ressources marines » et « les mesures nécessaires pour la prévention et la lutte contre la pollution marine, y compris celle résultant des accidents maritimes imprévisibles » ainsi que « les critères nécessaires au classement des aires spécialement protégées ».

Pourtant, le Maroc a adhéré à plusieurs conventions et en a ratifié plusieurs. Mais l'effet tangible reste limité du fait des contraintes, notamment financières. Les planificateurs n'ont jamais considéré la côte comme un milieu à part à gérer en tant que milieu de vie et d'activité. La planification est conçue pour les espaces urbains ou pour les territoires des régions, mais pas à l'échelle de la zone côtière, c'est-à-dire, le domaine public maritime et les espaces limitrophes sensibles, à protéger¹.

Le problème est que cette bande de contact est de délimitation difficile ; la profondeur de 50-60 km à l'intérieur des terres est souvent avancée ; mais d'autres auteurs veulent limiter l'extension au rivage stricto sensu, c'est-à-dire à la zone de contact terre-mer. Le littoral comprend en outre 66 000 km² d'eaux territoriales et 1,1 M km² de zone économique maritime exclusive.

La loi « littoral » devrait permettre de préserver les sites, de privilégier les activités spécifiques, favoriser l'aménagement de cet espace et la valorisation de ses ressources, faciliter la gestion du domaine public et clarifier les compétences des divers acteurs. Cette loi est supposée ajouter des contraintes supplémentaires à celles régies par les autres lois.

Le principe retenu pourrait être celui de l'aménagement en profondeur, les normes devenant plus contraignantes à proximité du rivage. On proposerait une zone non constructible de 100 m et une deuxième bande, avec plusieurs contraintes. On doit garantir par ailleurs le passage piétonnier dans le domaine public maritime (passages transversaux obligatoires tous les 500 m). Les travaux pouvant porter atteinte à l'état naturel de la côte seraient en principe interdits, sauf pour rendre un service public. Les ports de plaisance ne seraient édiflables qu'après enquête publique et convention avec l'exploitant. Les rejets directs en mer seraient interdits et les établissements tenus de traiter leurs eaux usées.

CHAPITRE 2 : LA PROSPECTIVE D'EVOLUTION DU LITTORAL

D'ici 2025, les prévisions font état d'une augmentation importante de la population côtière. Selon le scénario tendanciel, cette augmentation aura des effets négatifs variés. L'accroissement pourrait être plus faible et mieux réparti si un effort d'aménagement du territoire est conçu, avec développement des régions intérieures et meilleure rétention de la population migrante; cela entraînerait une moindre réduction de l'espace littoral, utilisable pour des actions futures².

¹ Cf. Secrétariat d'État à l'environnement, Étude nationale sur la biodiversité, rapport de synthèse, 1998.

² Cf. Ministère d'Aménagement du Territoire, Programme d'Action intégré pour le développement et l'Aménagement de la région méditerranéenne du Maroc, Rapport de synthèse, 1996.

Le taux actuel élevé de 60-65 % en moyenne atteindra, en 2025, entre 74 et 78 %. Cela pose des problèmes d'équipement, d'environnement côtier, notamment suite à la croissance incontrôlable des périphéries des villes.

L'augmentation du nombre de touristes sur la côte risque d'être multipliée par trois d'ici 2025, ce qui augmenterait d'autant les nuisances liées à ce secteur et accroîtrait par la même occasion la demande en ressources rares, l'eau en l'occurrence. Mais des actions possibles permettraient de réduire cet impact comme l'étalement des vacances sur toutes les saisons de l'année et la variété des loisirs offerts, avec la prise en compte de la dimension culturelle et le choix pour l'écotourisme. Sinon, les pics estivaux de fréquentation exigent des équipements énormes, notamment un surdimensionnement des infrastructures (eau, assainissement, hôtels, réseaux divers...) avec en même temps une surpollution momentanée mais catastrophique.

– Les impacts seront multiples :

Une emprise forte sur le sol qui pourrait doubler d'ici 2025. Dans une perspective tendancielle de croissance démographique jointe à de faibles équipements en espaces verts, la destruction des zones humides (ex Bou Regreg), le grignotage des sols agricoles et de la forêt périurbaine se maintiendront, avec un piétinement excessif des sols et tous les effets de dégradation que cela peut entraîner, notamment en termes de remobilisation éolienne des sables ;

La défiguration des sites (buildings surdimensionnés) se poursuivra ;

Les constructions touristiques dans le domaine maritime contribueront à la modification des processus dynamiques et initieront notamment des processus d'érosion des plages – base même du développement balnéaire – et de recul des falaises terreuses.

Cette évolution semble inéluctable, car même dans une perspective alternative de développement, avec une croissance démographique plus faible, il faudra s'attendre à l'étalement des équipements touristiques.

Par ailleurs plus de croissance économique générera forcément plus de demande de loisirs et donc une occupation plus dense. Seule une politique d'aménagement soucieuse de la rareté de la ressource littorale, de l'équilibre entre activités productrices et de services, de l'équité entre les classes sociales, permettra d'éviter que soient suroccupés des sites précieux par une minorité, telle que se conçoit actuellement la politique d'aménagement des côtes.

Le scénario tendanciel de dégradation du littoral et du domaine maritime laisse présager des situations irréversibles de désertion de la faune pélagique, de raréfaction des espèces littorales et benthiques et de dégradation de la qualité esthétique et paysagère du rivage, à assez brève échéance. Cela s'expliquera par la concentration d'activités industrielles sur la côte, notamment dans les régions fortement urbanisées comme le secteur Kenitra-Casablanca et à cause du développement rapide du tourisme, de la réalisation de ports de plaisance, etc.

Le scénario alternatif de développement durable doit envisager un aménagement du territoire plus équilibré, avec redistribution spatiale des hommes et des activités, des restrictions plus sérieuses dans les rejets d'eaux usées, grâce au fonctionnement d'unités d'épuration.

Le littoral est un milieu convoité, devenu espace de compétition. Du fait de la pression et de l'artificialisation, il devient difficile d'envisager la restauration de l'intégrité des écosystèmes, surtout que les arrière-pays sont souvent en crise. L'aménagement devient donc une urgence, d'autant plus que d'ici 2025, une bonne partie du trait de côte sera construite et donc difficile à réaménager ou à réhabiliter ; l'anticipation est ainsi d'autant plus importante qu'elle insiste sur les atouts de cet espace et tend à les développer.

Le littoral concentre, dans des espaces restreints, de plus en plus d'humains, de villes, d'activités, d'équipements et d'infrastructures et constitue donc un secteur clé pour le développement du Maroc¹. C'est un lieu de compétition entre secteurs multiples, avec des risques de faillite du développement, du fait même, de cette concurrence. En même temps qu'il faut conserver ce dynamisme économique de la frange littorale et baser dessus, le développement du reste des territoires, il est important de réguler cette concentration, pour en limiter les impacts négatifs. Il faudrait profiter au mieux, de l'opportunité de développement que représente la zone côtière, milieu dynamique et en pleine expansion, mais limiter la littoralisation et la concentration excessive des humains, des établissements, des activités et des équipements dans la bande côtière et sur le rivage. Cela signifie :

- Faire des choix en termes de politiques sectorielles de développement qui garantissent la croissance, mais permettent de réduire l'impact spatial des projets, leur nombre et leur extension ;

- Réglementer l'installation de l'habitat et d'établissements divers dans la zone côtière, par l'institution de schémas directeurs et l'obligation d'études d'impact pour les projets d'envergure et en adoptant des règles d'urbanisme contraignantes, partout où la côte présente un intérêt écologique ou paysager ;

- Promouvoir une politique d'aménagement du territoire visant à réduire la fracture Littoral / Intérieur et opter pour des politiques territoriales dans l'arrière-pays, en dotant l'agriculture de moyens de résistance et en faisant le choix de développer des centres urbains de petite et moyenne taille, dotés des équipements nécessaires pour retenir une partie de la population en voie de migration. En particulier, envisager des projets de territoires autour de choix planifiés en commun et encourager les initiatives locales de développement durable et la mobilisation des acteurs locaux, trouver des financements, pour des projets de territoires spécifiques ; réunir les acteurs locaux autour de ces projets et

¹ Ramdani M., Laouah A., Saoud Y., El Khiati N. et Idrissi H., 1997 : L'aménagement portuaire et les conséquences écologiques sur l'environnement, cas du complexe Restinga-Smir, espace Géographique et Société marocaine, n°1, p. 70.

monter ensemble une vision de développement durable du territoire qui tienne compte de la diversité des intérêts et des approches¹.

Le littoral et la mer sont fondamentaux pour la sécurité alimentaire du pays, pour la durabilité du développement et pour la qualité de la vie. Ces milieux sont d'un intérêt inestimable pour les cycles biologiques et pour la reproduction des espèces et la biodiversité. Le défi est de conserver au littoral marocain sa place de site critique de la biodiversité à l'échelle mondiale. Cela suppose :

La mise en exécution des accords, conventions et protocoles signés pour la protection et le développement des régions côtières et marines, notamment la mise en place des dispositifs de la convention des Nations Unies pour la biodiversité ;

L'augmentation du ratio de secteurs protégés, par rapport à la totalité des espaces littoraux et marins et la conservation de multiples ouvertures naturelles, où l'on tente de restaurer ou de maintenir l'intégrité des écosystèmes. Se fixer des objectifs en termes de sections littorales supplémentaires à protéger pour leur qualité paysagère ou biologique ;

Dans les secteurs sensibles, destinés à être protégés, privilégier une approche d'appropriation des objectifs de conservation, par les populations concernées, en les impliquant dans le processus et en optant pour des méthodes souples de conservation ou de gestion des ressources naturelles et des espaces avec des affectations diversifiées selon le caractère plus ou moins précieux et plus ou moins fragile des espèces à protéger.

La surconcentration est source de nuisances et d'effets sur les ressources et sur la qualité des milieux. Elle accroît la vulnérabilité aux risques naturels. Le littoral est un milieu fragile affecté par les changements globaux, notamment le réchauffement climatique qui menace le devenir des plages et par là, l'activité balnéaire et l'équilibre des écosystèmes. Certaines des modifications peuvent être profondes, sinon irréversibles. Le défi est de les limiter au mieux.

Pour cela, il faut maintenir autant que possible l'équilibre de la dynamique érosion/sédimentation sur le trait de côte, pour éviter le recul sinon la disparition de plages sableuses ou l'envasement/ensablement des ports et des endroits protégés. Cela signifie :

- Réguler l'exploitation sableuse sur les rivages,
- Veiller au non durcification des hauts de plages et de dunes bordières,
- Mener des études d'impact sur l'hydrodynamique marine avant toute édification de jetées ou de dispositifs sur le trait de côte,
- S'adapter vis-à-vis du relèvement du niveau marin, du fait du réchauffement planétaire, en construisant au-delà de la dune bordière.

Le transport d'hydrocarbures et de matières dangereuses donne une dimension géostratégique à la côte marocaine, notamment sur le détroit, mais représente aussi une menace permanente pour l'environnement marin et littoral. Il faudrait donc appliquer au

¹ Cf. M. A. MEKOUAR, Droit, agriculture et environnement : stimuler la production dans le respect de la nature, Recueil d'études en droit écologique environnement, société et développement, Afrique Orient, p.89.

mieux les protocoles de sécurité, notamment le protocole « prévention et situations critiques » pour la protection contre les hydrocarbures en cas d'accidents maritimes.

Conclusion

La charte de l'aménagement du territoire insiste sur la vision renouvelée du rôle des eaux territoriales et du littoral dans le développement national. Il s'agit d'en faire des espaces privilégiés de développement dans le nouveau contexte de mondialisation. Cela signifie d'abord la valorisation des ressources maritimes, ce qui suppose leur évaluation (connaissance, estimation des équilibres écologiques et des risques). Cela signifie aussi une définition claire des conditions d'exploitation de ces ressources, sauvegardant à la fois l'intérêt des partenaires et la durabilité des ressources. Il faut par ailleurs activer la ratification des conventions et accords ayant trait au domaine maritime, promulguer les textes et créer les institutions à même d'assurer l'application des principes de développement durable du littoral.

Les principes sont les suivants :

- Éradiquer les formes d'abus menant à des dégradations, à travers l'application de la loi,
- Doter les littoraux de schémas-directeurs d'aménagement, et se conformer à leurs recommandations,
- Promulguer une loi spécifique du littoral définissant les droits de propriété, les conditions d'exploitation du rivage, les modes de gestion et les conditions d'intervention,
- Créer une institution nationale chargée d'aménager les zones côtières,
- Améliorer le cadre d'investissement sur le littoral en procédant à la mise en place des infrastructures de base et en améliorant la cadre de vie dans la zone littorale.