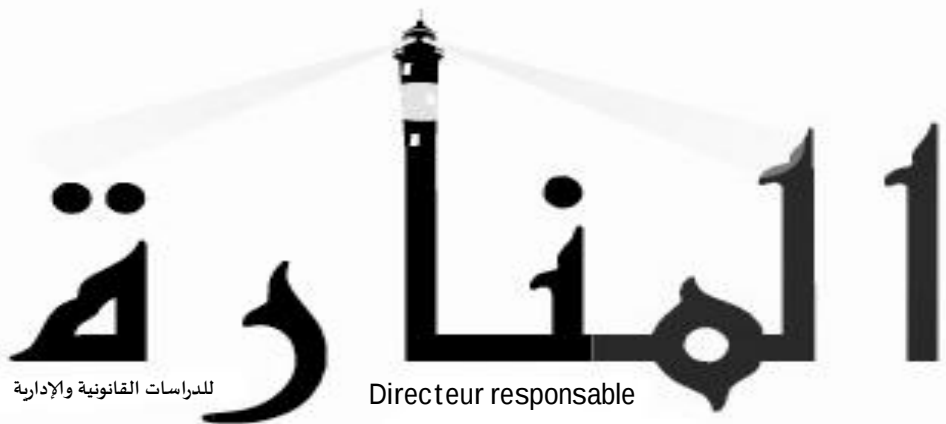




Revue Scientifique Trimestrielle

Spécialisé dans les Etudes Juridiques et Administratives

Etudes et Recherches

La Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales à la lumière de la Constitution Marocaine de 2011	CHEGGARI Karim
Essai sur la notion constitutionnelle de "l'organisation décentralisée" du Royaume.	Mahfoud LAZAAR
L'idée de transparence dans la loi organique relative à l'organisation communale.	Rachid Bouanani
LA CESSION JUDICIAIRE DES CONTRATS EN COURS	Maha ITAOUI
Entrepreneuriat universitaire : Etat des lieux et perspectives Academic entrepreneurship: current statuts and perspectives	Mounya CHAHBOUNE
L'immigration clandestine dans les pays en développement : cas du Maroc	Mikdam Zineb
L'ouverture à la concurrence et la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.	Rachid Elbazzim
La fonction "PERSONNEL" entre l'administration et le Management des Ressources Humaines : Cas de la société "Source Marrakech"	Amal LAALOU, Lamia EL GUERMAI
L'entreprise et le pouvoir de sanction de l'Administration fiscale Lecture comparative	NEGGAOUI Mounir
Propos sur la participation des citoyens à la gestion communale	Youssef Gorram
Urbanisme et protection de l'environnement, l'impact et perspectives e cas du littoral marocain	EL HALLIOUI MOUHSSINE
"L'Intelligence Juridique Moyen de Protection de la Société Anonyme"	Maha AMGAAD

SOMMAIRES

Etudes et Recherches

La Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales à la lumière de la Constitution Marocaine de 2011
CHEGGARI Karim

Essai sur la notion constitutionnelle de "l'organisation décentralisée" du Royaume.
Mahfoud LAZAAR

L'idée de transparence dans la loi organique relative à l'organisation communale.
Rachid Bouanani

LA CESSION JUDICIAIRE DES CONTRATS EN COURS
Maha ITAOUI

Entrepreneuriat universitaire : Etat des lieux et perspectives Academic entrepreneurship: current statuts and perspectives
Mounya CHAHBOUNE

L'immigration clandestine dans les pays en développement : cas du Maroc
Mikdam Zineb

L'ouverture à la concurrence et la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables.
Rachid Elbazzim

La fonction "PERSONNEL" entre l'administration et le Management des Ressources Humaines : Cas de la société "Source Marrakech"
Amal LAALOU, Lamia EL GUERMAI

L'entreprise et le pouvoir de sanction de l'Administration fiscale Lecture comparative
NEGGAOUI Mounir

Propos sur la participation des citoyens à la gestion communale
Youssef Gorram

URBANISME ET PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT, L'IMPACT ET
PERSPECTIVES E CAS DU LITTORAL MAROCAIN
EL HALLIOUI MOUHSSINE

"L'Intelligence Juridique Moyen de Protection de la Société Anonyme"
Maha AMGAAD

Etudes et Recherches

La Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales à la lumière des lois organiques relatives aux collectivités territoriales

CHEGGARI Karim

**Docteur en Droit Public à la FSJES-Souissi,
Université Mohammed V-Rabat**

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales constituent un levier de développement territorial. Ils contribuent notamment au renforcement de leurs capacités de gestion et d'animation du développement local¹.

Dès la première loi du 23 Juin 1960 sur la décentralisation², le législateur marocain a prévu et organisé la coopération et le partenariat intercommunal. En posant le principe de cette coopération et de ce partenariat, le législateur entendait fournir le moyen :

- De corriger les imperfections pouvant résulter du découpage ;
- De développer les solidarités intercommunales et réduire les inégalités ;
- De promouvoir des actions et des réalisations interterritoriales ;
- De provoquer une dynamique macro-spatiale rectificative des stratégies locales économiquement déséquilibrées³.

La première charte de Juin 1960 a prévu et organisé le régime du syndicat intercommunal. Le texte du 12 Septembre 1963 instituant et organisant les assemblées préfectorales et provinciales en a étendu l'usage des préfectures et provinces⁴.

Ce texte a consacré son chapitre VII aux syndicats de provinces.

Une année plus tard, le décret du 29 Septembre 1964 prévoyait et organisait le statut des régions autonomes⁵.

Indépendamment de ces modes de coopération qui donnent lieu à la création de nouvelles personnes morales de droit public ou privé, les collectivités locales peuvent recourir à des formules plus simples, et non personnalisées, pour la réalisation de projets d'intérêt intercommunal et pour la gestion de services communs, ou pour le paiement de dépenses communes de fonctionnement. C'est le cas notamment de la procédure contractuelle ou de l'inscription d'une opération commune dans le budget de l'une des collectivités associées, qui sert de support comptable à la réalisation de l'œuvre commune⁶.

La coopération des collectivités locales s'est également engagée dans ce que l'on appelle la coopération décentralisée et, plus largement, la coopération internationale⁷.

Cette coopération trouve ses origines dans la pratique du jumelage inaugurée au début des années soixante par le jumelage de la ville de Fès et la ville italienne de Florence⁸.

La philosophie des jumelages et leur contenu ont très fortement évolué au cours des dernières décennies⁹.

¹ http://www.pncl.gov.ma/fr/CL_EnAction/Pages/Coop%C3%A9ration-et-Partenariat.aspx

² Dahir n° 1-59-315 du 28 hijra 1379 (23 juin 1960) relatif à l'organisation communale, B.O n° 2487 du 24 juin 1960, p.1230.

³ De la symbiose à l'association, Actes du III^{ème} colloque national des CL, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction des Collectivités Locales, Meknès, 19-22 juin 1986, p.225.

⁴ 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.

⁵ Décret n° 2-64-394 du 22 joumada I 1384 (29 septembre 1964) relatif aux régions communales dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière, B.O n° 2709 du 30 septembre 1964, p.1156.

⁶ De la symbiose à l'association, Actes du III^{ème} Colloque National des Collectivités Locales, op.cit, p.229.

⁷ ROUSSET Michel, BENABDELLAH Mohammed Amine : « Actualité du droit administratif : 2003-2009 », Éditions la porte, Rabat, 2010, p.86.

⁸ ROUSSET Michel, GARAGNON Jean : « Droit administratif marocain », Éditions la porte, 6^{ème} édition, 2003, p.252.

⁹ BRAHIMI Mohamed : « Les relations internationales des pouvoirs locaux et l'expérience marocaine de coopération décentralisée », in la revanche des territoires sous la direction de SEDJARI Ali, Éditions l'Harmattan-Greet, Rabat, 1997, p.269.

Le jumelage a été connu pour jouer un rôle de rapprochement, d'ouverture et d'amitié¹. Ces jumelages résultaient d'accords plus ou moins formalisés dont le contenu était le plus souvent très limité².

Certes les rapports bilatéraux restent le moyen privilégié et le plus usité par les collectivités locales marocaines ; il n'en demeure pas moins que la coopération multilatérale a connu pour sa part un développement considérable dans les relations internationales de ces dernières³.

Ce développement s'est notamment caractérisé par la présence massive des communes marocaines au sein OING spécialisées ; À titre d'exemple elles se placent au troisième rang derrière la France et l'Italie au sein du mouvement des CU et elles sont fortement représentées dans l'OVA et constituent près du tiers total de ses adhérents.

Après cette phase préparatoire, une nouvelle étape opérant une profonde mutation dans l'histoire des collectivités locales marocaines est née des textes de 1976⁴.

La loi fondamentale de 1976⁵ répond à une préoccupation permanente de l'Etat, celle de servir le citoyen et de trouver un équilibre entre les modalités d'expression de l'autorité publique et celle de la protection des libertés locales⁶.

Avec cette réforme, le Royaume entendait officiellement prendre date avec l'histoire⁷.

« *Nous sommes allés très loin dans l'élaboration des statuts des municipalités et des assemblées communales* » déclarait Feu Hassan II dans son discours du 9 Juillet 1976⁸.

La réforme fondamentale de 1976 a innové sur ce plan, devait introduire deux nouveaux instruments juridiques de coopération : la Communauté Urbaine et la Société d'Economie Mixte⁹.

La notion de communauté urbaine a été introduite dans le droit français en 1966 pour apporter une solution institutionnelle aux problèmes particuliers que posait l'administration des grandes agglomérations urbaines¹⁰.

Une loi du 31 Décembre 1966 a en effet créé les quatre premières communautés urbaines dans les agglomérations de Bordeaux, Lille, Lyon et Strasbourg, et défini leur régime juridique¹¹.

Depuis 1966, cinq communautés urbaines ont été mises en place volontairement : Dunkerque, le Creusot, Cherbourg, le Mans et Brest.

Cette nouvelle formule, qui tirait parti des insuffisances des regroupements des communes en syndicats ou en districts et des limites des fusions des communes, est une sorte de fédéralisme communal. Il s'agit d'une forme juridique de coopération entre communes urbaines d'une même métropole. Le législateur a prévu la création de deux Communautés Urbaines, celle de Rabat et celle de Casablanca¹².

¹ HACHCHAM Lekibr : « La coopération intercommunale internationale : Cas des collectivités locales européennes et africaines membres de la FMVJ-CU », Mémoire du cycle supérieur, ENAP, Rabat, 1989-1990, p.70.

² ROUSSET Michel : « L'action Internationale des collectivités locales », L.G.D.J, Paris, 1998, p.6.

³ La coopération internationale décentralisée, Rapport établi par le Ministère de l'Intérieur, DGCL, DAJÉDC, DCD, 1996, p.9.

⁴ BASRI Driss : « La politique de décentralisation au Maroc », in Éditionification d'un Etat moderne : Le Maroc de Hassan II, Ouvrage collectif sous la direction de : D.BASRI- A.BELHAJ- M.J ESSAÏD- A.LAROUI- A.OSMAN- M.ROUSSET, Éditions ALBIN Michel, Paris, 1986, p.119.

⁵ 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.

⁶ BASRI Driss : « La décentralisation au Maroc : De la commune à la région », Éditions Nathan, Paris, 1994, p.32.

⁷ 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, 2010, p.459.

⁸ ROUSSET Michel : « La décentralisation marocaine : réflexion pour un bilan », in l'Etat et les collectivités locales au Maroc, Presses de l'IEP de Toulouse, 1989, p.179.

⁹ BASRI Driss : « L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », Collection Edification d'un Etat moderne : Le Maroc de Hassan II, Imprimerie Royale, Rabat, 1987, p.422-423.

¹⁰ BRAHIMI Mohamed : « La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009 », op.cit, p.513.

¹¹ Loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines, JORF du 4 janvier 1967, p.99.

¹² De l'Association à la Responsabilité, Actes du IVème Colloque National des Collectivités Locales, Ministère de l'Intérieur, Secrétariat Général, Direction Générale des Collectivités Locales, Casablanca, Juin, 1989 , p.411.

L'aspect coopératif des communautés apparaît à travers les points suivants :

➤ La communauté remplace les communes pour la réalisation des projets à caractère commun ;

➤ Elle vise la conjugaison des efforts de grandes métropoles ;

➤ Elle constitue une sorte de fédération communale ;

➤ Ses prérogatives sont précises et n'entravent aucunement celles des communes¹.

En outre, le dahir de 1976 a mis l'accent sur la possibilité de participation du secteur privé dans le processus de développement en introduisant une nouvelle forme juridique de coopération, à savoir les sociétés d'économie mixte.

Les sociétés d'économie mixte conviennent mieux aux différents secteurs de l'économie locale comme elles conviennent aussi l'exploitation des services publics à caractère économique ou commercial².

En son article 30, la Charte Communale de 1976 affirme que « le Conseil règle par ses délibérations les affaires de la commune et à cet effet décide des mesures à prendre pour assurer à la Collectivité locale son plein développement économique ». Plus loin ledit article ajoute en ses alinéas 8 et 9 que la commune « décide de la création et de l'organisation des services publics communaux et de leur gestion » et « décide de la participation financière de la commune aux entreprises mixtes d'intérêt communal ou intercommunal ».

La relance communale de 1976 a produit, au-delà des frontières communales, des effets tout aussi visibles sur le plan des relations internationales, au chapitre desquelles les collectivités locales ont fortement élargi au cours de la dernière décennie³.

Au niveau multilatéral, les communes marocaines sont aujourd'hui présentes dans un grand nombre d'Organisations régionales ou internationales :

➤ FMVJ ;

➤ OVA ;

➤ OVCi ;

➤ IULA ;

➤ Métropolies⁴.

À partir des années quatre-vingts, sous le poids des contraintes macro-économiques du programme d'ajustement structurel, on assistait graduellement, compte tenu de la nouvelle répartition des responsabilités économiques entre l'Etat et les collectivités locales, à une mutation du rôle économique qui trouvera son terrain de prédilection dans la périphérie⁵.

Il apparaît que la région, cadre d'organisation du développement économique, est ressentie de plus en plus comme un besoin et comme une solution possible aux difficultés rencontrées⁶.

Cette nouvelle conception permet, à la région, comme le souligne Sa Majesté le Roi Hassan II⁷ « de s'affirmer, de connaître ses besoins, d'évaluer l'échelle de ses priorités et d'exprimer collectivement, nonobstant la diversité des partis et courants politiques, ses aspirations d'être le porte-parole, le promoteur, le planificateur, l'édificateur et l'exécutant sur son territoire ».

Avec la réforme constitutionnelle de 1992⁸ 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

¹ Ibid., p.411-412.

² Ibid., p.415.

³ BASRI Driss : « La politique de décentralisation au Maroc », op.cit, p.135-136.

⁴ Ibid., p.137.

⁵ BOUACHIK Ahmed : « La gouvernance locale à la lumière de la nouvelle charte communale », Publications de la REMALD, Série

« Thèmes actuels », n° 46, 2004, p.104.

⁶ BASRI Driss : « L'administration territoriale au Maroc : Ordre et développement », op.cit, p.350.

⁷ Discours Royal du 24 octobre 1984 prononcé à Fès devant les représentants des provinces de la Région du Centre-Nord (Fès).

⁸ 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.

sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Toute autre collectivité locale est créée par la loi. ».

La loi qui fixe son organisation et ses attributions est intervenue le 2 avril 1997¹. Cette loi a consacré ses articles 61 à 64 dans son Titre VI intitulé : « La coopération interrégionale : les comités interrégionaux de coopération ».

Les comités interrégionaux n'ont pas eu lieu via un obstacle de coordination entre les différentes régions du Royaume.

La loi n° 47.96 n'a pas parlé expressément de la Coopération internationale au bénéfice des régions, mais cela n'a pas empêché les régions de promouvoir ses relations d'amitié et d'échanges avec leurs homologues étrangers tant au niveau bilatéral (jumelages et conventions de coopération décentralisée) qu'au niveau multilatéral (adhésion et participation aux activités des organisations non gouvernementales ayant une vocation locale : AIRF par exemple).

L'intronisation de Mohammed VI, le 30 juillet 1999, va marquer une nette rupture avec le style politique qui a dominé jusqu'ici². 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 marocain³.

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 politiques⁴. C'est dans ce contexte que la loi n° 78.00 portant charte communale⁵ et la loi n° 79.00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales⁶ 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 développement⁷.

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 locale⁸.

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 locales⁹ ;

- 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 sociales¹⁰.

¹ 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.

² 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.

³ Ibid.

⁴ Ibid.

⁵ Dahir n° 1-02-297 du 25 rejeb 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.

⁶ Dahir n° 1-02-269 du 25 rejeb 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.

⁷ 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.

⁸ Ibid.

⁹ Ibid.

¹⁰ Ibid.

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 différentes¹. Ces derniers n'ont jamais vu le jour au même titre que les comités interrégionaux via un problème de coordination.

Les lois n° 78-00 portant charte communale et la loi n° 79-00 relative à l'organisation des collectivités préfectorales et provinciales ont également innové en matière de coopération internationale en autorisant le conseil communal pour la première et le conseil préfectoral ou provincial pour la seconde, à conclure les conventions de jumelage et de coopération décentralisée, à décider de l'adhésion aux associations des pouvoirs locaux et de la participation à leurs activités et engager toutes formes d'échanges avec des collectivités territoriales étrangères, après accord de l'autorité de tutelle et dans le respect des engagements internationaux du Royaume².

Il faut préciser toutefois qu'il est formellement interdit aux communes et aux préfectures et provinces de conclure une convention ou un accord avec un Etat étranger³.

La place de la démarche participative dans la gestion publique s'est renforcée et consolidée suite au Discours Royal du 18 mai 2005, dans lequel S.M le Roi Mohammed VI, que Dieu l'assiste, a donné naissance à l'INDH⁴.

Dans ce discours, le Souverain a appelé le gouvernement « à adopter une démarche d'écoute et de concertation avec toutes les forces vives de la nation, en l'occurrence les partis politiques, les syndicats, les collectivités locales, les organisations de la société civile et le secteur privé, mais aussi les citoyens avisés ayant à cœur de s'impliquer dans l'action du développement ». Dans le même ordre d'idées, le souverain a appelé aussi « à adopter un plan d'action fondé sur les principes de bonne gouvernance, à savoir la responsabilité et la transparence, les règles de professionnalisme, la large participation des citoyens, l'intégration et la rationalisation des interventions des établissements et organismes publics, ainsi que le suivi et l'évaluation permanente des réalisations »⁵.

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 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 adopté⁶.

La loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi n° 78-00 portant charte communale⁷, 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 décentralisée⁸. Ces réformes ont également porté sur les finances locales⁹.

¹ ZAÏR Tarik : « La gestion décentralisée du développement économique au Maroc », Editions l'Harmattan, Paris, 2007, p.85.

² MENTAK Mounir : « La coopération décentralisée », in la gestion des affaires locales, Ministère de l'intérieur, DGCL, DAJÉDC, DCD, Actes des séminaires organisés au titre de 2005, p.135.

³ Ibid.

⁴ Préface du Management participatif de l'INDH : Concepts, approches et outils : Études sélectionnées, Publications de la REMALD, Collection « Thèmes actuels », n° 80, 2011, p.7.

⁵ Ibid.

⁶ HARSI Abdallah : « La réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale », REMALD, n° 84-85, Janvier- Avril, 2009, p.17.

⁷ 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.

⁸ BOUACHIK Ahmed : « La régionalisation : Un nouveau mode de gouvernance territoriale », Publications de la REMALD, Série « Thèmes actuels », n° 67, 2010, p.72.

⁹ 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.

Dans son intervention d'ouverture, Mr Abdelhakim EL FASSI, directeur des Études et Coopération à l'ISA a mis l'accent sur l'importance de la coopération et du partenariat comme étant un véritable indicateur d'avancement du processus de la décentralisation, il a rappelé également les nouveautés du projet de loi n° 17-08, considéré comme un véritable facteur d'amélioration de la gestion de l'affaire locale¹.

D'importantes évolutions dans les domaines de la coopération, du partenariat et de l'intercommunalité ont marqué le texte de loi n° 17-08 modificative de la charte communale. Elles concernent d'une part, l'élargissement du périmètre de la coopération et du partenariat et d'autre part, l'institution d'un régime spécial pour les groupements d'agglomérations.

La charte communale de 2002, qui avait consacré son titre VII à la coopération décentralisée, avait elle-même étendu en son article 78, le périmètre de l'intercommunalité, antérieurement limité au partenariat entre communes, en autorisant la conclusion de conventions pour la réalisation de projets d'intérêt commun entre les communes et d'autres catégories de collectivités locales ; en l'occurrence les Préfectures, les Provinces et les Régions.

Le législateur est allé plus loin au titre de la nouvelle révision de la loi en étendant les possibilités de coopération et de partenariat aux administrations publiques², aux établissements publics et aux organismes non gouvernementaux d'utilité publique.

Pour résoudre les problèmes liés à la réalisation et à la gestion de services publics d'intérêt commun entre plusieurs villes. La loi n° 17-08 a créé les groupements d'agglomérations qui sont des établissements publics territoriaux dont la création repose sur le principe du volontariat. Les communes avoisinantes décident souverainement par leurs délibérations concordantes, de créer ou de participer à un groupement existant, dans le respect des deux conditions instituées par l'article 83-1 ; en l'occurrence faire partie d'un espace territorial continu dont la population est supérieure à 200.000 habitants.

La Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales ont connu un tournant historique depuis la promulgation de la Constitution Marocaine de 2011³ qui a accordé une grande importance à la décentralisation territoriale dans la mesure où elle a consacré 12 articles dans son Titre IX intitulé « régions et autres collectivités territoriales ».

Ensuite, le législateur a promulgué les lois organiques relatives aux collectivités territoriales qui ont renforcé la Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales⁴.

A cet égard, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont prévu les formes de coopération et de partenariat suivantes :

- L'agence régionale d'exécution des projets ;
- Les sociétés de développement régional ;
- Les sociétés de développement ;
- Les sociétés de développement local ;
- Les groupements de régions ;
- Les groupements de préfectures ou provinces

¹ Rapport de l'Atelier IV : Groupements d'Agglomérations Urbaines : Coopération et Partenariat, in la Réforme de la Charte communale, Ministère de l'Intérieur, DGCL, 1^{ère} édition 2010, p.28.

² On entend par ce terme les administrations de l'Etat, centrales ou territoriales.

³ 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).

⁴ لقد صدرت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية على الشكل التالي:

➤ ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 29 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص.6585.

➤ ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 29 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص.6625.

➤ ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 29 من رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ نص القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، ج.ر عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليوز 2015)، ص.6660.

- Les groupements de collectivités territoriales ;
- Les établissements de coopération intercommunale ;
- Les conventions de coopération et de partenariat¹.

L'étude de la Coopération et du Partenariat des Collectivités Territoriales à la lumière des lois organiques relatives aux collectivités territoriales présente deux intérêts fondamentaux : d'une part, elle nous permettra de mettre en exergue les avancées de ces lois organiques en matière de Coopération et du Partenariat et d'autre part les perspectives d'évolution.

Partant de cette idée, la question essentielle qui mérite d'être posé est de savoir comment les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont traité la Coopération et le Partenariat des Collectivités Territoriales et quelles sont les perspectives d'évolution de celles-ci ?

Pour répondre à cette question nous examinerons successivement : les apports des lois organiques relatives aux collectivités territoriales (I) et les perspectives d'évolution (II).

I. Les apports des lois organiques relatives aux collectivités territoriales

Le territoire d'aujourd'hui n'a pas les caractères que nous lui reconnaissons jadis. C'est un territoire transformé, métamorphosé qui ne peut être appréhendé selon le schéma classique « centre-périphérie », mais dans un mouvement de changement global qui affecte le monde².

Le recours au « territoire », dans sa dimension nationale, régionale et locale, apparaît comme le complément de la mondialisation³.

D'où la compétitivité nationale et internationale territoriale fondée sur la contrainte de compétitivité nationale et internationale qui se traduit par l'importance capitale de l'innovation technologique, de la diversification des moyens de communication et des supports de production⁴.

Dans ce cadre, la coopération et le partenariat des collectivités territoriales, donnent et répartissent de nouvelles responsabilités, elles se présentent comme une opportunité, une occasion inédite d'un nouveau engagement entre les collectivités décentralisées nationales et étrangères.

Partant de ces idées, on va aborder les formules personnalisées (A) et les formules non personnalisées(B).

A. Les formules personnalisées

Celles-ci concernent respectivement : L'agence régionale d'exécution des projets (1) ; Les sociétés de développement régional (2) ; Les sociétés de développement (3) ; Les sociétés de développement local (4) ; Les groupements de régions (5) ; Les groupements de préfectures ou provinces (6) ; Les groupements de collectivités territoriales (7) ; Les établissements de coopération intercommunale (8).

1. L'agence régionale d'exécution des projets

Le législateur a consacré le titre II du chapitre IV de la loi organique n° 111.14 relative aux régions à ce qu'on appelle l'agence régionale d'exécution des projets qui constitue une personne morale de Droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière⁵.

Cette agence est créée auprès de chaque région pour permettre aux conseils de celles-ci d'assurer la gestion de leurs affaires.

L'agence est également soumise au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes, conformément aux législations en vigueur⁶.

¹ الشكاري كريم : « تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية », مجلة مسالك، العدد 34/33، 2015، ص.57.

² SEDJARI Ali : « La fin du pouvoir d'Etat vérité ou illusion », in la revanche des territoires sous la direction de SEDJARI Ali, Éditions l'Harmattan-Gret, Rabat, 1997, p.19.

³ SEDJARI Ali : « La recomposition institutionnelle des territoires au Maroc », in indépendance nationale et système juridique au Maroc en hommage au professeur Michel ROUSSET, Actes des 26 et 27 mars 1998, PUG 2000, Éditions la Porte 2000, p.82.

⁴ EL MESSAOUDI Mounir : « La coopération décentralisée au Maroc : Essai sur approche de gouvernance participative dans la conception des projets de développement territorial », Mémoire pour l'obtention du DESA, U.F.R : Stratégie et Gouvernance des organisations, Option : Management Stratégique des organisations, Université Mohammed V- Souissi, FSJES- Souissi, Novembre 2010, p.36.

⁵ الشكاري كريم : « تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية », مرجع سابق، ص.57.
⁶ المادة 129 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

L'agence est chargée de :

➤ Fournir au conseil régional, sur demande de son président, toutes les formes d'aide juridique et d'ingénierie technique et financière au moment d'étude et de préparation des programme et projets de développement ;

➤ L'exécution des projets et programmes de développement délibérés par le conseil régional ; celui-ci peut confier à l'agence l'exploitation ou la gestion de certains projets pour le compte de la région, conformément aux conditions et modalités fixés par délibération. L'agence peut proposer au conseil régional la création d'une société parmi les sociétés de développement régional citées à l'article 145 de cette loi¹.

L'agence est administrée par un comité de surveillance et de contrôle dirigé par un directeur².

À côté de l'agence régionale d'exécution des projets, la loi organique n° 111.14 relative aux régions a également prévu les sociétés de développement régional.

2. Les sociétés de développement régional (SDR)

Les régions et leurs groupements, les groupements des collectivités territoriales prévus ci-dessous peuvent créer des sociétés de développement dénommées « sociétés de développement régional » ou participer à leur capital en association avec une ou plusieurs personnes morales de Droit Public ou Privé³.

Ces sociétés sont créées pour l'exercice des activités à caractère économique qui entre dans les compétences de la région ou pour la gestion d'un service public régional.

Les sociétés de développement régional ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 39.89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé⁴.

L'objet de la société se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui entrent dans les compétences des régions et de ses groupements, des groupements des collectivités territoriales à l'exception de la gestion du domaine privé régional.

Il est interdit à peine de nullité de créer ou dissoudre une société de développement régional, participer à son capital, changer son objet, augmenter ou démunie ou céder son capital sans une délibération du conseil concerné visé par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

La participation de la région ou ses groupements et les groupements des collectivités territoriales ne doit pas être inférieure à 34%, et dans tous les cas, le capital de la société doit être détenu par des personnes morales de Droit public.

Les PV des réunions des organes dirigeants de la société de développement régional doivent être adressés à la région et son groupement, aux groupements des collectivités territoriales qui ont participé à son capital et au Wali de la Région dans le délai de 15 jours suivant la date des réunions.

La mission du représentant de la région dans les organes dirigeants de la société régionale est gratuite. Mais il peut avoir des indemnités dont le montant et les modalités de paiement sont déterminées par un texte réglementaire⁵.

De même, la loi organique n° 112.14 relative aux préfectures et provinces a prévu les Sociétés de Développement.

3. Les sociétés de développement (SD)

La loi organique n° 112.14 relative aux préfectures et provinces a consacré son titre II de son chapitre IV aux sociétés de développement.

En vertu de ces dispositions, la préfecture ou la province et ses groupements, les groupements des collectivités territoriales prévus ci-dessous peuvent créer des sociétés anonymes

¹ المادة 130 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

² المادة 131 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

³ الشكاري كريم : « تعاون وشراكة الجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية », مرجع سابق, ص. 60.

⁴ نفس المرجع, ص. 61.

⁵ المادة 146 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

dénommées « sociétés de développement » ou participer à son capital en association avec une ou plusieurs personnes morales de Droit Public ou Privé.

Ces sociétés sont créées pour l'exercice des activités à caractère économique qui entrent dans les compétences de la préfecture ou la province ou pour la gestion d'un service public préfectoral ou provincial.

Les sociétés de développement ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 39.89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé¹.

L'objet de la société se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui entrent dans les compétences des préfectures ou provinces et de ses groupements, des groupements des collectivités territoriales à l'exception de la gestion du domaine privé préfectoral ou provincial.

Il est interdit à peine de nullité de créer ou dissoudre une société de développement, participer à son capital, changer son objet, augmenter ou démunir ou céder son capital sans une délibération du conseil concerné visé par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

La participation de la préfecture ou la province et de ses groupements, les groupements des collectivités territoriales ne doit pas être inférieure à 34%, et dans tous les cas, le capital de la société doit être détenu par des personnes morales de Droit public.

Il est interdit à une société de développement de participer au capital des autres sociétés.

Les PV des réunions des organes dirigeants de la société de développement doivent être adressés à la préfecture ou la province et ses groupements, aux groupements des collectivités territoriales qui ont participé à son capital et au Gouverneur de la Préfecture ou la Province dans le délai de 15 jours suivant la date des réunions.

La mission du représentant de la préfecture ou la province dans les organes dirigeants de la société régionale est gratuite. Mais il peut avoir des indemnités dont le montant et les modalités de paiement sont déterminées par un texte réglementaire.

La loi organique n° 113.14 relative aux communes a prévu également les Sociétés de Développement Local (SDL).

4. Les sociétés de développement local (SDL)

Les SDL sont l'une de ces outils novateurs de gestion de la chose publique qui s'inscrivent dans le prolongement des expériences passées en matière de gestion de la chose publique. La loi organique n° 113.14 relative aux communes a constitué un cadre juridique pour ces sociétés².

Ces sociétés sont créées pour l'exercice des activités à caractère économique qui entrent dans les compétences de la commune, des établissements de coopération entre les communes, des groupements des collectivités territoriales ou pour la gestion d'un service public communal.

Les sociétés de développement communal ne sont pas soumises aux dispositions des articles 8 et 9 de la loi n° 39.89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé.

L'objet de la société se limite aux activités à caractère industriel et commercial qui entrent dans les compétences de la commune, des établissements de coopération entre les communes, des groupements des collectivités territoriales à l'exception de la gestion du domaine privé communal.

Il est interdit à peine de nullité de créer ou dissoudre une société de développement communal, participer à son capital, changer son objet, augmenter ou démunir ou céder son capital sans une délibération du conseil concerné visé par l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur.

Les PV des réunions des organes dirigeants de la société de développement local doivent être adressés à la commune, aux établissements de coopération, groupements des collectivités territoriales qui ont participé à son capital et au Wali de la Région dans le délai de 15 jours suivant la date des réunions.

¹ المادة 122 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
² الباب الثاني-القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

La mission du représentant de la commune dans les organes dirigeants de la société de développement est gratuite. Mais il peut avoir des indemnités dont le montant et les modalités de paiement sont déterminées par un texte réglementaire.

Les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont également mis en place les groupements régions ; de préfectures ou provinces ; les groupements de collectivités territoriales.

5. Les groupements de régions¹

Les régions peuvent créer entre elles, en vertu des conventions approuvées par les conseils des régions concernées, des groupements dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service public d'intérêt commun pour le groupement.

Ces conventions déterminent l'objet, la dénomination et le siège du groupement ou la nature, le montant et la durée du groupement, le cas échéant.

La création du groupement de régions et l'adhésion à celui-ci sont approuvées par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur le vu des délibérations concordantes des conseils régionaux concernés.

Le groupement de régions est administré par un conseil dont le nombre des membres est déterminé par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur proposition des régions membres représentées en fonction de leur contribution par un seul délégué au moins.

Ces délégués sont élus conformément aux dispositions de l'article 48 de cette loi organique pour la même durée du conseil qui les représente. Toutefois, si le conseil a cessé ses fonctions vu sa dissolution ou pour quelque cause que ce soit. Les délégués exercent leurs fonctions jusqu'à la désignation de leur remplaçant par le conseil.

Si le poste d'un délégué deviendra vacant pour quelle cause que ce soit, le conseil régional élit son successeur selon les mêmes modalités prévues à l'alinéa 2 ci-dessus dans un délai maximum d'un mois.

Le conseil du groupement élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents au maximum qui composent le bureau du groupement, conformément aux conditions de scrutin et de vote prévues pour l'élection des membres des bureaux des conseils régionaux.

Les membres du conseil élisent dans les mêmes conditions et modalités prévues à l'article 25 de cette loi organique un secrétaire du conseil de groupement et son adjoint qui exercent les mêmes tâches confiées en vertu de cette loi organique au secrétaire du conseil régional et à son adjoint. Ceux-ci sont révoqués dans les mêmes modalités prévues à l'article 26 de cette loi organique.

Le président exerce dans la limite de l'objet du groupement de régions, les attributions confiées au président du conseil régional.

Le président du groupement de régions est assisté dans l'exercice de ses attributions un directeur qui assure sous la responsabilité du président et son contrôle, l'administration du groupement et présente des rapports sur demande du président du groupement.

En cas d'empêchement ou d'absence qui dépassent un mois, le président est remplacé de plein droit d'une façon temporaire dans ses attributions par son premier adjoint, ou à défaut, par le deuxième. En cas de non-application de ce paragraphe, il sera procédé à la désignation d'un membre parmi les membres du conseil en vertu du classement prévu à l'article 111 de cette loi organique.

Par analogie à la loi organique n° 111.14 relative aux régions, la loi organique n° 112.14 relative aux préfectures et provinces a prévu les groupements de préfectures ou provinces.

¹ الباب الرابع-القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

6. Les groupements de préfectures ou provinces¹

Les préfectures ou les provinces peuvent créer entre elles, en vertu des conventions approuvées par les conseils des préfectures ou provinces concernées, des groupements dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service public d'intérêt commun pour le groupement.

Ces conventions déterminent l'objet, la dénomination et le siège du groupement ou la nature, le montant et la durée du groupement, le cas échéant.

La création du groupement de préfectures ou provinces et l'adhésion à celui-ci sont approuvées par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur le vu des délibérations concordantes des conseils préfectoraux ou provinciaux concernés.

Le groupement de préfectures ou provinces est administré par un conseil dont le nombre des membres est déterminé par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur proposition des préfectures ou provinces membres représentées en fonction de leur contribution par un seul délégué au moins.

Ces délégués sont élus conformément aux dispositions de l'article 46 de cette loi organique pour la même durée du conseil qui les représente. Toutefois, si le conseil a cessé ses fonctions vu sa dissolution ou pour quelque cause que ce soit. Les délégués exercent leurs fonctions jusqu'à la désignation de leur remplaçant par le conseil.

Si le poste d'un délégué deviendra vacant pour quelle cause que ce soit, le conseil régional élit son successeur selon les mêmes modalités prévues à l'alinéa 2 ci-dessus dans un délai maximum d'un mois.

Le conseil du groupement élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents au maximum qui composent le bureau du groupement, conformément aux conditions de scrutin et de vote prévues pour l'élection des membres des bureaux des conseils préfectoraux ou provinciaux.

Les membres du conseil élisent dans les mêmes conditions et modalités prévues à l'article 24 de cette loi organique un secrétaire du conseil de groupement et son adjoint qui exercent les mêmes tâches confiées en vertu de cette loi organique au secrétaire du conseil régional et à son adjoint. Ceux-ci sont révoqués dans les mêmes modalités prévues à l'article 25 de cette loi organique.

Le président exerce dans la limite de l'objet du groupement de préfectures ou provinces, les attributions confiées au président du conseil préfectoral ou provincial.

Le président du groupement de préfectures ou provinces est assisté dans l'exercice de ses attributions un directeur qui assure sous la responsabilité du président et son contrôle, l'administration du groupement et présente des rapports sur demande du président du groupement.

En cas d'empêchement ou d'absence qui dépassent un mois, le président est remplacé de plein droit d'une façon temporaire dans ses attributions par son premier adjoint, ou à défaut, par le deuxième. En cas de non-application de ce paragraphe, il sera procédé à la désignation d'un membre parmi les membres du conseil en vertu du classement prévu à l'article 105 de cette loi organique.

Au même titre que les régions, les préfectures ou les provinces, la loi n° 113.14 relative aux communes a énoncé les groupements de collectivités territoriales.

7. Les groupements de collectivités territoriales²

Les communes peuvent créer entre une ou plusieurs régions, préfectures ou provinces un groupement dénommé « groupement de collectivités territoriales » doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière pour la réalisation d'une œuvre commune ou la gestion d'un service public d'intérêt commun pour le groupement.

¹ الباب الثالث- القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

² الباب الرابع- القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

La création et l'adhésion à ces groupements sont approuvées par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur le vu des délibérations concordantes des conseils des collectivités territoriales concernées.

Le groupement de collectivités territoriales est administré par un conseil dont le nombre des membres est déterminé par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur. Les collectivités territoriales sont représentées dans le groupement en fonction de leur contribution par un seul délégué au moins pour chaque commune des communes concernées.

Les délégués sont élus conformément aux dispositions des articles 6 et 45 de cette loi organique pour la même durée du conseil qui les représente. Toutefois, si le conseil a cessé ses fonctions vu sa dissolution ou pour quelque cause que ce soit. Les délégués exercent leurs fonctions jusqu'à la désignation de leur remplaçant par le conseil.

Si le poste d'un délégué deviendra vacant pour quelle cause que ce soit, le conseil régional élit son successeur selon les mêmes modalités prévues à l'alinéa 2 ci-dessus dans un délai maximum d'un mois.

Le conseil du groupement élit parmi ses membres un président et deux vice-présidents au maximum qui composent le bureau du groupement, conformément aux conditions de scrutin et de vote prévues pour l'élection des membres des bureaux des conseils communaux.

Les membres du conseil élisent dans les mêmes conditions et modalités prévues à l'article 23 de cette loi organique un secrétaire du conseil de groupement et son adjoint qui exercent les mêmes tâches confiées en vertu de cette loi organique au secrétaire du conseil régional et à son adjoint. Ceux-ci sont révoqués dans les mêmes modalités prévues à l'article 24 de cette loi organique.

Le président exerce dans la limite de l'objet du groupement de régions, les attributions confiées au président du conseil communal.

Le président du groupement de régions est assisté dans l'exercice de ses attributions un directeur qui assure sous la responsabilité du président et son contrôle, l'administration du groupement et présente des rapports sur demande du président du groupement.

En cas d'empêchement ou d'absence qui dépassent un mois, le président est remplacé de plein droit d'une façon temporaire dans ses attributions par son premier adjoint, ou à défaut, par le deuxième. En cas de non-application de ce paragraphe, il sera procédé à la désignation d'un membre parmi les membres du conseil en vertu du classement prévu à l'article 109 de cette loi organique.

La loi organique n° 113.14 relative aux communes a également mis en place des établissements de coopération intercommunale.

8. Les établissements de coopération intercommunale¹

Les communes peuvent créer entre elles, à leur initiative des établissements de coopération entre des territoires connectés, dotés de la personnalité morale et de l'autonomie financière.

Ces établissements sont créés en vertu des conventions approuvées par les conseils des communes concernées qui déterminent l'objet, la dénomination, le siège, la nature des contributions ou son montant et la durée de l'établissement.

La création d'un établissement de coopération ou l'adhésion à celui-ci sont approuvées par arrêté de l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur sur le vu des délibérations concordantes des conseils communaux concernés.

L'établissement de coopération intercommunale exerce une ou plusieurs attributions suivantes :

- Le transport public et la préparation des déplacements des communes concernées ;
- Le traitement des déchets ;

¹ الباب الثالث- القسم الرابع من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

- La prévention et l'hygiène ;
- L'assainissement liquide et solide et les stations de traitements des eaux usées ;
- La distribution de l'eau potable, l'électricité et l'éclairage public ;
- La maintenance des voies publiques communales.

L'établissement peut, sur le vu des délibérations des conseils des communes membres, se confier partiellement ou totalement des activités d'intérêt commun suivantes :

- La création et la gestion des équipements et services ;
- La création et la gestion des équipements sportifs, culturels et les installations de loisirs ;
- La création, l'entretien et la maintenance des voies publiques ;
- La création et la gestion des zones d'activités économiques et industrielles ;
- Les opérations d'aménagement.

En outre, l'établissement peut être confié de toute attribution sur la base d'un accord commun entre les communes membres de l'établissement.

Les organes de l'établissement de coopération se composent d'un conseil ; d'un bureau ; et d'un secrétaire de conseil.

Le bureau de l'établissement de coopération intercommunale est composé des présidents des communes concernées.

Le président du conseil de l'établissement de coopération intercommunale est élu parmi les membres du conseil de l'établissement au suffrage universel et à la majorité absolue des membres en exercice. Les voix sont calculées sur la base des sièges de chaque commune au sein du conseil de l'établissement.

Si aucun candidat n'a pas atteint la majorité absolue, un deuxième tour aura lieu à la majorité relative des membres qui y assistent.

En cas de partage des voix, le candidat le plus jeune est élu. Et le cas échéant le candidat est élu au tirage au sort en cas d'égalité d'âge.

Les autres présidents des conseils des communes concernées sont des vice-présidents du président de l'établissement de coopération intercommunale qui sont classés proportionnellement au nombre des sièges de leur commune.

Les membres du conseil élisent dans les mêmes conditions et modalités prévues à l'article 23 de cette loi organique un secrétaire du conseil de groupement et son adjoint qui exercent les mêmes tâches confiées en vertu de cette loi organique au secrétaire du conseil communal et à son adjoint. Ceux-ci sont révoqués dans les mêmes modalités prévues à l'article 24 de cette loi organique.

Le président du conseil de l'établissement de coopération intercommunale, exerce dans les limites des attributions de l'établissement, les attributions du président du conseil de la commune.

Le président peut déléguer à ses adjoints la signature et certaines de ses attributions conformément aux conditions prévues à l'article 103 de cette loi organique.

L'établissement de coopération intercommunale dispose d'une administration dirigée par un directeur sous la responsabilité du président du conseil de l'établissement et de son contrôle.

Le directeur assure la coordination du travail administratif des services de l'établissement et veille à leur bon fonctionnement. Il présente des rapports au président de l'établissement sur sa demande.

En cas d'empêchement ou d'absence qui dépassent un mois, le président est remplacé de plein droit d'une façon temporaire dans ses attributions par l'un de ses adjoints selon le classement.

Le conseil de l'établissement délibère sur ses affaires et prend ses décisions par voie de scrutin public et à la majorité absolue. Toutefois les décisions relatives au budget et à l'avis concernant la modification des compétences de l'établissement sont prises à la majorité des deux tiers.

À côté des formules personnalisées, les lois organiques relatives aux collectivités territoriales ont également prévu des formules non personnalisées.

B. Les formules non personnalisées

Les collectivités territoriales peuvent dans le cadre des compétences dévolues à celles-ci conclure entre elles ou avec d'autres ou avec les administrations publiques, les établissements publics ou les organisations non gouvernementales étrangères et les autres organismes publics ou les associations reconnues d'utilité publique des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou une activité d'intérêt commun ne justifiant pas le recours à la création d'une personne morale de Droit public ou privé¹.

Ces conventions déterminent précisément, les ressources à mobiliser par chaque partie pour la réalisation d'un projet ou l'activité commune.

Un compte d'affectation spéciale sert de support budgétaire et comptable du projet ou d'activité de coopération.

La concrétisation des apports de la constitutionnels de la coopération et du partenariat nécessitent l'accompagnement de ceux-ci par des mesures pratiques.

II. Les perspectives d'évolution

Il est patent de constater que les mutations profondes auxquelles est soumis le monde, à l'aube du 21^{ème} siècle, embrassent tous les domaines que ce soit la science, la technologie, la mondialisation, le commerce international, les crises économiques, l'emploi etc. Ces mutations soumettent sans cesse les Etats et leurs politiques à la règle incontestable d'adaptation².

Ainsi les Etats ont compris que la maîtrise de cette situation en pleine mouvance ne passera qu'à travers la consolidation et le renforcement des grands espaces économiques et socio-culturels, la gestion des grands problèmes mondiaux et l'affirmation continue des entités locales et régionales en tant qu'acteurs du développement.

À cet égard, la décentralisation semble être un moyen énormément souhaitable pour atténuer un large éventail de problème. Seulement la question fondamentale à laquelle ces pays se sont trouvés confrontés, est celle de savoir comment concilier un pouvoir d'Etat, que l'on ne conçoit que fort pour répondre aux immenses défis que lui lance le sous-développement et la participation des populations à la gestion des affaires collectives et surtout les affaires locales ?

La réforme des structures territoriales, initiée par la constitution de 2011 comme nouvelle manière de concevoir les organes Etatiques et le partage des pouvoirs entre eux, est surtout visible dans le projet de régionalisation avancée³.

Cette réforme exige le renforcement de l'ouverture sur la société (A), et l'introduction de la culture de management (B).

A. Le renforcement de l'ouverture sur la société

Souvent justifiée par le souci d'améliorer les prestations offertes par l'administration, à un moment où les critères d'efficacité et d'efficience sont devenus des normes rarement partagées, la politique de modernisation administrative comporte nécessairement une dimension qualitative : l'ouverture de l'administration sur la société et l'amélioration des relations qu'elle entretient avec les usagers⁴.

¹ الباب السادس من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات : الباب الخامس من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم : الباب الخامس من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

² ENNACIRI Khadija : « De la commune à la région : Quels enjeux ? (la réforme régionale de 1997) », Thèse en vue de l'obtention du Doctorat en Droit Public, Option : Sciences Administratives et Développement institutionnel, Université Mohammed V- FSJES-Rabat-Agdal, Année Universitaire : 2000-2001, p.3.

³ ZAÏR Tarik : « Les incidences de la réforme régionale sur l'administration déconcentrée de l'Etat », op.cit, p.27.

⁴ SEDJARI Ali : « Etat et développement administratif au Maroc : Tradition ou Modernité ? », Les Éditions Guessous, Rabat, 1993, p.124.

La Constitution du Royaume consacre les droits du citoyen à des services publics efficaces, à l'information et à l'égalité d'accès à ces mêmes services, dans le respect de la dignité¹.

Afin de garantir ce droit, les procédures d'accès aux services publics seront clairement formalisées, réunies dans un référentiel qui en facilite l'accessibilité aux citoyens. Les moyens d'accès devant, le cas échéant, être multiples et surtout adaptés selon une catégorisation qui permette de répondre aux conditions et capacités des différents citoyens et usagers bénéficiaires².

La mobilisation grandissante à la communication publique dans le monde arabe est révélatrice aussi d'une transformation en cours de l'administration publique et le signe d'un changement des modèles de gouvernance des organisations publiques³.

À côté du renforcement de l'ouverture sur la société, on se trouvera devant la nécessité d'introduire la culture de management.

B. L'introduction de la culture de management

Le management est une discipline relativement récente, mais qui prend dans nos sociétés une place plus importante. A l'origine tournée vers les entreprises, elle s'applique désormais à toutes les catégories d'organisations, dans les secteurs les plus variés ; des formations universitaires existent en management public, en management culturel, en management sportif... Même la vie privée n'échappe pas à cette emprise, puisqu'on parle de manager sa vie professionnelle ou bien les études de ses enfants⁴.

Le terme « management » est dérivé d'un vieux mot français « ménagement » qui jusqu'au XVIII^{ème} signifiait « avoir la responsabilité de quelque chose dont on n'est pas propriétaire ». Le terme moderne management est actuellement défini dans la langue française comme conduite, direction d'une entreprise⁵.

Le verbe manager est dans les dictionnaires de Français synonyme de diriger, gérer et organiser.

➤ To Manage : diriger, administrer, gérer, mener, conduire, maîtriser, dompter, gouverner, mater, tenir, venir à bout, arranger, manier, manœuvrer.

➤ To Manage : S'y prendre, se tirer d'affaire, s'en tirer, s'arranger, se débrouiller, trouver moyen de, parvenir à...⁶

Les autres termes modernes les plus couramment utilisés sont gérer, gestion et administrer, administration⁷.

Le management utilise les cinq dimensions suivantes :

- Sensorielle ;
- Affective ;
- Intellectuelle ;
- Sociale ;
- Spirituelle⁸.

¹ La gouvernance des services publics, Avis du Conseil Economique, Social et Environnemental, Auto-saisine AS n° 13 / 2013, www.ces.ma/Documents/PDF/Avis-AS13_2013-VF.pdf, p.6.

² Ibid, p.10.

³ HAMMAMI Sadock: « La communication publique dans le monde arabe. Essai d'analyse de son émergence et de son développement », www.communicationorganisation.revues.org Les numéros > 35 > Dossier, p.186.

⁴ VINARD Pierre: « Les grands principes du management », http://webpeda.ac-montpellier.fr/economie-gestion/IMG/pdf/les_grands_principes_du_management.pdf, p.2.

⁵ DIANI Asmae : « Support de cours », Filière : Sciences économiques et Gestion, Semestre 2, Groupe A & B, Université Sidi Mohammed Ben Abdellah, FSJES-Fès, Année Universitaire : 2001-2002, p.5.

⁶ Ibid.

⁷ Ibid.

⁸ DUBOIS Hervé : « Médecine du Travail de l'Asine », Le 19/11/2014, p.17.

CONCLUSION GÉNÉRALE

Finalement, il apparaît nettement que la coopération et le partenariat des collectivités territoriales ont occupé une place prépondérante dans les lois organiques relatives aux collectivités territoriales dans la mesure où celles-ci ont élargi les formules de la coopération et du partenariat des collectivités territoriales. Ces avancées nécessitent le renforcement de l'ouverture sur la société et l'introduction de la culture de management afin d'accompagner.

Essai sur la notion constitutionnelle de "l'organisation décentralisée" du Royaume

Mahfoud LAZAAR

**Docteur en droit public à la Faculté des sciences
juridiques économiques et Sociales de salé.
Université Mohamed V de Rabat**

"Fuyez la manie ancienne des gouvernements de vouloir trop gouverner (...), laissez aux communes le pouvoir de régler elles-mêmes leurs propres affaires en tout ce qui ne tient point essentiellement à l'administration (...) et vous aurez laissé d'autant moins de prise à l'ambition et à l'arbitraire".⁽¹⁾

Ces propos de Robespierre insinuent, entre autres, à une distanciation que cet éminent auteur voulait, probablement, faire entre les natures, inéluctablement, différentes des affaires de l'Etat et de celles des collectivités territoriales, notamment, les communes. Une distanciation qui surgit, nécessairement, voire, naturellement, des spécificités de chaque territoire même au sein d'un Etat unitaire comme le notre où l'intégrité territoriale est réaffirmée sans rupture au fil des réformes.

Dans le préambule de la constitution,⁽²⁾ on lit *"Etat musulman souverain, attaché à son unité nationale et à son intégrité territoriale, le Royaume du Maroc..."*. De même, *"la nation s'appuie dans sa vie collective sur des constantes fédératrices, en l'occurrence la religion musulmane modérée, l'unité nationale..."*⁽³⁾

Mais, l'organisation unitaire et administrative est, désormais constitutionnellement décentralisée. L'article précité indique que *"l'organisation territoriale du Royaume est décentralisée. Elle est fondée sur une régionalisation avancée"*.⁴ Si les mots ont un sens, l'expression *"organisation décentralisée"* est synonyme d'ouverture. La constitution, elle-même, parle de la *"diversité"* et d'*"affluents multiples"*.⁵

La décentralisation conçue, majoritairement, comme une simple forme de l'organisation administrative trouve enfin une valorisation constitutionnelle non seulement en tant que réelle politique de l'Etat, mais en tant que preuve de l'acceptation d'une diversité territoriale et d'une forme de liberté des entités territoriales.

Ce n'est pas, donc, exagéré de voir dans cette consécration une première volonté de réduire le déphasage entre *"compétence"* et *"décision"*, l'*"organisation décentralisée"* est un procédé constitutionnel en mesure d'habiliter les collectivités territoriales à prendre en main la liberté de décision concernant les compétences qui sont les leurs pour la concrétisation des politiques publiques locales. L'adoption d'un principe de subsidiarité et d'une prééminence au profit des régions s'inscrit dans cette logique.

Le législateur paraît, de son côté, saisir cette notion de l'*"organisation décentralisée"* pour essayer de prévoir une certaine étendue au pouvoir de décision desdites collectivités au moyen du principe de différenciation qui fait son apparition pour la première fois dans les lois sur la décentralisation au Maroc. Le pays n'était pas tout le temps uniforme, au contraire la diversité est une composante ancrée dans son histoire. Le colonisateur lui-même a esquivé la règle de

⁽¹⁾ Robespierre, *"Discours sur la constitution"*, Convention nationale, séance du 10 mai 1793, in Moniteur universel. Cité par Pontier. (J.M), *"La subsidiarité en droit administratif"*. RDP. 1986. p. 1535.

⁽²⁾ 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 30.07.2011.

⁽³⁾ L'article 1, alinéa 3 de la constitution.

⁽⁴⁾ L'article 1, alinéa 4 de la constitution.

⁽⁵⁾ L'article 1, alinéa 3 de la constitution.

l'uniformité d'une organisation territoriale, pour mettre sur pied une organisation locale hétérogène et diversifiée selon les intérêts coloniaux.⁽¹⁾

Le général Lyautey avait, lui-même, estimé que *«l'Etat chérifien, d'une nature si complexe, comprenant des populations de statuts, de coutumes, et même, de races si différentes, auxquelles ce serait une faute capitale de vouloir imposer un régime uniforme et rigide»*.⁽²⁾ L'on en déduit l'authenticité de la diversité des statuts des communautés locales marocaines de l'époque.

Même après l'indépendance, la diversité territoriale trouve, également, une acception en droit positif depuis la première loi sur la décentralisation. La charte communale du 23 juin 1960 tout en voulant rompre avec les statuts particuliers du passé, a, tout de même, réservé une part de particularisme à des communes dites de Touarga ou méchours.

Des dérogations portent, même, sur des mesures du droit commun applicables à toutes les communes, notamment l'urbanisme et l'aménagement du territoire. Tout cela démontre avec clarté que le Maroc n'a jamais été, constamment, uniforme au sens formel du terme. Même si la portée de ces dérogations est minime vu que les collectivités territoriales gèrent, toujours, leurs affaires selon des règles identiques, elles constituent, tout de même, des embryons de différenciation qui sautent aux yeux.

C'est dire que le but recherché derrière l'adoption de ces principes est de pallier au problème de la juxtaposition et de l'enchevêtrement des compétences et des moyens, par la détermination précise, si possible, des niveaux d'intervention, mais, corrélativement, ils sont de nature à permettre un pouvoir de décision et une création juridique territoriale variable comme conséquence, de l'aveu même du discours officiel, des compétences, importantes et diversifiées prévues par le législateur organique. D'ailleurs, la doctrine⁽³⁾ a déjà qualifié ces principes, d'*«d'habilitateurs et de créateurs»* de compétences territoriales.

Se contenter d'inviter, dans une démarche purement formelle et démagogique, les collectivités territoriales à participer à des actions de développement, essentiellement, arrêtées au niveau central, n'atteindra pas l'objectif d'efficacité tant souhaité par la succession des réformes administratives et politiques.

L'explication à l'absence de l'efficacité des politiques publiques locales, serait, certainement, la non implication d'échelles de compétences les mieux placées spatialement, car proches des citoyens, pour répondre à leurs besoins spécifiques par des solutions particulières adaptées à leur environnement territorial.

Par ailleurs, parler d'une diversité territoriale et, encore plus, d'une diversité normative dans le contexte marocain s'avérerait irréaliste pour la simple raison que le pays est doté d'une organisation administrative à droit constitutionnel constant. L'indivisibilité et l'unité de l'Etat sont des fondements irréversibles et intangibles.

Transparaît, alors, depuis l'indépendance, l'option pour l'uniformisation du système territorial en ce sens que les décideurs se sont rendus conscients que les structures tribales s'accommodaient très, imparfaitement, avec des organismes représentatifs,⁽⁴⁾ mais, sans doute, aussi parce que l'Etat garde de vifs souvenirs sur ses efforts déployés, par le passé, pour contenir le pouvoir de décision dont disposaient les communautés tribales et les djemaâs qui optaient, si besoin est, pour la rebelle armée pour se défendre contre le pouvoir.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ Brahimi. (M), *«La commune marocaine : un siècle d'histoire de la veille du protectorat à 2009»*. REMALD. Coll. «Thèmes actuels». Tome I. n°65. 2010. P. 254.

⁽²⁾ Blanc. (F.P), *«La régionalisation et la constitution de 2011 : genèse et prospective»*, in La constitution de 2011 : Analyses et commentaires. LGDJ-Montchrestien. Editions Lextenso. Paris. 2012. P. 309.

⁽³⁾ Auby. (J.B), *«La décentralisation et le droit»*. LGDJ-Montchrestien. Coll. Systèmes. 2006. P. 86.

⁽⁴⁾ Brahimi. (M), *«La commune marocaine : un siècle d'histoire...»*. Op.cit. P. 252-253.

⁽⁵⁾ Le Glay. (F.M), *«Au Maroc : un quart d'heure avant le protectorat»*. Editions Afrique Orient. Coll. Maroc. 2014. P. 54. Boujrouf. (S), *«Innovation et recomposition territoriale au Maroc : Une mise en perspective géo-historique»*, in Giraut. (F). Maharaj (A.B) (ss.dir.de), *Recomposition territoriale, confronter et innover. Actes bilingues des rencontres scientifiques franco-sud africains de l'innovation territoriale. 2003 à Marrakech*. Récupéré du site : www.pacte.cnrs.fr.

Moyennant quoi, l'intention décentralisatrice mise en avant par l'«*organisation décentralisée*» a tourné court en ceci que les substrats de cette dernière notion, notamment, la libre administration, le pouvoir réglementaire local, la subsidiarité et le contrôle administratif relèvent, toujours, du droit administratif. Tout cela nous pousse à s'interroger sur la réelle portée de ladite notion dans un Etat dont la capacité normative locale est, toujours, nuancée et dont le système juridique n'a jamais cessé d'être unitaire et indivisible ?

De fait, sera développée à la lumière des points ainsi évoqués, cette nouvelle notion de l'«*organisation décentralisée*» dans sa désignation (I) et dans sa portée (II).

I. L'«*organisation décentralisée*» du Royaume : un prélude à l'acceptation d'une diversité territoriale.

La notion de l'«*organisation décentralisée*» fait partie à côté d'autres principes et règles de cet ensemble juridique de fond qui alimente le bloc de constitutionnalité tant du point de vue des méthodes (A) que du point de vue des compétences (B).

A. Au niveau des méthodes.

Le principe de subsidiarité, le principe de différenciation et la prééminence de la région en sont les principales méthodes.

A.1. L'adoption positive du principe de subsidiarité.

La pensée sous-tendant le principe de subsidiarité remonte à Aristote.⁽¹⁾ La subsidiarité dans l'antiquité prend la forme d'une communauté qui «*se compose de groupes emboîtés les uns dans les autres, dont chacun accomplit des tâches spécifiques et pourvoit à ses besoins propres [...] mais seule la cité, organe proprement politique, est capable d'atteindre l'autarcie, la pleine suffisance du tout*», ainsi conclut Aristote dont les propos, selon Chantal Millon-Delsol, renvoient, d'une manière ou d'une autre, à une conception de la subsidiarité.⁽²⁾

La subsidiarité a, également, de fortes traces au Moyen-âge, dans la mesure où elle transparaît dans la formulation des affaires de la paroisse et des villes.⁽³⁾ Mais elle a fait son apparition, expressément, dans la pensée ecclésiastique.⁽⁴⁾ En 1848, l'auteur allemand De Ketteler, évêque et député à la diète nationale de Francfort, l'avait citée, explicitement, dans une série d'ouvrages posant les bases de réflexion vaticane contemporaine concernant l'organisation politique.⁽⁵⁾

Cette part de ce qui est secondaire dans la subsidiarité, est la considération qui a poussé la communauté européenne à adopter ce principe servant de base à l'accomplissement des tâches dont les Etats membres ne sont pas en mesure de mieux prendre en charge.

Pour sa part, le Maroc a connu, indirectement, la pratique de la subsidiarité traduite dans le premier texte sur la décentralisation.

Préoccupés par le lancement d'un développement économique et social «*les promoteurs du projet communal (dahir du 23 juin 1960)*»⁽⁶⁾ ont cherché aussi à organiser la nouvelle commune sur des bases économiques. (...). Il s'agissait d'établir la nouvelle collectivité territoriale autour d'une trame d'équipements collectifs et de services (souk, école, dispensaire, centre de travaux agricoles)».

⁽⁷⁾ Si les décideurs de l'époque ont jugé nécessaire de mettre sur pied une structure communale apte à se charger de ces besoins économiques et sociaux de base, c'est sans doute parce qu'ils ont la parfaite conscience qu'ils seront mieux gérés par cette structure.

⁽¹⁾ Clergie. (J.L.), «*Le principe de subsidiarité*». Coll. Ellipses. Paris. 1997. P. 10.

⁽²⁾ Millon-Delsol.(C), «*L'Etat subsidiaire*». Léviathan. 1992. Cité par Doat. (M), «*Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*». Bibliothèque de droit public. Tome. 230. LGDJ-Montchrestien. 2003. P. 137-138.

⁽³⁾ *Ibidem*.

⁽⁴⁾ Pontier. (J.M), «*L'Etat et les collectivités locales : la répartition des compétences*». Thèse. LGDJ. Coll. Bibliothèque de droit public. 1978. P. 41 et s.

⁽⁵⁾ Glouzet. (L), «*Recherche sur la substitution en droit administratif français*». Thèse. Université Montpellier I. 2010. DALLOZ. Nouvelle Bibliothèque de Thèses. Vol. 113. 2012.p. 497-498.

⁽⁶⁾ Dahir n°1-59-315 du 28 hijja 1379 (23 juin 1960) relative à l'organisation et le fonctionnement des communes. B.O. n°2487 du 25 juin 1960. P. 1230.

⁽⁷⁾ Brahimi. (M), «*La commune marocaine : un siècle d'histoire...*» op. Cit. P. 253.

Le constituant de 2011 prévoit que *«sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier»*.⁽¹⁾ La constitution cite ce principe, expressément, et ce contrairement à la constitution française qui ne le prévoit qu'indirectement en en posant la définition.⁽²⁾

La volonté d'une répartition des compétences est explicite, puisque les lois organiques ont prévu que la détermination des domaines de compétences partagées et transférables de l'Etat aux collectivités territoriales, se fait sur la base du principe de subsidiarité.⁽³⁾ De la sorte est officialisée la méthode des blocs des compétences pour chaque niveau de collectivités territoriales, déjà inaugurée par la loi n° 47-96 relative à l'organisation régionale.⁽⁴⁾

Le législateur a opté, visiblement, pour *«la méthode attributive»*⁽⁵⁾ de compétences en ceci que ce principe doit permettre aux collectivités territoriales de prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon et accomplir les missions publiques qui ne sont pas réservées par la constitution ou par la loi aux autres niveaux territoriaux.

De ce fait, la règle selon laquelle, les collectivités territoriales sont soumises aux mêmes principes juridiques régissant les personnes publiques et constituant, par conséquent, un sous-ensemble du corps administratif de l'Etat,⁽⁶⁾ a été relativisée, entre autres, par l'adoption du principe de subsidiarité qui place ces collectivités dans une sphère qui admet le retrait de principe de l'Etat et la constitution d'une *«substance des compétences locales et du pouvoir local»*.⁽⁷⁾

Les lois organiques ont démontré une attitude de désengagement de l'Etat en faveur de la région pour certaines matières, notamment, le développement économique régional, l'aménagement du territoire, la formation continue et l'emploi,⁽⁸⁾ même si cela ne veut pas dire un désengagement total, le rôle régulateur de l'Etat s'impose, toujours, pour ce qui est, par exemple, de l'octroi des aides et subventions et de l'adoption de mesures de solidarité nationale et territoriale.⁽⁹⁾

Toujours, dans le cadre de ce retrait relatif de l'Etat, les compétences des préfectures et provinces tendent beaucoup plus à se spécialiser dans les fonctions de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale et la promotion du monde rural.⁽¹⁰⁾ Les communes, pour leur part, sont davantage confortées dans les rôles de proximité.⁽¹¹⁾

La subsidiarité est une réponse au problème de l'enchevêtrement des compétences,⁽¹²⁾ cela est d'autant plus vrai, que la réforme de la décentralisation au Maroc nécessite *«une mise à plat de*

⁽¹⁾ Article 140 de la constitution.

⁽²⁾ *«Les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon»*. L'article 72. Alinéa 2 de la loi constitutionnelle n°2003-276 du 28.03.2003 relative à l'organisation décentralisée de la République. JORF, n°75. P. 5568.

⁽³⁾ L'article 94 du dahir n°1.15.83 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) pris en application de la loi organique n°111-14 relative aux régions. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6601. (En arabe).

⁽⁴⁾ L'article 90 du dahir n°1.15.85 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) pris en application de la loi organique n°113-14 relative aux communes. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6675. (En arabe).

⁽⁵⁾ Dahir n°1-97-84 du 23 Kaada 1417 (2 Avril 1997) portant promulgation de la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région. B.O n°447 du 3 Avril 1997.

⁽⁶⁾ Rouault. (M.C), *«l'intérêt communal»*. PUL. (Presses universitaires de Lille). Paris. 1995. P. 87.

⁽⁷⁾ Rouyere. (A), *«Le droit public transformé par la décentralisation ?»*, in Gestion et droit des collectivités locales. Nouveaux horizons : 20 ans après la loi du 2 mars 1982. Gazette des communes. 5 mai 203. P. 240.

⁽⁸⁾ Auby. (J.B), *«La décentralisation et le droit»... op.cit* 2006. P. 84.

⁽⁹⁾ V. notamment, les articles 80, 81,82, 88, 91 de la loi organique n°111-14...précitée. P. 6598-6600.

⁽¹⁰⁾ Marcou. (G), *«Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat ?»*, in Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes en Europe. Annuaire des collectivités locales. CNRS Editions. 2004. P. 237.

⁽¹¹⁾ V. les articles 79, 80 du dahir n°1.15.84 du 20 Ramadan (7 juillet 2015) pris en application de la loi organique n°112-14 relative aux préfectures et provinces. B.O n°6380 du 6 chaoual 1436 (23 juillet 2015). P. 6638-6639. (En arabe).

⁽¹²⁾ V. notamment, les articles 83, 85, 87 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6674-6675.

⁽¹³⁾ Chapuisat. (J), *«La répartition des compétences»*. AJDA. 1983. P. 83-84.

ses acquis et de ses insuffisances>> ⁽¹⁾ par des solutions qui commandent une nette définition des responsabilités entre les différentes collectivités publiques.

L'adoption de la subsidiarité est un pas vers la relativisation de la vision réduite et <<contingentée>> ⁽²⁾ de la gestion démocratique des collectivités dans notre droit administratif et l'admission d'un progrès vers un pluralisme territorial mieux adapté <<aux réalités et aux désirs des populations>> ⁽³⁾.

L'on est en présence d'une innovation de taille, pour la simple raison que ce même principe est pris comme fondement de détermination des compétences des collectivités à statut particulier. Ainsi le statut d'autonomie du Sahara stipule dans son article 17 que <<les compétences qui ne sont pas, spécifiquement, attribuées seront exercées sur la base du principe de subsidiarité>>. ⁽⁴⁾ Il n'est pas, donc, infondé d'avancer que ce principe est vu en droit public marocain comme ce maillon qui assure même, élémentairement, <<la liaison>> entre unité et diversité dans le territoire national.

A.2. Le principe de différenciation.

Si le principe de gradualité n'attire pas, beaucoup, l'attention, étant donné qu'il a accompagné la décentralisation depuis l'indépendance, ⁽⁵⁾ le principe de différenciation est, sans aucun doute une première dans le droit de la décentralisation au Maroc. Les trois textes organiques ont indiqué, identiquement, que la détermination des compétences partagées, ainsi que des compétences transférables de l'Etat aux collectivités territoriales a lieu, conformément, aux principes de gradualité et de différenciation. ⁽⁶⁾

Même si la consécration du principe de différenciation s'inscrit bien dans la continuité de l'Etat unitaire, <<elle vise, néanmoins, à casser le moule de l'uniformité en permettant d'élargir les marges dont le droit administratif doit disposer...>>⁽⁷⁾ pour concrétiser <<l'organisation décentralisée>> du Royaume.

Certes, ces propos peuvent revêtir une teneur plus avancée sur la réalité de la pratique administrative territoriale telle qu'elle est conçue au Maroc, toutefois, la constitutionnalisation d'une régionalisation avancée ⁽⁸⁾ en est, sans doute, l'un des aspects de ces marges.

Au surplus, mais avec un degré moindre, l'option de la constitution pour l'expression <<collectivités territoriales>> au lieu de <<collectivités locales>> procède, non seulement, de ce souci d'identifier leur rôle majeur de développement économique et social, ⁽⁹⁾ mais de les doter, ce qui est plus significatif, de la même base territoriale que l'Etat, même à titre secondaire, ⁽¹⁰⁾ étant donné que

⁽¹⁾ Shimi. (M), <<L'Etat interpelle : quelle réforme de l'administration ?>>, in Mélanges en l'honneur au professeur Mohammed Jalal Essaid. Coll. Réforme du Droit et Développement Socio-économique. 10^e édition. Imprimerie Annajah A Ijadida. Casablanca. 2010. P. 64.

⁽²⁾ Auby. (J.B), <<La décentralisation et le droit>>...op.cit. 2006. P. 84.

⁽³⁾ Rousset. (M), <<L'administration marocaine, son droit et son juge>>. PUMAG (Publications Universitaires du Maghreb). Imprimerie El Maârif Al Jadida. Rabat. 1995. P. 161.

⁽⁴⁾ Texte intégral de l'initiative marocaine pour la négociation d'un statut d'autonomie de la région du Sahara, in Le statut d'autonomie régionale en droit comparé. REMALD, Série <<Thèmes actuels>>. n°63. 2009. P. 161 et s.

⁽⁵⁾ Le Roi feu Mohamed V avait souligné dans la charte historique du 8 mai 1958 ce qui suit : <<Nous allons édifier un régime permettant l'avènement d'une démocratie authentique, s'inspirant de l'esprit de l'Islam, de l'évolution de notre pays, et traduisant notre volonté de faire participer progressivement notre peuple à la gestion et au contrôle des affaires de l'Etat>>.

⁽⁶⁾ -Les articles 80, 95 de la loi organique n°111-14...précitée. P. 6601.

-Les articles 78, 79 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6638-6639.

-Les articles 77, 91 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6675-6676.

⁽⁷⁾ Gohin. (O), <<La nouvelle décentralisation et la réforme de l'Etat en France>>. AJDA. 2003. P. 522.

⁽⁸⁾ L'article 1 de la constitution.

⁽⁹⁾ El Yaâgoubi. (M), <<Les fondements constitutionnels de la décentralisation et de la régionalisation avancée>>, in La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels. Etudes sélectionnées et documents. REMALD. Coll. <<Thèmes actuels>>, numéro spéciale 93. 1^e édition. 2015. P. 58-59.

⁽¹⁰⁾ Bouachik. (A), <<Propos introductifs>>, in La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels. Etudes sélectionnées et documents. REMALD. Coll. <<Thèmes actuels>>, numéro spéciale 93. 1^e édition. 2015. P. 13. Delvolvé. (P). <<La révision du titre XII : L'apport au droit administratif>>, in Gohin. O. Gaudemet. Y (ss.dir.de). La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 165.

le territoire est parmi les composantes inéluctables pour parler de l'existence d'un Etat au sens moderne du terme.

La différenciation est l'émanation de la constitution. ⁽¹⁾ L'article 135 prévoit que *«les collectivités territoriales du Royaume sont les régions, (...) toute autre collectivité territoriale est créée par la loi»*. Donc, rien n'empêche le législateur de créer d'autres catégories de collectivités territoriales dont ni l'organisation, ni les compétences ne seraient pas, obligatoirement, semblables à celles déjà existantes.

Il semble que cette manifestation juridique de différenciation est confirmée aussi, même indirectement, par la jurisprudence en ceci que la chambre constitutionnelle précise que le législateur intervient, nécessairement, pour la création de catégories nouvelles de collectivités territoriales. ⁽²⁾

De même, la récente attitude du constituant d'exclure les provinces et les préfectures du suffrage universel direct, est un exemple, même superficiel, de cette diversité. Au delà du caractère non démocratique de cette disposition, elle révèle, au moins, l'esprit de diversité auquel est conduit le législateur

Notre système de décentralisation n'est pas antinomique à toute variation territoriale, le cas des communes méchours en est une preuve éloquent. Ainsi, la loi organique n°113-14 relative aux communes a maintenue sans le moindre changement les dispositions de la charte communale de 2002, en soulignant que le nombre des membres de ces communes est fixé d'autorité à 9, que les compétences du conseil communal sont confiées en totalité au pacha, et que la tutelle est exercée, personnellement, par le ministre de l'intérieur et porte sur la totalité des délibérations de la commune. ⁽³⁾

Quoique, foncièrement, anti-démocratique, cette dérogation justifiée par la confusion du territoire de ces communes avec celui des palais royaux et de leurs dépendances officielles qu'il serait difficile de soumettre aux enjeux politiques des mandats municipaux, ⁽⁴⁾ est une preuve d'une exception à l'uniformité, officialisée par le législateur.

La justesse de ces propos tient au fait que si la décentralisation vaut, automatiquement, uniformité et égalité des statuts des personnes publiques agissant dans la sphère unitaire étatique, elle renvoie corrélativement, notamment, après sa constitutionnalisation en tant que mode d'organisation, à des aménagements voire à un *«abandon»* ⁽⁵⁾ de cette uniformité chaque fois que les circonstances économiques et sociales et la nature spécifique de certains territoires l'exigent. C'est dans ce sens que la catégorie des compétences transférables a été consacrée. Le but étant de concevoir des transferts de compétences différenciées et adaptées aux capacités de chaque collectivité territoriale. ⁽⁶⁾

Désormais, *«l'organisation décentralisée»* est perçue comme *«un instrument de reconnaissance et de promotion de la diversité des communautés infranationales»*. ⁽⁷⁾ Le principe de différenciation en est, subséquemment, une suite naturelle et présente une prise de conscience des potentialités humaines et naturelles très différenciées entre les territoires.

⁽¹⁾ El Yaâgoubi. (M), *«Les fondements constitutionnels de la décentralisation...»*, op.cit. P. 64.

⁽²⁾ Décision n°5 du 9 mai 1978. B.O. 1978. P. 1117. Cité par El Yaâgoubi. (M), *«Les fondements constitutionnels de la décentralisation...»* op.cit P. 64.

⁽³⁾ Les articles 113,114 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6681.

⁽⁴⁾ Pour plus de détails à ce sujet voir Brahimi. (M), *«La commune marocaine : un siècle d'histoire...»*. Op.cit. P. 384-407. Tome II. P. 341-352.

⁽⁵⁾ Pontier. (J.M), *«Coopération contractuelle et coopération institutionnelle»*. Revue administrative. 1994. P. 163.

⁽⁶⁾ Bouachik. (A), *«Propos introductifs»* ...op. cit. p. 11.

⁽⁷⁾ Merley. (N), *«Conception et administration du territoire en France métropolitaine»*. Cité par Guignard. (D), *«La notion de l'uniformité en public français»*. Thèse. Université des sciences sociales Toulouse I. DALLOZ. Nouvelle Bibliothèque de Thèses. 2002. P. 122.

Cette réforme substantielle nous conduit à penser, forcément, qu'il s'agit d'«une décentralisation animée d'un esprit de système»⁽¹⁾, c'est-à-dire d'une décentralisation sous-tendue par une volonté déterminée vers l'institutionnalisation du système local appelé à devenir un partenaire réel dans le développement territorial et, non seulement, comme un ensemble de collectivités, même dotées de libertés locales, restant, toujours, cantonnées dans une sommaire vision administrative.

Cet esprit de système est présent dans la volonté officielle Ainsi dans le discours royal du 3 janvier 2010, le Roi avait déclaré que la nouvelle réforme territoriale est «un prélude à une nouvelle dynamique de réforme institutionnelle profonde». Plus fort encore, le même discours avait appelé à la détermination des compétences de l'Etat, mais, malheureusement, il n'a pas été suivi par le législateur.⁽²⁾

Par la constitutionnalisation de l'«organisation décentralisée» et la consécration législative de l'un de ses substrats à savoir le principe de différenciation, le système marocain de l'administration territoriale n'affiche-t-il pas une orientation voire une fascination envers les modèles des Etat régionaux.

En effet, ce principe constitue une référence pour la répartition des compétences dans les Etats régionaux comme l'Italie et l'Espagne et dans des pays mêmes unitaires, mais dont les collectivités sont dotées de compétences énormes, au point que ce sont les compétences de l'Etat qui sont précisées par rapport à celles des collectivités territoriales, c'est le cas, plus particulièrement, de l'Angleterre.⁽³⁾

La doctrine marocaine⁽⁴⁾ a déjà fait l'éloge de ce principe qui consacre l'idée d'une décentralisation différenciée. L'atout vient, justement, de ce que les régions et les autres collectivités territoriales vont bénéficier d'une plus grande souplesse et d'adaptabilité dans l'exercice de certaines compétences grâce à leur conformité avec leur environnement territorial et leurs possibilités financières, plutôt que de se conformer à un statut figé et uniforme tissé depuis le centre.

Par là-même, la doctrine marocaine spécifie, éloquentement, que «le territoire de la collectivité n'est pas un champ inerte, qu'il est possible de segmenter à sa guise, il est vivant avec des caractéristiques spécifiques et il est un spatial où se développe la vie.»⁽⁵⁾

A.3. La règle de la prééminence de la région.

La constitution prévoit, dans l'alinéa 2 de l'article 143, que «dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement du territoire, la région assure sous la supervision du président du conseil de la région, un rôle prééminent par rapport aux autres collectivités territoriales».

Si l'idée de la prééminence de la région était, totalement, étrangère à la constitution⁽⁶⁾, tel n'est pas le cas pour le législateur. L'exposé des motifs de la loi 47-96 sur la région précise que «la création de la région conforte la décentralisation non seulement en instituant une nouvelle collectivité locale (...), mais également, en mettant au service de la régionalisation toutes les potentialités que recèle la déconcentration». L'on remarque que cette loi contenait, donc, une mention tacite à la règle de la prééminence.

⁽¹⁾ Auby. (J.B). Auby. (J.F), «Droit des collectivités locales». PUF. Coll. THEMIS-Droit. 1998. P. 36.

⁽²⁾ El Yaâgoubi. (M), «Les grandes nouveautés de la loi organique relative à la région», in La nouvelle réforme territoriale au Maroc : Enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre. Table ronde co-organisée par l'ENA et la REMALD à Rabat le 5 juin 2015.

⁽³⁾ Marghini. (M), «Les principes généraux du droit administratif au Maroc». (En arabe). Librairie de l'Etudiant, 4^e édition. 1984. Rabat. P. 101-102.

⁽⁴⁾ El Yaâgoubi. (M). «Les tribunaux administratifs et le développement local au Maroc», in Réflexions sur le contentieux administratif. Imprimerie Al Maârif Al Jadida. Rabat. 2013. P. 165.

⁽⁵⁾ Haddy . (M), «Réflexion sur la région et le développement régional», in La question régionale au Maroc. REMALD. Série «Thèmes actuels». n°52. 2006. P. 101.

⁽⁶⁾ Zair. (T), «La notion constitutionnelle de prééminence de la région». REMALD. Double numéros.112-113. Septembre-octobre. 2013. P. 27.

La doctrine marocaine avait, pour sa part, estimé que le rôle de la coordination des projets de développement locaux devra incomber, essentiellement, au conseil régional appelé à jouer un rôle privilégié grâce à sa position d'intermédiaire entre le pouvoir central et le pouvoir local. ⁽¹⁾ De même, dans le domaine de la territorialisation des politiques publiques, M.A. Benabdallah souligne que les collectivités territoriales doivent s'inscrire dans une démarche où le conseil régional doit jouer un rôle de fédérateur de tous les acteurs locaux sur la base de projets territoriaux communs. ⁽²⁾

La prééminence de la région est à la fois de nature sémantique et organique. ⁽³⁾ Sémantiquement, dans chaque disposition portant sur les collectivités territoriales, la région et son conseil sont cités par priorité à commencer par le titre neuf de la constitution intitulé «des régions et des autres collectivités territoriales».

Organiquement, en plus de la prééminence fonctionnelle à diriger les programmes de développement régionaux et les schémas régionaux d'aménagement du territoire, la région dispose d'une meilleure représentation au sein de la chambre des conseillers, au point que la doctrine a qualifié cette instance de «chambre des régions» ⁽⁴⁾. Ainsi, le 3/5 des membres de cette chambre est composé des membres des collectivités territoriales dont les régions à elles seules disposent du tiers. ⁽⁵⁾

En bonne logique, l'instauration d'une prééminence régionale n'est pas, elle aussi, d'un mince secours pour remédier au phénomène de l'enchevêtrement des compétences ⁽⁶⁾ engendré par les lois successives de la décentralisation, et proposer «une action commune» ⁽⁷⁾ autour d'un projet donné dans le but de rationaliser les interventions des collectivités territoriales, mais, il n'est pas aussi niable que la prééminence est en train de concevoir une «restructuration permanente de la notion du territoire» ⁽⁸⁾

L'explication est que l'action commune est, nécessairement, accompagnée d'un effort d'explication et d'incitation de la part de la région à laquelle la prééminence est accordée, effort qui peut donner lieu à la prise de décisions et de créations juridiques de réglementation et d'organisation pas forcément connues de la pratique décentralisatrice.

Il semble, de ce fait, que la prééminence implique une capacité de décision en faveur de la région. Les autres collectivités territoriales n'ont que des possibilités de mise en œuvre des décisions conçues par elle. Cela est d'autant plus vrai que la prééminence porte sur des matières de nature régionale en l'occurrence, l'élaboration et le suivi des programmes de développement régionaux et des schémas régionaux d'aménagement du territoire.

De fait, «la décentralisation dite territoriale ne doit pas, seulement, consister dans la remise, aux collectivités concernées, d'un lot de compétences accompagnées de moyens financiers, fiscaux et en personnel. Cette forme de décentralisation doit aussi s'accompagner de la mise en œuvre d'un droit territorialement adapté». ⁽⁹⁾

L'adoption de cette règle s'avère logique puisque conforme à la volonté du pouvoir constituant de réorienter les relations entre l'Etat et les acteurs locaux, notamment, les collectivités territoriales. La

(1) Alaoui. (M.A), «Participation et concertation locales au service du développement national», in Décentralisation-Déconcentration. Revue marocaine de finances publiques et d'économie", dossier spécial, n°8, 1^{er} semestre, 1992.p. 9.

(2) Benabdallah. (M.A), «Quelle territorialisation de l'action publique ? Les compétences de l'Etat et des collectivités locales». REMALD, n°87-88. Juillet-octobre. P. 13.

(3) El Yaagoubi. (M), «Les fondements constitutionnels de la décentralisation...», op.cit. P. 58-59.

(4) El Ghazi. Sobhallah, «Problématique de la situation de la seconde chambre du Parlement». Table ronde co-organisée le 1^{er} juillet 2015 à Rabat par REMALD et la Fondation Hanns Seidel sous le thème «L'An IV de la constitution de juillet 2011 : Evaluation de l'évolution du processus de mise en œuvre».

(5) L'article 63 de la constitution.

(6) Baumard. (A), «L'action commune entre collectivités territoriales : la collectivité territoriale chef de file». Thèse. Université Nantes Angers Le Mans. 2012. P. 8-18.

(7) Ibid. P. 9-10.

(8) Deberre. (J.Ch), «Décentralisation et développement local». Afrique Contemporaine. Janvier 2007. n°221. P. 51.

(9) Madiot. (Y), «Vers une territorialisation du droit». RFDA. 1995. P. 955.

prééminence est vue par la constitution comme l'un des mécanismes pratiques et matériels ⁽¹⁾ de la mise en œuvre du grand chantier de la régionalisation avancée qui révèle, non seulement, la détermination du pays d'aller vers un modèle de développement régional progressif et définitif, ⁽²⁾ mais aussi la volonté de *«transformer en profondeur l'articulation et le partage du pouvoir entre l'Etat et les collectivités territoriales»*. ⁽³⁾

De l'état de la question, la logique nous amène à s'interroger, si par la consécration de la règle de la prééminence ne se dirige t'on pas vers la mise en place d'*«une échelle de territorialité»* ⁽⁴⁾ et, donc, d'une diversité territoriale dont le maître-mot est la région qui tend à devenir un contre-pouvoir à l'effet de limiter la toute puissance de l'Etat. ⁽⁵⁾

Il est, suit à quoi, irraisonnable de soutenir, sans objection, l'idée selon laquelle le centre moderne confisque à son profit la centralité et le pouvoir politique. ⁽⁶⁾ La décentralisation apparaît, bel et bien, comme cet instrument qui *«contient l'expression d'un droit de substitution légitime»* ⁽⁷⁾ au pouvoir central, même, partiellement.

B. Au niveau des compétences.

Dorénavant, la technique des blocs des compétences a une assise constitutionnelle aux termes de l'article 140 qui indique que *«sur la base du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et celles qui leur sont transférables par ce dernier»*.

Cette base constitutionnelle des blocs des compétences donnera, utilement, l'occasion au conseil constitutionnel de censurer, à titre d'exemple, une loi qui s'est contentée d'attribuer à une collectivité territoriale une simple habilitation de l'exécution matérielle d'une politique publique dans une matière que le législateur a déjà accordé à cette même collectivité. ⁽⁸⁾

Le législateur organique a esquivé, en quelque sorte, la fameuse clause générale de compétence pour adopter une approche *«empirique et descriptive»*, ⁽⁹⁾ visant une meilleure contribution à la résolution de la problématique de la répartition des compétences. Ainsi, les lois organiques ont procédé, pour la première, fois à la définition de ce que l'on entend par compétences propres, compétences partagées, et compétences transférables. ⁽¹⁰⁾

Il ne s'agit pas à ce stade d'analyser, exhaustivement, les nouvelles compétences des collectivités territoriales, mais de présenter à travers quelques exemples, les signes du développement et de l'élargissement des compétences conçues dans le cadre de l'ouverture qui anime l'*«organisation décentralisée»*. L'effort de diversification des compétences des collectivités territoriales est clairement affiché dans les trois lois organiques. Le législateur tend, de la sorte, sinon, vers *«une spécialisation»* ⁽¹¹⁾ des collectivités territoriales, du moins vers *«une catégorisation»* ⁽¹²⁾ de leurs compétences.

⁽¹⁾ Zair. (T), *«La notion constitutionnelle de prééminence de la région»*, op.cit. P. 27.

⁽²⁾ Qazbir. (H), *«Les progrès de la régionalisation au Maroc»*, in Regourd. (S). Carles. (J). Guignard. (D), (ss.dir.de), Réformes et mutations des collectivités territoriales. GRALE. L'Harmattan. 2012. Paris. P. 529.

⁽³⁾ El Ouali. (A), *«Quel modèle de régionalisation pour le Maroc ?»*, in Régionalisation et statut d'autonomie régionale. REMALD. Série «Thèmes actuels», numéro spécial 71. 2011. P. 52.

⁽⁴⁾ Gohin. (O). (Avant-propos), in Olivier Gohin. Yves Gaudemet (ss.dir.de). La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 11.

⁽⁵⁾ Haddy. (M), *«Réflexion sur la région et le développement régional»*, op.cit. P. 98.

⁽⁶⁾ Badie. (B), *«Le développement politique»*. Economica. 3^e édition. Paris. 1984. P.134-213.

⁽⁷⁾ Deberre. (J.Ch), *«Décentralisation et développement local»*, op.cit. P. 46.

⁽⁸⁾ Lemone De Forges. (J.M), *«Subsidiarité et chef de file : Une nouvelle répartition des compétences ?»*, in La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 52.

⁽⁹⁾ Rouault. (M.C), *«l'intérêt communal»*...op. cit. P. 77.

⁽¹⁰⁾ Les articles 80, 78,77, respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. P. 6598, de la loi n°113-14...précitée. P. 6638, de la loi n°113-14...précitée. P. 6673.

⁽¹¹⁾ Moreau. (J), *«Administration régionale, départementale et municipale»*. DALLOZ-Mémento. 11^e édition. 1995. P. 178 et s.

⁽¹²⁾ Harsi. (A), *«La gouvernance locale au Maroc entre la décentralisation et la déconcentration»*. REMALD. Série «Thèmes actuels». n°46. 2004. P. 71.

Généralement, les missions des collectivités territoriales sont devenues nombreuses et parfois importantes et portent, globalement, sur tous les domaines qui touchent directement la vie des citoyens. Il s'agit des interventions économiques, et sociales, de l'aménagement du territoire, de la sécurité publique et, même, de la recherche scientifique que l'Etat et les autres personnes publiques sont tenus, aux termes des trois textes organiques, de respecter dans leurs programmes nationaux.

Pour ce qui est de la sécurité des populations locales de la tranquillité et de la salubrité publique, notamment, en matière de police administrative et de la circulation sur les voies communales, le rôle des communes s'est vu davantage conforté.⁽¹⁾

Concernant les interventions sociales, l'action sociale semble la facette la plus importante de ces interventions,⁽²⁾ puisque les aides sociales sous forme d'aides financières en faveur des personnes démunies, ne sont pas envisageables par les textes organiques. En effet, l'action en question vise à réserver aux collectivités territoriales la prise en charge des activités et services visant à assister les personnes en difficultés et ce malgré la nature *«complexe des actions sociales»*.⁽³⁾

Relativement aux interventions économiques, même si ces interventions ont, toujours, attiré *«des suspicions»*⁽⁴⁾ quant à leur consistance, les collectivités disposent d'un rôle économique que le législateur organique a essayé de propulser. Ainsi les présidents des conseils régionaux adoptent sous la supervision de ces derniers, le programme de développement régional, durant la première année des mandats de ces conseils.⁽⁵⁾

Les régions disposent, de ce fait, d'un rôle de premier plan dans le développement économique local en assurant des actions d'organisation, de suivi et de coordination en matière d'amélioration de l'attractivité de l'espace territorial et de sa compétitivité économique, ainsi que la prise des mesures et dispositifs facilitant l'environnement de l'entreprise et l'emplacement des activités économiques génératrices de richesse et d'emploi.⁽⁶⁾

Pour les autres collectivités territoriales, contrairement, à la préfecture ou à la province dont le rôle économique est complètement banalisé,⁽⁷⁾ la commune joue un rôle plus ou moins important en ce domaine en ceci que des dispositions ont été réservées au développement économique local, la promotion de l'emploi et l'engagement des actions nécessaires à la promotion des investissements privés.⁽⁸⁾

Les lois organiques ont même consacré un mécanisme de légitimation de la participation, certes limitée, des collectivités territoriales dans le domaine commercial. C'est le procédé relatif aux sociétés d'économie mixte locales (SEM). Même si le champ d'intervention de ces sociétés est clairement réduit en la matière, à cause du respect du principe de liberté du commerce et de

⁽¹⁾ L'article 100 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6678-6679.

⁽²⁾ L'article 94 de la loi organique n°111-14...précitée. P. 6600, souligne qu'en matière du développement social, la région s'occupe, notamment, de la promotion sociale, de l'habitat social, et de l'assistance sociale.

-L'article 79 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6638, indique que les préfectures et provinces assurent à titre propre, l'adoption et l'exécution des programmes pour lutter contre la pauvreté et la précarité. Les articles 86 et 89 de la même loi organique soulignent que les préfectures et les provinces assument une compétence partagée avec l'Etat en matière de qualification sociale dans les domaines éducatifs, sanitaires, et sportifs et en matière du développement social. P. 6639.

-L'article 87 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6675, spécifie que les communes ont compétence pour créer et gérer des centres dont les missions sont, essentiellement, à caractère social tels des centres d'abri sociaux et des centres féminins.

⁽³⁾ El Yaâgoubi. (M), Intervention lors de la soutenance de la thèse de doctorat *«Les collectivités territoriales et les politiques sociales»* soutenue par El Abbassi. (M) en 2015 à la Fsjes de salé.

⁽⁴⁾ Auby. (J.B). Auby. (J.F). Noguellou. (R), *«Droit des collectivités locales»*. PUF. Coll. *«Thémis-Droit public»*. 4^e édition mise à jour 2008. P. 234.

⁽⁵⁾ L'article 83 de la loi organique n°111-14...précitée. P. 6699.

⁽⁶⁾ Les articles 80, 81, 82 de la loi organique n°111-14...précitée. P. 6598.

⁽⁷⁾ V. à titre d'exemple l'article 86 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6639, qui prévoit seulement que la préfecture et la province assurent la promotion du monde rural dans les domaines des infrastructures et des équipements.

⁽⁸⁾ L'article 87 de la loi organique n°113-14...précitée. P. 6675.

l'industrie, ⁽¹⁾ il est appelé à couvrir une intervention souple et englobant toutes les compétences des collectivités territoriales. ⁽²⁾

En matière d'aménagement du territoire, la région se voit encore sa part s'accroître, puisqu'elle adopte le schéma régional de l'aménagement du territoire ⁽³⁾ auquel les autres collectivités territoriales doivent se conformer dans la mise en œuvre de leur politique locale d'aménagement de l'espace. Là encore, la mission des préfectures et provinces est, pour le moins, anecdotique, contrairement, à la commune à laquelle le législateur organique a réservé toute une rubrique portant sur l'urbanisme et l'aménagement du territoire. ⁽⁴⁾

Pour ce qui est des politiques de développement sectoriel dont la compétence de régulation appartient, toujours, à l'Etat, les missions des collectivités territoriales sont appelées à s'accroître. Ainsi, les domaines concernés sont le transport, ⁽⁵⁾ la formation continue et l'emploi, ⁽⁶⁾ la protection de l'environnement, ⁽⁷⁾ la sauvegarde du patrimoine, ⁽⁸⁾ la culture, ⁽⁹⁾ le sport et les loisirs, ⁽¹⁰⁾ l'hygiène, l'énergie, ⁽¹¹⁾ le tourisme ⁽¹²⁾ et la recherche scientifique ⁽¹³⁾ dont la contribution incombe seulement aux régions.

Le discours officiel reconnaît, pour sa part, la diversité et l'importance de ces nouvelles compétences en soulignant que *«les prochaines élections (...) seront décisives pour l'avenir du Maroc, surtout au regard des vastes compétences que la constitution et la loi réservent aux conseils des régions et aux autres collectivités locales»*. ⁽¹⁴⁾

Par ailleurs, la constitutionnalisation d'un pouvoir réglementaire local, nous apporte des éléments supplémentaires en renfort à cette diversité.

⁽¹⁾ Douence. (J.C), *«Le droit de l'action économique locale à l'épreuve du partenariat»*. In Partenariat public-privé et développement territorial. Revue d'économie financière. Publication de l'Association d'économie financière. 1995. P. 242.

⁽²⁾ Cette forme de gestion de services publics locaux a été adoptée par la commune urbaine de Kouribga dans un contrat avec une société espagnole pour équiper la ville en bus. Déclaration donnée à la chaîne de télévision 2M le 29.09.2015 par le président de la commune précitée.

⁽³⁾ L'article 88 de la loi organique n°111-14...précitée. P 6599.

⁽⁴⁾ L'article 85 de la loi organique n°113-14...précitée. P 6674.

⁽⁵⁾ Ce rôle incombe, principalement, aux communes, notamment, urbaines par l'organisation des services de transport urbain dans le cadre de délégation de service public ou des sociétés d'économie mixte, comme il incombe à la région à travers la préparation du schéma du transport dans le ressort territorial de la région. Voir les articles 81, 78, respectivement la loi organique n°111-14... précitée. P. 5698 et de la loi n°113-14...précitée. P 6673.

⁽⁶⁾ Il s'agit d'une compétence, essentiellement, régionale dans le domaine de la formation professionnelle la formation des élus et fonctionnaires des collectivités territoriales et l'emploi en termes d'équipement et du fonctionnement des établissements dont la région a la charge. Voir les articles 82, 86 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6598 et de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6639.

⁽⁷⁾ La contribution des collectivités territoriales portent sur la protection du milieu naturel et du patrimoine culturel, ainsi que la gestion des parcs naturels. Voir les articles 91, 82 de la loi organique n°111-14... précitée. P. 6600, l'article 86 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6639 et les articles 85,87 de la loi n°113-14...précitée. P. 6674-6675.

⁽⁸⁾ Là encore la part importante est réservée à la région surtout concernant la protection des monuments historiques. Voir les articles 91,87 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6600 et de la loi n°113-14...précitée. P 6675.

⁽⁹⁾ En ce domaine les compétences des trois catégories des collectivités territoriales sont variées et touchent, notamment, la création et le développement des équipements culturels comme les musées, l'art, la musique, les salles d'exposition, les salles de théâtre et les bibliothèques dont la gestion est confiée, principalement, à la commune. Voir les articles 91, 94, de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6600-6601-6598, l'article 79 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6638 et l'article 87 de la loi n°113-14...précitée. P. 6675.

⁽¹⁰⁾ Ce sont des domaines de compétences dont le rôle majeur est accordé à la commune par la création d'équipements sportifs comme les stades, centres de vacances d'estivage et de campements, et des centres de loisirs. Voir l'article 94 de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6601, l'article art 86 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6639 et les articles 78, 87 de la loi n°113-14...précitée. P 6673-6675.

⁽¹¹⁾ Ce secteur concerne, essentiellement, la distribution de l'électricité, et la réalisation et l'entretien des ouvrages hydrauliques notamment par les communes. Voir les articles 91, 94 de la loi organique n°111-14... précitée. p. P.6600, l'article 86, 89 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6639. Et l'article 83, 90 de la loi n°113-14...précitée. P 6674-6676.

⁽¹²⁾ Dont la promotion, selon le législateur organique, revient presque, exclusivement, à la région. Voir les articles 91. 82 de la loi organique n°111-14... précitée. P. 6600-6598 et l'article 87 de la loi n°113-14...précitée. P 6675.

⁽¹³⁾ L'article 91 de la loi organique n°111-14... précitée. p. p. 6600

⁽¹⁴⁾ Le Discours royal du 20 août 2015 adressé à la nation à l'occasion du soixante-deuxième anniversaire de la Révolution du Roi et du peuple. "Le Matin", n°15717 du 21 août 2015. P. 3.

La confirmation constitutionnelle des collectivités territoriales en tant que personnes morales de droit public qui gèrent démocratiquement leurs affaires,⁽¹⁾ laquelle implique implicitement une capacité réglementaire, combinée à la consécration d'un pouvoir réglementaire⁽²⁾ en leur faveur, consolide l'idée selon laquelle, leur compétence réglementaire générale et impersonnelle dans le domaine de leurs prérogatives écartée depuis toujours, ne pourra pas être, sous peine d'inconstitutionnalité, contredite par des dispositions législatives contraires.⁽³⁾

En réalité, la diversité en question n'exprime pas un pouvoir nouveau, mais elle peut, certainement, servir de base pour la jurisprudence constitutionnelle et administrative pour protéger le minimum de capacité normative dont disposent les collectivités territoriales. La pertinence de la nouvelle réforme territoriale est mesurée, de ce fait, paraphrasant J.B. Auby, par la *«première cession»*⁽⁴⁾ d'un pouvoir réglementaire au profit des collectivités territoriales.

Cela peut constituer une réelle stimulation de débats⁽⁵⁾ sur les variations de la capacité normative des collectivités territoriales qui peuvent conduire à une *«diversification des compétences normatives»*,⁽⁶⁾ en ceci que la constitutionnalisation dudit pouvoir permettra de concevoir, même théoriquement, une distinction entre, d'une part, le règlement détenu par le chef du gouvernement, et le règlement des collectivités territoriales et, d'autre part, celui qui sera pris par chaque collectivité territoriale.

Dans le prolongement, les présidents des conseils locaux bénéficient d'une compétence semblable à celle du chef du gouvernement, puisque les trois textes organiques disposent que l'administration et l'organisation des services desdits conseils, ainsi que la gestion de leurs personnels sont de la compétence de leurs présidents dont ils sont les chefs hiérarchiques.⁽⁷⁾ Il n'est pas niable donc, qu'un certain parallélisme avec les compétences étatiques est établi par le législateur organique.

Même la loi ne sortira pas grandie de ce *«risque»* de diversification au motif que les lois organiques relatives à la réforme territoriale renvoient à d'autres lois organiques et lois ordinaires dans pas mal de leurs dispositions.⁽⁸⁾ Cela impliquera, en principe, l'abandon du dogme de *«bloc des lois et règlements»* avancé par le doyen M. Hauriou.⁽⁹⁾ Au delà de l'inconstitutionnalité soulevée de ces renvois, puisque seule la constitution peut y procéder,⁽¹⁰⁾ et des controverses et complexités, déjà présentes, que ces renvois aggraveront au plan de l'exercice des compétences,⁽¹¹⁾ la diversification des lois est là, elles est devenue une réalité.

Toujours est-il que ces efforts apparents ne sont pas en mesure de changer, fondamentalement, l'architecture classique de l'exercice et de l'aménagement verticaux du pouvoir.

II. La portée de la consécration de la notion de l'«organisation décentralisée» du Royaume

La portée, visiblement, symbolique de l'«organisation décentralisée» (A), est tempérée par des adaptations majeures (B).

⁽¹⁾ Article 135 alinéa 2 de la constitution.

⁽²⁾ L'article 140 alinéa 2 de la constitution et les articles 102, 96 et 95 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. P. 6602, de la loi n°113-14... précitée. P. 6641, de la loi n°113-14... précitée. P. 6677.

⁽³⁾ El Yaâgoubi. (M), *«Le pouvoir réglementaire local (article 140 alinéa 2 de la constitution)»*. REMALD. «Thèmes actuels». n°82. 213. P. 313 et s. Du même auteur. *«Les fondements constitutionnels de la décentralisation...»*, op.cit. P. 74.

⁽⁴⁾ Auby. (J.B), *«La répartition des compétences»*. La revue administrative. PUF. n°212. Mars-avril 1983. PP. 177.

⁽⁵⁾ Auby. (J.B), *«La décentralisation et le droit»*...op. cit, 2006. P. 60.

⁽⁶⁾ Delvolvé. (P). *«La révision du titre XII : L'apport au droit administratif»*...op. cit. P. 155.

⁽⁷⁾ Les articles 103, 97 et 96 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. P. 6602, de la loi organique n°112-14... précitée. P. 664, de la loi n°113-14... précitée. P. 6678.

⁽⁸⁾ V. à titre d'exemple, les articles 53, 57,81,85,91,111,126,135,143,154,156,190,200,209,217 de la loi n°113-14...précitée.

⁽⁹⁾ Delvolvé. (P). *«La révision du titre XII : L'apport au droit administratif»*...op. cit. P. 163.

⁽¹⁰⁾ V. la correspondance des présidents des conseils des régions adressée le 19.09. 2014 au ministre de l'intérieur, dans laquelle en plus de la dénonciation de la pesanteur du contrôle administratif, attirent l'attention sur l'inconstitutionnalité patente de la loi organique n°111-14 relatives aux régions qui renvoient dans beaucoup de dispositions à des lois organiques, alors que cette tâche revient au pouvoir constituant. Le journal <<Assabah>>, n°4487 du 19.09.2014. p. 3.

⁽¹¹⁾ Delvolvé. (P). *«La révision du titre XII : L'apport au droit administratif»*...op. cit. P. 163.

La portée symbolique de la notion de l'«organisation décentralisée» du Royaume.

Provoquer un débat sur la teneur de cette notion ne doit pas nous prêter à un enthousiasme évident, au contraire, il doit être mesuré au motif qu'elle doit être placée dans le cadre d'un Etat unitaire dont les modalités d'organisation sont réaménagées, ⁽¹⁾ mais d'une manière, foncièrement, superficielle, tant au plan des méthodes (1) qu'au plan des compétences (2).

A.1. Au niveau des méthodes.

La réforme constitutionnelle dans son volet décentralisateur a été complétée par la promulgation de trois textes organiques. Toujours est-il que la connotation administrative de la réforme est, de ce fait, de mise et reçoit, assurément, une consolidation et ce à plusieurs égards ;

A.1.1. Une subsidiarité au contenu juridique incertain.

Etymologiquement, le principe de subsidiarité renferme en lui-même le germe de son insuffisance. Il est dérivé du mot latin *subsidium*, qui signifie : les troupes de réserve. ⁽²⁾ Le caractère accessoire de la conception qui le fonde ne dérange, donc, personne en termes de pouvoir, ⁽³⁾ pour la simple raison que ce qui est subsidiaire est tout le temps secondaire. ⁽⁴⁾

Si en vertu du principe de subsidiarité, les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent le mieux être mises en œuvre à leur échelon, les termes «*vocation*» et «*mieux être*» ont un caractère, visiblement, évasif et ne facilitent pas l'acceptation de la juridicité de ce principe. ⁽⁵⁾

En effet, la doctrine clarifie que ce principe qui a forcé l'admiration de nombre de commentateurs, «*n'en reste pas moins rebelle à sa traduction en norme ou en normes, parce qu'il concerne l'appréciation de limites fluctuantes plus qu'il ne porte sur les actes*». ⁽⁶⁾ Il n'est qu'un moyen d'aide donnant au législateur la possibilité pour répartir les compétences.

L'outil qu'il prétend mettre en place, ne peut acquérir cette consistance juridique lui permettant de concevoir une séparation stricte entre les actions des différentes échelles territoriales agissant sur le même espace social ⁽⁷⁾, par nature, complexe.

Le principe de subsidiarité conférant à une collectivité territoriale la pratique d'une compétence qui peut être mieux mise en œuvre à son échelon ne signifie pas *de facto* que la cour constitutionnelle peut exercer un contrôle sur l'appréciation du législateur qui décidera d'attribuer telle ou telle compétence à un niveau territorial au détriment d'un autre. ⁽⁸⁾

Cependant, la subsidiarité peut s'imposer pour une mesure de déconcentration dans un cas où il s'est avéré qu'une compétence serait, contrairement au représentant de l'Etat, mieux assumée par la commune ou la région. ⁽⁹⁾

D'ailleurs le conseil constitutionnel français a confirmé l'imprécision juridique de ce principe en tenant à spécifier qu'il «*résulte de la généralité des termes retenus par le constituant que le choix du législateur d'attribuer une compétence à l'Etat plutôt qu'à une collectivité territoriale ne pourrait être remis en cause, sur le fondement de cette disposition, que s'il était manifeste qu'en égard à ses caractéristiques et aux intérêts concernés, cette compétence pouvait être mieux exercée par une collectivité territoriale*». ⁽¹⁰⁾

⁽¹⁾ Gohin. (O). (Avant-propos)...op. cit. P. 9.

⁽²⁾ Berger. (F), «*Le principe de subsidiarité en droit communautaire*». LPA. n°79. 1992. Cite par Doat. (M), «*Recherches sur la notion de collectivité locale...*», op. cit. P. 137. 138.

⁽³⁾ Ibid. P. 139.

⁽⁴⁾ Pontier. (J.M), «*La subsidiarité en droit administratif*»...op. cit. P.1516-1517.

⁽⁵⁾ Gohin (O), «*La révision du titre XII : Pouvoir constituant et jurisprudence constitutionnelle*», in La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 40.

⁽⁶⁾ Millon-Delsol.(C), «*L'Etat subsidiaire*». Léviathan. 1992. Cité par Doat. (M), «*Recherches sur la notion de collectivité locale en droit administratif français*», op. cit. P. 192 et s.

⁽⁷⁾ Ibid. P. 143.

⁽⁸⁾ Marcou. (G), «*Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat ?*», in Réforme de la décentralisation, réforme de l'Etat, régions et villes en Europe. Annuaire des collectivités locales. CNRS Editions. 2004. P. 243.

⁽⁹⁾ Ibid. P. 237.

⁽¹⁰⁾ Cons.const, n°2005-516 DC du 7 juillet 2005 sur la loi de programme fixant les orientations de la politique énergétique.

D'autre part, l'opinion selon la quelle cette formule (les collectivités territoriales ont vocation à prendre les décisions pour l'ensemble des compétences qui peuvent être mieux mises en œuvre à leur échelon) peut être vue à la fois comme substitut et prolongement de la clause générale de compétence ⁽¹⁾ est difficilement soutenue, au motif que la subsidiarité est plutôt un outil de détermination descendante des compétences locales et fait, donc, obstacle à la détermination par les collectivités territoriales elles-mêmes de certaines sphères d'interventions propres. ⁽²⁾

La doctrine a considéré, judicieusement, que ce principe s'apparente plus à une notion «*managériale*»⁽³⁾ et de «*bonne gouvernance*»⁽⁴⁾ qu'à un principe juridique capable de fonder une base formelle solide à une idoine répartition des compétences.

De cet état de la question, le principe de subsidiarité recèle un paradoxe en ce qu'il est, à la fois, un principe sans contenu juridique précis et un instrument dont les origines philosophiques et religieuses expliquent sa flexibilité et sa malléabilité en droit positif. ⁽⁵⁾

A.1.2. La précarité de la différenciation.

L'instauration d'un principe de différenciation par le législateur en tant que méthode de partage et de transfert des compétences de l'Etat vers les collectivités territoriales, ne doit pas être vantée de toutes les vertus comme des raccourcis de langage peuvent le donner à penser en ce sens que la diversité théorique des contextes et du contenu normatif est nécessairement, circonscrite territorialement. ⁽⁶⁾

Une acceptation d'une territorialisation du droit, comme conséquence du principe de différenciation, ne prête à l'admission que d'un droit local territorialisé et non personnalisé. ⁽⁷⁾ Dans l'état actuel du droit de la décentralisation au Maroc, l'«*organisation décentralisée*» ne peut être assortie que de quelques aménagements à l'uniformité de ce droit.

Il ne peut s'agir, donc, sauf à envisager une autorisation constitutionnelle, que de certains aménagements édictés en vertu de la différenciation prévue par le législateur et non pas d'aménagements normatifs personnalisés c'est-à-dire authentifiés et authentiques une fois décidés pour le compte de la collectivité territoriale en question.

Il semble, de ce fait, que dans notre système unitaire, la théorie de H. Kelsen a pris le devant sur celle de Ch. Eisenmann dans le cadre de la relation dialectique : centralisation-décentralisation. En effet, Kelsen affirme que la normativité d'un acte est appréciée par rapport à l'espace territorial qui l'édicte, tandis que Eisenmann pense que la normativité de l'acte se vérifie eu égard à la personne qui l'émet. ⁽⁸⁾

A.1.3. Les contraintes de l'application de la prééminence.

La prééminence a été mal traduite par les nouvelles lois organiques, car comment parler de prééminence alors que les autres collectivités sont elles aussi organisées par des lois organiques. ⁽⁹⁾

Au plan pratique, la mise en œuvre de cette règle se verra soumise à plusieurs contraintes, notamment, l'hétérogénéité des domaines d'interventions locaux, le déséquilibre des moyens financiers et humains qui font que le conseil régional, se confrontera à de véritables problèmes de

⁽¹⁾ Piron. (M), «*L'équilibre territorial des pouvoirs*». Rapport d'information pour la commission des lois du Sénat. 2006.

² Long. (M), «*Les enjeux juridiques : Clause générale de compétence et intérêt public local*», in Kada. (N) (ss.dir.de), L'intérêt public local : Regards croisés sur une notion juridique incertaine. PUG (Presses universitaires de Grenoble). CERDAP (Centre d'Etudes et de Recherches sur l'Histoire, le Droit et l'Administration Publique). 2009. P. 36.

⁽³⁾ Lemone De Forges. (J.M), «*Subsidiarité et chef de file...*». Op. cit. P. 49.

⁽⁴⁾ Brisson. (J.F), «*Les nouvelles clés constitutionnelles de répartition matérielle des compétences entre l'Etat et les collectivités locales*». AJDA. 2003. P. 529.

⁽⁵⁾ Clouzet. (L), «*Recherche sur la substitution en droit administratif français*». Thèse. Université Montpellier I. 2010. DALLOZ. Nouvelle Bibliothèque de Thèses. Vol. 113. 2012.p. 497-498.

⁽⁶⁾ Guignard. (D), «*La notion de l'uniformité en public français*». Thèse. Université des sciences sociales Toulouse I. DALLOZ. Nouvelle Bibliothèque de Thèses. 2002. P. 122.

⁽⁷⁾ Weber. (F), «*Unité de l'Etat et diversité régionale en droit administratif français*». Thèse. Université de Nancy 1997. P. 186 et s.

⁽⁸⁾ Thalineau. (J), «*Essai sur la centralisation et la décentralisation : Réflexions à partir de la théorie de Ch. Eisenmann*». Thèse. Université François Rabelais-TOURS. 1994. P. 34-64.

⁽⁹⁾ Ziani. (B), «*L'impact de la nouvelle réforme territoriale sur les administrations centrales*», in La nouvelle réforme territoriale au Maroc : Enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre. Table ronde co-organisée par l'ENA et la REMALD à Rabat le 5 juin 2015.

nature à déformer et à vider de sens, son rôle de regroupement des collectivités provinciales, préfectorales et communales autour de projets prioritaires et communs.

Au surplus, l'on remarque une sorte d'encadrement par la constitution de l'exercice de la prééminence qui s'explique par le souci de respecter les compétences propres des collectivités territoriales.⁽¹⁾ La rédaction de cet article démontre cette préoccupation en ce sens qu'il a tenu à rappeler, dès le début, que dans l'exercice des compétences dévolues à chaque collectivité, aucune collectivité ne peut exercer une tutelle sur une autre.⁽²⁾

Le constituant a tenu, subseqüemment, à encadrer cette règle à travers le rappel du principe de l'égalité entre les collectivités territoriales en droit administratif marocain. Des lors, est confirmé le constat selon lequel, l'«*organisation décentralisée*» s'inscrit, toujours, dans cet ensemble des matières étudiées par le droit administratif.

A.2. Au niveau des compétences

Malgré les efforts apparents du législateur organique pour préciser les compétences des collectivités territoriales, le problème de l'ambiguïté des termes et leur généralité subsiste⁽³⁾ (promotion, développement, participation, action...). De ce fait, il y a tout lieu de parler de l'existence de «*domaines de compétences*»⁽⁴⁾ plutôt que de «*compétences propres*». Généralement, les dévolutions des compétences paraissent poursuivre celles effectuées par la charte communale de 2002 et la loi 47-96 sur la région.

La mission de «*la promotion*» du tourisme⁽⁵⁾ dévolue à la région, ainsi que celle portant sur la culture et sur les matières sociales ne sont que des exemples parmi bien d'autres de cette frappante généralité des termes utilisés en ce sens que pour les matières sociales, à titre d'exemple, on ne précise pas si ces matières portent sur la délivrance des informations nécessaires sur les personnes en difficulté, ou sur la délivrance de prestations à leur profit.

Par là-même, une complexification est engendrée par la continuelle problématique de l'interférence des compétences. la région et la commune sont appelées à intervenir dans des matières semblables comme l'encouragement et le soutien aux entreprises,⁽⁶⁾ l'emploi⁽⁷⁾ et la culture⁽⁸⁾ dont la nature trop complexe ne fait qu'«*aggraver les blessures*»⁽⁹⁾ des spécialistes du droit administratif et des décideurs s'agissant de l'épineuse tâche de répartition des compétences qui s'annonce, presque, insurmontable au fil des réformes.

La doctrine avait déjà rappelé que la généralité des compétences régionales prévues par la loi organique relative aux régions, ne s'accommode plus ou s'accommode mal avec le nouveau concept de la régionalisation avancée⁽¹⁰⁾ et démontre, par la même, la limite de l'intervention matérielle du législateur en matière de réformes (faiblesse des propositions de projets de lois par les parlementaires, formation modeste des intéressés...).⁽¹¹⁾

⁽¹⁾ L'article 143, alinéa 2 de la constitution.

⁽²⁾ L'article 143, alinéa 1 de la constitution.

⁽³⁾ Harsi. (A), «*Lecture analytique de la loi organique relative à la région*», in La nouvelle réforme territoriale au Maroc : Enjeux actuels et futurs de la mise en œuvre. Table ronde co-organisée par l'ENA et la REMALD à Rabat le 5 juin 2015.

⁽⁴⁾ El Yaâgoubi . (M), «*Les grandes nouveautés...*» ...op. cit.

⁽⁵⁾ L'article 91 de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6600.

⁽⁶⁾ Les articles 82, 87 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. P.6598. Article 83, 90 de la loi n°113-14...précitée. P. 6675.

⁽⁷⁾ Ibidem.

⁽⁸⁾ Les articles 82,87 respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. P. P.6598. Article 83, 90 de la loi n°113-14...précitée. P. 6675

⁽⁹⁾ Ibidem.

⁽¹⁰⁾ El Yaâgoubi . (M), «*Les grandes nouveautés...*», op. cit.

⁽¹¹⁾ Ziani. (B), «*L'impact de la nouvelle réforme territorial sur les administrations centrales*» ...op. cit.

⁽¹²⁾ Naciri. (K), «*Le parlement sur le crâne de la production législative quantitative*», in L'expérience parlementaire au Maroc. Editions Toubkal. 1985. P 113 et s. Lyazidi. (K), «*Les limites des réformes législatives*», in Mélanges en hommage au professeur Mohamed Jalal Essaid. Coll. Réforme du Droit et Développement Socio-économique. Tome I. 2^e édition. Imprimerie Annajah A Ijadida. Casablanca. 2010. P. 13.

Le résultat est que la décentralisation se renferme dans une simple réalité «*institutionnelle*. [Le] droit [de la décentralisation] *organisant l'autonomie électorale des autorités locales, mais sans pouvoir leur assurer l'intangibilité des règles de compétences*»⁽¹⁾.

En effet, pour ce qui est de la capacité normative des collectivités territoriales, le pouvoir réglementaire local, corollaire de la libre administration,⁽²⁾ est dépourvu de garanties constitutionnelles concrètes. La constitution ne parle que d'un pouvoir réglementaire⁽³⁾. Si la jurisprudence marocaine reconnaît une certaine compétence pour les services afin d'assurer leur organisation interne, même, en l'absence d'un texte exprès,⁽⁴⁾ solution qui peut être transposée au cas des conseils locaux, aucune mention directe n'est prévue par elle sur les contours de la capacité réglementaire desdits conseils.⁽⁵⁾

Le pouvoir réglementaire tout comme les autres expressions : «*organisation décentralisée*», «*subsidiarité*» «*libre administration*», «*gestion démocratique*», «*prééminence*», ne renferment pas d'«*obligation de conduite précise et risquent de laisser les pouvoirs publics libres de leur politique*».⁽⁶⁾

Corrélativement à ses tentatives de précision et d'élargissement des compétences, et malgré l'officialisation de la juridictionnalisation du contrôle pour tous les conflits pouvant naître entre les collectivités territoriales et l'autorité chargée du contrôle administratif,⁽⁷⁾ le législateur maintient la lourdeur du contrôle dans sa phase administrative.

En témoignage la survie du procédé de visa pour toutes les décisions des présidents des conseils locaux et leurs délibérations ayant des incidences financières.⁽⁸⁾ Une telle attitude prouve, sans équivoque, que le législateur entend délibérément, cantonner les libertés locales dans un champ administratif réduit.

Le contrôle administratif est, constamment, de la compétence du représentant de l'Etat, avec un renforcement apparent, même dans sa phase juridictionnelle en ceci que le déferé gubernatorial est, exclusivement, accordé au wali ou gouverneur ou à l'autorité gouvernementale chargée de l'intérieur, d'autant plus que la doctrine a déjà exprimé ses appréhensions quant à une recentralisation par la justice administrative,⁽⁹⁾ surtout que la notion de l'«*organisation décentralisée*» implique, comme il a été signalé *supra*, une certaine ouverture qui peut présenter des menaces pour l'unité de l'Etat. L'on est amené à dire qu'il s'agit d'une mention «*inutilement*»⁽¹⁰⁾ inscrite dans le marbre constitutionnel et que le sur mesure trouve, encore, un terrain fertile d'application en matière de décentralisation.

⁽¹⁾ Faure. (B), «*Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales doit-il rester précaire ?*» in Gohin. O. Gaudemet. Y (ss.dir.de). La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 61.

⁽²⁾ Elle aussi, la libre administration paraît bien, en plus de sa dimension administrative, un simple principe de bonne gouvernance. Elle est rangée par l'article 136 de la constitution aux côtés d'autres principes dont l'appartenance aux mesures de bonne gouvernance est à ne pas démontrer. La même constatation peut être déduite des articles 243, 213, 269, respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. 6622, de la loi organique n°112-14... précitée. p. 6657, de la loi n°113-14... précitée. p. 66705.

⁽³⁾ El Yaâgoubi. (M), «*Le pouvoir réglementaire local au Maroc...*». Op. cit. p. 3313 et s. Olivier Gohin, «*La révision du titre XII : Pouvoir constituant...*»...op. cit. P. 30.

⁽⁴⁾ CSA, 17/04/1961. El Hihi Mohamed. R, p. 56. Cité par El Yaâgoubi. (M), «*Le pouvoir réglementaire local au Maroc...*», op. cit. p. 313 et s.

⁽⁵⁾ *Ibidem*. Lazaar . (M), «*Réflexions sur la libre administration des collectivités territoriales*», in La régionalisation avancée : fondements et principes constitutionnels. Etudes sélectionnées et documents. REMALD. Coll. «*Thèmes actuels*», numéro 93. 1^{er} édition. 2015. P. 153-157. Revue «*Al Manara pour les études juridiques et administratives*», n°10. Juillet 2015. P. 17-20.

⁽⁶⁾ Faure. (B), «*Le pouvoir réglementaire des collectivités territoriales...*», op. cit. P. 58-59.

⁽⁷⁾ V. notamment les articles 112, 106, 115, respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. p. P.6603. Article 86, 89 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6641. Article 83, 90 de la loi n°113-14...précitée. P. 6681

⁽⁸⁾ V. notamment les articles 115,109, 118, respectivement de la loi organique n°111-14... précitée. P.6604. Article 86, 89 de la loi organique n°112-14...précitée. P. 6642. Article 83, 90 de la loi n°113-14...précitée. P. 6682.

⁽⁹⁾ Caillousse. (J), «*Le savoir juridique à l'épreuve de la décentralisation*», in Annuaire des collectivités locales, Vol. 8. 1988. pp. 5-31.

⁽¹⁰⁾ Gaudmet. (Y), «*Le représentant de l'Etat*», in Gaudmet. (Y). Gohin. (O). (ss.dir.de), La République décentralisée. LGDJ. Editions PANTHEON-ASSAS. 2004. P. 88.

La nouveauté de la consécration de l'«*organisation décentralisée*» ne l'est à vrai dire, qu'au niveau de la forme, puisque qu'au fond, la décentralisation existait antérieurement à la constitution de 2011. La notion de «*gestion démocratique*» qu'on a préféré, apparemment, au terme «*décentralisation*»⁽¹⁾, et l'article 101 de la constitution de 1996 qui indique que «*les collectivités locales sont les communes, les préfectures et provinces et les régions*» font référence, indirectement, à la décentralisation.

La constitutionnalisation de cette notion ne fait, en réalité, qu'«*explicitier et renforcer un principe préexistant et compléter les types de collectivités reconnus par la constitution*».⁽²⁾

Des adaptations majeures

Au delà des considérations liées à l'uniformité de la législation et de la réglementation portant sur le droit de la décentralisation, la constitutionnalisation de l'«*organisation décentralisée*» du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée, reflète, néanmoins, «*la prise de conscience d'une diversité du territoire*».⁽³⁾

Cependant, la notion de la régionalisation avancée prête à confusion. L'on ne sait pas s'il s'agit d'un simple renforcement du pouvoir local par un élargissement des compétences, ou d'un acheminement vers un modèle d'Etat régional avec des pouvoirs législatifs et une capacité normative autonome.⁽⁴⁾

Cette dernière hypothèse n'est, certes, imaginable que pour les provinces du sud, au point que d'aucuns parlent du projet d'autonomie marocain comme modèle pour les autres pays d'Afrique où de tensions similaires trouvent terrain.⁽⁵⁾ Ainsi ce projet répond aux exigences démocratiques en ce sens que les organes de décision sont désignés démocratiquement, et que la reconnaissance de la collectivité autonome de la région du Sahara est assortie de droits assez spécifiques.⁽⁶⁾

L'hypothèse d'une éventuelle combinaison d'un statut de droit commun des collectivités territoriales et d'un statut spécial dicté par la situation assez particulière des provinces du sud, a été qualifiée d'«*inconcevable*»⁽⁷⁾ par la doctrine. En effet, cette possibilité exige, au préalable, une révision constitutionnelle.

D'ici là, un réel apprentissage de l'exercice d'une autonomie avancée est permis au travers la méthode de l'expérimentation.⁽⁸⁾ Par là-même, l'on ne peut que regretter la suppression de cette méthode expérimentale de la première mouture du projet de loi organique relatif aux régions qui prévoyait dans l'article 109 que «*(...) comme il est possible, à titre d'expérimentation et pendant une durée déterminée, de transmettre des compétences d'une façon différenciée, à l'une des régions ou certaines d'entre elles*».

Le procédé est, certes, emprunté à la constitution française dans son article 72 alinéa 3 qui spécifie que «*dans les conditions prévues par une loi organique, et sauf lorsque sont en cause les conditions essentielles d'exercice d'une liberté publique ou d'un droit constitutionnellement garanti, les collectivités territoriales ou leurs groupements peuvent selon le cas, ou lorsque la loi ou le*

⁽¹⁾ El Yaâgoubi. (M), «*La notion constitutionnelle de gestion démocratique des collectivités locales à la lumière des idées d'élection et de représentation*», in *Réflexion sur la démocratie locale au Maroc*. Imprimerie El Maarif Al Jadida. Rabat. 2007. PP. 53-60.

⁽²⁾ Delvolvé. (P). «*La révision du titre XII : L'apport au droit administratif*», op. cit. P. 153.

⁽³⁾ Guignard. (D), «*La notion de l'uniformité en public français*», op. cit. P. 121.

⁽⁴⁾ Shimi. (M), «*La portée de la régionalisation au Maroc*». Récupéré du site internet du journal «*Maroc hebdo*» : www.marochedo.presse.ma.

⁽⁵⁾ Qazbir. (H), «*Les progrès de la régionalisation au Maroc*», op. cit. P. 540-542.

⁽⁶⁾ Robert. (J.Ch), «*Le projet de région autonome du Sahara au regard de la charte européenne de l'autonomie régionale*». In *Le statut d'autonomie régionale en droit comparé*. REMALD. Série «*Thèmes actuels*», n°63. 2009. P. 84.

⁽⁷⁾ Rousset. (M), «*Le projet marocain de régionalisation : quelle autonomie pour quelle région*», in *Régionalisation et statut d'autonomie régionale*. REMALD. Série «*Thèmes actuels*», numéro spécial 71. 2011. P. 34.

⁽⁸⁾ *Ibid*. P. 35.

règlement l'a prévu, déroger à titre expérimental et pour un objet et une durée limitée, aux dispositions législatives ou réglementaires qui régissent l'exercice de leurs compétences».⁽¹⁾

L'expérimentation aurait pu permettre aux élus régionaux d'acquérir un réel apprentissage de l'exercice normatif, d'autant plus qu'elle aurait pu constituer une garantie supplémentaire au pouvoir réglementaire local vis-à-vis de la compétence de principe du pouvoir exécutif détenu par le chef du gouvernement.⁽²⁾

L'élévation au rang constitutionnel du concept de la régionalisation avancée, et la suppression, de l'autre côté, d'une capacité d'expérimentation en faveur des régions, dénotent que le constituant marocain entend, même, partiellement, rompre avec cette habitude centralisatrice fort préjudiciable à l'affermissement d'une décentralisation authentique, attitude, visiblement, différente de celle du législateur qui affiche, toujours, il est vrai, la volonté de ne faire de la démocratie locale, qu'*«une démocratie administrative»*.⁽³⁾

Cette remarque nous rappelle, par conséquent, le constat déduit par le maître G. Vedel qui pour illustrer les prises de positions par le pouvoir constituant et le pouvoir exécutif, avait parlé d'une *«discontinuité constitutionnelle [et d'une] continuité administrative»* défendue par le juge.⁽⁴⁾ L'explication est que les autorités centrales sont préoccupées, en permanence, par la stabilité du cadre régional qui devra servir, mais aussi encadrer *«la représentation politique de la population régionale»*.⁽⁵⁾

Néanmoins, ce genre d'appréhensions est infondé et ce à un triple titre ;

D'emblée, il n'est pas niable de constater, facilement, que le droit de la décentralisation au Maroc est arrimé, pour une partie non négligeable, au droit de la décentralisation en France,⁽⁶⁾ notamment, le principe de subsidiarité, la libre administration etc..., alors pourquoi sauter l'expérimentation ? D'ailleurs, F. Rouvillois spécifie, éloquentement, qu'*«en fait, il faudra attendre la révision du 28 mars 2003 pour voir la France redevenir, sur ce plan, un exemple attractif que l'on cite, côté marocain, comme modèle plausible»*.⁽⁷⁾

D'autre part, l'expérimentation n'est, aucunement, en mesure de constituer une source d'inquiétude pour l'unité de l'Etat et son uniformité⁽⁸⁾ juridique en ceci qu'elle serait entourée de plusieurs limites qui sont, en même temps, des garanties pour cette uniformité. L'on a déjà signalé que l'expérimentation est limitée dans son objet et dans sa durée.

Le troisième titre a trait à la réplique du Roi, en réaction à la proposition de la CCR (Commission consultative sur la régionalisation) d'inscrire les nouvelles réformes relatives à la régionalisation avancée au moyen d'une loi, que le Maroc est, suffisamment, mûri pour prévoir une réforme constitutionnelle à ce niveau.⁽⁹⁾ Une réplique semblable s'impose pour l'expérimentation qui n'aurait pu être qu'un simple aspect parmi ceux de la régionalisation avancée.

Nous sommes, sûrement, devant un modèle de régionalisation avancée très en retrait par rapport à l'aménagement institutionnel proposé pour les provinces du sud qui répond, incontestablement, aux exigences de spécificité et de diversité auxquelles prête l'*«organisation décentralisée»*.

⁽¹⁾ La loi constitutionnelle du 28 mars 2003...*op. cit.*

⁽²⁾ Les articles 89 et 90 de la constitution.

⁽³⁾ El Yaagoubi.(M), *«Les fondements constitutionnels de la décentralisation...»*. *Op. cit.* P. 53.

⁽⁴⁾ Vedel. (G), *«discontinuité constitutionnelle et continuité administrative : rôle du juge»*. 1974. Cité par Delvolvé. (P). *«La révision du titre XII : L'apport au droit administratif»*, *op. cit.* P. 153.

⁽⁵⁾ Rousset. (M), *«Le projet marocain de régionalisation...»*, *op. cit.* P. 37.

⁽⁶⁾ Farissi. (M), *«l'ineffectivité du droit administratif français au Maroc : mythe ou réalité»*. Thèse. Université de Perpignan Via Domitia. Année universitaire 2008-2009. P. 69 et s.

⁽⁷⁾ Rouvillois. (F), *«La régionalisation marocaine et les modèles étrangers»*, in Régionalisation et statut d'autonomie régionale. REMALD. Série «Thèmes actuels», numéro spécial 71. 2011. P. 72.

⁽⁸⁾ Guignard. (D), *«La notion de l'uniformité en public français»*, *op. cit.* P. 121.

⁽⁹⁾ Discours royal du 9 mars 2011, in *«Rapport de la commission consultative de la régionalisation sur la régionalisation avancée»*. Publications de la REMALD. Coll. «Textes et documents». 1^{re} édition. 2011. P. 21.

En effet, le PAM (le projet d'autonomie marocain) déroge au droit commun de la décentralisation, en indiquant que *«les populations du Sahara géreront elles-mêmes et démocratiquement leurs affaires à travers des organes législatifs et exécutifs»*. Il n'y a pas lieu d'analyser à ce stade les contours du PAM, mais de l'évoquer comme la concrétisation pratique et solennelle de l'existence de statuts particuliers et d'une diversité territoriale.

Cet état de choses confirme une réalité politique selon laquelle, *«l'autonomie est indissociable de la dépendance»*⁽¹⁾ et qu'elle est un choix politique des plus solides pour garantir la cohabitation des peuples que l'*«organisation décentralisée»* facilite dans un cadre d'unité territoriale. C'est ainsi que l'*«autonomie»*, terme qui a constitué la bête noire de l'Etat-nation pendant une durée presque de trois siècles, commence à avoir un regain d'intérêt pour celui-ci.⁽²⁾ Par l'adoption du PAM, le pays progresse, incontestablement, vers un espace pluriel et diversifié de son territoire.

De conclure, si la décentralisation ne rencontre pas l'unanimité, et si elle ne s'apparente pas à un quelconque désengagement de l'Etat ou quelconque forme de régionalisme,⁽³⁾ les contraintes de nature politique imposées par l'ouverture aux grands vents du PAM et aux directives des bailleurs de fonds attisées par la concurrence que connaît le marché mondial ne peuvent que nous amarrer, obligatoirement, au changement de l'architecture classique des relations Etat-collectivités territoriales, donc, au train du progrès.

⁽¹⁾ Zachee. (Ake-Akre), *«L'autonomie et la généralisation de la démocratie au Maroc»*. In Le statut d'autonomie régionale en droit comparé. REMALD. Série «Thèmes actuels», n°63. 2009. P. 56-57.

⁽²⁾ Hertzog. (R), *«L'autonomie en droit : trop de sens, trop peu de significations»*, in Mélanges en l'honneur de Paule Amselek. 2005. Cité par Bouzbaâ. (A), *«L'autonomie est-elle une forme de d'autodétermination ?»*, In Le statut d'autonomie régionale en droit comparé. REMALD. Série «Thèmes actuels», n°63. 2009. P. 56-57.

⁽³⁾ Marcou. (G), *«Décentralisation: Quelle théorie de l'Etat ?»*, op. cit. P. 237.

L'idée de transparence dans la loi organique relative à l'organisation communale

Rachid Bouanani
Doctorant à la faculté de droit
Université Mohamed V-Rabat

Juxtaposer la transparence à l'action des élus locaux, c'est dédier à la démocratie locale toutes ses significations.

D'une manière générale la transparence correspond à l'ouverture des processus et des décisions internes à une organisation à des tiers qu'ils soient ou non impliqués dans celle-ci. Elle repose sur un droit non négociable qui est le droit de savoir.

La transparence étant un concept très large et s'appliquant à de nombreux domaines, il convient de préciser les types de transparence qui s'appliquent au niveau de l'administration ¹:

-La transparence documentaire : implique l'accès à l'information détenue ou colligée par l'administration soit en lien avec une personne, soit de manière générale.

-La transparence comptable et budgétaire : sert à mettre en rapport l'origine des fonds et leur usage dans le cadre de l'action publique, de manière administrative via la production et le dépôt officiels des informations financières aux autorités politiques.

-La transparence de l'action et des responsabilités administratives : qui impose que l'administration soit apte à faire connaître et à expliquer le sens de ses décisions et de ses actions ainsi que de soumettre les fonctionnaires et l'ensemble de l'administration à leurs obligations.

La mise en œuvre de la transparence offre à l'administré la possibilité d'assimiler la logique qui commande les actes administratifs .Le but ainsi recherché est l'adhésion active du public et sa familiarisation avec le travail de l'administration.

En effet, « En dotant les administrés de ressources informationnelles nouvelles, dont ils peuvent tirer profit, la transparence redessine quelques-uns des traits essentiels de la personnalité bureaucratique et annonce un autre mode de communication avec le public ; elle peut dès lors être un moyen d'ouverture, moins directe et moins immédiate, mais sans doute plus profonde et plus durable »².

Ce constat est davantage perceptible au niveau des communes, car perçue comme le berceau de l'ancrage de la démocratie participative ³, la commune marocaine tente de tisser des liens permanents et étroits avec le citoyen. Sa proximité et le caractère électif des organes sont pour autant des facteurs de renforcement de cette tendance.

En vertu des textes qui l'organisent la commune est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Ce statut sera consacré très tôt par la première constitution du royaume de 1962, qui affirme l'élection de ses organes ainsi que sa gestion démocratique .⁴

La reconnaissance de la personnalité morale permet aux autorités décentralisées de gérer de façon autonome les affaires locales.

En d'autres termes, elle permet la concrétisation de la personnalité locale puisque la collectivité décentralisée possède désormais un

1 M. Pasquier et J.Patrick Villeneuve, Transparence et accès à l'information ,Working paper de L'IDHEAP n° 2/2005 ,Mars2005.

² Chevallier, J. (1983), « L'administration face au public », dans Communication administration-administrés, J. Chevallier, R. Draï et F. Rangeon (dir.), Paris, PUF.P50

³ L'article 139 de la constitution de 2011 promulguée par le Dahir n°1-11-91du 29 juillet 2011 énonce : "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 " .

⁴ M.Brahimi, La commune marocaine : un siècle d'histoire , REMALD , série « Thèmes actuels » , n°65,2010.P264.

patrimoine propre, des biens matériels, des fonctionnaires, une gestion financière exprimée dans un budget. Elle devient sujet de droit et d'obligations.¹

Pour ce faire la commune dispose d'un exécutif qui est le président de la commune et d'un organe délibérant formé par les membres du conseil y compris le président.²

L'analyse de la transparence organisée par la loi organique relative à l'organisation communale présente un double intérêt : le premier est d'ordre théorique alors que le second est d'ordre pratique.

Sur le plan théorique, il convient de tenir compte de la place accordée par le législateur marocain à la démocratie participative, et ce depuis la première charte communale de 1960³, passant par celles de 1976⁴ et la charte de 2003⁵ telle qu'elle a été amendée en 2009⁶, pour arriver à la loi organique de 2015⁷.

Cette étude présente également un intérêt pratique dans la mesure où la transparence est devenue un baromètre d'implication des citoyens dans la gestion de la chose publique au niveau local. ainsi qu' un indice de renforcement de la démocratie à l'échelon territorial.

Ceci étant, la question qui se pose à présent est de savoir comment les élus communaux arrivent-ils à se conformer à cette logique de transparence administrative à l'occasion de l'exercice de leurs attributions ? la réponse à cette question passe par l'examen de l'encadrement juridique de l'effectivité de l'idée de transparence dans les rapports des autorités communales avec le pouvoir central (I). Cela va nous permettre également d'apprécier le degré d'adaptabilité des élus communaux aux normes de la transparence dans les rapports du conseil avec le citoyen(II).

Titre I : L'idée de transparence dans les rapports : autorités communales- pouvoir central.

Toute la problématique de la décentralisation découle de l'enjeu du rapport entre le pouvoir central et le pouvoir local⁸ qui constituent « les deux pôles nécessaires et indissociables sur lesquels l'appareil d'Etat travaille alternativement pour remplir la mission qui lui incombe dans la société »⁹

La nouvelle loi organique relative à l'organisation communale n'énumère pas moins de 25 attributions du Conseil. Celles-ci couvrent des domaines nombreux et variés. Cependant ses attributions et ses pouvoirs ne peuvent s'exercer sans le contrôle administratif.

Le contrôle administratif est exercé par le ministre de l'intérieur ou son délégué et par l'autorité administrative locale¹⁰.

Il faut entendre par "autorité administrative locale" : le wali ou le gouverneur dans les communes chefs-lieux des préfectures ou des provinces ; le pacha dans les communes urbaines autres que celles qui sont chefs-lieux des préfectures ou de province, le caïd dans les communes rurales.

L'objet du contrôle est exposé par les termes du Chapitre IV de la loi organique dédié exclusivement aux modalités de cet exercice. IL précise que "les pouvoirs de contrôle conférés à l'autorité administrative par la présente loi ont pour but de veiller à l'application par le conseil

¹ M.El yaâgoubi, Contribution à la journée d'étude organisée par l'association marocaine des sciences administratives (AMSA) le 26.04.1997 sur "les perspectives de la région " REMALD 1998 , n°22 ,P25

² Article 2 et article 45 de la loi n° 78-00 du 03 octobre 2002 portant charte communale telle que modifiée et complétée par la loi 17-08 promulguée par le dahir n° 1.08.153 du 18 février 2009 BO n° 5714 du 5-03-2009

³ Dahir n° 1-59-315 du 23 juin 1960 relatif à l'organisation communale, BO n° 2487 du 24 juin 1960 .

⁴ Dahir portant loi n° 1-76-583 (30 Septembre 1976) (5 chaoual 1396) relatif à l'organisation communale (B.O. 1er octobre 1976)

⁵ Loi n° 78-00 du 03 octobre 2002 portant charte communale. promulguée par le dahir n° 1-02-297 du 25 regeb 1423 (3 octobre 2002)

⁶ Loi 17-08 promulguée par le dahir n° 1.08.153 du 18 février 2009 BO n° 5714 du 5-03-2009.

⁷ Loi organique n° 113-14 approuvée par la chambre des représentants en deuxième lecture en date du 09 juin 2015

⁸ M. A. BENABDALLAH, Mélanges offerts au professeur Jacques Moreau, Ed. Economica, Paris, 2003 .P3.

⁹ J. Chevalier et D. Loschak, Science administrative, L.G.D.J., 1978, T. I, p. 319.

¹⁰ Le paragraphe 1^{er} de l'article 145 de la constitution de 2011 promulguée par le Dahir n°1-11-91du 29 juillet 2011énonce. " 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."

communal et son exécutif des lois et des règlements en vigueur, de garantir la protection de l'intérêt général et d'assurer l'assistance et le concours de l'administration".

Dans un souci de modération du poids du contrôle, le législateur a mis en place des mécanismes de renforcement de la transparence à l'occasion de cet exercice. Il s'agit de l'obligation pour l'autorité centrale de motiver ses décisions en matière de contrôle (II-A), et l'association du juge administratif à l'exercice du contrôle (II-B).

I-A La motivation formelle des actes administratifs

Le caractère relativement étendu du domaine de la motivation obligatoire, prouve que cette dernière se présente comme un complément inévitable à la transparence administrative. L'importance qualitative de l'obligation de motiver peut être saisie à travers la grande diversité des actes concernés par cette obligation formelle. Le législateur parle de décrets motivés, d'arrêtés motivés, de demandes motivées, d'opposition motivée et de refus motivés. L'article 118 de la loi organique dispose que ne sont exécutoires qu'après avoir été approuvées toute une série de délibérations et décisions notamment celles qui concernent les finances communales (budget, comptes spéciaux, emprunts et garanties, taxes, tarifs et redevances, la gestion des services publics, la participation à des sociétés d'économie mixte, les conventions de partenariat ou d'association, la gestion du domaine public et privé, les baux de plus de dix ans, la dénomination des places et voies publiques, la localisation ou la suppression et la création des souks).

L'autorité de contrôle doit en être saisie des décisions réglementaires et des procès-verbaux des délibérations dans les quinze jours suivant la clôture de la session¹ par le président du conseil. L'autorité peut demander un nouvel examen. Cette demande doit être motivée.² Et doit parvenir au conseil dans un délai maximum de trois jours ouvrables depuis la réception des procès-verbaux des délibérations.

I-B l'association du juge administratif à l'exercice du contrôle.

L'encadrement juridique régissant les rapports entre les autorités communales décentralisées et les autorités chargées du contrôle, prévoit notamment le recours aux institutions de nature juridictionnelle : il s'agit des tribunaux administratifs et des cours régionales des comptes.

La nouvelle loi organique reprend les termes de la charte de 2009³ qui prévoit un contrôle administratif sur les actes qui se matérialise par un contrôle de légalité et d'opportunité des délibérations.

L'article 115 de la loi organique énonce "sont nulles de plein droit, les délibérations portant sur un objet étranger aux attributions du conseil communal ou prises en violation de la législation et la réglementation en vigueur....".

L'article 118 du projet de loi organique précise : l'approbation des délibérations est donnée par le ministre de l'intérieur dans les 20 jours suivant la date de leur réception et par le gouverneur ou le wali dans les mêmes délais à compter du jour de la réception de la délibération. Le refus motivé de l'approbation est notifié au président du conseil communal. Le défaut de décision dans les délais fixés à l'alinéa ci-dessus vaut approbation.

Le recours en annulation pour excès de pouvoir est intenté devant les juridictions administratives contre les décisions négatives des autorités de contrôle (refus d'approbation ou annulation des délibérations).⁴ Le juge administratif par le contrôle qu'il exerce met en lumière le bien fondé des décisions prises.

Si les tribunaux administratifs sont destinés, entre autres, à renforcer la transparence administrative, et ce via la demande d'exposition des motifs de fait et de droit pour les deux parties,

¹ L'article 116 de la loi organique précitée.

² Ibid

³ Loi 17-08 promulguée par le dahir n° 1.08.153 du 18 février 2009 BO n° 5714 du 5-03-2009

⁴ Article 8 de la loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs. Promulguée par le Dahir n° 1-91-225 du 22 rebia I 1414..

les cours régionales des comptes ont le même rôle mais autrement. Ces dernières vont intensifier la transparence tant souhaitée et voulue dans la gestion des finances locales¹.

Les cours régionales des comptes sont chargées d'assurer le contrôle des comptes et de la gestion des régions et d'autres collectivités territoriales et de leurs groupements.²

Titre II : La transparence dans les rapports du conseil l communal avec le citoyen.

La transparence dans les rapports du conseil l communal avec le citoyen peut être appréhendées dans trois cas : le caractère public des séances plénières du conseil communal (II-A) , le droit de pétition (II-B) et l'institution du bulletin officiel des collectivités locales (II-C) .

II-A Le caractère public des séances plénières du conseil communal.

L'exercice du contrôle des électeurs sur les travaux des conseils communaux prend sa forme matérielle à l'occasion de l'assistance des citoyens aux séances plénières des conseils communaux. La loi organique de 2015 a repris la formulation inscrite dans l'ancienne charte³ " le conseil communal délibère en assemblée plénière".

Dans cette optique, le législateur a opté pour une acception large et exhaustive du public pouvant assister aux séances plénières des conseils communaux. C'est à dire qu'il n'y a pas des mesures sélectives (par exemple être électeur, majeur, résident dans la commune ...).

L'article 48 de la nouvelle loi organique énumère avec la maximum de précision les cas dans lesquels le conseil peut siéger à huit-clos , il s'agit notamment des circonstances où il y a menace à l'ordre public ,et la sérénité des débats.

Ses garanties en faveur davantage de transparence administrative sont complété par le vote non secret .Généralement le vote a lieu au scrutin public.

Le deuxième élément de la mise en œuvre de la transparence au niveau des dans rapports Collectivités territoriales –citoyen est le droit de pétition.

II-B Le droit de pétition.

Selon les termes de la loi organique, les communes doivent composer, pour la première fois, avec de nouveau acteurs, les citoyens et la société civile.⁴La constitution de 2011⁵ a fait mention à ce droit⁶.la nouveau texte lui a donné corps et âme. Il est y est spécifié selon les termes de l'article 123 que les habitants d'une commune, inscrits sur les listes électorales, ont le droit de présenter une motion pour inscrire à l'ordre du jour des travaux de la session de la commune, un point qui les concerne.

Le législateur impose à la commune le traitement de la requête nonobstant le sort qui lui sera réservé. En effet, la commune dispose de trois mois pour répondre favorablement ou rejeter l'objet de la pétition⁷.

En cas de rejet, ce dernier doit être écrit et motivé. Les associations de la société civile jouissent du même droit.

Pour l'exercice du droit de pétition, le législateur a exigé la réunion de certaines conditions, et ce semble-t-il pour éviter de tomber dans l'arbitraire voire les surenchères. L'article 123 de la loi précitée exige, sous peine d'irrecevabilité, de recueillir un seuil de 100 signatures dans les communes de moins de 35.000 habitant et 200 émargements pour le reste des communes.

Il faut noter ici , qu'hormis le droit de pétition ,le législateur a incité les communes à mettre en place des mécanismes de dialogue et de concertation,⁸et ce ,en faveur davantage d'implication

¹ Mohammed El Yaâgoubi "L'idée de transparence dans la loi relative à l'organisation de la région op cit.P.89

² L'article 149 de la constitution de 2011 promulguée par le Dahir n°1-11-91du 29 juillet 2011.

³ Loi 17-08 promulguée par le dahir n° 1.08.153 du 18 février 2009 BO n° 5714 du 5-03-2009 .

⁴ Tahar Abou El Farah . "Les communes nouvelle génération arrivent".la vie économique du 01-09-2014.

⁵ promulguée par le Dahir n°1-11-91du 29 juillet 2011.

⁶ L'article 139 dispose " 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 ses compétences".

⁷ L'article 125 de la loi organique précitée.

⁸ L'article 119 de la loi organique précitée.

des citoyens et acteurs de la société civile dans l'élaboration des plans d'action et le suivi de leur exécution

Le troisième élément en faveur davantage de transparence au niveau des rapports collectivités locales –citoyen est l'institution du Bulletin officiel des collectivités locales

II-C Le Bulletin officiel des collectivités locales.

Le Bulletin Officiel des Collectivités Locales a été institué par la loi n°47-96 relative à l'organisation de la région, promulguée par le dahir n°1-97-84 du 23 Kaada 1417 (2 Avril 1997). Le décret n°2-05-688 du 22 Rabiaa I 1427(21 Avril 2006) est intervenu par la suite pour organiser le cadre juridique de ce bulletin.

L'article 1^{er} dudit décret précise que "Le Bulletin officiel des collectivités locales est édité par les soins du ministère de l'intérieur et comprend une seule édition, en langue arabe". Tandis que l'article 4 que l'obtention de ce document se fait moyennant le paiement des frais d'abonnement. Ce qui signifie une restriction de l'accès à cette publication. L'objectif du Bulletin Officiel des Collectivités Locales, est d'informer les citoyens des décisions émanant aussi bien des collectivités locales et de leurs groupements que des autorités chargées du contrôle administratif. Il s'agit en l'occurrence de la publication d'actes qui ont trait à la vie quotidienne des personnes résidants sur le territoire de la commune, notamment les actes portant sur les domaines suivants :Protection de la santé publique ,Urbanisme et construction ,Organisation des professions ,Occupation du domaine public communal ,Cession de biens communaux ,Création et mode de gestion des services publics, Organisation de la circulation et du roulage, Avis relatifs aux marchés publics des collectivités locales.

Ainsi, ce bulletin officiel constitue un important moyen d'information des citoyens sur leurs droits et sur leurs obligations. Il constitue aussi une référence incontournable et un outil pratique d'investigations pour les investisseurs, les partenaires des collectivités locales, les chercheurs et tous ceux intéressés par la chose publique locale. Il contribue en outre, à la promotion de la communication et à la circulation de l'information entre les entités locales décentralisées.

L'institution du Bulletin Officiel des Collectivités Locales contribue au renforcement de la transparence documentaire de la part des communes.

La publication est automatiquement observée .Elle concerne aussi bien les délibérations du conseil que les décisions de l'exécutif local.

La publication de telles décisions au bulletin officiel des collectivités locales permettra un double contrôle, celui de l'assemblée élue et celui de l'opinion publique locale.¹

¹ M.El Yaâgoubi "L'idée de transparence dans la loi relative à l'organisation de la région" précité. P.314.

La cession judiciaire des contrats en cours

Maha ITAOUI

Etudiant chercheur en Droit à la FSJES -
Université Hassan II Mohammedia

Le maintien de l'entreprise demeure l'ultime objectif visé par le législateur. Plusieurs moyens sont mis en vigueur afin d'y parvenir et il suffit de survoler l'article 590 du code de commerce pour déduire que « sur le rapport du syndic et après avoir entendu le chef de l'entreprise, les contrôleurs et les délégués du personnel, le tribunal décide soit la continuation de l'entreprise, soit sa cession, soit sa liquidation ».

Aussi aux termes de l'article 603 du code de commerce « la cession a pour but d'assurer le maintien d'activités susceptibles d'exploitation autonome, de tout ou partie des emplois qui y sont attachés et d'apurer le passif ».

Combiner ces deux articles nous mène à faire un constat incontournable ;

La société est un contrat, ceci est une éventualité si l'on se réfère aux principes fondamentaux du droit civil. Maintenir l'entreprise par la cession tend à prévoir la cession des actes juridiques accomplis par celle-ci tout au long de son parcours économique. La cession paraît donc un moyen privilégié pour maintenir l'activité de l'entreprise, et assure également le maintien de l'emploi.

Cette volonté a, par ailleurs, été consacrée par la cour d'appel de commerce de Casablanca ayant jugé que le législateur du livre V du code de commerce a fait valoir les intérêts de l'entreprise sur ceux de son chef, preuve à l'appui ; la mise en exergue de la cession de l'entreprise comme moyen de la redresser¹.

La continuation de l'entreprise se fera ainsi par substitution du débiteur. Quel est donc le régime juridique de la cession des contrats ? Et est-il prévu une démarche processuelle particulière pour ce faire ?

Nous avons nettement précisé que le droit des procédures collectives est le droit de l'exception. Les moult atteintes à la liberté contractuelle s'expliquent par l'intérêt général de la sauvegarde de l'entreprise. Il s'agit de déroger aux fondamentaux du droit civil au nom de la suprématie de l'ordre public économique.

Les atteintes à la liberté contractuelle s'opèrent aux différents stades de la procédure ; d'abord l'article 573 du code de commerce réglemente le maintien forcé des contrats en cours, et ensuite, en cas de plan de cession, l'article 603 du code de commerce établit la cession forcée du contrat.

« L'opération sauvetage » de l'entreprise peut parfaitement se faire par sa cession à un tiers qui aura pour tâche de continuer l'activité, et partant, marquer les objectifs énumérés par le Vème Livre du code de commerce.

En effet, il sied de dire qu'en cas de plan de cession, la loi prévoit la possibilité de poursuivre les contrats par leur cession. L'objectif de ce plan est de redresser l'entreprise et suppose donc une poursuite de l'activité. Pour cela, il est indispensable que le plan de cession puisse s'accompagner de transmission de certains contrats.

Dans un tel sillage l'étude de ce régime juridique implique l'analyse dûment appuyée par la jurisprudence, des critères retenus pour déterminer les contrats cessibles (A), ainsi que la portée de ladite cession sur certains actes énumérés par le législateur (B).

A - les caractères de la cession judiciaire des contrats :

L'article 606 du code de commerce dispose que « le tribunal détermine les contrats de crédit-bail, de location ou de fournitures de biens ou services nécessaires au maintien de l'activité de l'entreprise au vu des observations des cocontractants de l'entreprise transmises par le syndic ».

1- CAC Casablanca, arrêt n° 2731/2000 du 22/12/2000, Inédit.

Force est de constater que cet article est une retranscription exacte de l'article L 621-88 du code de commerce français. Il s'agit en effet d'une *cession judiciaire* (paragraphe 1) fondée sur la notion de *la nécessité du contrat* (paragraphe 2) au maintien de *l'activité de l'entreprise* (paragraphe 3)

1- une cession judiciaire :

En droit commun des contrats, la cession peut être soit légale soit conventionnelle. Dans la cession du contrat (conventionnelle), la cession résulte d'un pourvoiement d'effectivité juridique des seules volontés du cédant et du cessionnaire. Il n'en va autrement en cas de cession de contrat dite « légale » : celle-ci est imposée aux parties à l'opération elles-mêmes¹.

Ici la loi donne au tribunal le droit d'imposer une cession de contrat. Il s'agit d'une cession judiciaire, autorisée et organisée par la loi. Preuve faite par les articles 605, 606 et 607 du code de commerce qui retiennent successivement que « *le tribunal* retient l'offre », « *le tribunal détermine* les contrats... », « Lorsque *le tribunal est appelé à se prononcer* sur les contrats... »

Cette cession est exorbitante du droit commun des obligations car elle s'opère sans l'accord des parties. Elle est plus encadrée que la continuation « forcée » des contrats en cours car elle est encore plus attentatoire à la volonté des parties en ce qu'il y a substitution de contractants. Par conséquent, la loi a limité la cession à certains types de contrats à savoir les contrats de crédit-bail, de location ou de fournitures de biens et services. Il faut pourtant remarquer que cette énumération est très large et qu'elle est susceptible de concerner la plupart des contrats de l'entreprise. Ces contrats peuvent être cédés que s'ils sont en cours d'exécution et si leur reprise par le cessionnaire est nécessaire au maintien de l'activité².

Force est de constater que cette cession, appelée judiciaire est en vérité « forcée »³, mais se justifie par l'intérêt de l'entreprise que l'on souhaite redresser. Le Tribunal détermine les contrats à céder « au vu des observations des cocontractants du débiteur », il s'avère que le choix appartient au tribunal *in fine* donc la cession peut s'imposer à la fois au cocontractant initial du débiteur et aux tiers bénéficiant de sûretés, accessoires du contrat cédé et qui sont également cédées.

Les contrats jugés opportuns à la continuation de l'entreprise sont ainsi triés par le tribunal, mais sur quelle base l'on peut se demander ? Décider de l'utilité d'un acte et rejeter un autre repose sur la notion de la nécessité de celui-ci à la réussite des objectifs visés par le législateur à travers le redressement de l'entreprise ; d'une part le maintien de l'activité, et d'autre part, la sauvegarde de l'emploi.

2- La notion de la nécessité du contrat

Ne peuvent être cédés que les contrats qui seront jugés par le tribunal « nécessaire » à la survie de l'entreprise. Corrélativement, le tribunal se trouve investi d'un pouvoir économique discrétionnaire quant à l'appréciation du caractère utile d'un tel ou tel acte.

L'on peut parfaitement avancer que la cession dont il est question dans la loi ne peut être qu'absolue parce que le régime de la cession du contrat tel qu'il est défini est dérogoratoire en tout point et en tout lieu au droit des obligations.

Ainsi, « le contrat doit être nécessaire à l'activité comme l'air est nécessaire à la vie », ou encore que la cession du contrat ne peut avoir objet que seulement « les contrats sans la poursuite desquels l'activité ne pourrait plus être maintenue »⁴ et partant il faut bien nuancer les contrats principaux des contrats accessoires.

La notion de la nécessité doit être conjuguée à celle de l'intérêt de l'entreprise et nuls autres critères ne peuvent permettre une aussi bonne qualification. Aussi facile que celui puisse paraître, le

1 Liliana Todorova, L'engagement en droit : l'individualisation et le code civil au XXI^{ème} siècle, Ed. Publibook, 2007, p.235

2 - Nathalie Stagnoli, Op.Cit, p. 25

3 -Ce caractère « forcé » est consacré par le style dont est rédigé l'article 606 du Code de Commerce qui dispose que « ... Ces contrats doivent être exécutés aux conditions en vigueur au jour de l'ouverture de la procédure *nonobstant toute clause contraire* ... »

4 - ZUIN, la transmission judiciaire des contrats dans les procédures collectives : premières décisions de justice, Gaz. Pal. 12114-03, 1989, p.2

juge qui fixe les modalités du plan de cession d'une entreprise en redressement judiciaire détermine *les contrats nécessaires au maintien de son activité* ; que peu importe que le contrat repris n'ait pas été souscrit par l'entreprise elle-même, s'il a été conclu par ses dirigeants *dans l'intérêt de celle-ci*, tel étant le cas lorsqu'il a pour objet exclusif d'apporter des fonds à l'entreprise cédée ...etc¹.

La haute juridiction française avait également décidé de la nécessité de céder un contrat de prêt litigieux dès lors qu'il a été jugé nécessaire au maintien de l'activité de l'entreprise².

Cet avis doctrinal restrictif a été largement critiqué par les tenants de la thèse extensive ;

La souplesse dans la qualification des actes nécessaires à la continuité de l'activité doit être de rigueur. Substituer la nécessité du contrat par son caractère indispensable ou principal revient, en fin de compte, à raisonner par tautologie et à substituer par des équipollents aussi vagues et peu clairs sinon hasardeux.

L'avis doctrinal extensif défend la thèse selon laquelle la loi doit être interprétée au sens que le terme « nécessaire » visé par le législateur ne s'identifie pas nécessairement avec celui d'utilité. D'où le souhait d'interpréter extensivement la notion pour pouvoir bénéficier au redressement de l'entreprise en contribuant à la continuité de l'exploitation³.

Notre avis tend à combiner les deux courants doctrinaux en le sens où les contrats à céder doivent être nécessaires et indispensables à la continuité de l'activité de l'entreprise certes, il s'agit là d'un critère que l'on ne peut ignorer, mais aussi faudra-t-il prendre en considération les intérêts contradictoires des parties contractantes et ceux des cocontractants qui seront amenés à reprendre l'activité afin de réaliser les objectifs établis par le législateur, ceci sans pour autant ignorer les intérêts des créanciers.

Le maintien de l'activité et des intérêts des créanciers étant l'épine dorsale du livre V du code de commerce.

3- la notion de l'activité de l'entreprise :

Il s'agit d'emblée d'un critère fondamental pour décider des contrats jugés nécessaires à la poursuite de l'activité. Ces contrats peuvent différer d'une entreprise à une autre, et ce, selon l'objet de chacune. Décider de l'utilité d'un acte pour la sauvegarde de l'entreprise peut s'avérer évident, par exemple, nous ne pourrions juger un acte de fourniture de boutons de chemises utile à une entreprise dont la principale activité est axée sur sidérurgie. Or, la question n'est pas aussi simple que cela puisse paraître, puisqu'il faut rapprocher la notion de l'activité aux fonctions de production, de circulation ou de consommation de biens ou services. Sur ce, la même entreprise de sidérurgie peu produire des boutons à travers les déchets de son activité principale.

Juger de l'utilité d'un acte à la survie de l'entreprise est un droit conféré au tribunal en vertu de l'article 606 du code de commerce qui dispose que « le tribunal détermine les contrats de crédit-bail, de location ou de fournitures de biens ou services nécessaires au maintien de l'activité de l'entreprise au vu des observations des cocontractants de l'entreprise transmises par le syndic ».

Ce pouvoir d'initiative de la cession dont dispose le juge doit être nuancé. Pourquoi en effet, ne pas laisser l'initiative de la cession du contrat au cessionnaire ? Ce dernier jugera mieux les contrats qui lui seront nécessaires pour une « bonne reprise » de l'activité. Aussi il est à signaler que la qualification des actes nécessaires à la continuité de l'entreprise se fera d'une manière plus objective et pragmatique par le cessionnaire. Cela est évident, il ne voudra nullement reprendre une activité condamnée à l'avance !

1 - Cass.Com, arrêt du 18/01/2011, pourvoi n° 96-15122, Inédit

2 - Cass.Com, arrêt du 26/05/1999, pourvoi n° 95-19893, Inédit : « Attendu que les communes reprochent à l'arrêt d'avoir accueilli les demandes de la banque alors, selon le pourvoi, d'une part, que faute par le jugement du 28 décembre 1990 d'avoir, en arrêtant le plan de redressement, décidé que le contrat de prêt litigieux était nécessaire au maintien de l'activité de l'entreprise, emportant ainsi sa cession, cet acte n'avait pas été judiciairement transféré au repreneur » ;

3 - SOINNE, Traité théorique et pratique des procédures collectives, Litec 1995. p. 1002, n° 1706

B - la portée de la cession judiciaire des contrats

Le tribunal détermine les contrats de crédit-bail, de location ou de fournitures de biens ou services nécessaires au maintien de l'activité de l'entreprise.

Toutefois, quel en serait le sort des contrats intuitu personae ainsi que les contrats de travail lors de la cession de l'entreprise.

1- la cession des actes énumérés par le législateur

La loi a limité la cession à certains types de contrats à savoir les contrats de crédit-bail, de location ou de fournitures de biens et services. Il est à remarquer que cette énumération est très large et qu'elle est susceptible de concerner la plupart des contrats de l'entreprise. Ces contrats ne peuvent être cédés que s'ils sont en cours d'exécution et si leur reprise par le cessionnaire est nécessaire au maintien de l'activité.

Les contrats de crédit-bail

Peuvent être cédés les contrats de crédit-bail qui sont des contrats qui ouvrent au locataire, suite à une période de location, la faculté de se porter acquéreur du bien moyennant versement d'une valeur résiduelle. En l'absence de distinction par l'article 66 du Code de commerce sont concernés les contrats de crédit-bail mobilier et immobilier.

Les contrats de location

Les contrats de location sont également visés par l'article 606 du Code de commerce. Il s'agit des contrats de location mobilière comprenant les conventions destinées à procurer à l'entreprise des biens d'équipement, les contrats de location-gérance, et les contrats de location immobilière autrement dit les baux.

Généralement, le commerçant exploite personnellement un fonds dont il est propriétaire dans des locaux qui ne lui appartiennent pas. L'importance de cession du contrat de bail est justifiée par la valeur ajoutée qu'il apporte à un quelconque fonds de commerce.

De principe, le droit au bail n'est pas nécessairement l'élément essentiel d'un fonds de commerce (...), toutefois, il n'importe que le bail ait une importance considérable et constitue à lui seul la presque totalité de la valeur du fonds (...), par ailleurs, la cession du droit au bail ne constitue celle du fonds de commerce que lorsqu'elle implique la cession de la clientèle¹.

Les contrats de fourniture de biens et services

Enfin l'article 606 du Code de commerce permet la cession des contrats de fourniture de biens et services que l'on distingue en fonction de l'obligation de faire pour le contrat de fourniture de services et de l'obligation de donner pour le contrat de fourniture de biens².

En pratique, cette notion de fourniture de biens ou services recouvre divers contrats. Le législateur a bien fait en laissant la porte grande ouverte au tribunal qui aura pleine compétence pour décider des contrats nécessaires et utiles à la continuité de l'entreprise.

2- le sort des contrats de travail

La question a fait couler beaucoup d'encre et l'on doit d'ailleurs faire la part des écrits et de la jurisprudence en matière du devenir des contrats de travail lors de la cession de l'entreprise.

Le sort des contrats de travail n'est pas explicitement précisé par le législateur marocain. L'article 603 du code de commerce précise que la cession a pour but le maintien d'activités susceptibles d'exploitation autonome, de tout ou partie des emplois qui y sont attachés et d'apurer le passif. Donc quoique le législateur ait prévu la cession de l'emploi, il a passé sous silence quant au sort des contrats de travail.

Etant un procédé qui tend à la continuité de l'activité, la cession de l'entreprise obéit aux dispositions de l'article 592 du code de commerce qui dispose que « les règles prévues dans le code de travail sont applicables lorsque les décisions accompagnants la continuation entraînent la résiliation des contrats de travail ».

1 - Nicolas RONTCHEVSKY, code de commerce, 108^{ème} Ed, Dalloz, 2006, p.150

2 - SAVATIER, la vente de services, D.1971, chron., p.223, n° 23.

Aussi faudra t il se référer à l'article 19 du code de travail qui dispose qu' « En cas de modification dans la situation juridique de l'employeur ou dans la forme juridique de l'entreprise, notamment par succession, vente, fusion ou privatisation, tous les contrats en cours au jour de la modification subsistent entre les salariés et le nouvel employeur. Ce dernier prend vis-à-vis des salariés la suite des obligations du précédent employeur, notamment en ce qui concerne le montant des salaires et des indemnités de licenciement et le congé payé.

Le salarié lié par un contrat de travail à durée indéterminée muté dans le cadre du mouvement interne à l'intérieur de l'établissement ou de l'entreprise ou du groupe d'entreprises tel que les sociétés holding garde les mêmes droits et acquis issus du contrat de travail sans tenir compte du service, de la filiale ou de l'établissement dans lequel il est désigné et des fonctions dont il est chargé, sauf si les parties se sont mis d'accord sur des avantages plus favorables pour le salarié ».

Le principe établi par cet article est simple. Quel que soit le changement de situation juridique de l'employeur, les salariés (dont le contrat de travail est en cours au jour de la modification) ne doivent pas en pâtir et leurs contrats de travail se poursuivront. Les contrats de travail seront transférés de plein droit à la charge du nouvel employeur et les salariés sont considérés comme ayant toujours eu le même employeur.

Il a ainsi été précisé que doit être considéré comme nouvel entrepreneur, au sens du texte susvisé, le propriétaire qui reprend l'exploitation de son établissement qu'il avait un moment loué à un autre entrepreneur. Il est tenu de réintégrer dans son emploi l'ouvrier engagé par l'entrepreneur locataire au cours de la location de l'établissement, si cet ouvrier, dont le contrat de travail s'est trouvé suspendu du fait de sa mobilisation, demande sa réintégration dans son poste¹.

Aussi faut-il solliciter la jurisprudence en matière de cession d'entreprise, et ce, dès lors qu'il s'agit d'analyser la question des licenciements pour motif économique. Autrement dit, il sera question d'étudier la situation ou le plan de redressement prévoit des licenciements pour motif économique.

Etant donné que le législateur des entreprises en difficulté nous renvoie vers le code de travail, il serait juste de dire que les dispositions des articles 66 et 67² de ce dernier doivent être respectées. Cela fut confirmé par le tribunal de commerce de Casablanca qui a jugé impératif de respecter la procédure administrative du licenciement économique puisque l'article 592 du code de commerce renvoie vers le code du travail³.

Mais qu'en sera-t-il le cas où malgré l'autorisation du tribunal de commerce, le gouverneur refuse d'octroyer son autorisation administrative ? Cette question se pose avec acuité vu le contentieux qu'elle sera susceptible de créer.

1 - Cass. Soc., 20-II-1947, G.T.M, 1947, n° 996, p.39 ; R.A.C.A.R., T. XIV, p.228, cité par, François Paul Blanc, les obligations et les contrats en droit marocain (D.O.C annoté), Sochepress, 2001, p.542

2 - L'article 67 du code de travail précise que le licenciement pour motif économique est soumis à autorisation administrative du gouverneur de la préfecture ou de la province.

3 - TC Casablanca, jugement rendu le 04/03/2002, dossier n° 375/2001/10, Inédit.

Entrepreneuriat universitaire : Etat des lieux et perspectives Academic entrepreneurship: current statuts and perspectives

Mounya CHAHBOUNE
Doctorante à la FSJES-Salé-
Université Mohammed V - Rabat

Introduction

L'entrepreneuriat est considéré comme un outil clé permettant de stimuler la croissance économique et d'accroître les possibilités d'emploi et la lutte contre le chômage, ainsi que d'améliorer la productivité et la compétitivité.

Chercheurs et preneurs de décisions s'accordent pour dire que l'université a son rôle à jouer pour faire répandre la culture entrepreneuriale. A noter qu'une université entrepreneuriale est une organisation dynamique et innovatrice, qui expérimente de nouvelles idées et de nouveaux processus, ce qui lui permet d'être toujours une locomotive pour le développement des actions encourageant l'entrepreneuriat.

Dans ce sens, l'entrepreneuriat universitaire pourrait se définir comme étant l'action, soutenue par le milieu de la recherche, pour générer de la valeur sur le marché du travail à travers la formation, l'innovation et l'accompagnement.

Le présent travail vise à présenter un état de lieux et de mesurer la portée de l'entrepreneuriat universitaire dans un contexte marocain notamment dans le cadre de l'université publique.

Pour ce faire, ce papier passe en revue les différentes approches théoriques de l'entrepreneuriat universitaire, et met en exergue le rôle de l'université, notamment dans sa relation avec l'entreprise. Et pour éclaircir les zones d'ombres de la problématique « comment l'université marocaine pourrait-elle promouvoir l'entrepreneuriat chez les étudiants ? » et rapprocher la réalité, nous avons réalisé une étude terrain par le biais d'un questionnaire, auprès des différents acteurs concernés.

Genèse de l'entrepreneuriat

Le champ de l'entrepreneuriat est éclaté et ses multiples composantes sont observées et analysées par des économistes, des sociologues, des historiens, des psychologues, des spécialistes des sciences du comportement ou des sciences de gestion¹.

Son étude fait appel à une littérature économique, à des approches individualistes et autres processuelles. Ces écrits économiques rendent compte de l'intérêt de l'entrepreneuriat dans le développement économique, en lui attribuant les caractéristiques d'incertitude et de risque, en même temps en mettant l'accent sur l'aspect innovateur et agent de changement.

Quant aux approches liées à l'individu (Weber, McClelland, Manfred Kets de Vries, Hernandez, Landstrom, Carland), elles mettent en exergue les caractéristiques psychosociologiques des entrepreneurs, leurs traits de personnalité, leurs motivations, leurs comportements. L'objectif est de comprendre et de percer ces personnes qui osent entreprendre et de cerner les éléments influençant leur intention et attitudes entrepreneuriales²³.

D'où le débat agitant et partagé sur ce point et qui conduit à s'intéresser à l'étude des processus entrepreneuriaux (Gartner, Bygrave, Hofer, Cunningham, Lischeron). Cette approche considère l'entrepreneuriat comme un phénomène complexe, multi-facettes et dimensions où

¹Filion L. J. (1997), Le champ de l'entrepreneuriat : historique, évolution, tendances, Cahier de recherche n°97.01, HEC Montréal.

²Koubaa S. et Sahibeddine A. (2012), L'intention entrepreneuriale des étudiants au Maroc : une analyse PLS de la méthode des équations structurelles, 2ème journée de recherche sur l'entrepreneuriat Bordeaux-Montpellier, 28 juin 2012, pp. 54-67.

³Voir aussi Benredjem R. (2010), L'intention entrepreneuriale : l'influence des facteurs liés à l'individu et au milieu, Cahier de Recherche 2009-21 E4, Centre d'Etudes et de Recherches Appliquées à la Gestion (CERAG) ? UMR CNRS, Grenoble.

l'évaluation personnelle, l'anticipation, l'action et la remise en cause des hommes et de l'organisation se font d'une manière itérative.

Outre les approches théoriques, plusieurs chercheurs s'intéressent à l'apport de l'entrepreneuriat et à sa valeur ajoutée dans le tissu économique et social. La création d'entreprise signifie la création d'emplois et pour pérenniser, elle doit miser sur l'innovation et l'accompagnement de changements structurels¹².

Dès lors, pouvoir innover et accompagner nécessite le recours à la recherche scientifique et à la formation et le développement des connaissances et savoir-faire. Des missions attribuées à l'université.

Rôle de l'université

L'Université marocaine est en mutation depuis l'approbation de la loi 01/00 de mai 2000 portant sur la réforme de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique au Maroc. Cette loi est entrée en application en septembre 2003. Et elle stipule dans son article 7 que « *dans le cadre des missions qui leurs sont dévolues par la présente loi, les universités peuvent assurer par voie de convention, des prestations de services à titre onéreux, créer des incubateurs d'entreprises innovantes, exploiter des brevets et licences et commercialiser les produits de leurs activités* ».

Enmême temps, les universités peuvent jouer la carte de l'entrepreneuriat en renforçant leurs activités entrepreneuriales (prendre des participations dans des entreprises publiques et privées ; créer des sociétés filiales ; constituer des groupements d'intérêt public).

A ce titre, l'Université est, d'ores et déjà, un acteur incontournable dans le développement socioéconomique marocain. Elle est appelée à être plus flexible et plus réactive face aux nouveaux besoins et défis socioéconomiques, et ainsi être en phase avec les changements du tissu économique national qui connaît la création de différents dispositifs et structures d'information et de facilitation de l'auto-insertion des jeunes diplômés de l'enseignement supérieur et de la formation professionnelle (CNJA³, PIACE⁴, ANPME⁵...).

Il s'agit en effet de faire de l'université un allié de l'entreprise en faisant face aux contraintes liées au contexte entrepreneurial et au profil des porteurs de projets et à leurs capacités managériales : un moyen pour participer à la résolution du problème du chômage.

Plus concrètement, le changement du rôle de l'université par l'élargissement de ses missions va permettre de diffuser une culture plus favorable à l'entrepreneuriat par le biais :

- de la formation (transfert des connaissances, de savoir-faire et développement des compétences) ;
- de la recherche (exploitation d'opportunités, création de valeur, transfert des résultats de la recherche vers le marché et l'industrie) ;
- de l'accompagnement (structure de valorisation, d'incubation, dispositifs d'évaluation).

La mise en place de structures d'incubation incarne donc le croisement de deux politiques: l'innovation (développement de l'économie de la connaissance) et l'entrepreneuriat (son enseignement au sein des universités). L'idée est que ces pépinières d'entreprises ou incubateurs puissent offrir des conseils et des expertises pour une exploitation commerciale des brevets et licences⁶⁷.

¹Fayolle A. (2004), A la recherche du cœur de l'entrepreneuriat : vers une nouvelle vision du domaine ». Revue Internationale PME. Vol 17, n°1, pp. 101-121.

²Voir aussi Fayolle A. (2005), Introduction à l'entrepreneuriat, Paris, Dunod.

³ CNJA : Conseil National de la Jeunesse et de l'Avenir.

⁴ PIACE : Programme d'Information et d'Assistance à la Création d'Entreprises.

⁵ ANPME : Agence Nationale pour la Promotion de Petite et Moyenne Entreprise.

⁶Schmitt C. et Bayad M. (2003b), L'entrepreneuriat dans les universités françaises : Regard sur le dispositif d'incubation, Association Internationale de Recherche en Entrepreneuriat et PME (AIREPME), Actes du colloque d'Agadir, pp.6-7.

⁷Voir aussi Schmitt C. et Bayad M. (2003a), Entrepreneurship and university: reflections on the role of university incubators, IAMOT, 13-15 may.

De façon plus générale, l'incubation dans ce cadre est « *une pratique consistant pour une université à encourager et à aider sur les plans financier, technique et managérial, ses employés et ses étudiants à créer leurs propres entreprises, grâce à toute forme d'appuiet d'accompagnement en vue de l'exploitation commerciale d'une idée ou d'une invention universitaire* »¹. De ce fait, les fonctions des incubateurs se résument dans les points suivants:

- Héberger des projets issus de l'université pour une certaine période ;
- Favoriser l'accompagnement ;
- Permettre de trouver des débouchés ;
- Participer à la construction d'un plan d'affaire dans le but de trouver des financements.

Toutefois, le fonctionnement des structures de l'incubation est au cœur d'enjeux qui risquent d'entraver son efficacité²³:

- Choc entre deux cultures différentes (académique et industrielle) ;
- Problème de la propriété industrielle et sa répartition ;
- Statuts juridique, organisationnel, financier et de gouvernance de ces institutions ;
- Complexité des processus d'accompagnement de l'idée au projet et du projet à l'entreprise.

La mise en place d'incubateurs universitaires est née de la relation université-entrepreneuriat, en jouant le rôle d'intermédiaire, et l'entrepreneuriat universitaire ne va atteindre son efficacité que par la valorisation de cette relation.

Emergence de la relation université –entrepreneuriat

Une des missions de l'université est de favoriser le passage des étudiants vers le monde professionnel. Ce qui constitue une brèche à cette relation. S'ajoute à cela d'autres phénomènes qui semblent contribuer à l'émergence de la relation université –entrepreneuriat.

D'abord, le modèle de la grande entreprise atteint ses limites ; c'est un modèle économique qui arrive à saturation dans la création de l'emploi et le développement économique local. Il faut chercher de nouveaux modèles qui peuvent résister et pérenniser dans des univers instables et à risques et savoir s'y manager.

Ensuite, le modèle du salariat comme mode de régulation entre les personnes, ne suffit plus pour absorber la main d'œuvre et créer le travail. La quête d'autres formes de professionnalisation mène alors à l'entrepreneuriat.

Par ailleurs, la prise de conscience par les pouvoirs publics du rôle de l'entrepreneuriat dans l'économie nationale et locale renforce la volonté du rapprochement des deux parties, notamment par quelques initiatives juridiques (Charte nationale sur l'éducation et la formation, loi 01-00).

En outre, les écrits sur cette relation la définissent comme un processus qui s'est construit par phases⁴:

- Pré-relation : l'absence de l'entrepreneuriat au sein de l'université est alimentée par plusieurs préjugés sur l'entrepreneuriat (irrégularité, aléa, imprévisibilité, risque).
- Initialisation: A ce stade commence la construction de la relation entrepreneuriat – université. Elle correspond à la phase de la prise de conscience des limites du modèle de la grande entreprise et du modèle du salariat dans la création de nouveaux emplois et dans le développement économique, et qui se traduit dans les faits par le développement d'actions autour des missions de l'université.

¹Schmitt et al. (2005), Université et entrepreneuriat : vers le développement d'une relation paradoxale ? In Schmitt C. (dir.) Université et entrepreneuriat : une relation en quête de sens, Paris, Harmattan, p. 191.

²Skouri A. (2005), Université et entrepreneuriat au Maroc : état des lieux et perspectives d'évolution. In Schmitt C. (dir.) Université et entrepreneuriat : une relation en quête de sens, Paris, Harmattan, pp. 81-120.

³Voir aussi Albert et al. (2003), Incubateurs et pépinières d'entreprises : un panorama international, Economie et Innovation.

⁴Schmitt et al. (2005),op.cit., pp. 181-215.

- **Valorisation:** concrètement elle se caractérise par une nouvelle vision aux missions attribuées à l'université. C'est-à-dire passer de l'aspect scientifique à l'aspect industriel¹, et se donner les moyens pour l'actionnabilité de la recherche², par la mise en place de services de valorisation des résultats de la recherche scientifique.

- **Intégration:** le temps de l'intégration constitue la consécration des efforts fournis lors de la valorisation, par le biais de l'incubation. Ce dispositif doit permettre de mobiliser un réseau de compétences, d'accompagner concrètement les porteurs de projets sélectionnés, avec des moyens humains, matériels et financiers.

- **Évaluation :** une étape nécessaire, mais rarement bien réfléchie et bien intégrée dans le processus de l'entrepreneuriat. Elle porte essentiellement sur les actions et moyens locaux. Elle manque de mutualisation et de vision stratégique unifiée³.

L'utilisation de cette relation est une nouvelle voie pour rapprocher les deux mondes de l'entreprise et l'université et créer ce partenariat public-privé tant recherché par les pouvoirs publics et le secteur privé.

Présentation du cadre méthodologique

Après une brève revue de littérature, nous souhaiterons faire le point sur l'évolution de l'entrepreneuriat universitaire au Maroc. Nous avons élaboré un questionnaire pour recueillir des informations sur le sujet, auprès des différents acteurs impliqués dans l'entrepreneuriat universitaire. Le croisement de leurs réponses nous permet de conclure à des résultats fiables et représentatifs, ainsi que de confirmer que la mission de l'université ne doit plus être restreinte à l'enseignement et la recherche mais aussi à la sélection, l'accompagnement et l'évaluation des projets entrepreneuriaux par le biais de l'incubation.

Cette étude nous permet aussi d'évaluer le niveau de perception de l'entrepreneuriat universitaire de la part des différents acteurs, en mesurant l'écart entre leurs attentes en la matière et l'efficacité des dispositifs en place.

Notre enquête sur l'entrepreneuriat universitaire se déroule selon les étapes suivantes :

- Elaboration d'un questionnaire que nous avons administré auprès d'un échantillon cible.
- Evaluation et pré-test du questionnaire pour mieux l'ajuster.
- Sélection et dépouillement des questionnaires renseignés exploitables,
- Analyse et discussion des résultats.

Questionnaire

Le questionnaire se compose d'un tableau signalétique pour définir la qualité du répondant, et de 14 questions : 2 ouvertes et 12 fermées avec échelle. Nous avons utilisées deux types d'échelles :

- Sémantique (parfait, moyennant parfait, faiblement parfait, imparfait) ;
- Binaire (oui, non, partiellement).

Ces questions portent sur la définition de l'entrepreneuriat universitaire, sur la formation du module « entrepreneuriat » au sein de l'université, sur l'incubation universitaire, sur le rôle du RMIE et de l'association Génie Maroc, et enfin sur des recommandations proposées par les différents acteurs impliqués.

Echantillonnage

L'extraction d'un échantillon d'enquête est la base des résultats, décisions et recommandations de chaque étude terrain. Il doit être représentatif de la population concernée, et offrir des résultats suffisamment précis. Pour la définition de notre échantillon, nous optons pour la

¹Voir Aurelle Y. (1998), De la création scientifique à la création industrielle, Réalité industrielle, novembre 1998.

²Schmitt C. (2004), Pour une approche dialectique de la relation entre recherche et pratiques entrepreneuriales : une relation en quête de sens, Revue Internationale PME, vol 17, n°3-4, pp. 43-68.

³Bayad M. et Schmitt C. (2005), Université et entrepreneuriat : la diversité des modèles, In Schmitt C. (dir.) Université et entrepreneuriat : une relation en quête de sens, Paris, Harmattan, pp. 289-301.

méthode aléatoire simple. Après délimitation de la population mère, il s'agit d'en tirer un échantillon au hasard et d'y prendre contact.

Notre échantillon se compose de différents acteurs concernés par l'entrepreneuriat universitaire : professeurs universitaires, étudiants, étudiants porteurs de projets, acteurs institutionnels et associatifs dans le domaine de l'entrepreneuriat universitaire. Notre terrain s'est restreint à certaines universités (Mohamed VAgdal et Mohammed V Souissi-Rabat, Casablanca, Fès et Tetouan).

Parmi les répondants retenus, le profil « étudiant » représente un taux de 67%, les professeurs 14 %.

Tableau 1 : Statut des répondants					
		Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Valid	Etudiant	87	67,4	67,4	67,4
	Etudiant porteur de projet	12	9,3	9,3	76,7
	Professeur	18	14,0	14,0	90,7
	Acteur institutionnel	8	6,2	6,2	96,9
	Acteur associatif	4	3,1	3,1	100,0
	Total	129	100,0	100,0	

Collecte de données

Nous avons administré notre questionnaire par voie électronique et en face à face. A l'issue de la phase de la collecte des données qui a duré deux mois (du 1erjanvier au 28février 2014), nous avons retenu 130 questionnaires exploitables parmi 140 traités, donc un taux de réponse de 90,4%. A noter que nous avons dépouillé les questionnaires renseignés par le biais du logiciel « SPSS ».

Analyse des résultats de recherche

Après dépouillement des questionnaires, nous pouvons annoncer les résultats suivants :

- Approximativement 98% des cibles enquêtés ne croient pas en l'existence d'un entrepreneuriat universitaire.

- 92% des personnes enquêtées réclament une absence de formations universitaires en matière d'entrepreneuriat généralisées pour tous les étudiants. Les quelques modules proposés concernent les filières d'économie et de gestion. Mais tous les étudiants questionnés soit en économie- gestion ou autres filières expriment leur besoin réel en la matière.

- 51% des enquêtés (66 personnes) ne croient pas à l'efficacité des formations dédiées à l'entrepreneuriat pour développer la culture entrepreneuriale chez l'étudiant marocain, face à 27% qui avancent une réponse positive. Concernant le développement de l'employabilité et du savoir-faire, ce chiffre s'élève à 92%. Cela rejoint la réponse des 82% des personnes questionnées qui pensent que l'université par le biais du dispositif de l'entrepreneuriat universitaire ne parvient pas à répondre aux besoins du marché de l'emploi.

- Par ailleurs, 34% des répondants attestent d'un manque d'accompagnement de la part des incubateurs universitaires. En même temps, ces incubations ne sont-elles réservées qu'aux projets innovants et relevant de la recherche scientifique (84% des réponses), au détriment des étudiants juristes ou littéraires par exemple qui se sentent lésés vu qu'ils ne bénéficient pas de ce dispositif d'accompagnement.

- Concernant la collaboration du Réseau Marocain d'Incubation et d'Essaimage (RMIE), nous enregistrons une certaine insatisfaction : 89% des réponses expriment une certaine réserve à propos d'une coopération concrète et témoignent d'un manque de travail commun et aboutissant entre

cette entité et les universités. Quant à la collaboration entre le Groupe Etudiantin National pour l'Innovation et l'Entrepreneuriat (Génie-Maroc) et les universités, 56% de ces personnes avancent des résultats assez mitigés; Toutefois, 82% des enquêtés ne connaissent pas les clubs d'entrepreneuriat constitués par l'association Génie Maroc au niveau de chaque université ainsi que de leur opérationnalité, due à l'absence de vulgarisation de ce dispositif. Par contre, le Forum national de l'entrepreneuriat universitaire (FNEU)¹, initié par Génie Maroc, connaît un soutien partagé de la part du RMIE et des universités.

- Enfin, l'existence de start-up réussis sur le marché n'est pas significative et 80% des réponses révèlent un manque de confiance en des start-up qui peuvent pérenniser.

L'appellation entrepreneuriat universitaire existe dans toutes les universités publiques et même privées, mais elle reste malheureusement cantonnée à « un effet de mode ».

Nos entretiens avec certains enseignants –chercheurs affirment que l'entrepreneuriat universitaire aujourd'hui est connu comme concept, et il n'est pas encore arrivé au stade de maturité pour devenir un dispositif à part entière afin de lutter contre le chômage des lauréats universitaires et afin de contribuer au développement de l'économie nationale et locale.

Cette position est soutenue par les étudiants porteurs de projets qui témoignent d'un accompagnement insuffisant : l'incubateur universitaire est certes une entité qui existe et auprès de laquelle on dépose les dossiers et les projets entrepreneuriaux mais qui manque d'efficacité et d'efficience. Cette inefficacité est due au manque de moyens humains et financiers, de vision stratégique futuriste, de collaboration synergique avec d'autres acteurs de l'entrepreneuriat universitaire.

Malgré les efforts du RMIE pour créer cette alliance et son rôle fédérateur auprès des différents incubateurs universitaires, il n'y a que 6 incubateurs toujours actifs, d'autres ont fermé.

Créé en 2002 au sein du Centre National de la Recherche Scientifique et Technique (CNRST), le RMIE représente donc la volonté politique du Ministère chargé de l'enseignement supérieur et la recherche scientifique au Maroc pour valoriser l'entrepreneuriat au sein de l'université marocaine. Cette volonté se traduit aussi par la réforme de l'enseignement supérieur, propulseur de la création d'incubateurs universitaires.

Le RMIE a assisté à la soumission de 111 projets dont 56 retenus (14 réalisés et 18 en cours). Toutefois, plusieurs défis doivent être relevés :

- Autonomie de la structure d'incubation ;
- Mise en place de système approprié d'évaluation et de suivi ;
- Management des ressources humaines dédiés à la gestion des incubateurs (turnover important : les incubateurs sont gérés par des enseignants –chercheurs à temps partiel et par bénévolat) ;

- Ancrer les incubateurs dans leurs environnement socio-économique régional ;
- Labellisation des incubateurs.

De ce fait, le rôle du tissu associatif reste aussi très primordial pour participer à la diffusion de l'esprit d'entrepreneuriat chez les étudiants et les jeunes au Maroc. L'association Génie Maroc constitue la première association marocaine œuvrant dans le domaine de l'esprit d'entrepreneuriat et de leadership dans le milieu universitaire au Maroc. Il focalise ses efforts sur l'organisation des grandes manifestations et des sessions de formations ayant rapport avec l'entrepreneuriat et l'innovation, ainsi que l'encadrement des étudiants porteurs de projets.

Cette ONG leader au Maroc et à l'échelle méditerranéenne représente un modèle unique lancée par des étudiants marocains depuis 2008 et dont l'accomplissement de sa mission passe par :

- l'organisation et la participation aux différentes manifestations d'innovation et de création d'entreprises à l'échelle nationale et internationale;

¹ La troisième édition de ce forum a eu lieu les 25 et 26 avril 2014 à la Faculté des Sciences Semlalia-Marrakech.

- l'organisation de sessions de formations dans l'entrepreneuriat au profit des étudiants et des professeurs ;
- l'accompagnement des étudiants porteurs de projets ;
- l'encouragement de la recherche dans différents domaines en relation avec l'entrepreneuriat;
- l'encouragement de la participation des entreprises marocaines dans la promotion de l'employabilité et de l'entrepreneuriat à l'université marocaine, dans le cadre de leur Responsabilité Sociale des Entreprises (RSE).

Certes, l'acteur associatif ne peut remplacer l'université dans sa mission de formation, mais il contribue à nourrir l'esprit entrepreneurial chez les étudiants et à leur inculquer les bases de l'entrepreneuriat en général. L'université doit rester « maître de la situation » et la référence dans le domaine des formations dédiées à l'entrepreneuriat, notamment qu'il y a de la demande du côté des étudiants, toutes filières confondues. Elle doit donc être à la hauteur de la demande et offrir un enseignement de qualité en la matière. Dispenser de la formation est le point de départ pour instaurer un entrepreneuriat universitaire.

Il lui incombe dès lors la responsabilité de développer l'employabilité et le savoir-faire des étudiants. Pour ce faire, les formations offertes doivent être repensées de manière à être porteuse de valeur ajoutée et à répondre aux besoins du marché de l'emploi et de susciter un accompagnement la mise en place de solutions¹².

Conclusion

Nous constatons une convergence dans les réponses des différents acteurs vis-à-vis du cadre opérationnel en matière de l'entrepreneuriat universitaire. Même les acteurs institutionnels stipulent que les dispositifs mis en place pour encourager l'entrepreneuriat au sein de l'université marocaine devraient être plus développés et à la hauteur des attentes et exigences des porteurs de projets.

L'université devrait d'abord dispenser, pour les étudiants, les formations adéquates pour faire émerger l'esprit entrepreneurial et doter le porteur d'idée d'outils, d'aptitudes, de savoir et savoir-faire pour concrétiser cette idée. Ensuite, elle doit mettre à leur disposition les moyens nécessaires pour développer le projet vers la création d'entreprise. L'incubation étant le résultat des efforts déployés par l'université et ses partenaires, ne devrait pas être l'objectif final du porteur de projet ; ce n'est qu'une étape et un aboutissement à court terme et qui doit fournir au futur entrepreneur les outils pour créer son entreprise sur le terrain et la rendre autonome vis-à-vis de l'incubateur universitaire. Ce dernier doit donc aider un adhérent à préparer sa sortie de l'incubation et gérer ainsi la rupture de sa couvaison.

¹Boussetta M. (2003), Formation à la culture entrepreneuriale: l'expérience de l'Ecole Doctorale de Gestion de l'Université de Rabat-Agadal au Maroc, Association Internationale de Recherche en Entrepreneuriat et PME (AIREPME), Actes du colloque d'Agadir, p. 12.

²Bouslikhane A. et Schmitt C. (2010), Former à l'entrepreneuriat par la modélisation : Présentation d'une expérience de formation dans une école au Maroc, 2ème Colloque International Francophone sur la Complexité, Université de Lille, Equipe CIREL-TRIGONE, p. 18.

L'immigration clandestine dans les pays en développement : cas du Maroc

M^{me}. Mikdam Zineb

**Université Moulay Ismail – Meknès (MAROC)
Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales**

Introduction

Le Maroc peut être considéré un territoire migratoire important, qui accueille des flux migratoires relativement importants en provenance de certains pays européens, devenu ainsi un foyer d'immigration principalement à destination des pays de l'Union Européenne, considéré, depuis les années 60, un phénomène sociétal majeur.

En fait, de par sa situation géographique, le Maroc connaît un fort mouvement de flux migratoires en provenance des pays subsahariens et à destination de « l'Eldorado européen ». Force est de constater cependant que le transit se transforme assez souvent en séjour forcé plus ou moins long dans des conditions difficiles¹.

De ce fait, l'immigration clandestine, au Maroc, continu, de susciter plusieurs controverses, car depuis l'indépendance du Maroc, ce dernier a conclu des accords de coopération, portant surtout sur le domaine économique et commerciale : préférences commerciales, l'aide au développement... Ces accords n'ont cessé de se développer avec le temps, suivent le contexte des relations, et événements internationaux et régionaux, et qui tenaient toujours compte du phénomène d'immigration clandestine et des droits de l'homme.

I/ Le problème de l'immigration clandestine au Maroc : Etats des lieux

L'immigration clandestine au Maroc à destination de l'Europe a débuté sous le protectorat. En fait, en 1950, le nombre des marocains ayant immigré en France de manière clandestine a atteint 12.000 personnes, parmi un stock global de 16.000 immigrés, soit un taux de migrants en situation irrégulière de 7% du total². Et à la veille de l'indépendance, on comptait 85 000 Espagnols dans l'ex-zone Nord et 50 000 étrangers dans la zone internationale de Tanger. Mais ces flux concernaient également d'autres pays, et la population européenne a commencé à quitter le pays et la tendance a été soutenue durant les années 60, 70 et 80 comme suit :

Année	1936	1952	1960	1971	1982	2002	2004
Nombre	265 000	529 000	395 883	111 909	61 935	60 841	51 435

Source : La Grande Encyclopédie du Maroc. Vol. Géographie Humaine

En fait, les causes d'ordre économique figurent parmi les principaux facteurs générateurs de l'émigration clandestine, accompagnées d'une croissance démographique importante à laquelle s'ajoute la proximité géographique de l'Union Européenne. Le tout constituant les éléments nécessaires pour créer une Méditerranée source d'immigration clandestine³.

Au Maroc, divers voies sont empruntées par les candidats à l'émigration clandestine pour accéder à l'Union Européenne.

D'ailleurs, le mouvement migratoire marocain à l'étranger peut être déterminé selon quatre périodes distinctes :

¹ Khachani Mohamed ; La migration clandestine au Maroc ; CARIM Analytic and Synthetic Notes; 2008/50; Irregular Migration Series; Demographic and Economic Module ; 2008

² Ahmed Akellal : Les motivations historiques et sociales de l'émigration marocaine .In L'émigration marocaine. Publications de l'Académie du Royaume du Maroc. Rabat. 1999

³ Hicham Driouach ; La question de la migration clandestine en Méditerranée : Le cas du Maroc ; Université de Salé-Maroc- 2008.

- Une première période située entre les deux guerres, et il s'agit des premières tentatives de l'immigration collective organisée. Cette période est marquée par une immigration des travailleurs originaires des régions de Sud et du Rif, recrutés sur contrats, affectés principalement pour une durée temporaire aux usines d'armement, aux mines et au secteur agricole.

- Une deuxième période qui a débutée au lendemain de la deuxième guerre mondiale jusqu'à l'arrêt de l'immigration décidé par certains pays d'accueil à cause du ralentissement de leur croissance économique au début des années 70. Durant cette période l'immigration était considérée comme un produit marocain d'exportation et un choix stratégique et structurel pour limiter les pressions démographiques, économiques, politiques et sociales.

- Une troisième phase, de 1974 à 1985. En fait en 1974, le ralentissement de la croissance économique conduit les pays d'accueil à mettre fin à l'immigration, sauf dans le cadre de regroupement familial et de demandes spécifiques émanant d'employeurs. C'est ainsi alors que l'immigration a connu des mutations profondes dans sa structure, sa composition, ses difficultés, ses revendications, et son évolution.

- Une quatrième phase qui a commencé de 1985 à nos jours. Les fondements des accords de Schengen I (1985) et de Schengen II (1990) remontent à 1984 et visent l'abolition des formalités de douane et de police quant aux frontières internes des états membres. En 1985, les accords de Schengen I impliquaient seulement cinq pays : Belgique, Pays Bas, France et Allemagne. En 1990 s'y joint l'Italie. L'Espagne et le Portugal viendront en 1991 et la Grèce en 1992¹.

D'ailleurs, de nouveaux profils d'émigrés clandestins sont apparus, et qui se caractérisent par quatre paramètres :

- * Le sexe: de nos jours la migration clandestine, est devenue mixte, puisque les femmes tentent l'aventure dans les mêmes conditions difficiles que les hommes. Il est devenu donc très fréquent que des femmes empruntent ces embarcations de fortune avec des hommes pour traverser le détroit.

- * L'âge : des enfants mineurs émigrent aujourd'hui en se cachant dans des camions remorques, sous des cars ou dans des containers, ainsi leur présence est devenue remarquable dans certaines villes en Espagne (Madrid, Barcelone,...) et en Italie (Milan, Rome,...).

Ces petits candidats à cette forme de migration sont souvent des enfants abandonnés ou des enfants qui travaillent et qui ont tendance à incuber le projet d'émigrer.

- * Le niveau d'instruction : auparavant, les candidats à l'émigration clandestine étaient souvent des personnes analphabètes ou ayant un niveau de formation professionnelle généralement bas, plus que les diplômés et des lauréats d'écoles de formation professionnelle. Ces diplômés occupent, dans les pays d'accueil, des emplois se situant au bas de l'échelle sociale comme la cueillette des tomates ou des fraises, ou encore le petit commerce et « autres petits jobs » sur les plages espagnoles.

- * Les régions d'origine : Les candidats à l'émigration clandestine sont originaires non seulement du Maroc, mais également des autres pays du Maghreb et de l'Afrique subsaharienne, nonobstant, le Maroc est devenu un espace de transit et a tendance à devenir un pays d'immigration².

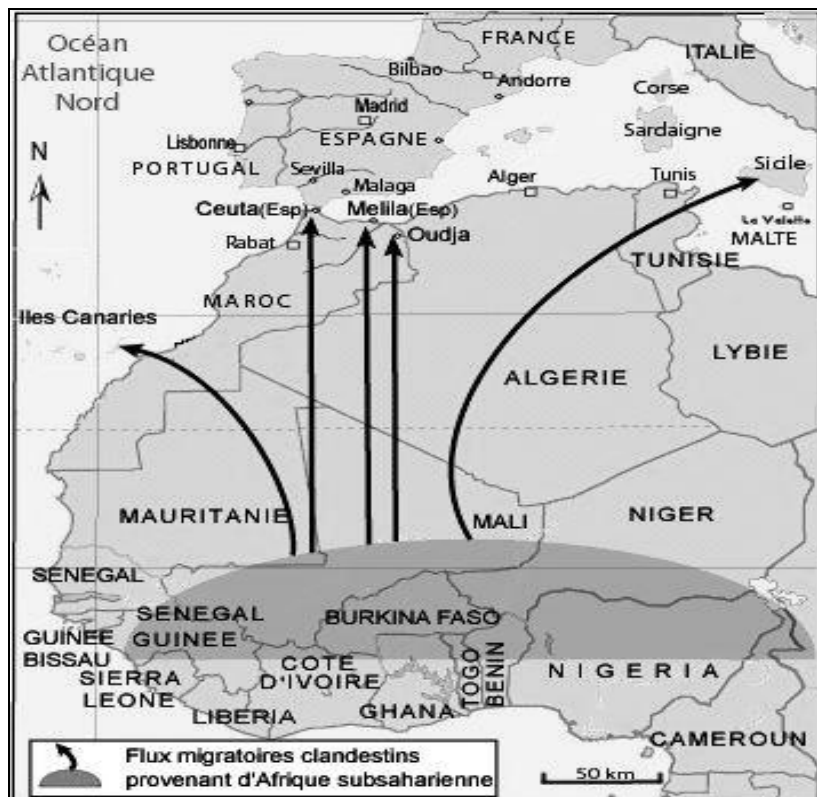
En fait, la présence la plus visible au Maroc est celle des Subsahariens. Le Maroc est devenu donc un espace de transit et a tendance à devenir un pays d'immigration, où les jeunes Subsahariens des deux sexes traversent le désert par différents moyens pour arriver au Maroc, afin de terminer ce périple dans un pays de l'Union Européenne.

¹ Abdelhamid Nechad; Colloque International Migratoire Maghrébine : enjeux et contentieux ; Pauvreté et immigration clandestine : Cas du Maroc ; Oujda-Maroc ; le 24 et 25 Novembre 2005

² Mohamed Khachani ; Les migrations marocaines vers la Belgique et l'Union européenne : regards croisés ; Publications de l'Université de Deusto ; Bilbao ; 2005 ; P 40

Cette présence subsaharienne est devenue remarquable au Maroc, où le nombre de ces migrants varie entre 10 000 et 20 000 selon l'Organisation internationale pour les migrations¹.

Les flux migratoires clandestins provenant d'Afrique subsaharienne



Source : H. Parmentier, ENS-LSH (2013)

D'après une enquête menée par AMERM² en 2007, les ressortissants du Nigeria demeurent les plus nombreux (15,7%) suivi en seconde position par les Maliens (13,1%). Viennent ensuite, les Sénégalais (12,8%), les Congolais (10,4%), les Ivoiriens (9,2%), les Guinéens (7,3%) et les Camerounais (7%). Puis, et en nombre plus restreint, les Gambiais (4,6%), les Ghanéens (4,5%), les Libériens (3,8%) et les Sierra Léonais (3,1%). L'enquête a également permis de relever la présence de migrants de treize autres nationalités que celles susmentionnées dans des proportions relativement moindres.

De même, l'âge des migrants Subsahariens en transit au Maroc varie entre 15 et 47 ans. L'âge moyen se situe à 27,7 ans. Cet âge reflète une pyramide d'âge jeune, puisque l'écrasante majorité des migrants, soit 95,4%, ont moins de 36 ans. Par tranche d'âge, la grande majorité,

¹ Mohamed Khachani ; Ibidem ; P 6

² L'Association Marocaine d'Etudes et de Recherches sur les Migrations

soit 66,1%, est âgée de 26-35 ans. Un peu moins du tiers, soit 28,6%, sont âgés de 18-25 ans. En revanche, seulement 4,6% sont âgés de plus de 36 ans. Enfin, il faut signaler que les mineurs âgés de 15-17 ans sont très peu nombreux (0,7%)¹.

L'une des caractéristiques remarquable de cette migration est le niveau d'éducation élevé des migrants, ce qui tranche avec l'image classique du migrant clandestin sans niveau d'instruction : 48,5% ont un niveau supérieur au primaire, 32,4% sont de niveau secondaire et 16,1% sont de niveau supérieur. Ceux « sans niveau » d'instruction représentent moins du tiers des migrants (31,7%).

Les sans profession représentent 24% de l'échantillon, alors que les 76% restants se répartissent entre différentes professions dont les plus importantes sont : les employés (20%), les commerçants et intermédiaires commerciaux et financiers (16%), les manœuvres non agricoles, manutentionnaires et travailleurs des petits métiers (10%), les exploitants agricoles, pêcheurs et forestiers (10%), les ouvriers et manœuvres agricoles de la pêche (9%), les artisans et ouvriers qualifiés des métiers artisanaux (7%)².

III/ Les efforts déployés par le Maroc pour la lutte contre l'immigration clandestine

A delà de sa position géographique, le Maroc subi de plein fouet cette nouvelle forme d'émigration irrégulière basée, sur des réseaux structurés agissant en interférence avec des filières connexes, ce qui donne naissance à une forme de criminalité transfrontière difficilement maîtrisable, porteuse d'un danger potentiel pour le Maroc.

Dans le cas des relations entre l'UE et les différents pays de la méditerranée, notamment le Maroc et, malgré la dimension régionale de la politique européenne en matière de migration qui commence à se construire, les politiques étatiques restent prédominantes de nos jours³.

Notons que la politique européenne, a pris en considération les mesures de lutte contre ce phénomène, en vaillant au respect des principes des droits de l'homme. Toutefois, elle est convaincue de l'importance de renforcer le dialogue avec ses partenaires Sud, dans le cadre du processus de Barcelone ou dans celui de la nouvelle politique de voisinage, et plus précisément avec le Maroc.

En effet, dans le cadre du plan d'action UE-Maroc, une importance cruciale a été accordée à «la gestion efficace des flux migratoires, y compris la signature d'un accord de réadmission avec la Communauté européenne »⁴. S'inscrivant dans cette logique, plusieurs moyens sont prévus dans ce plan d'action UE-Maroc, tel que, la poursuite des « échanges d'information sur les questions de migration légale dans le cadre des structures existantes, réalisation des projets trilatéraux et multilatéraux dans une perspective de synergie entre la migration et le développement, observation et analyse du phénomène migratoire, prévention et lutte contre la migration illégale vers et à travers le Maroc, échange d'information et dialogue sur la migration illégale, et soutien à la prévention de la migration illégale, appui à la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre l'immigration illégale, notamment par le biais de la coopération avec la Direction de la Migration et de la Surveillance des Frontières, développement d'une synergie de coopération régionale pour la prévention de la migration illégale, amélioration de la coopération concernant la réadmission des ressortissants marocains, des apatrides et des ressortissants de pays tiers, conclusion et mise en œuvre d'un

¹ Mohamed Mghari ; La migration irrégulière au Maroc ; Centre d'Etude et de recherches démographiques ; Rabat ; 2009 ; P 9

² Mohamed Khachani ; Projet de recherche : faire des migrations un facteur de développement : une étude sur l'Afrique du nord et l'Afrique de l'ouest ; Maroc : Migration, marché du travail et développement ; 2010

³ L'évaluation de la politique du Maroc en matière de lutte contre l'immigration clandestine ; mémoire de fin d'étude ; ISA Maroc ; 2006

⁴ Mohamed NACHI; Les figures du compromis dans les sociétés islamiques; Editions KARTHALA; 2011; P 51

accord de réadmission équilibré avec la Communauté Européenne, développement de la coopération dans le domaine des visas¹.

Dans ce sujet, l'instrument européen de voisinage a porté également sur la gestion frontalière efficace et l'encouragement de la coopération dans des domaines tels que la justice et les affaires intérieures, notamment le droit d'asile et la migration.

Dans le même sens, et s'agissant du partenariat Maroc- Espagne dans le cadre d'une politique de voisinage. Une coopération favorisant une logique économique pour résoudre le problème migratoire a été instauré entre ces deux pays².

Il nous semble alors que le Maroc, qui souffre plus que d'autres pays de l'immigration clandestine, déploie d'énormes efforts pour lutter contre ce phénomène, et ceci à travers le contrôle permanent de ses frontières terrestres et maritimes. En fait, le Maroc est devenu une destination privilégiée comme pays d'accueil ou de transit vers la rive Nord de la Méditerranée pour les flux migratoires illégaux.

De même, la prise en considération arsenal juridique moderne et des mesures administratives et judiciaires ont été mis en place par Maroc pour lutter contre ce phénomène tout en veillant au respect des droits de l'Homme.

Le Maroc a également mis en place une commission permanente avec l'Espagne au niveau des ministères de l'Intérieur, l'objectif étant de mettre en place des mécanismes communs pour le suivi des actions opérationnelles, échange d'informations et d'officiers de liaison, opérations conjointes et concertées entre les forces de sécurité des deux pays.

Dans le même esprit, sont engagées des négociations pour la conclusion d'un accord de réadmission avec le Maroc, de ses ressortissants séjournant irrégulièrement sur le territoire de l'Union et des personnes ayant transité par le territoire marocain³.

¹ Site d'accès au droit de l'Union Européenne : <http://eur-lex.europa.eu/legal-content>; Consulté le 05/08/2015

² Article de Hicham Driouach ; Op.Cit

³ Houria ALAMI M'CHICHI ; La migration dans la coopération UE-Maroc entre tentative de gestion institutionnelle et pragmatisme ; Le Maroc et les migrations; Publication de Friedrich Ebert Stiftung ; 2005

Conclusion

Aujourd'hui l'immigration se trouve au centre des défis que le Maroc doit surmonter. Nous constatons en fait la forte propension à émigrer chez la jeunesse. La communauté marocaine à l'extérieur est forte de plus de trois millions de personnes, donc un Marocain sur dix vit actuellement à l'étranger.

Cette communauté a évolué à la fois sur le plan quantitatif et qualitatif. Elle est devenue multiple et cette multiplicité s'exprime dans plusieurs paramètres: l'âge, le sexe, la région d'origine, le pays de destination, le degré d'intégration, et aussi le niveau d'instruction.

S'inscrivant dans cette logique, le Maroc est également concerné par les mouvements migratoires, en tant que pays émetteur de flux à destination de l'Europe et en tant que territoire de transit de flux migratoires vers les pays traditionnels d'immigration. En fait, l'accroissement de l'émigration clandestine et l'idéologisation de la problématique de la sécurité ont progressivement eu pour conséquence de réduire en grande partie le débat sur la question migratoire à la question de la migration clandestine¹.

De nos jours, le Maroc est appelé alors à assurer les conditions favorables d'efficacité institutionnelle pour faire face à l'immigration clandestine, et mieux connaître la réalité migratoire et engager des études en partenariat avec les associations spécialisées, les experts, les universitaires du Maroc et des Marocains expatriés.

¹ Ibid.

L'ouverture à la concurrence et la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables

Rachid Elbazzim

Doctorant chercheur à la FSJES settat

Le secteur de l'énergie marocain a connu plusieurs réformes durant la dernière décennie. En effet, un arsenal de juridique, contenant un corpus de textes législatifs et réglementaires et un dispositif institutionnel a été mis en place, afin de participer à la mise en œuvre d'une politique énergétique moderne. Dans ce cadre, la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables¹ constitue un levier important dans la libéralisation de ce secteur et son ouverture à la concurrence, faisant appel aux acteurs privés pour investir dans la production de l'électricité à partir de sources renouvelables, allant jusqu'à l'exportation de l'électricité « verte » produite.

La libéralisation des marchés de l'énergie est un processus qui consiste à introduire la concurrence partout où cela est possible et souhaitable et à limiter de ce fait l'intervention de la puissance publique à un strict minimum soigneusement défini².

Avec un monopole publicpuissant, prenant la forme juridique de l'office national de l'électricité et de l'eau potable (Branche de l'électricité), allant de la production jusqu'à la distribution, il n'y avait pas de marché de l'électricité. Ce n'est qu'à partir du moment où une séparation est faite entre les activités monopolistiquesdu transport³ et les activités concurrentielles de la production, de la distribution, des achats et des ventes, que des marchés de l'électricité naissent et se développent.

La première expérience a vu le jour au Royaume-Uni, au début des années 1990 où un démantèlement de l'industrie électrique publique et verticalement intégrée s'accompagne de la création d'un marché sur lequel les producteurs d'électricité doivent obligatoirement offrir les kilowattheures qu'ils produisent pour qu'ils soient achetés, soit directement par des gros consommateurs, soit par des intermédiaires qui les revendent aux consommateurs finals⁴.

En fait, la concurrence dans le secteur de l'énergie suppose la rencontre de l'offre et de la demande, sans obstacle entre les deux, s'appuyant sur des principes de liberté : celle de circulation (des biens, des personnes et des capitaux), celle d'entreprendre et celle des prix. Le libre fonctionnement du marché concurrentiel est garanti par l'absence de barrière à l'entrée, de façon qu'un nouvel entrant peut venir détruire les rentes, même celles emmagasinées par les opérateurs historiques⁵.

La concurrence dans ce secteur entre les divers acteurs ne peut s'atteindre sans passer par sa régulation qui consiste à la mise en balance entre le principe de concurrence et un autre principe, aconcurrentiel, voire anticoncurrentiel, dont l'exemple du réseau du transport en matière de l'énergie qui doit toujours se garder en monopole économique naturel par l'opérateur public national que constitue l'Office National de l'Eau et de l'Electricité (branche de l'électricité) dans le paysage marocain . La régulation est globalement l'action d'une autorité administrative indépendante qui, quelle que soit sa dénomination (autorité, conseil, commission..), qui se

¹Publiée au Bulletin Officiel n° 5822 du 18 mars 2010, p. 299

²Chevalier Jean-Marie: « Chapitre IV – Les marchés et les prix », Les 100 mots de l'énergie, Paris, Presses Universitaires de France, «Que sais-je ?», 2010, Pages 70 - 82

³Réseau conçu pour le transit de l'énergie électrique entre les lieux de production et les lieux de consommation. Il est composé de lignes électriques qui assurent les liaisons à des niveaux de tension donnés et de postes composés de transformateurs de tension, d'organes de connexion et de coupure, d'appareils de mesures, de contrôle-commande et de moyens de compensation de l'énergie réactive . Pour plus de détails, voir le glossaire de la Commission de Régulation de l'énergie : <http://www.cre.fr/glossaire>

⁴Chevalier Jean-Marie :op.cit,pages 70-82

⁵Frison-Roche Marie-Anne : La concurrence, objectif adjacent de la régulation de l'énergie in :Behar Touchais Martine et al: "à quoi sert la concurrence», Revue Concurrence,Octobre 2014, p.424

distingue, justement par son indépendance, assez catégorique d'une administration "classique", d'un service ou d'un établissement public, qui sont attachés au principe d'autorité hiérarchique.

La présence dans le marché marocain de l'électricité, des acteurs publics et des opérateurs privés, s'opère jusqu'à maintenant, sans la présence d'un régulateur indépendant, comme c'est le cas en France, avec la «Commission de Régulation de l'Energie» en tant qu'autorité administrative indépendante, née de la loi du 10 février 2000 relative à la modernisation et au développement du service public de l'électricité, chargée de réguler le secteur de l'électricité et du gaz mettant un terme à ceux qui estiment que l'électricité est un produit trop important pour en confier, seul, le destin à une autorité administrative indépendante du pouvoir politique¹; toutefois l'État français demeure maître du pouvoir de fixer les tarifs de l'électricité et du gaz, et le régulateur peut juste émettre des recommandations en la matière.

Au Maroc, le secteur d'énergie reste administré par plusieurs intervenants : le chef du gouvernement ; le ministère de l'énergie, des mines, de l'eau et de l'environnement Département de l'énergie et des mines ; le ministère de l'intérieur ; et le Ministère des Affaires Générales et de la Gouvernance. Cette multiplicité des acteurs publics pousse le ministère de tutelle à la mise en place d'un chantier pour la création d'une autorité nationale de régulation de l'énergie afin de veiller au respect des règles, en vigueur, et de maintenir la viabilité concurrentielle des opérateurs sur les marchés électrique et gazier, et définir les tarifs et les conditions d'accès au réseau de transport et aux interconnexions.

En fait, Parmi les grandes dispositions de loi relative aux énergies renouvelables : L'Ouverture de la production à la concurrence², dans son cinquième Chapitre intitulé : De la commercialisation de l'énergie électrique produite à partir de sources d'énergies renouvelables, ceci va nous permettre de s'attaquer à la libéralisation de ce secteur à partir des dispositions de ce texte de loi innovatrices en la matière.

L'objet de la présente participation est de montrer quelques éléments juridiques d'ouverture du secteur des énergies renouvelables (I) et la libéralisation en marche de ce secteur (II).

I- Quelques éléments juridiques d'ouverture du secteur des énergies renouvelables

Le droit de l'énergie est un droit émergent en cours de construction, qui fait appel à un ensemble de règles et de principes, dont la principale caractéristique est son aspect concret qui englobe plusieurs objets dans un seul concept : « l'énergie ».

Les objets naturels sont bien plutôt le gaz, le pétrole, le charbon, le vent, l'eau, etc. Ainsi, c'est par un travail d'abstraction, de qualification et de classification que l'on rassemble ces objets réels si divers et distants les uns des autres pour les subsumer sous le vocable « énergie »³. Cette variété des objets qui tendent tous vers la fonction énergétique ne cache pas leur spécificité propre : c'est le cas de l'eau par exemple en tant que source d'énergie, un droit et un bien économique en même temps, organisée par plusieurs textes juridiques dont la loi n° 10-95 sur l'eau⁴ a été considérée comme un pilier important dans la politique hydrique du Maroc, instituant une gouvernance institutionnelle et réglementaire des ressources en eau, et apurant leur régime juridique.

Le droit de l'énergie est également marqué par des considérations et impératifs d'ordre public économique, de sécurité et de service public: développement durable, efficacité énergétique, indépendance énergétique, compétitivité économique et protection de l'environnement. Ces

¹ Beatrix Olivier : « L'indépendance de la Commission de régulation de l'énergie », Revue française d'administration publique, 2012/3 n° 143, p. 769-778.

²Chambre des représentants : La commission des secteurs productifs : Rapport sur le projet de loi 13-09 relative aux énergies renouvelables, chambre des représentants, octobre 2009, p.25

³ Frison-Roche Marie-Anne : op.cit., p.424

⁴ La loi n° 10-95 sur l'eau est publiée au Bulletin Officiel n° : 43 25 du 20-09-1995 - Page : 626

caractères justifient le rôle conservé par les autorités publiques, qui s'opposent eux aussi à la mise en œuvre d'un libre jeu du marché¹.

Le droit de l'énergie se caractérise également par sa complexité remarquable, sa transversalité, traversant plusieurs disciplines juridiques: droit international, droit constitutionnel, droit administratif, droit de la concurrence, droit des contrats; et répondant aux défis de la géopolitique, le progrès technologique en matière de l'énergie et les énergies renouvelables.

En effet, les énergies renouvelables, principalement ses deux composantes : solaire et éolienne, font surtout l'objet de politiques, stratégies et plans étatiques par l'administration publique traduisant un volontarisme politique en la matière. D'une façon générale, l'énergie requiert des planifications décennales et des investissements considérables. Les États sont requis².

En tant que bien vital et vu son rôle primordial dans la vie moderne, l'intérêt axé sur l'énergie a eu pour effet la disposition du consommateur, d'un droit à une énergie respectant le rapport qualité /prix.

Ceci dit, Une lecture des dispositions de l'article 24 de la loi n° 13-09 nous pousse à mettre le point sur deux notions essentielles de ce nouveau droit à savoir le droit d'accès et les conventions.

L'Office National d'Electricité et d'eau potable (branche de l'électricité), ne dispose plus du monopole de production électrique à partir d'énergie renouvelables, qui peut être assurée par des personnes morales ou physiques de droit privé. L'énergie électrique produite par l'exploitant à partir de source d'énergies renouvelables est destinée à la fois au marché national et à l'exportation.

Le deuxième paragraphe de l'article 24 dispose que : « pour la commercialisation de l'énergie électrique produite à partir des énergies renouvelables, l'exploitant bénéficie du droit d'accès au réseau électrique national de moyenne tension, haute tension et très haute tension, dans la limite de la capacité technique disponible du dit réseau »

L'organisation de cet accès au réseau se justifie par la libéralisation en cours que connaît ce secteur, qui s'éloigne progressivement de son aspect monopolistique ; néanmoins, il est à signaler que l'opérateur public de l'électricité reste très puissant et que la construction de la concurrence en faveur de nouveaux entrants n'est que dans son début vu que le monopole naturel des réseaux de transports est historique , et que les personnes privés doivent y avoir accès pour commercialiser leurs produits, dans un contexte marqué par l'absence d'une autorité indépendante administrative de l'énergie, qui doit normalement veiller au respect du droit d'accès dont le régulateur est l'organisateur .

Les modalités d'accès au réseau seront fixées par une convention conclue entre l'exploitant et le gestionnaire du réseau. La satisfaction des besoins du marché national se fera également par le biais d'une convention conclue avec l'Etat ou avec l'organisme délégué par lui à cet effet. L'exploitant pourra également fournir de l'électricité à un consommateur ou à un groupement de consommateurs raccordés au réseau.

Cela nous amène à mettre en avant la nature du droit « libéral » du contrat à contrario du droit « autoritaire » de la régulation³. Le contrat tient lieu de loi aux parties qui ont l'obligation d'exécuter les obligations qu'elles se sont engagées à supporter lors de sa conclusion, il s'impose également au juge pour lequel il demeure en principe intangible. Le droit marocain a consacré le principe de l'autonomie de la volonté, principe duquel découle la force obligatoire du contrat. Toutefois, cette liberté contractuelle est limitée par les règles d'ordre public. Quant au droit de la régulation, il part du principe que l'ouverture du secteur à la concurrence doit être tempérée par la prise en compte d'impératifs de service public. C'est ce que montre l'encadrement par les pouvoirs publics de l'activité des producteurs et des fournisseurs d'énergie, soumis à des autorisations d'exploitation ainsi qu'à une programmation de leurs investissements. En effet, le législateur

¹Riffault-silkJacqueline : « La régulation de l'énergie : bilan et réformes », Revue internationale de droit économique, 2011/1 t.XXV, p. 5-41.

²Frison-RocheMarie-Anne : « Les 100 mots de la régulation », Presses Universitaires de France, 2011, p. 5

³Riffault-silkJacqueline : op.cit.,p. 5-41

marocain, et dans le but d'accompagner la libéralisation du secteur, met en place un régime juridique soumettant les producteurs soit à une procédure de déclaration préalable soit à un régime d'autorisation nominative selon un seuil de 2 mégawatts de la puissance des installations.

le contenu exact de ces conventions a suscité plusieurs interrogations de la part des membres de la commission lors de la discussion du projet de loi relative aux énergies renouvelables ; ces questionnements se sont portés essentiellement sur les garanties disponibles pour ne pas mettre le producteur sous l'effet des clauses abusives, la protection de la partie faible, la fixation de la durée du contrat en 10 ans afin de protéger l'investisseur, et la mise en place d'un mécanisme pour la résolution des différends et les voies d'arbitrage¹. Toutefois, il paraît que le texte final de la loi a laissé la voie largement ouverte à la négociation et à la liberté contractuelle. Les pratiques qui se mettront en place devraient être largement inspirées des expériences européennes, dans un temps où la nouvelle loi sur les partenariats public-privé vient d'être publiée², pour bien encadrer l'association des acteurs publics et privés.

II- La libéralisation en marche du secteur des énergies renouvelables.

La libéralisation en marche des marchés de la production et de la vente d'électricité produite à partir des sources d'énergie renouvelables, s'avère pionnière en matière de la libéralisation du secteur de l'électricité au Maroc, il s'agit en fait d'une transition d'un monopole légal détenu par l'ONEE-branche électricité- en tant que producteur et vendeur d'électricité à des tarifs fixés par voie réglementaire, à un système de libre production et de vente à des prix fixés par le jeu du marché et l'équilibre de l'offre et de la demande. En effet, La mise en œuvre de la loi n° 13-09 relative aux énergies renouvelables, a attiré l'attention des opérateurs privés en investissant dans des projets de parcs éoliens sont en cours de développement par des entreprises marocaines et étrangères en la matière.

Les investisseurs qui optent pour la construction de centrales éoliennes ou solaires dans le cadre de la loi 13-09 vont certainement diversifier l'offre et répondre à une demande potentielle sur ce marché, de façon que de grands consommateurs d'électricité « verte » vont y recourir pour des raisons environnementales et économiques pour la réduction des coûts de production, c'est le cas par exemple des cimenteries, des aéroports, de l'office des chemins de fer...

L'ouverture du secteur de l'énergie en général, et des énergies renouvelables en particulier, s'avère être qualifiée de « régulation » que de « concurrence », pour des considérations techniques et économiques qui justifient toujours la prise en main du monopole, des tarifications, des autorisations, des conventions bien encadrées avec les tiers, et des normes techniques et juridiques. S'il est vrai que la concurrence cherche que *les prix disent les coûts « comme l'horloge dit l'heure »*, suivant la formule de l'économiste Marcel Boiteux, d'autres éléments limitent la concrétisation du principe de libre concurrence dans ce secteur, dont le volontarisme politique qui se manifeste à travers les politiques publiques énergétiques traçant comme grands objectifs : la sécurité en matière d'énergie, l'indépendance, la diversification des sources, la réponse aux besoins futurs, les conventions internationales en matière de l'environnement, la compétitivité de l'économie nationale, et les directives des institutions financières internationales ..Ceci fiat de l'énergie non plus un bien marchand mais un bien politique³. En d'autres termes, C'est mettre encore et toujours sur la table des négociations l'exigence de concilier la concurrence avec l'intérêt général⁴.

¹Chambre des représentants : La commission des secteurs productifs : Rapport sur le projet de loi 13-09 relative aux énergies renouvelables, chambre des représentants, octobre 2009, p.24

² La loi n° 86-12 relative aux contrats de Partenariats Public-Privé vient d'être promulguée. Le texte de loi a été publié au Bulletin Officiel n° 6328 du 22 janvier 2015. Il a été préparé par la direction des entreprises publiques et de la privatisation placée auprès du ministère de l'Economie et des finances.

³Frison-Roche Marie-Anne : La concurrence, objectif adjacent de la régulation de l'énergie in :Behar Touchais Martine et al: "à quoi sert la concurrence", Revue Concurrence, Octobre 2014, p.424

⁴Retterer Stéphane : Règles de concurrence. Droit des ententes, Application au secteur de l'énergie,RTD Com, 1996, p.403

Nées du constat selon lequel la concurrence ne saurait se développer sans un accès libre, transparent et non discriminatoire aux réseaux de l'électricité et du gaz naturel¹, les autorités de régulation ont vu leurs compétences et leur indépendance à l'égard des acteurs de marché et des pouvoirs publics considérablement accrues au cours des dernières années. Dans ce cadre le projet de la mise en place du régulateur national de l'énergie va organiser, entre autres, l'accès au réseau de production, transport et distribution de l'électricité en respectant le principe de la transparence du marché, des informations afin d'assurer une concurrence non faussée dans le marché national et éliminer toute discrimination ; favoriser la juste application des règles de concurrence, les prix de vente, l'évaluation des charges et des coûts, le suivi des projets d'investissement des acteurs publics et privés dans un contexte marqué par le monopole historique de l'ONEE, qui sera amené à ouvrir davantage son réseau national aux entreprises producteurs d'électricité afin de promouvoir la production privée pour soulager la charge électrique nationale et s'inscrire dans la libéralisation progressive du secteur de l'électricité à travers le développement d'abord de l'autoproduction et l'ouverture du réseau de transport aux grands consommateurs².

Cela va poser une fois de plus la question de la relation entre l'autorité nationale de la concurrence³, incarnée par le conseil de la concurrence marocain et le prochain régulateur sectoriel de l'énergie, vu que l'action des autorités de la concurrence, qui détiennent, le rôle de sanctionner les pratiques anticoncurrentielles, s'exerce ex post, alors que l'action du régulateur sectoriel se situe le plus souvent ex ante.

Il est à préciser que les régulateurs sectoriels ont pour mission de créer un marché d'un monopole, alors que la mission du régulateur de la concurrence est d'affirmer que le marché, supposé déjà exister, fonctionne correctement.

En ce sens, les rôles de ces deux catégories de régulateur (au niveau national et au niveau sectoriel) sont bien visibles, même si, pour une part, elles ont le même objectif : instaurer, garantir ou restaurer la concurrence sur les marchés. Cela conduit à penser qu'une fois le marché créé, le rôle du régulateur sectoriel devient beaucoup moins important.

Certainement, il y a une unité des règles du droit de la concurrence, quel que soit le secteur de la vie économique auquel elles s'appliquent, et afin de garder cette unicité, le législateur prévoit généralement des modalités de demande d'avis ou de saisine ; qui permettent à ces institutions de régulation de dialoguer entre elles.

En effet, les avantages attendus de l'ouverture à la concurrence se manifestent dans les gains d'efficacité pouvant conduire à une baisse des prix, ou à des atouts pour les consommateurs par l'amélioration de la qualité du service et à l'accroissement de la compétitivité de l'économie marocaine.

¹Ladoucette Philippe de: « Régulation de l'énergie en Europe » Méthode, enjeux, défis, Géoéconomie, 2013/3 n° 66, p. 65-81

² Secrétariat général du gouvernement: Note de présentation relative Au Projet de loi modifiant et complétant l'article 2 du dahir n° 1-63-226 du 14 rabii I 1383 (5 août 1963) portant création de l'Office National de l'Electricité et l'article 5 de la loi n° 40-09 relative à l'Office National de l'Electricité et de l'Eau Potable " ONEE"

³ Voir dans ce cadre, Bouayad Mohamed Hicham: politique de la concurrence et régulation sectorielle: interfaces juridiques et architecture institutionnelle, publications du centre de droit, des obligations et des contrats, faculté de droit de fès, 2014

La fonction "PERSONNEL" entre l'administration et le Management des Ressources Humaines : Cas de la société "Source Marrakech"

Amal LAALOU

**Professeure de l'Enseignement Supérieur,
Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales de Mohammedia.**

Lamia EL GUERMA

**Doctorante chercheuse Faculté des Sciences
Juridiques, Economiques et Sociales
Université Hassan II Casablanca
Mohammedia**

INTRODUCTION:

Une récente étude du cabinet Euler-Hermes¹ alerte sur la hausse du nombre d'entreprises défaillantes au Maroc en 2013 (Plus de 1990 entreprises ont déclaré faillite au premier semestre 2013). Cette accélération du nombre de défaillances constatées est aujourd'hui d'autant plus inquiétante que la tendance risque, selon les projections de l'étude, de se poursuivre les années à venir.

Pour détecter les causes de ces défaillances, les managers ne se contentent plus de mettre en place des audits comptables et financiers. Ils se sont vus devoir évaluer par ailleurs la richesse immatérielle de l'entreprise : le Capital Humain. Ce dernier est considéré comme étant un levier de compétitivité par excellence.

Aujourd'hui, le MRH joue un rôle certes très grand dans l'entreprise. Il apparaît comme un partenaire stratégique pour l'entreprise, les attentes sont plus fortes et supposent de maîtriser les contraintes aussi bien internes qu'externes qui influencent la politique de l'entreprise et sa stratégie RH. Pour une meilleure mise en évidence de celui-ci, nous avons opté pour une étude de cas : le cas de la société (Source Marrakech)*.

Il va sans dire que les résultats de notre recherche, publiés ci-dessous, sont le fruit de plusieurs recherches bibliographiques combinées à celles empiriques. La fonction RH au sein de l'entreprise objet d'étude est perçue aujourd'hui comme partenaire stratégique de la direction générale.

1.D'une fonction sans chef du personnel au Management stratégique des ressources humaines :

En 1996, Becker et Gerhart confirment que les ressources humaines doivent concevoir un système pour accompagner l'entreprise dans l'atteinte de ses objectifs opérationnels et stratégiques et garantir sa performance. Ils affirment qu'« il n'y pas de recette magique en ce qui concerne les meilleures pratiques »²

La section suivante présente l'évolution chronologique des ressources humaines et retient par la suite les différentes définitions soutenues des RH.

1.1 Evolution des ressources humaines

La seconde moitié du XIX^e siècle, Jean Fombonne examine une similitude de projets sociaux entrepris par les propriétaires des grandes usines de la province³ (Godin de Wendel, le chocolatier Menier, Schneider, Michelin, Dollfus à Mulhouse, les patrons des campagnes minières, de Péchiney, de Saint-Gobain, des Filatures de Schappe...). Ils construisent des maisons, villages, immeubles, dortoirs... pour assurer le logement des ingénieurs travaillant chez ses derniers. Leurs investissements prennent essor par la suite en instaurant des commerces à proximité de

* : n'ayant pas été autorisées à publier le nom réel de l'entreprise objet de notre étude, nous avons désigné celle-ci par un nom fictif à savoir "Source Marrakech".

¹ Revue : Les inspirations ECO.PME de novembre 2013

² Becker B. et Gerhart B. (1996). « The impact of human resource management on organizational performance: progress and prospects ». Academy of Management Journal. Vol. 39, n° 4. August. P.779-801

³ Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14^e édition. Page.7.

boulangeries, pharmacies, épiceries... moins chères que le voisinage et garantir le confort social et culturel (hôpital, école, sport, théâtre...) au profit des salariés de l'entreprise et de leur famille. Jean Fambonne définit cette période comme « La fonction Personnel sans chef du personnel »¹.

Après 1936, et plus précisément après la victoire du front populaire se succède une vague de grève, une consolidation des syndicats, évolution législative et création du « centre des jeunes patrons en 1938, devenu depuis GJD »². Des événements dénommés émergent une fonction autonome occupée par une personne qui remonte l'information auprès des dirigeants et demeure en contact avec les salariés.

Ce n'est qu'après la Révolution industrielle à l'issue de laquelle plusieurs entreprises butent à de nombreuses difficultés sociales et humaines qu'apparaît la fonction « personnel » au sein de l'entreprise.

Dans un premier temps, le rôle de la fonction « personnel » consiste à adapter les salariés aux emplois disponibles dans l'entreprise et à leur évolution. La main d'œuvre est encore appréhendée à ce niveau comme une variable d'adaptation dont le coût doit être minimum. Ainsi, les pratiques témoignent d'une inadéquation à la notion de Ressources Humaines. La dimension humaine est réduite à un simple facteur de production, le travail de l'individu étant considéré comme une marchandise soumise aux lois de l'échange économique du capitalisme.

Face à l'émergence industrielle de l'après-guerre, les entreprises se confrontent à une pénurie de main-d'œuvre. Ils recourent au personnel non qualifié : travail des femmes, des hommes de compagnie et les travailleurs émigrés ce qui favorise l'organisation du travail ou prime l'optimisation de la production en tant qu'objectif escompté

C'est ainsi qu'au début du siècle, le concept d'Organisation Scientifique du Travail (OST), développé par Taylor, se positionne comme le référentiel en matière d'organisation. La division, la rationalisation et le contrôle du travail figurent au centre de la pensée tayloriste. Le taylorisme déshumanise complètement le travail et réduit l'Homme à la notion de " main-d'œuvre".

Pourtant, dès l'application des méthodes de Taylor, divers problèmes humains apparaissent, déstabilisant les organisations, notamment les conflits, grèves ou l'absentéisme. Ces nombreuses difficultés remettront en question progressivement la conception tayloriste du travail.

Durant la première moitié du XX^e siècle, la fonction « personnel » évolue énormément, et ce, sous l'influence de nombreux facteurs, notamment les mouvements sociaux, les progrès scientifiques et l'évolution économique.

Pendant cette période, les dimensions sociales et humaines émergent et se développent graduellement dans les organisations. Cette prise de conscience est instiguée par l'école des relations humaines, un courant de la sociologie humaine qui jouera un rôle majeur. Entre 1930 et 1950, ce courant réagit contre l'organisation scientifique du travail en présentant les limites et surtout en évoquant l'impact des facteurs d'ambiance et de relations sociales dans l'entreprise sur la productivité et le rendement. Les travaux les plus connus sont notamment ceux de Elton Mayo, effectués aux États-Unis dans les années 30 à la Western Electric de 1924 à 1939. Ces travaux vont contribuer à humaniser les relations de travail. On assiste à un développement de la fonction personnel qui se voit octroyer de nouvelles missions telles que l'hygiène, la sécurité, l'information, les relations sociales et aussi la formation. L'émergence et le développement du syndicalisme de masse durant la première moitié du XX^e siècle contribueront aussi davantage à faire évoluer la fonction « personnel » vers un rôle plus humain et plus social.

Plusieurs travaux se succèdent dans cette perspective : Douglas McGregor (théorie X, théorie Y ; Maslow (pyramide des besoins de Maslow, Herzberg (satisfaction au travail). Jean Fambonne qualifie l'époque entre 1940 et 1946 « d'assistance et œuvre sociales »³.

¹ Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page 6

² Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page. 9

³ Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page 6

Les années 1960 connaissent une entrée progressive en vie active des nouveaux nés d'après-guerre, les « baby-boomers ». Une population plus libre ayant bénéficié d'une formation initiale avec des aspirations différentes à leurs annonceurs.

Entre 1960 et 1980, la fonction Ressources Humaines évolue considérablement grâce à de nombreux facteurs tels que l'accroissement de la législation du travail, le développement de l'informatique dans le traitement de la paie... La modernisation, la forte concurrence et les restructurations industrielles accentuent également les problèmes d'emploi dans les entreprises. Il faut notamment gérer les suppressions massives d'emplois sur le plan humain tout en maintenant l'image de l'entreprise, outre les emplois plus qualifiés qui impliquent et nécessitent la recherche des meilleurs candidats, de leur formation et de leur fidélisation.

Dès le début des années 80, les entreprises œuvrent dans la professionnalisation de la fonction RH travers la baisse de la durée de travail et s'alignent à 40 heures de travail hebdomadaires, une chute de l'activité des âges entre 55 et 65 ans, un automatisme dans les systèmes de rémunération, le recours aux contrats d'intérim et des contrats à durée déterminée.

À partir des années 1990, la fonction RH se décentralise et se divise en missions opérationnelle et fonctionnelle et accompagne l'entreprise dans ses projets de développement ce qui lui octroie par la suite le rôle stratégique au sein de l'organisation. « Pour être reconnue performante, la fonction Ressources Humaines doit contribuer à la création de valeur et à la satisfaction de ses clients internes »¹.

La revalorisation en cours de la fonction RH de proximité répond aux constats tirés de la crise. Depuis les années 2000, les ressources humaines ont connu une revalorisation pour jouer le rôle de « partenaire d'affaires » où le manager ajuste les compétences de ses collaborateurs au bénéfice de l'entreprise et selon ses orientations stratégiques. Il « anticipe et conseille les dirigeants et les managers sur les solutions RH en réponse aux enjeux du business »².

Le manager RH devient plus autonome et plus impliqué dans la stratégie de l'entreprise, ce qui donne une nouvelle aire de dynamisme et flexibilité à la fonction RH. « Cela implique qu'elle soit capable de planifier et de mettre en œuvre des actions cohérentes entre elles et bien sûr, d'en contrôler les résultats »³.

1.2 Définition des RH :

Plusieurs définitions de la GRH ont été soulevées dans la littérature et à travers les praticiens du domaine (Bernard Martory & Daniel Crozet 2005, Cadin et al 2012, D.Autissier, et al 1997, Lethielleux Laetitia. 2014-2015). Nous retenons les écrits suivants :

La gestion des ressources humaines se définit comme : une gestion des hommes au travail dans des organisations⁴.

La gestion des ressources humaines est l'ensemble des activités qui permettent à une organisation de disposer des ressources humaines correspondant à ses besoins en quantité et qualité⁵.

La gestion des Ressources Humaines est une discipline neuve dans un champ disciplinaire (les sciences de gestion) lui-même de constitution récente. La fonction Ressources Humaines est la dernière-née des grandes fonctions de l'entreprise après la Production, la Finance et le Marketing.

Si l'on considère le sujet, des RH sont relativement autonomes, la GRH⁶ devient alors l'organisation de processus de décision faisant intervenir des acteurs dotés de logiques propres et de pouvoirs variables, mais jamais complètement négligeables.

¹ Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page 6

² Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page 17

³ Jean Marie PERRETI. 2013 « Ressources humaines ». Vuibert 14e édition. Page 17

⁴ Bernard Martory & Daniel Crozet. 2005 . « La gestion des ressources humaines, pilotage social et performances ». 6e édition Dunod. P.1

⁵ Cadin, Guérin, Pigeyre, Pralong. 2012. « Gestion des ressources humaines ». 4e édition DUNOD. P.5

⁶ Cadin, Guérin, Pigeyre, Pralong. 2012. « Gestion des ressources humaines ». 4e édition DUNOD. P 6

D'après Jean-Marc LE GALL, il s'agit d'une fonction de l'entreprise " qui vise à régir, à obtenir une adéquation efficace et maintenue dans le temps entre ses ressources (ses salariés) et ses emplois, en termes d'effectifs, de qualifications et de motivation. Elle a pour objet l'optimisation continue des compétences au service de la stratégie de l'entreprise, dans la définition de laquelle elle intervient".

Le terme de gestion des ressources humaines englobe donc la gestion des relations individuelles de travail et des relations collectives de travail, et cela, avec l'ensemble des salariés, des groupes de salariés et des organisations les représentant.

« Gérer les ressources humaines c'est permettre à l'entreprise de disposer des meilleurs profils, au meilleur Moment, dans la meilleure organisation, avec les meilleurs processus et dans la durée pour contribuer à créer de la valeur, pour s'appuyer sur les bons relais pour mobiliser et faire adhérer l'ensemble des acteurs d'une organisation vers un objectif commun »¹. On comprend que gérer les RH c'est garantir et disposer des renseignements nécessaires sur les collaborateurs et assurer la bonne remise opérationnelle des orientations stratégiques de l'entreprise.

L'objectif de la GRH se traduit par un processus de gestion combinant « la notion d'analyse, de prise de décision, de mise en œuvre et contrôle »² ou chaque fonction dans l'entreprise : contrôle de gestion, système d'information, Marketing, Communication, Ressources humaines, Achat... a un budget alloué à valoriser et matérialiser sensé apporter un gain pour la productivité de l'entreprise et d'en apprécier son retour sur investissement de l'entreprise. Ainsi, La GRH représente maintenant la fonction qui permet à une entreprise de se démarquer de ses concurrents³.

Cadin, Guérin et Pigeyre en 2007. Il s'agit d'une discipline des sciences sociales consistant à créer et à mobiliser des savoirs variés utiles aux acteurs et nécessaires pour appréhender, comprendre, négocier et tenter de résoudre les problèmes liés à la régulation du travail dans les organisations⁴.

Charle Henri. Besseyre des Horts note: « la DRH est une vision contemporaine de la fonction, les femmes et les hommes de l'entreprise sont des ressources qu'il faut mobiliser, développer, sur lesquelles il faut investir. Ces ressources sont les premières ressources stratégiques de l'entreprise, la fonction elle-même devient majeure et acquiert le statut de grande fonction stratégique ».

Selon Lethielleux Laetitia, c'est « avoir les ressources qu'il faut, où il faut et quand il faut »⁵. On déduit que manager les ressources humaines c'est de mettre à disposition de l'organisation le personnel dont elle a besoin en temps voulu.

« Le personnel est considéré comme une ressource pour l'organisation, voire la plus importante. Il est mis en œuvre un système de gestion participatif où le manager de proximité n'est pas là uniquement pour contrôler, mais aussi pour motiver son équipe. L'objectif n'est plus d'améliorer la satisfaction, mais la prise de décision et l'efficacité globale de l'organisation en utilisant les ressources humaines »⁶.

Toutefois, pour J.M PERRETI « Parler de ressources humaines, ce n'est pas considérer que les hommes sont des ressources, mais que les hommes ont des ressources »⁷. Le manager RH est censé accroître et mettre à disposition au profit de l'entreprise les compétences de ses collaborateurs.

A l'appui de ces différentes études sus-exposées, nous avons lancé notre étude de cas : Société "Source Marrakech" pour confronter la théorie à la pratique.

¹ D.Autissier, B. Simonin, A.Tribault groupe Bernad Julhiet. 2009. « Mesurer la performance des ressources humaines. Éditions EYROLLES ». P 44

² D.Autissier, B. Simonin, A.Tribault groupe Bernad Julhiet. 2009. « Mesurer la performance des ressources humaines. Éditions EYROLLES ». P 43

³ Becker, B.E., M.A. Huselid, P.S. Pickus et M.F. Spratt (1997), « HR as a Source of Shareholder Value- Research and Recommendations », Human Resource Management, vol. 36, no 1, p. 39-47

⁴ Lethielleux Laetitia. 2014-2015. « L'essentiel de la gestion des ressources humaines. Gualino 8e édition ». P1

⁵ Lethielleux Laetitia. 2014-2015. « L'essentiel de la gestion des ressources humaines. Gualino 8e édition ». P1

⁶ Lethielleux Laetitia. 2014-2015. « L'essentiel de la gestion des ressources humaines. Gualino 8e édition ». P2

⁷ Jean Marie PERRETI. 2013. « Gestion des ressources humaines ». Vuibert 19e édition. P1

Avant de présenter l'entreprise, objet de notre étude de cas, il est nécessaire de présenter les enjeux du secteur dans lequel opère "Source Marrakech": le secteur de l'eau embouteillée au Maroc.

2. Aperçu du secteur de l'eau embouteillée au Maroc:

L'eau embouteillée a été perçue pendant longtemps comme un produit de luxe ou à usage médical et additionnée à des occasions précises. Le secteur a connu une évolution considérable ces 10 dernières années avec une augmentation de 31 % de son volume en millions de litres, représentés en 140 en 2005 à 450 millions de litres embouteillés sur le marché en 2014. Cette mesure génère aujourd'hui 1.8 milliard de DH de CA regroupant 3 opérateurs marocains. Cette concurrence met à disposition 13 marques commerciales sur le marché national.

Un climat chaud et humide (300 jours d'ensoleillement par an), un pouvoir d'achat plus important, une quête d'une consommation saine et équilibrée, le manque de confiance dans l'eau du robinet... sont toutes autant de raisons qui incitent le marocain à consommer plus d'eau. Le potentiel du marché est tellement important que les entreprises se livrent à une bataille sans merci. Selon les chiffres diffusés par Nielsen en 2012, le marché reste dominé par les eaux plates avec deux entités qui détiennent 90 % des parts de marché (les eaux minérales d'Oulmes représentent 70 % et Sotherma capte 20 % des parts de ce business).

Le marché enregistre une évolution de presque 5 litres par habitant par an, soit une consommation moyenne de 24 litres par habitant en 2014 contre 11 litres par habitant par an en 2010. Toutefois, la consommation demeure faible en se comparant à la Tunisie avec 102 litres d'eau consommée par habitant en 2013 qui représentant 10 % de la population marocaine et la France avec 47 litres par habitant avec plus de 60 millions d'habitants dans la même année. Ce retard du marché de l'eau s'explique par un cout d'emballage très élevé, un cout de transport qui rejoint 20 centimes par litre et une surfiscalité de 12.5 % du prix d'une bouteille d'eau. S'ajoute à ceci les autres impôts communs aux entreprises à savoir l'IS, IR... La bonne foi des entrepreneurs marocains ne suffit pas, l'eau en bouteille reste chère pour la population.

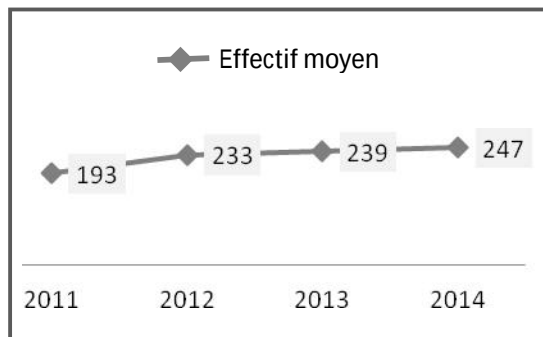
Après avoir présenté quelques chiffres clés sur le secteur de l'eau embouteillée, ses opportunités, ses difficultés au Maroc, nous nous proposons, dans un deuxième temps, de présenter la structure de l'entreprise objet d'étude dans un deuxième temps sous un nom fictif pour respecter la confidentialité et la particularité de l'entreprise

3. Présentation de l'entreprise "Source Marrakech" :

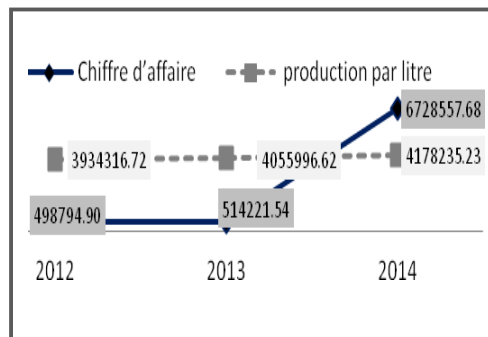
L'entreprise "Source Marrakech" est présente sur le marché marocain depuis plus de 5ans. Spécialisée dans l'embouteillage et le conditionnement de l'eau, elle a pour mission le captage, l'exploitation, l'importation, l'exportation, l'industrie et le commerce sous toutes ses formes des toutes eaux minérales et de toutes eaux dites « eaux de source ». Elle se concurrence avec une dizaine de marques avec 42 millions de litres vendus en 2014. La société revendique 10 % des parts du marché des eaux plates, soit un chiffre d'affaires de 67MDH. En 2010, une enveloppe d'investissement de 15 MDH a été déboursée pour la création de trois lignes d'embouteillage.

Présente sur 11 régions du Maroc, la distribution se fait à l'échelle nationale dans l'ensemble des circuits modernes (GMS : Grandes et Moyennes Surfaces), traditionnel et CHR (Café, Hôtel, Restaurant) à travers des agences commerciales implantées dans chacune des principales villes du Royaume.

Il est à préciser de "Source Marrakech" a été certifiée ISO 9001 V 2008 –ISO 14001 - ISO 220000 en 2012. Son effectif moyen est de 247 collaborateurs en 2014 et est en croissance permanente : soit 17 % en année 2012 et de 3 % en 2013 et de 3 % 2014 dans l'entreprise "Source Marrakech" :



**Figure 1 : Evolution de l'effectif moyen de
"Source Marrakech"**



**Figure 2 : Evolution du chiffre d'affaires et
la production par litre de "Source Marrakech"**

Depuis la création de "Source Marrakech" en 2005, la fonction RH se limitait à l'administration du personnel (délivrance d'attestations, gestions de pointages et administration de la paie...). En 2011, L'entreprise a connu une restructuration globale (Commerciale, Production, Ressources Humaines, Achat...). Cette restructuration semble avoir des effets positifs sur les ventes de l'entreprise, c'est ainsi que le chiffre d'affaires a enregistré une hausse de 5 % en 2012, voir de 10 % en 2013.

4. Choix méthodologique :

Cette partie présente les principales formes méthodologiques que nous avons entreprises dans le cadre de notre étude de cas. L'objectif de la présente prospection est de chercher les différents facteurs et éléments qui ne favorisent pas une mise en place d'une politique de MRH dans le contexte de l'entreprise "Source Marrakech".

Sous constat d'une entreprise qui se déclarait presque faillitaire en 2010, avec une gestion des RH limitée en l'administration du personnel et perçue aujourd'hui comme un partenaire allié à la direction générale. L'étude en question nous oriente à trouver des réponses aux questions suivantes : pourquoi une restructuration des ressources humaines ? Comment s'est développée l'organisation du MRH au sein de "Source Marrakech" ?

Notre étude est d'ordre épistémologie positiviste. Elle consiste en une interrogation objective des faits, qui se traduit par une mise à l'épreuve empirique des hypothèses théoriques préalablement formulées.

Pour mener à bien notre recherche, la Direction des Ressources Humaines de "Source Marrakech" a non seulement mis à notre disposition plusieurs outils : Tableau de bord, entretiens individuels, les résultats d'appréciation, le positionnement de l'entreprise sur le marché, la stratégie de l'entreprise, résultats enquête, revue de direction, bilan.... Elle nous a, par ailleurs, facilité les différents entretiens menés auprès du personnel de l'entreprise : Directeurs, cadres, responsables, opérateurs, etc.

Ainsi, la recherche en question nous a permis d'étendre le développement des pratiques RH reconnues assez souvent comme pratiques les plus courantes en gestion d'entreprise et qui favorisent l'expertise de la fonction support dans le domaine de management de l'entreprise.

5. Pourquoi une restructuration de la fonction personnel à Source Marrakech ?

L'entreprise s'est fixée comme objectif pour les années à venir d'occuper le ¼ du marché national. Objectif atteint notamment par la mise en place d'une nouvelle ligne de production de l'embouteillage en verre et la vente de 4 millions de litre à fin 2013.

Cependant, la société a également l'objectif ambitieux d'être leader dans son domaine d'activité. Elle possède les moyens financiers et la volonté managériale pour accroître ses parts sur le marché marocain. Il lui reste néanmoins à pérenniser son positionnement actuel face à la concurrence.

La directrice des ressources humaines de la société "Source Marrakech" nous explique certaines difficultés liées à ces changements stratégiques. L'adaptation des opérateurs à la nouvelle ligne de production et aux technologies différentes, la gestion de la forte présence syndicale au sein de l'entreprise qui de par ses revendications récurrentes, avaient une incidence directe sur les volumes produits. Le recensement des compétences internes a révélé aussi une inadéquation poste/profil, principalement chez les superviseurs qui sont issus du métier de la vente sans aucune formation managériale. Cela conduit inévitablement à une gestion des équipes médiocre.

Aujourd'hui, la politique de recrutement repose essentiellement sur des candidatures pointues dont découle une conformité de la formation à l'emploi proposé. La directrice des ressources humaines de la société "Source Marrakech" exprime : « Nous nous orientons au maximum vers des personnes qui sont qualifiées à l'emploi de destination ayant un diplôme dans cet emploi ». La rémunération au sein de l'entreprise est basée sur la performance et l'atteinte des objectifs. L'année 2010 a été marquée par une restructuration globale au niveau de toute l'entreprise.

Il a été décidé que dans les années à venir l'entreprise migrera vers un site web ou en intranet pour assurer sa communication interne alimentée au quotidien sur tous les événements de l'entreprise. La stratégie de marketing RH est orientée vers le recrutement, aussi une image qu'on véhicule au quotidien, aussi on migre vers l'extérieur par l'attraction du recrutement. Plusieurs moyens sont mis en place : des stages octroyés, des présences dans les salons et forums étudiants, dotation en matériel électronique et visuel, sponsoring des événements, participation des membres de l'entreprise autant que conférenciers, partage des expériences...

6. L'organisation de la fonction du personnel au sein de "Source Marrakech" :

En 2010, le service des ressources humaines de l'entreprise "Source Marrakech" était supervisé par un responsable des ressources humaines en collaboration avec un agent administration du personnel.

Aujourd'hui, l'organisation de la direction des ressources humaines de la société "Source Marrakech" est dirigée par une directrice des ressources humaines (RH). Celle-ci collabore avec, un cadre ressources humaines (RH), un Responsable des ressources Humaines (RH), un chargé de la paie et de la masse salariale et une assistante ressources humaines (RH).

La direction des ressources humaines, en collaboration avec la direction générale se charge de la définition de la stratégie de gestion des ressources humaines et la politique sociale et veille à leur mise en œuvre au niveau de chaque unité, l'objectif est de fournir à l'entreprise les compétences nécessaires à l'atteinte des objectifs à moyen et à long terme.

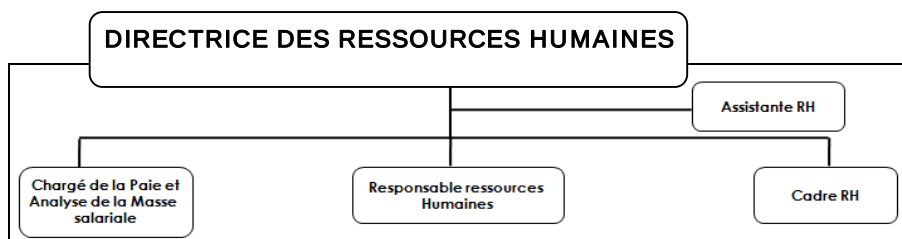


Figure3: Organigramme de la Direction RH de Source Marrakech

Toute entreprise gère son personnel au travail, toutefois elles ne choisissent pas toutes de créer un service des ressources humaines. Certaines entreprises favorisent l'externalisation de l'ensemble ou une partie de l'activité RH.

Parmi les facteurs favorisant la mise en place d'un département RH dans l'entreprise, on y trouve principalement:

- la taille de l'entreprise : plus l'effectif de l'entreprise augmente, plus les missions des ressources humaines se développent pour progresser d'une gestion administrative à un management stratégique des ressources humaines.

- Le secteur d'activité : dans les secteurs à haute valeur ajoutée, le salarié se présente comme facteur clé par rapport au projet de l'entreprise.

- la culture du dirigeant ou la structure de l'entreprise : la direction des ressources humaines joue le rôle principal de recrutement et de fidélisation du personnel au sein de l'entreprise.

L'organisation de la fonction RH au sein de l'entreprise diffère, le décideur se trouve devant de multiples choix¹:

- L'externalisation (outsourcing) : elle consiste à confier à des prestataires extérieurs des activités RH auparavant effectuées par le service RH de l'entreprise. Elle peut être totale ou partielle

L'externalisation permet à l'entreprise de réduire des coûts des prestations, d'acquérir des compétences ciblées, garantir le professionnalisme du prestataire et principalement le recentrage sur le cœur des métiers lors de l'externalisation des tâches à faible valeur ajoutée.

- La décentralisation: consiste à confier des tâches de gestion RH à des personnes " non RH " vers des managers. Tel est le cas du recrutement, la formation continue, la rémunération...,

Elle présente l'avantage pour la DRH de se centrer sur des missions plus stratégiques et liées au développement RH. Aussi, elle facilite en même temps l'existence d'une gestion de proximité des RH qui permet une plus grande efficacité, et transparence et une bonne circulation de l'information

- La mutualisation : elle se traduit par la mise en place de centre de services partagés (CSP), c'est-à-dire d'entités chargées de la gestion en commun des services nécessaires à plusieurs sociétés ou divisions d'un même groupe. Le CSP permet une réduction des coûts en tirant partie de la taille de l'entreprise et de l'outil informatique, c'est aussi un moyen de standardiser les services et d'en améliorer la qualité.

Pour une bonne gestion de la fonction RH. L'entreprise "Source Marrakech" a externalisé certaines fonctions à savoir : la restauration, le jardinage, le transport, le recrutement des intérimaires,... afin de se centrer sur les pôles stratégiques des ressources humaines.

D'autre part. L'expansion de l'activité de l'entreprise et la gestion de proximité sont les raisons qui ont conduit les ressources humaines de "Source Marrakech" vers une politique de décentralisation à travers le recrutement des collaborateurs dans chaque site de production qui communiquent avec le responsable des RH et la direction RH. Aussi, la société a renforcé le service par la formalisation de la majorité des fonctions RH par le biais des procédures de gestion RH afin d'assurer la transparence, la proximité, et la bonne gestion de la direction.

Une procédure de gestion au sein de l'entreprise repose sur un management par objectifs clair et bien définis, c'est une réelle démarche d'amélioration formalisée. Elle permet de clarifier des responsabilités et les autorités de chacun dans l'entreprise, c'est un outil de contrôle garantissant la pérennité de l'entreprise

La mise en place d'une procédure de gestion pour l'entreprise implique une formalisation des opérations et la mise en place d'un système de gestion documentaire qui permet d'historier la rédaction, la diffusion, la révision, l'archivage et la modification des documents afin de s'assurer que le bon document est toujours disponible au bon moment.

¹ Chloé Guillot- Soulez 2013-2014. « La gestion des ressources humaine ». Collection les ZOOM'S. Édition Gualino, 6^{ième}. Page 28-29-30

la direction des ressources Humaines de "Source Marrakech" s'est focalisée sur la mise en place des procédures de recrutement, formation, intégration, gestion des accidents de travail et de trajet, maladie, paie, stagiaires, gestion des conflits, gestion des départs en démission, gestion de congé,...).

En définitif, nous déduisons à travers cette recherche que le MRH est devenu une action stratégique au sein de l'entreprise "Source Marrakech" au cours des dernières années. La démarche de mise en place des pratiques MRH symbolise la recherche permanente des compétences humaines dans les entreprises qui veulent ou développent leur savoir-faire tout en préservant un certain niveau de rentabilité.

CONCLUSION GÉNÉRALE :

Aujourd'hui les RH apparaissent comme un partenaire stratégique de l'entreprise, les attentes sont plus fortes et imposent de maîtriser les contraintes aussi bien internes qu'externes qui influencent la politique de l'entreprise et sa stratégie RH.

Les pratiques de la gestion des RH diffèrent d'une entreprise à une autre. La direction RH a tendance à se replier sur le noyau dur du métier : administration du personnel, gestion des restructurations, relations sociales,...

Ainsi il est important pour la direction RH de maîtriser les processus et la documentation de la gestion administrative (AT, congé, conflit, traitement des dossiers de maladie,...) de son personnel pour se projeter sur des projets de développement RH.

C'est dans le sens d'une amélioration continue que "Source Marrakech" s'est engagée. La direction des Ressources Humaines joue un rôle stratégique et se projette comme accompagnateur décisionnel des projets de l'entreprise.

Ainsi, cette recherche nous a permis de formuler des suggestions et questionnements susceptibles d'être approfondis et analysés dans d'autres projets de recherches, afin d'apporter une continuité et une plus value pour le Management des Ressources Humaines.

L'entreprise et le pouvoir de sanction de l'Administration fiscale Lecture comparative

NEGGAOUI Mounir
Université Mohammed Premier, Oujda

La justice générale incite chaque citoyen à rendre à la société son dû sous la forme d'une contribution au bien commun

Martin BLAIS, « *L'œil de Caïn, essai sur la justice* » 1994, page 76.

Introduction

L'entreprise de par sa définition renvoie à un groupe de personnes qui développe une activité destinée à générer des profits. L'Administration fiscale de par la nature de sa mission est un organe étatique destiné à collecter l'impôt. Sans pour autant évoquer l'histoire dramatique de résistance à l'impôt, on en a là deux organismes dont le but est par nature opposé. De même, nul besoin de parler du civisme fiscal¹ à un chef d'entreprise qui subit des contraintes économiques et partant, forcé à générer des bénéfices. L'équation est simple, l'état engage des sommes considérables destinées aux services d'utilité générale, l'entreprise étant bénéficiaire de ses services doit contribuer à leur financement. C'est ce qui ressort de l'esprit de l'article 39 de la constitution qui fait référence à la contribution aux charges publiques et qui se trouve le fondement constitutionnel de l'obligation fiscale. La logique de l'imposition implique d'emblée une notion de contrainte. Cette constatation coïncide avec celle donnée de l'impôt par Edgar Allix qui considère l'impôt comme étant « *Un prélèvement opéré par l'État sur les facultés des contribuables, en vue de pourvoir aux besoins publics*² ».

Pour collecter l'impôt, le système déclaratif est le procédé le plus simple et le plus logique. Il est basé sur la confiance et sur la présomption de sincérité de la déclaration fiscale. Cependant, même les entreprises les plus honnêtes finiront par remplir non pas une déclaration exacte et complète basée sur les prescriptions fiscales, mais une déclaration qui aboutira à leur faire payer ce qu'elles considèrent comme leur juste part d'impôt³. De ce point de vue, chaque contribuable est en partie, indiscipliné et fraudeur. D'ailleurs, la majorité des contribuables marocains déclarent régulièrement et pendant plusieurs années de suite des résultats déficitaires, ou de faibles bénéfices⁴. Par conséquent, ils ne s'acquittent, que de la cotisation minimale. D'un autre côté, il y a des entreprises de mauvaise foi qui tentent d'éluder l'impôt. Dans tous les cas, l'entreprise se trouve confrontée à la puissance régalienne de l'État en matière de collecte d'impôt⁵, cette puissance se concrétise par le contrôle fiscal et par le pouvoir de sanction de l'Administration fiscale.

La sanction est une mesure répressive infligée par une autorité pour l'inexécution d'un ordre, l'inobservation d'un règlement ou d'une loi⁶. En droit fiscal, la sanction est la pénalité réprimant les infractions aux prescriptions fiscales en fonction de leur gravité⁷. Le contribuable

¹ Qui se ramène à l'exécution volontaire par les contribuables, de leurs obligations fiscales. Le civisme fiscal varie d'un pays à l'autre et dépend essentiellement de la pression fiscale.

² Edgar Allix, cité par Gilles Sébastien, « Edgar Allix, un réformateur méconnu », in « Doctrine fiscale : à la redécouverte de grands classiques », Sophie Raimbault de Fontaine (sous la direction), l'harmattan, 2007, page 43.

³ EL GADI Abdelhamid, « Une fiscalité moderne pour une entreprise performante face aux défis de la mondialisation », Imprimerie OMNIA, 1999, page 50

⁴ Rapport annuel de la Cour des comptes de l'année 2011, page 20. Disponible sur <http://www.courdescomptes.ma>

⁵ BELOUCHI Mohamed, « Le droit fiscal », Édition ALJOSSOUR, 2014, page 4. (En arabe)

⁶ <http://www.larousse.fr/dictionnaires/francais/sanction/70812>

⁷ André. BARILARI et Robert Drapé, « Lexique fiscal », Éd. Dalloz, 1987, page139.

risque deux sortes de sanctions cumulables : les sanctions fiscales et les sanctions pénales. Les sanctions fiscales sont infligées par l'Administration. Quant aux sanctions pénales, l'Administration n'a que le droit d'initier les poursuites incriminées par le code général des impôts (ci-après C.G.I.M), et la sanction résultante est arrêtée par le juge pénal.

Ces sanctions n'ont pas toujours le même objet. Elles visent simplement l'assurance du respect d'une obligation fiscale, toutefois, elles peuvent aussi avoir pour but la punition l'entreprise fautive qui a cherchée à se soustraire à ses obligations, et se rend alors responsable d'une violation du texte fiscal. D'ailleurs, la plupart des sanctions ont un caractère pécuniaire qui peut s'aggraver selon la situation d'espèce. Ces sanctions sont en général arrêtées par l'Administration elle-même (I), quand la loi prévoit des sanctions pénales, c'est au juge que revient la charge de les infliger (II).

L'identification des pénalités administratives

Les sanctions infligées par l'Administration sont nécessaires et justifiées, par rapport au domaine dans lequel elles sont appliquées. En effet le préjudice de la négligence ou de la fraude fiscale à des répercussions sur les deniers de l'État. Ce préjudice se répercute sur la société entière, et cela concerne tous les citoyens, du moment que cet argent est destiné à être décaissé pour des raisons d'intérêt général.

Conformément au principe de la séparation des pouvoirs, l'Administration ne peut, en théorie, cumuler les deux fonctions d'administrer et de sanctionner. Il est évident qu'il « y a *dans l'évocation d'une répression administrative, quelque chose qui heurte à l'évidence notre sensibilité, notre culture juridique et politique, toutes imprégnées et façonnées qu'elles sont, depuis deux siècles et demi, par la doctrine et la séparation des pouvoirs*¹ ». En effet, cela pose un problème d'impartialité du moment que l'Administration devient juge et partie en même temps. D'autant plus que l'exercice de ce pouvoir par l'Administration aboutira, en définitive, à aggraver la charge financière du contribuable.

Laisser à l'Administration le soin de sanctionner n'a pas suscité beaucoup de contestation. Plus encore, on a même avancé que tout transfert important de compétence vers le juge judiciaire serait mal compris par les contribuables enclins à préférer la discrétion d'une transaction à la lumière crue d'un prétoire, et mal accueilli par les tribunaux passablement encombrés². En d'autres termes, ce système ne présente pas que des inconvénients pour l'entreprise qui prend souvent en considération à ce stade, le sérieux de sa situation, préférera la discrétion et la rapidité que la lenteur d'une procédure judiciaire aux horizons incertains. L'étude de la nature la nature juridique (A) des sanctions fiscales est essentielle pour la désignation du régime applicable (B).

La nature juridique des sanctions fiscales

La question de la nature juridique des sanctions fiscale n'a pas suscité grand intérêt de la part de la doctrine au Maroc. Seuls quelques auteurs ont apporté leur contribution (1). En droit français, cette question a fait couler beaucoup d'encre. En conséquence, les sanctions fiscales ont acquis une certaine autonomie (2).

La sanction fiscale au Maroc, une simple réparation civile

D'aucuns pensent que les sanctions fiscales³ sont purement et simplement des sanctions à caractère pénal⁴. D'autres considèrent que ces sanctions infligées par l'Administration ont un caractère hybride, qui n'ont ni la nature juridique d'une peine de droit pénal, ni celle d'une réparation. D'autres enfin considèrent que les sanctions sont simplement des réparations civiles

¹ J.F DAVIGNON, « Quelle place pour la répression administrative dans notre ordonnancement juridique ? », Petites affiches, 1997, n° 83 page 5, cité par Marion TURRIN, « La légitime répression de la fraude fiscale », Thèse pour le doctorat en droit, Le 8 janvier 2011, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, page 308.

² Thierry Lambert, « Contrôle fiscal, droit et pratique », PUF deuxième édition, 1991, page 191.

³ Également dénommées sanctions administratives.

⁴ CHAWARBI A, cité par M. MERZAK, A. ABLILA, « Le contentieux fiscal au Maroc, entre théorie et pratique », édition OUMNIA, 1998, page 47.

consenties au fisc en contrepartie du dommage subi¹. Cette difficulté à donner en droit marocain une qualification précise des sanctions fiscales mérite réflexion.

La complexité de classification des sanctions administratives fait apparaître le manque d'adhésion du système. Malgré les efforts de la doctrine, la nature exacte de ces sanctions reste obscure.

Le pouvoir de l'Administration d'infliger des sanctions vient de la volonté de l'État de monopoliser la régulation de certains secteurs, au lieu de les laisser entre les mains de l'institution judiciaire dont il n'a pas le contrôle. Il reste que ce pouvoir de sanction dévolu à l'Administration n'est acceptable que dans la situation où il est encadré. En effet, le juge de l'impôt doit pouvoir exercer son contrôle sur les sanctions infligées par l'Administration afin de garantir les droits de la défense des entreprises.

Malheureusement, en matière de sanctions fiscales, il faut reconnaître que le juge marocain reste peu protecteur, et ce pour plusieurs raisons. D'abord, la conception même des sanctions fiscales qui sont considérées comme des simples réparations civiles. Il s'ensuit qu'elles sont regardées comme des accessoires de l'impôt et à ce titre soumis aux mêmes règles de procédure des impositions auxquelles elles s'attachent. Les moyens propres à ces sanctions ne peuvent être invoqués devant le juge de l'impôt que dans le cadre du respect du principe de la légalité. Ensuite, le règlement du différend entre l'entreprise et l'Administration fiscale se solde généralement par un règlement à l'amiable qui met fin aux litiges avant même la saisine du juge².

Concernant la terminologie employée par le législateur marocain ou la doctrine administrative, tout porte à croire que les sanctions prescrites par le C.G.I. n'ont pas le caractère de réparation civile³, mais bel et bien de sanction répressive. Ces dernières ont pour but de dissuader le contribuable et non simplement la réparation du dommage subi par le trésor public pour le non de paiement. En outre, si le législateur marocain considère ces sanctions comme des simples réparations civiles, n'aurait-il pas mieux fait d'intituler la troisième partie du C.G.I. réparation au lieu de sanction⁴.

En droit français, les sanctions fiscales ont acquis une certaine autonomie par rapport aux impositions. Une autonomie avec pour conséquence la génération de nouvelles règles davantage protectrices des droits des entreprises.

L'autonomie des sanctions fiscales

Jusqu'en 1979⁵, le Conseil d'État comme la Cour de Cassation estimaient que les sanctions fiscales ne pouvaient être considérées que comme étant des accessoires à l'impôt⁶. Cependant, l'autonomie des sanctions fiscales en France est entraînée sous l'influence du Conseil

¹ M. MERZAK, A. ABLILA, op.cit., page 48. Selon ces auteurs, le législateur marocain adopte la même position. En effet d'après l'article Article 214 -du code des douanes : « Sous réserve des dispositions de l'article 257 bis ci-dessous, les amendes fiscales prévues au présent code ont le caractère prédominant de réparations civiles. Toutefois, elles sont infligées par les tribunaux répressifs et doivent être prononcées dans tous les cas, même si l'infraction n'a causé à l'État aucun préjudice matériel... » Ibid. page 48

² À noter que la part des accords conclus par la DGI par rapport aux droits recouvrés s'élève à 97,9% en 2010. Voir rapport du Conseil Economique et Social, Le système fiscal marocain, développement économique et cohésion sociale disponible sur le site www.ces.ma, page 92

³ D'autant plus que le terme de réparation désigne le dédommagement d'un préjudice par la personne qui en est responsable. Quelquefois désignée sous l'expression réparation civile pour la distinguer de la peine qui peut, pour les mêmes faits, est prononcée contre le coupable.

⁴ Sachant qu'aucun des synonymes du mot sanctions ne se rapproche de réparation : amende, approbation, blâme, châtement, condamnation, confirmation, consécration, conséquence, jugement, peine, pénalisation, pénalité, punition, répression, suspension.

⁵ L'arrêt du 27 avril 1979 Yacht Motors Corporation, rapporté par Laurence VAPAILLE, « De la définition des sanctions fiscales administratives et pénales par le juge et l'Administration », revus tunisien de droit, 2007, page 427. Article disponible à l'adresse suivante <http://www.fdsf.mu.tn/useruploads/files/vapalle22.pdf>

⁶ Ibidem, « le Conseil d'État a reconnu – implicitement – l'assimilation des sanctions fiscales aux sanctions administratives. Par cette décision, la Haute Juridiction a abandonné le concept classique selon lequel les pénalités étaient assimilées à des accessoires à l'impôt ».

Constitutionnel¹ et de la Cour européenne des Droits de l'homme², qui ont eu l'occasion de se prononcer sur la question. Le but de cette intervention a été fait dans l'optique d'éclairer leurs natures. Quant au juge de l'impôt, en s'appropriant ces dispositions protectrices, il a pu accroître la protection des contribuables.

Avant d'examiner les conséquences de la reconnaissance d'une autonomie aux sanctions fiscales en droit français (b), nous tenterons de préciser la nature juridique des pénalités fiscales qu'il s'agisse de l'intérêt de retard ou des majorations proportionnelles (a). Cependant, il est louable de rappeler que l'expression pénalités n'a pas de valeur juridique, elle sert dans la pratique à désigner à la fois des sanctions fiscales et l'intérêt de retard³.

La nature juridique des sanctions fiscales en France

Le droit de sanctionner est le corollaire de la liberté accordée au contribuable de fixer librement sa contribution. Les intérêts de retard (i) ne sont pas considérés comme des sanctions administratives (ii), cependant, ils viennent généralement s'y agripper.

i. La question des intérêts de retard

Les intérêts de retard sont destinés à réparer le préjudice subi par le trésor public, du fait de l'absence ou du paiement tardif de sommes établies par l'Administration.

Le Conseil d'État a considéré, par un arrêt d'assemblée plénière, que les intérêts de retard n'ont pas à être motivés, car n'ayant pas le caractère de sanction⁴. Dans un autre arrêt, il a précisé la nature de l'intérêt de retard qui « vise essentiellement à réparer les préjudices de toute nature subis par l'État à raison du non-respect par les contribuables de leurs obligations de déclarer et payer l'impôt aux dates légales. Si l'évolution des taux du marché a conduit à une hausse relative de cet intérêt depuis son institution, cette circonstance ne lui confère pas pour autant la nature d'une sanction, dès lors que son niveau n'est pas devenu manifestement excessif au regard du taux moyen pratiqué par les prêteurs privés pour un découvert non négocié...⁵ ». En d'autres termes, la majoration de retard n'est pas une sanction, elle n'est que la rémunération d'un « crédit forcé » accordé par le trésor au contribuable⁶. Les intérêts de retard en matière fiscale commencent à courir de plein droit sans que l'Administration ait besoin d'adresser une mise en demeure pour le contribuable. Du reste, l'intérêt de retard s'applique quelle que soit la nature des impositions en

¹ « Considérant que l'article 8 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen dispose que "la loi ne doit établir que des peines strictement et évidemment nécessaires, et nul ne peut être puni qu'en vertu d'une loi établie et promulguée antérieurement au délit, et légalement appliquée" ; considérant qu'il résulte de ces dispositions, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi pénale d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense ; Considérant que ces exigences ne concernent pas seulement les peines prononcées par les juridictions répressives, mais s'étendent à toute sanction ayant le caractère d'une punition même si le législateur a laissé le soin de la prononcer à une autorité de nature non judiciaire » ; Cons.const. 17 janvier 1989, Décision n° 88-248 DC, disponible sur le site <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

² CEDH 24 février 1994, n° 3/1993/398/476, Aff. BENDENOUN c/France, disponible sur le site www.juricaf.org (mots-clés : n° de la décision). La jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme (CEDH) qui, d'une part, a appliqué l'article 6 de la convention européenne des droits de l'homme aux pénalités fiscales, assimilées à des « accusations en matière pénale ». D'autre part a jugé que ce type de sanctions devait être jugé par un organe judiciaire de pleine juridiction (CEDH 10 février 1993 n° 7229/75et 7496/76, Albert et Le Compte c/Belgique) qui devait disposer « du pouvoir de réformer en tous points, en fait comme en droit, la décision entreprise rendue par l'organe inférieur.

³ Jean Lamarque, « Droit fiscal général », Edition LITEC, 1998, page 699.

⁴ Conseil d'État, plénière, 09 novembre 1988, n° 68965 : « Considérant qu'il ressort des dispositions précitées que, même en tenant compte du cas où le contribuable peut se prévaloir des dispositions du deuxième alinéa de l'article 1728, les intérêts de retard sont dus de plein droit sur la base de l'imposition à laquelle ils s'appliquent dès lors que l'INSUFFISANCE des chiffres déclarés excède le dixième de la base d'imposition ; qu'ils n'impliquent ainsi aucune appréciation par l'Administration fiscale du comportement du contribuable et n'ont, dès lors, pas le caractère d'une sanction... » Disponible sur le site <http://www.juricaf.org> (mots-clés : n° de la décision).

⁵ Conseil d'État, Assemblée, 12 avril 2002, n° de la décision 239 693 ; disponible sur le site <http://www.juricaf.org>, (mots-clés : n° de la décision).

⁶ M. COZIAN, F. DEBOISSY, « Précis de fiscalité des entreprises », LITEC, 34e édition, 2010, cité par Martin COLLET, « procédure fiscale : contrôle, contentieux et recouvrement de l'impôt », éditions Thémis, 2011, 157.

cause, cette solution retenue par le Conseil d'État permet de constater que l'intérêt de retard est dû indépendamment de toute sanction.

Le législateur français regroupe sous le même chapitre intitulé « *pénalités* » les sanctions et les intérêts de retard. Ce qui montre le lien étroit qui les unit. D'autant plus que lors d'une éventuelle négociation à l'amiable, cette dernière porte souvent sur l'ensemble des pénalités.

ii. Les sanctions administratives

Les sanctions fiscales susceptibles d'être édictées par l'Administration peuvent être classées en deux catégories, les amendes fixes et les majorations proportionnelles. Les amendes sont des sanctions forfaitaires ou proportionnelles à un élément autre que les droits¹.

Les majorations sont des sanctions pécuniaires émises par l'Administration fiscale. Elles sont destinées à punir l'auteur d'un fait répréhensible par les textes. À cet égard, l'Administration doit, selon les cas, exprimer les circonstances qui justifient l'application de la majoration. C'est-à-dire la motivation des sanctions fiscales doit apparaître dans la notification de redressement².

Au demeurant, l'application des pénalités fiscales n'est soumise à aucune procédure particulière. L'Administration est effectivement, à un certain point de vue, plus libre pour apposer les sanctions que pour appliquer l'impôt. D'ailleurs, ce dernier, comme le souligne le doyen TROTABAS, « *suppose une compétence liée, tandis que [les sanctions] présentent un caractère discrétionnaire*³ » cependant, les sanctions requises contre le contribuable doivent être proportionnelles à la gravité du comportement négligent ou répréhensible.

En droit français, les majorations sont considérées comme des sanctions et non comme de simples réparations en raison de leur finalité essentiellement répressive⁴. Mais si le Conseil Constitutionnel a reconnu « *qu'aucun principe ou valeur constitutionnelle ne fait obstacle à ce qu'une autorité administrative, agissant dans le cadre de prérogatives de puissance publique, puisse exercer un pouvoir de sanction* », il a également rajouté que ces sanctions administratives ne peuvent faire l'objet d'une privation de liberté, et qu'elles soient assorties de mesures légales destinées à sauvegarder les droits et libertés constitutionnels⁵.

Les sanctions administratives sont adoptées par voie d'acte administratif unilatéral. Elles ne sont pas, par conséquent, assimilées à des sanctions pénales. Elles ont pour finalité de porter une peine contre le contribuable, en raison du manquement à une obligation. De l'adjonction de ces deux éléments, il est question, donc d'un « *acte administratif unilatéral à contenu punitif* »⁶.

Les majorations proportionnelles ont pour objet de châtier les infractions les plus graves, en particulier, le défaut ou le retard de déclaration. Ainsi que le cas de rectification par l'Administration des bases imposables, suite à des insuffisances de déclaration et qui touche à l'assiette de l'impôt. Les majorations prescrites par le législateur sont déterminées en fonction des droits éludés.

¹Bulletin Officiel des Finances Publiques-Impôts, BOI-CF-INF-20120912, disponible à l'adresse suivante <http://bofip.impots.gouv.fr/bofip/4027-PGP>

² Définition d'une notification de redressement : document par lequel l'administration fait connaître à un contribuable les motifs et la nature des redressements qu'elle se propose d'apporter à ses bases d'imposition. <http://www.finance-banque.com/dictionnaire-fiscal-redressement-redressement.html>

³ TROTABAS L., COTTERET JM., « Droit fiscal », Paris, Précis Dalloz, 3e édition, 1977 p. 54

⁴ CE, avis Sect., 31 mars 1995, SARL Auto-Industrie MERIC, n° 164008 ; « Les principes que fixe l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme sont applicables à la contestation, devant les juridictions compétentes, des majorations d'impositions prévues à l'article 1729-1 du code général des impôts en cas de manœuvres frauduleuses qui, dès lors qu'elles présentent le caractère d'une punition tendant à empêcher la réitération des agissements qu'elles visent et n'ont pas pour objet la seule réparation pécuniaire d'un préjudice, constituent, même si le législateur a laissé le soin de les établir et de les prononcer à l'autorité administrative, des "accusations en matière pénale" au sens des stipulations de l'article 6 de la Convention ». Disponible sur le site <http://www.juricaf.org> ; (mots-clés : n° de la décision). De même voir Conseil constitutionnel, 04 mai 2012, n° 2012-239 QPC du 4 mai 2012, disponible sur le même site (mots-clés : n° de la décision).

⁵ Conseil constitutionnel, n° 89-260 DC du 28 juillet 1989, disponible sur le site <http://www.juricaf.org> (mots-clés : n° de la décision)

⁶ Jacques MOREAU, « Droit administratif », P.U.F. 1989, page 217.

L'intérêt de la distinction

En droit de procédure civile, le respect des droits de la défense regroupe plusieurs principes, qui sont divisés en deux catégories distinctes. Les premières ont pour objet de garantir l'équité dans le procès avec au centre le principe du contradictoire¹, les secondes ouvrent au juge les possibilités de contrôle des sanctions administratives². La reconnaissance du caractère répressif des sanctions implique donc le respect des droits de la défense.

L'affirmation de la dimension répressive des sanctions a amené le juge français à confronter les règles appliquées en la matière, aux dispositions contenues dans d'autres sources³. Tel est le cas de la jurisprudence du Conseil constitutionnel et des textes internationaux qui sera pris en compte par le juge lors du procès fiscal, ce qui confie une protection accrue au contribuable. Pour son compte, le Conseil Constitutionnel en France confirme cette idée comme il ressort de sa décision du 30 décembre 1997 : « *Considérant qu'il résulte de ces dernières dispositions, qui s'appliquent à toute sanction ayant le caractère de punition, comme des principes fondamentaux reconnus par les lois de la République, qu'une peine ne peut être infligée qu'à la condition que soient respectés le principe de légalité des délits et des peines, le principe de nécessité des peines, le principe de non-rétroactivité de la loi répressive d'incrimination plus sévère ainsi que le principe du respect des droits de la défense* »⁴.

À ce sujet, une question s'impose, celle de savoir si le juge a le pouvoir de moduler la sanction fiscale ?

La réponse est négative, au moins jusqu'à l'arrêt FERREIRA du 29 avril 1997⁵. Dans cette affaire, la chambre commerciale de la Cour de cassation a fondé sa décision sur article 6§ 1 de la convention européenne des droits de l'homme. L'article en question prévoit des garanties parmi lesquelles se trouve la plénitude juridictions, qui doit permettre au juge de se prononcer sur le principe et le montant de l'amende⁶. La Cour de cassation, sans doute plus sensibilisée à la technique pénale⁷, a répondu positivement, tandis que le Conseil d'État adoptait la réponse inverse⁸.

Selon Monsieur Fouquet, le Conseil d'État s'est montré prudent dans l'expression de son refus de conférer au juge le pouvoir de moduler les sanctions infligées par l'Administration fiscale. Car « *Il est parti de l'idée que dès lors que le législateur avait lui-même modulé le montant de la*

¹ Récemment, le droit fiscal marocain a connu l'instauration d'une procédure préalable à l'application des sanctions. La loi de finances n° 115-12 pour l'année 2013, promulguée par le dahir n° 1.12.57 du 14 SAFAR 1434 [28 décembre 2012] ; B.O.R.M., n° 6113 bis du 17 SAFAR 1434 (31 décembre 2012), page 2965.

² G. WIEDERKEHR, « Droits de la défense et procédure civile », Dalloz 1975, I, page 36. Cité par Georges DE Leval, « Le droit judiciaire en mutation. En hommage à Alphonse Kohl », Édition Anthémis, 2007 - page 222.

³ Christian Jung, « Le juge français face aux sanctions fiscales », Mémoire présenté en vue de l'obtention du DEA Droit des Affaires, Université Robert Schuman Strasbourg III. Année 2000/2001, disponible à l'adresse suivante <http://www.cde.u-strasbg.fr/da/da/AnnexesMemoires/Promo2001/Jung.pdf>.

⁴ Conseil Constitutionnel, Décision n° 97-395 DC du 30 décembre 1997, disponible sur le site <http://www.conseil-constitutionnel.fr>

⁵ Cour de Cassation. Chambre commerciale du 29 avril 1997, n° 1068, Ferreira, in Christian Jung, « Le Juge Français Face Aux Sanctions Fiscales », mémoire de DEA, Université Robert Schuman Strasbourg III, 2001, page 49

⁶ La Cour de Cassation fait référence aux pénalités ayant un caractère de sanction, *ibid.* page 49.

⁷ Du moment où la modulation est un principe fondamental du droit pénal. Si la Cour de Cassation reconnaît au juge judiciaire le pouvoir de modérer les pénalités, celui-ci ne peut se prononcer sur le montant de la sanction que s'il est expressément saisi d'une contestation sur ce point, Cour de Cassation, Chambre commerciale, du 14 décembre 1999, n° 97-17.308.

⁸ Conseil d'État du 5 avril 1996 n° 17611, Sect. Houdmond, « Lorsqu'il y a lieu de faire application de la loi répressive nouvelle plus douce, le juge de l'impôt doit substituer lui-même les pénalités résultant de l'application de cette loi aux majorations établies par l'Administration. La loi précitée du 8 juillet 1987, comme celle antérieurement en vigueur, qui proportionne les pénalités selon les agissements commis par le contribuable, a prévu l'application de taux de majorations différents selon la qualification qui peut être donnée au comportement de celui-ci. Le juge de l'impôt, après avoir exercé son plein contrôle sur la qualification retenue par l'Administration, doit appliquer le taux de majoration prévu en ce cas par la loi sans pouvoir le moduler pour tenir compte de la gravité de la faute commise par le contribuable ». Disponible sur le site www.legifrance.gouv.fr, (mots-clés n° de la décision). Le Conseil d'État n'a pas souhaité s'emparer d'un pouvoir de modulation que le législateur français ne lui avait pas conféré.

pénalité en fonction de la gravité de l'infraction, le juge, en contrôlant en plein contentieux, au titre de la qualification des faits, l'adéquation du montant la sanction infligée à la nature des faits reprochés, tels qu'ils avaient été caractérisés par le législateur, exerçait pleinement son contrôle sur une accusation en matière pénale »¹. En d'autres termes, le Conseil d'État considère que la pleine juridiction vise seulement le pouvoir donner au juge de se prononcer sur la légalité de la sanction, mais il n'a pas le pouvoir de moduler le taux de la sanction prévue par la loi pour tenir compte de la gravité de la faute commise par l'intéressé.

Le Conseil d'État a évolué dans son analyse jusqu'en 2009, quand il s'est aligné sur la position de la Cour de cassation. Une décision d'Assemblée fait basculer le régime contentieux des sanctions administratives de l'excès de pouvoir au plein contentieux². Selon la Cour, l'article 6 § 1 de la CEDH suppose seulement que la décision de l'autorité administrative subisse le contrôle ultérieur d'un organe judiciaire de pleine juridiction disposant du pouvoir de réformer en tous points la décision administrative. Il doit notamment avoir compétence pour se pencher sur toutes les questions de fait et de droit pertinentes pour le litige dont il se trouve saisi. La Cour estime par ailleurs que dès lors que l'amende est fixée en pourcentage des droits édués, elle doit être considérée comme proportionnée à la gravité du comportement du contribuable³.

Partant, si le juge a reconnu le principe de modulation, encore faut-il, pour qu'un contribuable se prévale du caractère disproportionné de la pénalité qui le frappe, qu'il soit en état de démontrer que sa situation financière est gravement altérée.

Quoi qu'il en soit, le débat n'est pas encore clos, et dépendra essentiellement de l'évolution de la jurisprudence de la Cour européenne. Celle-ci contre toute attente vient tout récemment de valider l'analyse du Conseil d'État, en fragilisant, par la même occasion, la position de la Cour de cassation favorable au pouvoir judiciaire de modulation. Elle admet par ailleurs le caractère particulier du contentieux fiscal impliquant une exigence d'efficacité nécessaire pour préserver les intérêts de l'État et observe, en outre, que ce contentieux ne fait pas partie du noyau dur du droit pénal au sens de la Convention⁴.

Du reste, le juge français est venu rappeler les limites du pouvoir d'infliger les sanctions par l'Administration fiscale. Ce qui revient à dire qu'en matière de sanctions administratives, le juge français s'est montré plus protecteur que son homologue marocain.

Ayant examiné la nature des pénalités administratives, nous serons amenés, dans les développements qui suivent, à étudier leur régime d'application.

Le régime d'application des sanctions administratives

Le régime des sanctions appliquées aux infractions constatées par l'Administration est défini aux articles 186 à 208 du C.G.I.M

Tout d'abord, il est nécessaire d'établir une classification des pénalités, qui peut se faire en trois grandes catégories :

- ✓ Les sanctions pour manquement à des obligations formelles, tel le défaut ou le retard de déclaration
- ✓ les sanctions pour insuffisance de déclaration, sans exclure le comportement du contribuable
- ✓ les sanctions spécifiques à certains impôts, ces derniers peuvent revêtir deux formes : les amendes fixes et les majorations proportionnelles.

¹ Olivier Fouquet, « De la modulation des sanctions fiscales et administratives », disponible sur le site <http://www.etudes-fiscales-internationales.com>.

² Conseil d'État, Assemblée, 16/02/2009, 274000, Sté Atom. Rapporté par Olivier Fouquet op.cit., page 2. Disponible sur le site www.juricaf.org (n° de décision), « Considérant qu'il appartient au juge du fond, saisi d'une contestation portant sur une sanction que l'Administration inflige à un administré, de prendre une décision qui se substitue à celle de l'Administration ».

³ Daniel Gutmann, « Pénalités fiscales : la stagnation des droits du contribuable ». Disponible sur : <http://www.cms-bfl.com/Penalites-fiscales--la-stagnation-des-droits-du-contribuable-16-07-2012>

⁴ La Cour européenne des droits de l'homme, AFFAIRE SEGAME SA c. France, Requête no 4837/06, 07/09/2012, disponible sur : [http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-111371#{"itemid":\["001-111371"\]}](http://hudoc.echr.coe.int/sites/fra/pages/search.aspx?i=001-111371#{)

À côté de ces sanctions, le législateur a instauré des intérêts de retard dont la fonction est la réparation des préjudices pécuniaires pour le paiement tardif des impôts, droits et taxes.

Nous allons voir dans un premier temps le régime des intérêts de retard (1), dans un deuxième temps nous nous consacrerons aux sanctions fiscales (2).

Le régime des intérêts de retard

Il importe de signaler que les intérêts de retard s'appliquent dès qu'il y a un retard de paiements de l'impôt, indépendamment de la procédure de redressement engagée par le vérificateur. L'amalgame autour de la nature des intérêts de retard ne doit pas détourner l'attention sur leur rôle. Initialement prévu en contrepartie du retard de paiements de l'impôt dû par les entreprises indélicates par rapport aux entreprises qui se sont acquittées de leur *obligation fiscale*. Comme on l'a précédemment évoqué, il doit être considéré comme une compensation du trésor et non comme une pénalité. Ce qui nous amène à traiter la question du taux.

Le taux pratiqué au Maroc est relativement élevé. D'après l'alinéa premier de l'article 208 du C.G.I.M¹, les sanctions prévues pour paiement tardif des impôts, droits et taxes correspondent à « une pénalité de 10 % et majoration de 5 % le premier mois de retard et de 0,50 % par mois, soit un taux de 6 % par an ».

En droit français, l'article 1727 III du code général des impôts français (C.G.I.F) prévoit un taux de 0,40 % par mois, soit 4,8 % par an. Ce qui nous pousse à nous interroger si le législateur marocain ne considère effectivement pas les taux d'intérêt comme une vraie pénalité². D'autant plus que le Maroc ne prévoit pas les intérêts moratoires³. En effet, si les intérêts de retard sont considérés comme des réparations au préjudice subi par le trésor public en raison du paiement différé de l'impôt, a contrario, l'Administration fiscale devrait réparer le préjudice subi par le contribuable en cas d'excédent d'impôts payés.

Les intérêts de retard sont excessivement exagérés par rapport à ceux pratiqués en France, et sont en pratique de véritables sanctions pécuniaires infligées au contribuable. D'ailleurs, le même cas se présentait en France avant 2006. Les intérêts de retard étaient auparavant de 0,75 % par mois, soit 9 % par an. Le Conseil d'État⁴ est intervenu, dans le cadre d'un avis⁵, et a considéré que le taux des intérêts de retard est excessif par rapport au taux pratiqué par les professionnels, obligeant ainsi le législateur à intervenir. Ce dernier a préféré modérer ce taux, et de l'aligner sur le taux des intérêts moratoires. Le plus intéressant dans cet avis du Conseil d'État, c'est qu'il s'est fondé, pour

¹ Article 208 – I du CGIM « Une pénalité de 10% et une majoration de 5% pour le premier mois de retard et de 0,5% par mois ou fraction de mois supplémentaire est applicable au montant :

-des versements effectués spontanément en totalité ou en partie, en dehors du délai prescrit, pour la période écoulée entre la date d'exigibilité de l'impôt et celle du paiement ;
-des impositions émises par voie de rôle ou d'état de produit pour la période écoulée entre la date d'exigibilité de l'impôt et celle de l'émission du rôle ou de l'état de produit... »

² Effectivement, le taux des intérêts de retard excède celui pratiqué par les organismes financiers.

³ L'article L208 du CGIF prévoit que : « Quand l'État est condamné à un dégrèvement d'impôt par un tribunal ou quand un dégrèvement est prononcé par l'Administration à la suite d'une réclamation tendant à la réparation d'une erreur commise dans l'assiette ou le calcul des impositions, les sommes déjà perçues sont remboursées au contribuable et donnent lieu au paiement d'intérêts moratoires dont le taux est celui de l'intérêt de retard prévu à l'article 1727 du code général des impôts. Les intérêts courent du jour du paiement. Ils ne sont pas capitalisés... »

⁴ Avis du Conseil d'État, JORF n°110 du 12 mai 2002, « L'intérêt de retard institué par ces dispositions vise essentiellement à réparer les préjudices de toute nature subis par l'État à raison du non-respect par les contribuables de leurs obligations de déclarer et payer l'impôt aux dates légales. Si l'évolution des taux du marché a conduit à une hausse relative de cet intérêt depuis son institution, cette circonstance ne lui confère pas pour autant la nature d'une sanction, dès lors que son niveau n'est pas devenu manifestement excessif au regard du taux moyen pratiqué par les prêteurs privés pour un découvert non négocié ».

⁵ Avis du Conseil d'État définition : « Les avis contentieux, qui peuvent être adoptés dans l'une de ces formations, ne tranchent pas un litige soumis au Conseil d'État ; ils se bornent à exprimer la réponse que le Conseil d'État estime pouvoir donner à une ou plusieurs questions d'ordre juridique nouvelles soulevées par un litige porté devant un tribunal administratif ou une cour administrative d'appel. Et que ce tribunal ou cette cour a voulu lui soumettre comme « présentant une difficulté sérieuse et se posant dans de nombreux litiges » (Article L.113-1 du code de justice administrative). Source : <http://www.conseil-etat.fr>.

prendre sa décision, sur les articles de la Convention européenne des droits de l'homme¹. Le droit communautaire vient ainsi renforcer les droits des citoyens européens qui bénéficient ainsi d'une série de droits généraux dans divers domaines.

En fin, le législateur français prévoit des mécanismes de tolérance ou des mesures de bienveillances. Par exemple, lorsque le contribuable rencontre une difficulté dans l'interprétation d'une norme fiscale au moment de sa déclaration d'impôt, il peut se protéger contre les conséquences financières d'une éventuelle erreur d'interprétation, en inscrivant sur sa déclaration une « *mention expresse* ». Ainsi, cette mention portée sur une déclaration ou un acte permet aux contribuables de bonne foi de se dispenser du paiement de l'intérêt de retard, selon l'article 1727 II, 2 du C.G.I.F. Aussi, lorsque le vérificateur constate une insuffisance de déclaration qui n'excède pas 5 % d'IS, la rectification des bases d'imposition ne donne pas lieu au paiement des intérêts².

Les sanctions administratives

Les sanctions administratives comprennent des majorations proportionnelles et les amendes fixes (a), qui sont déterminées en fonction des droits éludés (c), et de la nature des manquements commis (b)

a) Les sanctions spécifiques : Les amendes fixes

Selon la doctrine, les amendes peuvent être infligées par l'Administration au contribuable récalcitrant. Elles sanctionnent « *un défaut de diligence ponctuel du contribuable, qui rechigne à se pillar à ses obligations fiscales* »³. Ainsi, le refus du contribuable de répondre à une demande de communication adressée par l'Administration fiscale est susceptible d'être sanctionné par une amende pécuniaire. Ces amendes peuvent s'aggraver selon le cas d'espèce, ainsi l'article 188 du C.G.I.M prévoit une amende de 1000 dirhams à l'encontre le contribuable qui ne dépose pas la déclaration d'existence dans les délais prescrits par les textes. De même, le contribuable qui n'avise pas l'Administration fiscale du transfert de son siège social est passible d'une amende de 500 dirhams⁴.

b) Les sanctions pour manquement à des obligations formelles

Selon l'article 184 du C.G.I.M, le retard ou l'absence de déclaration du contribuable conduit à une majoration de 15 % pour l'ensemble des impôts réclamés par l'Administration.

Le législateur marocain ne fait aucune distinction entre le contribuable qui dépose sa déclaration avec un jour de retard et celui qui retarde cette obligation jusqu'au dernier moment. Pourtant, un régime de faveur est appliqué en ce qui concerne la TVA, et l'on se demande pourquoi législateur ne l'a pas généralisé⁵.

En droit français, le taux appliqué est de 10 % pour défaut ou retard dans le dépôt des déclarations. Pour les entreprises indociles qui ne régularisent pas leur situation dans les 30 jours de la mise en demeure⁶, le taux de la sanction passe à 40 %⁷. Dans le cas où le contribuable

¹ – Aux termes de l'article 1er du premier protocole à la convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, lequel doit, en vertu de l'article 5 du même protocole, être regardé comme un article additionnel à cette convention :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international. Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes. »

– Selon l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme :

« La jouissance des droits et libertés reconnus par la présente convention doit être assurée, sans distinction aucune, fondée notamment sur le sexe, la race, la couleur, la langue, la religion, les opinions politiques ou tout autres opinions, l'origine nationale ou sociale, l'appartenance à une minorité nationale, la fortune, la naissance ou toute autre situation. »

² Article 1727 II, 4 du CGI

³ Martin COLLET op.cit., page 155

⁴ Article 189 du CGIM.

⁵ Note circulaire n° 717, tome 3, page 142. C'est le cas de dépôt de déclaration et de paiement hors délai. Deux situations sont possibles : retard n'excédant pas un mois et retard dépassant un mois. Disponible sur <http://portail.tax.gov.ma>

⁶ La deuxième lettre de notification au Maroc.

⁷ CGI 1728. 1. B.

s'obstinerait à déposer la déclaration malgré les relances de l'Administration fiscale, le Conseil d'État a considéré ce cas comme une « *opposition à contrôle fiscal* ». Le vérificateur pourra alors déclencher la procédure d'imposition d'office, avec une majoration de 100 % des bases imposables¹.

c) Les sanctions pour insuffisance de déclaration

Conformément à l'article 186 du C.G.I.M, « *une majoration de 15 % est applicable :*

1° - en cas de rectification du résultat déficitaire ou du chiffre d'affaires d'un exercice comptable ;

2° - en cas de rectification d'un résultat déficitaire tant que le déficit n'est pas résorbé ;

3° - à toute omission, insuffisance ou minoration de recettes ou d'opérations taxables, toute déduction abusive, toute manœuvre tendant à obtenir indûment le bénéfice d'exonération ou de remboursement... »

Ainsi, les insuffisances de déclaration peuvent résulter soit d'une omission, insuffisance et de minoration des recettes qui peut constituer, parfois, une véritable dissimulation. Autrement dit, le tarif de la sanction est déterminé par rapport à l'intention du contribuable. Il importe de préciser ici que les infractions visées dans le présent article doivent être relevées dans le cadre d'une procédure de rectification contradictoire. Deux cas se présentent : le taux de 15 % applicable reste le régime général, cependant (a), en cas de mauvaise foi, ce taux est porté à 100 % (b).

i. Le contribuable de bonne foi

Il convient tout d'abord de rappeler que la bonne foi, en droit fiscal, est toujours présumée. Il appartient à l'Administration de relever l'élément intentionnel d'éluder l'impôt. Lorsque le contribuable omet, de bonne foi, de porter à sa déclaration certains éléments servant de base au calcul de l'impôt, la situation se rapproche donc du cas de défaut ou de retard de déclaration. C'est-à-dire qu'elle sera passible d'une majoration de 15 %. Ainsi, les sommes qui font l'objet de redressement seront seulement majorées du montant des intérêts de retard de l'article 208 du C.G.I.M. La même règle est appliquée s'il y a insuffisance ou minoration. La qualification de mauvaise foi suppose l'appréciation par l'Administration du comportement du contribuable fautive.

ii. Le contribuable de mauvaise foi

Selon l'article 186 B du C.G.I.M, « *le taux des majorations est porté à 100 % : 1° — quand la mauvaise foi du contribuable est établie*² ... »

La notion de mauvaise foi peut être établie chaque fois « que l'Administration³ sera en mesure de prouver que l'intéressé ne pouvait pas ignorer les insuffisances, inexactitudes ou omissions qui lui sont reprochées et que l'infraction a été commise sciemment »⁴. Cependant, bien que les textes octroient la possibilité à l'Administration de majorer les pénalités de 100 % en cas de fraude ou complicité de fraude, en pratique, l'Administration n'implique, en général, que le taux de 15 %⁵.

¹ Conseil d'État, 9e et 10e sous-sections réunies, 30 décembre 2009, 307 732. « Aux termes de l'article 1732 du code général des impôts (CGI), dans sa rédaction issue de l'ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005, la mise en œuvre de la procédure d'évaluation d'office prévue à l'article L. 74 du livre des procédures fiscales en cas d'opposition à contrôle fiscal entraîne l'application d'une majoration de 100 % aux droits rappelés ou aux créances de nature fiscale qui doivent être restituées à l'État. Disponible sur le site <http://www.juricaf.org>. (Mots-clés : n° de la décision).

² Suite de l'article :

« ... 2° - en cas de dissimulation :

a) soit dans le prix ou les charges d'une vente d'immeuble, de fonds de commerce ou de clientèle, dans les sommes ou indemnités perçues

Par le cédant d'un droit au bail ou du bénéfice d'une promesse de bail portant sur tout ou partie

D'un immeuble, ou dans la soule d'un échange ou d'un partage d'immeubles, ainsi que dans les diverses évaluations faites dans les actes ou les déclarations ;

b) soit du véritable caractère des contrats ou des conventions et les omissions totales ou partielles dans les actes ou les déclarations ayant entraîné la liquidation de droits d'un montant inférieur à celui qui était réellement dû... »

³ La charge de la preuve de la mauvaise foi du contribuable incombe à l'Administration.

⁴ Thierry Lambert, « Contrôle fiscal », op.cit., page 199.

⁵ CHAKIRI (M.), op.cit., page 291.

Depuis le 1er janvier 2006, le législateur français réprime non « *la mauvaise foi* », mais « *le manquement délibéré* » aux obligations fiscales¹. Ce qui n'a pas modifié grand-chose, quoique ce changement de terminologie vise à placer le débat sur un terrain plus technique². De même, la notion de *manquement délibéré* est liée à celle d'intention d'éluder une obligation, et dépend « *d'une appréciation forcément subjective de la part de l'Administration puis du juge*³ ». Or, si cette même conception est transposée en droit marocain, certains agissements de l'alinéa trois de l'article 186 ne seront-ils pas considérés comme constitutifs de mauvaise foi ? En effet, l'élément intentionnel n'est-il pas caractérisé lorsque le contribuable procède à des déductions abusives ou les manœuvres tendant à obtenir indûment le bénéfice d'exonération ou de remboursement ? Et de même, l'alinéa trois de l'article 184 du C.G.I.M, dispose clairement que la taxe fraudée, éludée ou compromise n'est sanctionnée que par une majoration de 15 %. La question qui se pose alors est de savoir ce qui diffère une entreprise sournoise d'une entreprise inattentive.

En droit français L'article 1729 A du C.G.I.F prévoit l'application d'une majoration de 40 % pour manquement délibéré. Cette majoration est portée à 80 % des sommes éludés si le contribuable s'est rendu coupable de manœuvres frauduleuses. Ces dernières supposent que le contribuable se livre à des opérations visant à « *créer des apparences de nature à égarer l'Administration* »⁴. Les manœuvres frauduleuses supposent, en application d'une jurisprudence constante en droit français, la réunion de deux conditions : un « *élément matériel* », c'est-à-dire l'omission ou l'insuffisance de déclaration et un « *élément intentionnel* », c'est-à-dire l'intention délibérée du contribuable d'éluder l'impôt⁵.

Il importe de préciser ici, de tenir compte de la personne qui commet l'omission ou l'insuffisance de déclaration⁶. Ainsi selon l'article 1729 du C.G.I.F, l'associé ou le gérant qui n'est pas à l'initiative de manœuvres frauduleuses, le taux de 80 % est ramené à 40 %. Quant au législateur marocain, il ne fait pas de différence, dans la même entreprise, entre le dirigeant fraudeur et le dirigeant distrait. De même, il ne prévoit pas le cas de changement de la direction du contribuable, dans l'éventualité, par exemple, de fusion. À ce propos, dans une affaire où l'Administration entendait justifier l'application de la pénalité de 40 % pour manquement délibéré, au motif que la société avait déjà fait l'objet d'un redressement de même nature au cours d'un exercice précédent. La Cour Administrative a prononcé la décharge de cette pénalité de 40 % en relevant que la société avait été créée suite à l'absorption d'une autre société en 2003⁷.

¹ Ordonnance n° 2005-1512 du 7 décembre 2005 relative à des mesures de simplification en matière fiscale et à l'harmonisation et l'aménagement du régime des pénalités. JORF n°285 du 8 décembre 2005 page 18912.

² Martin COLLET, op.cit., page 161.

³ Ibidem.

⁴ Conseil d'État, 8 janvier 1997, n° 139711, disponible sur le site HTTP://www.juricaf.org, « mots-clés : n° de la décision.

⁵ Conseil d'État, 10 octobre 1984, in Thierry Lambert, « Contrôle fiscal », op.cit., page 199.

⁶ Article 1729 du code général des impôts français dispose que : « Les inexactitudes ou les omissions relevées dans une déclaration ou un acte comportant l'indication d'éléments à retenir pour l'assiette ou la liquidation de l'impôt ainsi que la restitution d'une créance de nature fiscale dont le versement a été indûment obtenu de l'État entraînent l'application d'une majoration de :

a. 40 % en cas de manquement délibéré ;

b. 80 % en cas d'abus de droit au sens de l'article L. 64 du livre des procédures fiscales ; elle est ramenée à 40 % lorsqu'il n'est pas établi que le contribuable a eu l'initiative principale du ou des actes constitutifs de l'abus de droit ou en a été le principal bénéficiaire ;

c. 80 % en cas de manœuvres frauduleuses ou de dissimulation d'une partie du prix stipulé dans un contrat ou en cas d'application de l'article 792 bis ».

⁷ La société absorbante étant distincte de la société absorbée, il ne pouvait lui être reproché de connaître les agissements de cette dernière. En effet, la répétition d'agissements ne peut être invoquée par l'Administration pour justifier la pénalité de 40 % qu'en l'absence de toute modification dans la situation du contribuable. Ainsi, dans l'hypothèse où il y a changement des associés des dirigeants, l'application des pénalités n'est pas justifiée. Cour administrative d'appel de Versailles, 6e chambre, 22 mars 2012, 10VE00256, disponible sur le site www.juricaf.org (mots-clés : n° de la décision)

Enfin, il est à signaler que l'Administration dispose d'un droit que l'on peut, par extension, qualifier de sanction. En effet, elle dispose du *droit de préemption* conféré par l'article 143¹ du C.G.I.M. En vertu de ce pouvoir, l'Administration fiscale a le droit d'acquérir les immeubles vendus, à la place des acheteurs. En pratique ce pouvoir joue dans les cas où le prix déclaré serait inférieur au prix réel de l'immeuble. Cette pratique est, malheureusement, très répandue au Maroc. Les prix généralement pratiqués sont nettement inférieurs aux prix réels, ce qui constitue une perte considérable pour le trésor public². Cependant, l'Administration marocaine ne recourt pratiquement jamais à ce droit³.

Les sanctions pénales

Pour les infractions les plus graves, les sanctions pécuniaires ne suffisent pas, ce qui a amené législateur marocain à adopter, tardivement⁴, un système plus contraignant assorti de sanctions pénales.

Dans certaines situations, le contribuable peut se voir infliger à la fois une sanction pénale et une sanction administrative. Ainsi, l'article 192 du C.G.I.M prévoit qu'« *indépendamment des sanctions fiscales édictées par le présent code* » est puni d'une amende de 5000 dirhams à 50 000 dirhams, celui qui, dans une intention frauduleuse, tente de se soustraire sa qualité de contribuable. Un même fait peut s'analyser à la fois en une faute pénale et en une faute disciplinaire, entraînant, ainsi, les deux formes de poursuite. De ce constat la règle de « *non bis in idem* » ne s'applique pas dans le rapport de droit pénal et droit fiscal.

C'est avec la loi de finances de 96/97 que le législateur a fixé pour la première fois, des sanctions pénales à certaines catégories de fraudeurs. Cependant, en dépit de leur timidité (A), dans la pratique, les sanctions pénales ne sont pas appliquées au Maroc⁵ (B).

L'instauration d'un système antifraude

L'apport principal en matière de la loi de finances de 96/97 est, sans conteste, l'instauration d'un système pénalisant pour la première fois la fraude fiscale. L'intention du législateur à mettre en place un système dissuasif pour les contribuables fraudeurs.

Si on peut regretter la timidité du législateur marocain (1), son homologue français a mis en place un système beaucoup plus contraignant. En effet, les peines prévues en droit fiscal français sont exemplaires (2).

Le champ d'application des sanctions pénales

Les personnes concernées, résultats de la combinaison des articles 187 et 192 du C.G.I.M, sont quiconque a, frauduleusement, agi dans le dessein de se soustraire au paiement total ou partiel de l'impôt. Sont donc concernés tous les contribuables, personnes physiques ou morales, ainsi que toute personne ayant aidé ou conseiller le contribuable dans ce but.

Le C.G.I. ne précise pas la qualité du complice. C'est une désignation générale qui peut conclure toutes personnes travaillant au sein du contribuable, ou une personne étrangère. D'ailleurs, l'article 187 du C.G.I.M prévoit même le cas d'un fonctionnaire. Dans ce dernier cas, l'intention du législateur est peut-être portée sur les fonctionnaires de la direction générale des impôts, étant donné qu'ils sont les mieux informés des « *rouages* » en matière fiscale⁶.

¹ Le droit de préemption est une prérogative qui permet à l'Administration, en vertu de l'article 143 du CGIM de se substituer à l'acquéreur, personne physique ou personne morale, de biens immeubles et de droits réels immobiliers, chaque fois qu'elle estime que les prix de vente déclarés ou les déclarations estimatives desdits biens sont insuffisants et que le paiement des droits établis sur estimation de l'Administration n'a pu être obtenu à l'amiable. Ce droit porte sur les immeubles et droits réels immobiliers ayant fait l'objet d'une mutation entre vifs, à titre onéreux ou gratuit, à l'exclusion des donations en ligne directe. Voir en ce sens note administrative n° 717, op.cit., page 224 et suivants.

² ZOUHIR BOUNAAMIA, « Droit de préemption de l'État, entre droit et pratique », Revue Marocaine De Droit Economique, n° 2, 2009, page 199. (En arabe)

³ En ce sens, voir ZOUHIR BOUNAAMIA, *ibid*.

⁴ Loi de finances 1996/97, Dahir n° 1-96-77 du 12 SAFAR 1417 (29 juin 1996) portant promulgation de la loi de finances n° 8-96 pour l'année budgétaire 1996-1997. Bulletin Officiel n° : 4391-bis du 01/07/1996.

⁵ CHKIRI (M.), op.cit., page 297.

⁶ Article 187.- Sanction pour fraude ou complicité de fraude

L'article 192 prévoit une double sanction. D'une part, des sanctions pécuniaires à travers une amende allant de 5 000 à 50 000 DH. D'autre part, une sanction d'emprisonnement entre un et trois mois d'emprisonnement pour les récidivistes avant l'expiration d'un délai de cinq ans.

La loi sanctionne à la fois l'intention et les faits. Le terme de « *manœuvre frauduleuse* » n'a pas été évoqué par le texte par crainte d'interprétations trop larges. Cependant, le code énumère certaines de ces manœuvres réprimandées :

- délivrance ou production de factures fictives ;
- production d'écritures comptable fausses ou fictives ;
- vente sans facture de manière répétitive ;
- soustraction ou destruction de pièces comptables légalement exigibles ;
- dissimulation de tout ou partie de l'actif de la société ou l'augmentation frauduleuse de son passif en vue d'organiser son insolvabilité.

Selon la doctrine administrative, comme toute infraction pénale, le délit en matière fiscale doit nécessairement être constitué par la réunion de trois éléments :

✓ un élément légal reposant sur l'existence d'une disposition législative réprimant le fait incriminé ;

✓ un élément matériel ayant trait à la preuve de l'infraction commise ;

✓ un élément intentionnel ayant trait à l'intention frauduleuse¹.

Le C.G.I.M n'évoque pas expressément le cas de manœuvres frauduleuses. On peut déduire, dans ce cas, que la mauvaise foi est établie aussi lorsque le contribuable par le biais de manœuvres frauduleuses tente de faire disparaître ou de réduire la matière imposable. C'est le cas du deuxième alinéa de l'article 186 du C.G.I.M, qui prévoit « *la dissimulation des achats ou des ventes dont la preuve est établie par l'Administration* ».

De même, les sanctions prévues à l'article 192 du code des impôts marocains, concernant les sanctions pénales, peuvent constituer des manœuvres frauduleuses².

Ni le droit fiscal marocain ni le droit fiscal français ne donnent une définition générale de manœuvres frauduleuses. Pour le juge d'impôt français c'est : « *tous les actes, opérations, artifices manœuvrent accompli par le contribuable afin d'égarer ou de restreindre le pouvoir de contrôle de l'Administration*³ ».

L'Administration fiscale française adopte une définition similaire des manœuvres frauduleuses. « *[Celles-ci] consistent dans la mise en œuvre de procédés ayant pour effet soit, de faire disparaître ou de réduire la matière imposable soit, d'obtenir de l'État des remboursements injustifiés lorsque ces procédés ne peuvent être considérés comme des erreurs excusables ou des omissions involontaires, mais sont au contraire le résultat d'actes conscients et volontaires destinés à donner l'apparence de la sincérité à des déclarations en réalité inexacts et impliquant l'intention manifeste d'éluder une partie de l'impôt*⁴ ».

Les constatations de manœuvre frauduleuse sont établies par un procès-verbal. Après la consultation de la Commission des infractions fiscales⁵, le ministre des Finances ou la personne déléguée par lui pourra saisir le procureur pour engager les poursuites judiciaires devant le juge

« Une amende égale à 100% du montant de l'impôt éludé est applicable à toute personne ayant participé aux manœuvres destinées à éluder le paiement de l'impôt, assisté ou conseillé le contribuable dans l'exécution des dites manœuvres, indépendamment de l'action disciplinaire si elle exerce une fonction publique ».

¹ Note circulaire n° 717, op.cit., page 160.

² « En droit pénal, les manœuvres frauduleuses sont des Faits extérieurs, actes matériels, destinés à induire une personne en erreur et dont la loi exige la preuve, où le simple mensonge ne suffit pas à constituer le délit », vocabulaire juridique, sous la direction de Henri Capitant, édition 1936.

³ Conseil d'État 22 avril 2005, n° 257 254, in Thierry Lambert, « les sanctions administratives fiscales : aspect de droit comparé », édition L'Harmattan, 2006, page 144.

⁴ Ibid. page 144.

⁵ Un magistrat, deux représentants de l'Administration fiscale et deux représentants des contribuables.

pénal¹. En comparaison avec les sanctions prévues par le C.G.I.F, on s'aperçoit du manque de fermeté du législateur marocain.

L'intransigeance du législateur français

Les peines encourues par le contribuable en France devant le juge pénal peuvent aller jusqu'à cinq ans d'emprisonnement et 37 500 € d'amende. Ces peines peuvent être portées à 10 ans d'emprisonnement et 100 000 € d'amende en cas de récidive. Remarquons ici que le législateur français se veut intransigeant, puisqu'il ne prévoit pas de délai de sursis entre le fait incriminé et l'éventuelle récidive².

Aussi, le C.G.I. français prévoit la répression pénale de « *l'opposition à fonction* ». Cette infraction est punie de 25 000 € d'amende, et de six mois de prison en cas de récidive³. L'opposition à fonction est caractérisée lorsque le contribuable empêche le vérificateur d'accomplir ses fonctions.

D'un autre côté, la responsabilité pénale de l'entreprise ne pouvait pas être recherchée en matière fiscale. Cependant, depuis le 1^{er} janvier 2006⁴, le C.G.I.F offre dorénavant cette possibilité⁵. La responsabilité de la personne morale n'exclut pas celle de la personne physique ayant commis l'infraction. Les peines peuvent varier entre des amendes, interdiction d'exercer certaines activités, interdiction d'accès aux marchés publics, fermeture temporaire ou définitive de l'établissement.

Indépendamment des peines pénales prévues par le C.G.I. français, le juge pénal peut prononcer certaines peines complémentaires⁶. Ainsi, il peut interdire aux entreprises condamnées pénalement pour fraude d'exercer, temporairement, certaines professions commerciales ou libérales⁷. de même, l'article 43 du code des marchés publics français interdit aux personnes condamnées pénalement pour fraude fiscale de participer aux appels d'offres.

Sanctions pénales, état des lieux

Si en droit français les sanctions pénales, et surtout les peines de prison, sont peu fréquentes⁸, au Maroc les sanctions fiscales ne sont jamais appliquées. La timidité est frappante non seulement quant à la fixation des sanctions, mais aussi concernant son application.

En effet, selon la doctrine⁹ plusieurs raisons concordent à rendre cette application difficile :

- tout d'abord, la difficulté de distinguer, dans l'état actuel de la législation, la fraude fiscale de l'évasion fiscale.

- Ensuite la fraude fiscale ne peut être prouvée par l'Administration que dans le cas de l'existence de comptabilité. Ainsi, les contribuables astreints à tenir une comptabilité seront punis, alors que les contribuables du secteur informel seront épargnés.

- La faiblesse de l'amende : l'amende comparée à d'autres systèmes fiscaux est dérisoire. En effet le montant maximal est de 50 000.

Concernant les peines de prison, elles ne sont prévues qu'en cas de récidive dans les cinq ans de la première condamnation. En pratique, l'Administration ne disposant pas de moyens humains suffisants, le contribuable sera rarement contrôlé deux fois en cinq ans.

Souvent, l'Administration fiscale constatant des manœuvres frauduleuses s'abstient de saisir le procureur du Roi ou d'engager des poursuites pénales. À la place, l'Administration déclenche la

¹ Ibid. page 160 et suivants.

² Rappelant que le législateur marocain a prévu les peines de prison qu'en cas de récidive dans un délai de cinq ans.

³ Article 1746 du code Gérard des impôts français

⁴ Dite « loi Perben II » a mis fin au principe de spécialité de la responsabilité pénale des personnes morales. Les entreprises pourront désormais être poursuivies sur le fondement de toutes les infractions pénales, sans qu'il soit nécessaire que cette responsabilité soit prévue par un texte particulier. LOI n° 2004-204 du 9 mars 2004 portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité, JORF n° 59 du 10 mars 2004 page 4567.

⁵ Martin COLLET, op.cit., page 181.

⁶ Article 1750 du code des impôts français.

⁷ Martin Collet, op.cit., page 183.

⁸ Les peines de prison ferme se chiffrent à une soixantaine de cas par an, 90 % des amendes prononcées sont inférieures à 15 000 €. In ibid. Page 182.

⁹ CHKIRI M op.cit., page 299

procédure normale de redressement, et en général, l'affaire se solde par une procédure de règlement à l'amiable sans que l'action publique soit engagée¹.

Conclusion

Le pouvoir de l'Administration fiscale à appliquer certaines sanctions est considérable. Les pénalités sont prononcées sans recours préalable au juge et jusqu'à récemment sans procédure contradictoire². Le non-respect de la réglementation fiscale expose le contribuable à de nombreuses majorations, pénalités et intérêts de retard. Ces sanctions administratives constituent le prix de l'infraction fiscale majorée du prix du temps. Dans certains cas, la sanction est plus sévère lorsqu'elle s'accumule avec des sanctions pénales qui varient entre les sanctions pécuniaires et des peines d'emprisonnement.

L'Administration fiscale, sous certaines conditions, peut majorer les impôts dus par les contribuables négligents de ses obligations fiscales. Cette majoration, que ce soit au Maroc ou en France, peut intervenir pour défaut de déclaration ainsi que les situations assimilées, défaut de production de documents comptables et l'opposition à contrôle. Dans ce dernier cas, on s'aperçoit que si le législateur français prévoit la sanction maximale en matière fiscale, son homologue marocain ne prévoit qu'une somme dérisoire plafonnée à 3000 dirhams prévus par l'article 191 – I du C.G.I.M. Le plus surprenant, c'est que le législateur marocain adopte la même sanction pour le manquement d'un tiers à l'obligation prévue par l'article 214 du C.G.I.M. On remarque ainsi une certaine homogénéité douteuse des sanctions fiscales en droit marocain. Le refus de se soumettre au contrôle n'est-il pas caractéristique de la mauvaise foi, et de ce fait, l'application de la majoration de 100 % prévus par l'article 186 B du C.G.I.M ? On a beau chercher des justifications juridiques, on n'en trouve pas.

Signalons enfin que les pénalités imposées par l'Administration peuvent prendre la forme d'une amende fixe ou majoration proportionnelle aux droits éludés, assortis en général d'intérêts de retard. Ces derniers sont excessivement exagérés par rapport à ceux qui sont pratiqués en droit français. Les droits et garanties des contribuables en France, se sont élargis, grâce justement à la Convention européenne des droits de l'homme, et celle de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme.

Au Maroc, le besoin de protection des contribuables se fait pressant, d'autant plus que, en l'absence de contrôle par le juge, l'Administration fiscale dispose du quasi-monopole de ces sanctions. L'étude du système des sanctions en matière fiscale adopté par le législateur marocain montre une intransigeance envers le contribuable de bonne foi. En contrepartie, le contribuable fraudeur se trouve à l'abri de l'application des sanctions répressives et pénales, profitant ainsi de la bienveillance de l'Administration. De même, les petites entreprises inattentives sont sévèrement punies, sans prendre en considération la charge du temps et la complexité du système, d'autant plus lorsqu'elles ne disposent pas des moyens pour rémunérer un comptable.

¹ Ibidem.

² Le droit fiscal marocain a connu l'instauration d'une procédure préalable à l'application des sanctions. La Loi de finances n° 115-12 pour l'année 2013, promulguée par le dahir n° 1-12-57 du 14 SAFAR 1434 [28 décembre 2012] ; B.O.R.M., n° 6113 bis du 17 SAFAR 1434 (31 décembre 2012), page 2965.

Propos sur la participation des citoyens à la gestion communale

Youssef Gorram

Doctorant en Droit Public

**- Laboratoire de recherche en Finances et développement-
Université Sidi Mohammed Ben Abdellah, Fès**

Evoquer le thème de la participation des habitants ou des citoyens à la gestion des affaires communales c'est avant tout s'interpeller sur la place juridique réservée à cet acteur dans la gestion du développement communal.

En effet, S'il nous semble aujourd'hui naturel d'affirmer que la décentralisation communale est l'art de gouverner sur la base des grands principes de la gouvernance locale, notamment le principe de la participation des citoyens à la gestion de leurs propres affaires, elle était depuis toujours celui de commander. Ce fut le cas aux temps des premières lois communales de 1960 et 1976.

En tant que comportement politique des habitants et thème de recherche pour les académiciens, la participation des habitants à la gestion communale n'a pas reçu de grande attention. Ainsi, exception faite pour les derniers amendements de la loi 17-08¹ ayant relation avec la promotion de la culture participative, les lois décentralisatrices d'antan ne reconnaissent pas de canaux proprement participatifs à moins qu'on fréquente de minimes dispositions relatives à l'affichage des délibérations et l'assistance du public aux réunions plénières du conseil communal. De surcroît, rares sont les études et recherches qui s'intéressent à la thématique objet de notre article; dans ce sens « en droit administratif marocain la participation des administrés à l'action administrative n'est pas analysée suffisamment. »².

Ainsi, à partir d'une lecture attentive des quatre chartes communales³ qu'a connues le Maroc, nous sommes en droit de s'interroger sur la quintessence, la portée pratique de certains dispositifs informationnels et leur capacité à faire intéresser et impliquer les habitants à la gestion des affaires de leur quotidienneté. La question cardinale à laquelle on essaiera de trouver des éléments de réponse tout au long de cet article est la suivante: Dans quelle mesure les mécanismes juridiques prévus par lesdites chartes permettent une authentique implication de la population à la gestion des affaires communales? Et quelles sont les limites aggravant l'hiatus entre les habitants et la maison communale?

Nous allons voir dans une première partie les procédés juridiques permettant la participation des habitants à la gestion communale et dans une deuxième partie les limites handicapant l'aboutissement participatif.

Partie première: Les procédés juridiques permettant la participation des habitants à la gestion communale

Tout au long de l'histoire de la décentralisation marocaine, la participation des administrés à la gestion du fait communal n'était et ne l'est pas encore pratiquée de la même manière que celle

¹ Dahir n°1.08.153 du 18 février 2009 portant promulgation de la 17-08 modifiant et complétant la loi 78-00 relative à charte communale, B.O n°5714 du 5-3-2009, P.331.

² El Yaâgoubi Mohamed, « Réflexion critique sur la participation des administrés à l'aménagement urbain au Maroc. », InRéflexions sur la démocratie locale au Maroc, éditions El Maarif Al Jadida, Rabat, 2006, P.433.

³ Il s'agit en fait du:-Dahir n° 1-59-315du 28 hija 1379 (23 Juin 1960) relatif à l'organisation communale, B.O n° 2487du 24-Juin 1960, P. 1230;-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 1^{er} Octobre 1976, P.1051;

-Dahir n° 1-02-297 du 25 rejab 1423 (3 Octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale, B.O n° 5058 du 21 Novembre 2002;

-Dahir n° 1-08-153 du 22 safar 1430 (18 Février 2009) portant promulgation de loi n° 17-08 modifiant et complétant la loi 78-00 portant charte communale telle que modifiée et complétée, B.O n° 5714 du 5 Mars 2009, P.331.

dans les pays démocratiquement développés. En effet, depuis la première loi communale de 1960 jusqu'à dernière charte communale de 2002 modifiée en 2009, l'implication de la population à la gestion des affaires communales s'est et se fait, à l'exception de certains dispositifs introduits par la charte de 2002 (Section 2), par trois procédés. Il s'agit en l'espèce de la possibilité ouverte aux habitants d'assister aux séances des délibérations des conseils communaux, de l'affichage desdites délibérations dans les sièges des communes sans oublier le droit reconnu aux habitants de demander communication des procès verbaux des délibérations et de les publier sous la responsabilité du demandeur (Section 1).

Section 1: La participation des habitants à la gestion communale à travers les lois communales de 1960 et 1976

Les deux premières chartes communales ne prévoyaient aucune participation, au sens contemporain du terme, des habitants à la gestion de leurs affaires. Les administrés ne trouvaient, en effet, dans ces textes que peu de mécanismes pour manifester leur participation ; le système administratif communal confine le citoyen dans des canaux éphémères et de peu de portée.

Trois procédés visaient l'implication de la population communale ; il s'agit, juridiquement parlant, de la possibilité d'assister aux séances du conseil communal à condition de ne pas troubler l'ordre public, de l'affichage d'extraits des délibérations du conseil dans huit jours au siège de la maison communale et du droit de demander communication des procès verbaux des délibérations et de les publier sous la responsabilité du demandeur¹.

En fait, une lecture synoptique de la charte communale de 1976 nous renseigne à ce que le législateur emploie purement et simplement la technique de la transposition intégrale du contenu des articles 13 et 15 de la loi communale de 1960. Ces articles ont été repris mots à mots dans le cadre de la charte communale de 1976 via ses articles 21 et 23, à l'exception de l'innovation introduite par l'article 21 qui réside en la fixation et l'affichage dans le siège communal des ordres de jours et des dates des séances du conseil².

Le caractère public des séances du conseil communal et la publication des procès verbaux de ses délibérations s'inscrivent dans le cadre de la transparence administrative; du fait que la publicité est considérée comme le corollaire logique de l'idéal démocratique qui est à la base de la constitution des conseils communaux. De surcroît, par cette publicité, les électeurs et "l'opinion publique communale" en général vont exercer un certain contrôle populaire sur leurs représentants.

Ceci reflète clairement le réalisme du législateur qui « pose le principe du caractère public des séances plénières tout en précisant le moyen naturel et indispensable de sa mise en œuvre. L'ordre du jour ainsi que les dates des séances doivent être affichés au siège de la région pour que les citoyens puissent être informés à la fois sur le calendrier et les questions qui feront l'objet des discussions.»³.

¹ L'article 13 de la loi communale du 23-06-1960 stipule : « les séances plénières du conseil communal sont publiques. Le président exerce la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire tout individu qui trouble l'ordre. Dans le cas où le président se trouverait dans l'impossibilité de faire respecter directement l'ordre, l'autorité locale est habilitée à intervenir. Sur la demande du président ou du pacha ou caïd ou son représentant, ou encore sur celle de trois de ses membres, l'assemblée peut décider sans débats, qu'elle siège en comité secret. Le pacha ou caïd ou son représentant assiste à la séance.».

De même l'article 15 de la même loi stipule : « les délibérations sont affichées dans la huitaine, par extrait, à la porte de la maison communale. Tout électeur ou contribuable a le droit de demander communication et de prendre copie totale ou partielle des délibérations. Chacun peut les publier sous sa responsabilité.

² L'article 21 de la charte communale de 1976 stipule « les séances plénières du conseil communal sont publiques. Leurs ordres du jour et dates sont affichés au siège de la commune. Le président exerce la police de l'assemblée. Il peut faire expulser de l'auditoire tout individu qui trouble l'ordre. Dans le cas où le président se trouverait dans l'impossibilité de faire respecter directement l'ordre, il fait appel à l'autorité locale.

Sur la demande du président ou de l'autorité locale compétente ou de son représentant, ou encore sur celle de trois de ses membres, l'assemblée peut décider sans débats, qu'elle siège en comité secret. L'autorité locale compétente ou son représentant assiste à la séance.».

³ El Yaagoubi Mohammed, « l'idée de transparence dans la loi relative à l'organisation de la région », In *Réflexions sur la démocratie locale au Maroc*, éditions El Maarif Al Jadida, Rabat, 2006, P.312.

Néanmoins, une question fondamentale mérite d'être posée quant à l'assistance des habitants aux séances du conseil communal: comment la population profane pourrait-elle assister auxdites séances devant l'indisponibilité frappant l'élu local, qui se comporte passivement après les élections et qui déserte même de l'univers représentatif communal et à fortiori des séances?

Dans les faits, il paraît que les habitants communaux n'ont pas été suffisamment sensibilisés et vulgarisés des possibilités qui leur ont été offertes par le législateur. Si la participation du public est le fruit des textes, on enregistre avec regret que « peu de citoyens assistent aux séances pour les raisons que l'on connaît: manque de motivation, manque de temps, formalisme des réunions, caractère passif de la présence du public....»¹.

Dans le même ordre d'idées, « des citoyens interrogés dans la ville d'Oujda ignorent tous qu'il y a pareille possibilité d'assister aux séances des assemblées.»²

Certes, les articles 13 de la loi communale de 1960 et 21 de la charte communale de 1976 ont prévu la possibilité pour les citoyens d'assister aux réunions des conseils communaux à condition de ne pas troubler l'ordre public. Ce moyen est susceptible d'influencer dans une certaine mesure le débat communal. Toutefois, sa portée est très limitée du fait de l'absence quasi-totale des administrés au sein des assemblées. Ainsi, les rares personnes qui assistent sont souvent intéressées par une question bien déterminée qui figure dans l'ordre du jour.

Autrement dit, ce procédé « ne réalise qu'une présence passive. Le citoyen ne se transforme pas en un acteur de la vie locale»³. Ceci est dû à la pléthore d'information et de sensibilisation nécessaires pour susciter l'attention des habitants à s'intéresser davantage aux séances publiques.

Le pouvoir reconnu par le deuxième alinéa des articles 13 et 21 des chartes de 1960 et 1976 au président du conseil communal, à l'autorité administrative locale ou son représentant ou aux trois membres du conseil communal, de décider, sans débats, la tenue des séances en comité secret nous donne l'impression que le législateur, et par conséquent les autorités locales ont peur de voir l'assistance des habitants auxdites séances se transformer en une sorte de contrôle populaire sur les débats, et de ce fait sur les affaires communales. « Il y a le risque que la technique du 'comité secret' soit utilisée plus fréquemment.»⁴.

S'il est vrai que les articles 15 et 23 des chartes communales de 1960 et 1976 ont exigés l'affichage d'extraits des délibérations, dans la huitaine, à la porte communale, On enregistre que ce moyen de communication des travaux des organes communaux est sans grande portée, vu l'analphabétisme de la majorité des citoyens notamment dans les communes rurales.

A supposer même qu'il implique une information utile et positive, le droit de demander communication des procès-verbaux des délibérations et de les publier sous la responsabilité du demandeur « ne signifie pas nécessairement que l'administré devient un véritable 'citoyen' local lorsqu'il n'a pas le droit d'être consulté par le référendum »⁵.

En général, ces procédés ne permettent pas une réelle et authentique participation des sujets communaux du fait qu'ils sont très limités dans leurs effets d'une part, et en raison du phénomène de l'apathie politique qui marque non seulement l'espace communal mais le paysage marocain dans son ensemble.

Section 2: la loi 78-00 et le revirement de la participation des habitants à la gestion communale

Aucun ne peut nier que le législateur vise, par la réforme de 2002, une consécration juridique large des mécanismes permettant d'impliquer les habitants à la confection des décisions publiques communales. bien que le législateur est clair et explicite en matière des compétences qu'il

¹-Ibidem, P.313.

² -Ousslim El Hassan, « le développement communal: cas des communes de la province d'Oujda (expérience 1976-1983), Mémoire DES, Université Mohammed V, Rabat, 1984, P.72.

³ -El Yaagoubi Mohammed, « une approche critique de la décentralisation en tant qu'expression de l'espace public », In réflexions sur la démocratie locale au Maroc, éd Al Maarif Al Jadida, Rabat, 2006, P.486.

⁴ - Id, « l'idée de transparence dans la loi relative à l'organisation de la région », Op. Cité, P. 313.

⁵ - Id, « une approche critique de la décentralisation en tant qu'expression de l'espace public », Op Cité, P.486.

confère à la collectivité communale; en l'espèce le développement économique, social et culturel tel qu'il découle de la fameuse clause générale de compétences (l'article 35 de la charte communale), il est également convaincu que la concrétisation de ce développement, à l'heure actuelle, ne peut être aboutie que grâce à la conjonction des efforts et des institutions traditionnelles (les assemblées communales et les services déconcentrés des départements centraux) et des associations de la société civile en tant que prélude à une participation populaire plus poussée. Ainsi, « la commune ne peut réaliser à elle seule le développement qu'avec le concours des associations de proximité proches des citoyens, pouvant mieux faire remonter les problèmes auprès des décideurs locaux et concevoir les solutions les plus appropriées. La réalisation d'un développement social et culturel local, conforme aux aspirations des citoyens, est tributaire de la participation effective des associations ».¹

Considérée par certains auteurs comme le fer du changement social² et par d'autres comme un instrument de médiation³, l'association, en tant que cellule représentative organisée, offre à tout intéressé la possibilité de s'exprimer et a pour fondement le principe de consensualisme et compromis. Elle tire sa force et puissance de son aptitude à mobiliser l'opinion publique communale et à gouverner selon les avis quotidiens de celle-ci.⁴

A dire vrai, les associations de la société civile jouent un rôle de taille dans la démocratisation du rapport déséquilibré administration communale/ administrés. Ce rapport est devenu aujourd'hui à l'ordre du jour de l'actualité dans de nombreux pays notamment avec l'essor d'une philosophie humaniste et le recul marquant de l'interventionnisme centralisateur illustré par la délégation d'un nombre important de compétences au profit du territoire.

Dans un autre registre, les associations peuvent être et sont conçues non pas comme un alternatif ou substitut mais comme un correctif et complément de la démocratie représentative; notamment devant l'incapacité des structures communales mais aussi des partis politiques à répondre aux nouvelles attentes et contemporains besoins communaux résultant des transformations de notre société. Dans ce cadre, les associations « visent à transformer les mentalités sociales et les modes de vie formés au cours des siècles par le moule hiérarchique centralisateur. »⁵. Dans ce sillage les structures associatives « se voient se confier la mission essentielle de revitaliser la démocratie représentative et d'expérimenter de nouveaux modes d'organisation sociale. »⁶.

Pour concrétiser ce que nous venons de développer ci-dessus quant à la position donnée aux associations, en tant qu'école de mobilisation, d'éducation à l'esprit participationniste et aussi en tant que mécanisme d'intégration sociale et par ricochet en tant que canal de socialisation et de sollicitation des citoyens à la chose communale, Nous nous référons aux dispositions saillantes de la charte communale de 2002 telle qu'elle a été modifiée et complétée par la loi 17-08.

Ainsi et dans le cadre de l'ouverture du conseil communal sur son environnement sociétal, la loi 17-08 modifiant et complétant la loi 78-00 institue auprès du conseil communal une commission consultative dénommée "la commission de la parité et de l'égalité des chances"⁷. En effet, l'institution de ladite commission entre dans le sillage de l'ouverture de la maison communale sur les différentes composantes de la société civile, tout en projetant comme objectif l'insertion de la

¹ Driss Abbadi, «Rapport d'étude documentaire relative à la participation des associations à la gestion locale», In espace associatif, P.4.

² Chevallier Jacques, « l'association entre public et privé », RDP n°4, 5,6 Juillet-Août, 1981, P.887.

³ Zair Tarik, « la démocratie participative: esquisse du fondement et des préalables », REMALD n° double 90-91, Janvier-Avril 2010, p.27.

⁴ Bazek M, « l'administration et les syndicats: essai d'analyse des relations entre l'administration et les organisations syndicales du secteur privé », éditions Berget Levault, Paris 1973, Cité par Taoufik Fadma, « le rôle des associations dans le rapport administration/administrés », In RDE (Fès), n°24, Décembre 2009, P.112.

⁵ Caroux.I.J, « la démocratie par l'association », Revue Esprit n°18, Juin 1978. Cité par Taoufik Fadma, Op-Cité, P114.

⁶ Chevallier Jacques, Op-Cité, P.890.

⁷ L'article 14 de la loi 17-08 portant charte communale.

femme communale dans les débats locaux et la promotion de la position de la femme; souvent marginalisée et écartée du processus décisionnel local.

S'agissant du développement de l'intérêt public local; de la sensibilisation et de la mobilisation des citoyens aux questions qui les intéressent¹, on enregistre que le législateur a fait des associations la clé de voute pour réussir cette mission, via l'insistance à plusieurs reprises sur l'encouragement du conseil communal des associations œuvrant dans ce cadre. Ainsi, « les collectivités locales au Maroc commencent à s'intéresser au monde associatif pour développer le sentiment d'appartenance commune des habitants à la localité où ils résident. Ce partenaire potentiel leur permet également d'animer le territoire, de fertiliser les liens avec les acteurs du terrain et de remplir leur rôle éducatif en s'articulant sur les valeurs civiques indispensables à la vie en société².

En matière d'habitat, le législateur³ réserve une place privilégiée au tissu associatif dans la gestion de ce secteur. L'implication des associations est le fruit des mutations politiques et sociales qu'a connu le monde urbain, marqué par les ruptures sociales qui s'opposent à l'intégration des individus au système socio-spatial; l'incapacité des autorités administratives à répondre à la diversité des besoins ayant trait à la gestion urbaine et l'isolement de certains quartiers avec les dangers qu'il peut porter (intégrisme par exemple). D'où l'obligation pour le conseil communal « d'encourager les initiatives privées organisées en associations ou coopératives pour la réalisation d'équipements d'habitats sociaux⁴.

Toujours dans le cadre de l'amélioration juridique de la position des associations en matière de gestion communale, on enregistre qu'une place particulière, est réservée aux associations à vocation culturelle, sociale et sportive⁵. celles-ci se considèrent comme des structures de base qui font preuve de mobilisation avec un caractère populaire très marqué et un ancrage dans le quartier. Dans leur philosophie ces associations mobilisent les ressources humaines de la commune et combattent l'isolement qui menace les générations montantes: « grâce à un quadrillage étudié de l'espace, elles font participer les populations à leurs enjeux sociétaux en faisant des quartiers des espaces d'intégration et de collaboration entre les parties prenantes du développement local⁶.

L'association des habitants peut intervenir aux différents stades d'un projet de développement local: allant du diagnostic, l'élaboration, l'exécution jusqu'à l'évaluation. Et c'est dans ce cadre où s'inscrit l'innovation la plus frappante de la loi 17-08, qui institutionnalise dans son 36^{ème} article un plan de développement communal comportant obligatoirement «... les besoins prioritaires identifiés en concertation avec la population, les administrations et les acteurs concernés⁷».

Partie deuxième : Les limites handicapant l'aboutissement participatif communal

La participation des habitants à la gestion des affaires communales s'avère, à mon égard, largement limitée par la combinaison de deux facteurs; il s'agit en l'occurrence des facteurs juridico-institutionnels (Section 1) et des facteurs socioculturels (Section 2).

Section 1: les facteurs juridico-institutionnels

Au fur et à mesure que le discours sur la décentralisation prenne de la consistance et de l'envergure, l'intérêt du citoyen pour les affaires communales s'affaiblit. A vrai dire, il n'existe aucun dispositif normatif déterminant clairement les modalités et canaux de la participation des citoyens à

¹ L'article 41.alinéa 3 de la loi 17-08.

² Mustafa Dalil, Démocratie participative et développement local au Maroc, REMALD, collection « thèmes actuels », n°73, 2011, P.96.

³ Articles 38.alinéa 5 de la loi 17-08 stipule: « le conseil communal encourage la création des coopératives d'habitat et d'associations de quartiers. ».

⁴ Driss Abbadi, Rapport d'étude documentaire...Op-Cité, P.3.

⁵ Article 41.alinéa 2 dispose: « ...le conseil communal encourage et assiste les organisations et les associations à caractère social, culturel et sportif ».

⁶ Dil Mustafa, Démocratie participative et développement... , Op-Cité, P.108.

⁷ Article 36 de la loi 17-08.

la vie communale. Cette lacune est accentuée de plus en plus par les contextes très particuliers de la gestion des affaires communales, notamment avec le nombre important des compétences transférées aux communes.

Il n'est point de doute que l'esprit des lois communales notamment la dernière réforme de 2008 va dans le sens d'une ouverture de la commune sur son environnement. Puisque ses dispositions visent à encourager les actions de partenariat et de participation populaire en vue d'une meilleure synergie entre communes, services déconcentrés et associations de la société civile.

Toutefois, cette dynamique participative est entachée d'une pléiade de problèmes qui ne favorisent pas la consolidation d'une gouvernance locale dont l'un de ses piliers est la participation des citoyens. Ainsi, la participation prévue par la nouvelle charte communale est exprimée en des termes très généraux, sans prévoir les structures ou les mécanismes au diapason et à travers lesquels pourrait s'exercer cette participation citoyenne. Autrement dit, la loi communale prévoit un certain nombre de garanties de participation aux habitants. Cependant, elles demeurent d'ordre général dans la mesure où le cadre institutionnel de la démocratie locale en général ne présente pas les conditions d'un débat public ou d'une discussion collective sur les affaires communales. En fait, « les lois sur les collectivités locales ne reconnaissent pas la possibilité pour les conseils de consulter par votation les électeurs sur les affaires relevant de leurs compétences. »¹.

Effectivement, la charte communale emploie des formules très générales qui font référence à la participation du citoyen et du mouvement associatif sans mentionner leur caractère obligatoire, puisque les formules du législateur sont très incitatives et indicatives à l'égard du conseil communal. Celui-ci garde toute la latitude pour adopter la participation des citoyens.

La pratique de la participation des habitants au niveau communal, montre que les notions et concepts utilisés par le législateur, tels que : organiser la participation, développer la conscience collective pour l'intérêt public local, l'information du citoyen, « relèvent alors souvent de la langue du bois; elles aspirent à des votes de compromis. »².

De surcroît, le législateur ne prévoit pas de critères qui poussent les élus locaux à faire participer les associations, ni ne spécifie d'ailleurs la création par ceux-ci des structures de participation qui permettent d'institutionnaliser l'exercice de celle-ci ; comme c'est le cas dans d'autres législations étrangères qui vont plus loin que la loi marocaine, et proposent des exemples de structures que les collectivités territoriales peuvent créer en vue d'assurer une large implication des citoyens aux questions et projets communaux³. Aux dires du professeur Harsi Abdellah, l'arsenal juridique communal ne prévoit pas à l'instar du droit comparé « la création de commissions consultatives obligatoires ou facultatives, qui permettent aux citoyens de s'exprimer sur la gestion locale. »⁴.

Section 2: Les facteurs socioculturels

Dans le cadre de cette section, une esquisse des obstacles inhérents à l'administré (paragraphe 1) paraît indispensable; il s'agira ensuite d'approcher les diverses pathologies dont souffre l'administration communale et qui contribuent à leur part à l'accentuation de l'indifférence des habitants communaux à l'égard des questions qui les intéressent (paragraphe 2).

¹Taib (E), « la participation de la population à la gestion des affaires sociales : l'exemple de la commune Algérienne », In Revue Mauritanienne de Droit et d'Economie, Université de Nouakchott, Numéro spécial sur « la décentralisation et le développement », 1998, P.41. Cité par Dalil Mustafa, « démocratie participative et développement local au Maroc », REMALD coll. « thèmes actuels », n°73, 2011, P.141.

²Koulytchizky Serge. Laurent Pujol, VIII. « Les associations et la gestion publique locale », In Annuaire des collectivités locales, Tome 21, 2001

³ Le cas du code des collectivités territoriales français qui propose aux communes de créer de conseils communaux de consultation pour exercer la participation prévue par les lois.

⁴ Harsi Abdellah, « la réforme de la charte communale et les exigences d'une meilleure gouvernance locale », REMALD, n° double 84-85, Janvier-avril 2009, P.20.

Paragraphe 1: les obstacles inhérents à l'administré

En effet, une partie non négligeable de la population ne semble pas concernée par la loi et ses canaux de participation qui lui paraît comme une référence inadéquate et superfétatoire « sur le plan local...une partie de la population n'a qu'une vague idée de l'Etat. Elle ne s'en représente l'articulation que par une image nébuleuse. Très nombreux sont les citoyens qui n'ont affaire à l'administration qu'à de rares occasions. L'incorporation de cette frange de la population dans le corps administratif est une condition fondamentale de la matérialisation du pouvoir politique.»¹

A dire vrai, les obstacles psychologiques influent largement et négativement sur la perception de la population de la gestion communale. L'administré conçoit l'appareil communal et administratif en général comme une maison sacrée investie de la protection et de la concrétisation de l'intérêt général et dispose de larges pouvoirs discrétionnaires dans ses interventions. Ces handicaps psychologiques se résument selon le professeur El Yaagoubi « dans la quasi-sacralisation de l'administration par les administrés. Cela provient du fait que le citoyen marocain a tendance à confondre Administration et Etat en identifiant la première au second.»².

Cette représentation (au sens sociologique du terme) influe négativement sur l'agir quotidien du citoyen; en d'autres termes sur ses convictions et sur la portée des avis et vœux qu'il émet, bien sur s'il est consulté. Ainsi, « la sacralité du pouvoir administratif génère une distance entre celui-ci et le citoyen; le citoyen ne peut pas intervenir directement vis-à-vis de l'administration. Il a l'impression de subir ses décisions car n'ayant pas d'influence sur l'administration, et ses possibilités de recours étant très limitées. Pour employer un très vieux terme marxiste, il s'établit un double rapport d'aliénation entre le citoyen et l'administration, vue par celui-ci comme un corps sur lequel il est impossible d'agir, et entre l'administration et le citoyen considéré par l'administration comme un sujet de nature divers.»³.

Cet état de choses peut être justifié généralement par la persistance de la conception makhzénienne de l'administration. Certains sociologues assimilent au Makhzen et la fonction de responsabilité et le titulaire de la fonction; « le makhzen est conçu de façon très large ; il inclut, outre les agents de l'Etat, les conseillers communaux, les naibes des terres collectives.»⁴.

Par ailleurs, l'enchevêtrement et l'ambiguïté des compétences reconnues aux collectivités locales dans leur trois catégories laissent les citoyens "motivés" désorientés quant à la distinction de la sphère des compétences de leur collectivité communale. Chose qui crée un climat conflictuel au niveau local et désavantage, de ce fait, les populations communales principales bénéficiaires du développement. Dans ce sillage écrit Mr Dalil « le citoyen identifie mal le partage des compétences qui résulte de la multiplicité des interventions des collectivités locales.»⁵.

La frustration des habitants communaux s'explique aussi par la précarité et la modicité des relations qui les unissent avec la collectivité communale. En fait, la pratique a montré que « les demandes sociales les plus importantes auxquelles aspire chaque citoyen relèvent des instances déconcentrées ou directement des structures de l'Etat ; les communes n'ont qu'une emprise très faible sur les problèmes du chômage, de l'insertion, de la solidarité et de la gestion des conflits.»⁶.

L'indifférence de l'habitant vis-à-vis de la chose communale est quasi-générale dans la mesure où il souffre d'un manque flagrant de la formation civique et intellectuelle. En fait, ladite formation est du ressort des canaux traditionnels de la socialisation en l'espèce l'école et la famille.

¹ Basri Driss, L'agent d'autorité, Imprimerie Royale, rabat, 1975, P.17.

² El Yaagoubi Mohamed, Le juge protecteur de l'administré au Maroc entre le mimétisme et l'autonomisation, Edition Info Print Fès, 2006, P.110.

³ Guerrato Louis, « administration et pouvoir : une approche sociologique », In la mise à niveau de l'administration face à la mondialisation, S/D de Sedjari Ali GRET, Ed l'Harmattan, 1999, P.73.

⁴ Pascon (P) et Bentahar (M), « ce que disent 296 jeunes marocains », BESM 1969, n°112-113, cité par El Yaagoubi (M), In Le juge protecteur..., Op-Cité, P.111.

⁵ Dalil Mustafa, Op-Cité, P.126.

⁶ Sedjari Ali, « la recomposition institutionnelle des territoires au Maroc », In actes du colloque des 26 et 27 mars 1998 sur l'indépendance nationale et système juridique au Maroc, Ed la porte, P.92.

Les chiffres attestent que les communes ne peuvent pas s'appuyer sur l'école pour la formation de base du citoyen, et ce en raison des taux élevés de l'analphabétisme « le Maroc est à la tête de la liste des pays qui connaissent des taux élevés de l'analphabétisme dans la mesure où le taux d'analphabétisme au Maroc dépasse 50%, taux qui se dédouble au niveau rural pour aboutir plus de 70%. »¹, et en raison aussi de la qualité et de la nature des programmes qu'elle (l'école) dispense.

La famille quant à elle, en tant que cellule de base de toute société, n'est pas un lieu où l'éducation civique peut se développer et s'épanouir. Ceci se justifie purement et simplement par le fait que les parents eux-mêmes n'ont pas eu accès à cette éducation civique, et éprouvent une flagrante indifférence vis-à-vis des affaires communales notamment celles ayant un caractère culturel ou ils les ignorent totalement dans la mesure où « la population dans sa masse n'exprime pas de désir de participer activement aux tâches publiques, elle désire seulement des services publics efficaces, peu coûteux, respectueux de la dignité des administrés, qui ne méprisent pas ceux qu'ils doivent servir et que les contraintes nécessaires à l'intérêt général soient équitablement réparties et respectées. »².

D'ailleurs, la majorité des familles marocaines se trouve confrontée aux problèmes élémentaires concernant leur subsistance, leur état de santé et l'instruction de leurs enfants; autrement dit, les conditions économiques et sociales assez critiques de la famille ne leur laissent aucun temps, ni aucune possibilité de s'initier à la chose publique communale, et de s'intéresser avec un goût de responsabilité aux affaires de la commune. Dans ce sens écrit Mr El Yaagoubi « les intéressés eux-mêmes ne sont pas disposés à intervenir ».³

Si l'école et la famille ne dispensent pas l'instruction et la formation civique indispensables pour former un citoyen responsable, la collectivité communale ne peut être qu'une masse de citoyens passifs et dociles qui « attendent le service fait d'un appareil administratif qu'ils estiment toujours comme un pouvoir oppresseur et jamais comme un moyen de satisfaire leurs demandes et leurs exigences quotidiennes. »⁴

Le manque d'une culture politique chez les citoyens marocains constitue également une entrave à la sollicitation des habitants à leurs affaires.

Une question fondamentale mérite d'être posée dans ce cadre : qui assure l'éducation politique et comment se réalise-t-elle?

Sur un plan général, l'éducation politique des habitants incombe aux mass médias (la télévision, la radio et la presse) et aux partis politiques implantés sur le territoire communal; en effet, ces moyens d'information, de formation et d'encadrement doivent, dans leurs programmes et émissions, essayer de faire comprendre aux habitants la politique communale suivie et ce dans un style simple et facile à comprendre par la majorité des citoyens.

Ils doivent également programmer des émissions concernant la vie communale, l'activité administrative et politique du conseil communal, et organiser des débats radiodiffusés ou télévisés pour informer et incarner aux habitants l'image de la maison communale.

Cependant, le paysage communal contemporain nous renseigne l'inverse. Ni la radio ni la télévision n'ont optés pour cette voie de vulgarisation, à l'exception bien sur des initiatives de certaines chaînes privées⁵, elles se contentent de donner des informations sèches et sélectionnées.

¹ Le quotidien Al Ahdath Al Maghribia, dossier « L'image du Maroc avant les élections », n°1331 du 13 Septembre 2002, P.8.

² El Yaagoubi Mohamed, Les grandes contradictions de la réforme administrative au Maroc, REMALD coll. « thèmes actuels », n°28, 2001, P.47.

³ Id, « Une approche critique de la décentralisation en tant qu'expression de l'espace public », In Réflexions sur la démocratie locale.... Op-Cité, P.486.

⁴ Akla Abdelhak, La décentralisation à l'épreuve : cas de la ville de Salé. Essai pratique de recherche en science administrative, Mémoire DES en Droit Public, Université Mohammed V-Rabat-, 1980, P.44.

⁵ Il s'agit de certaines chaînes notamment privées qui se contentent de programmer des émissions et des débats sur la gestion de la chose communale, mais qui demeurent conjoncturels; à l'occasion de campagnes électorales précédant les échéances communales par exemple.

Même chose peut être constatée en ce qui concerne la presse, qui se cantonne dans l'optique partisane et propagandiste, sans contribuer à une formation saine et crédible du citoyen.

S'agissant des partis politiques, malgré leur large implantation sociale, ils « substituent au rôle de la formation politique un autre rôle idéologique visant l'aliénation de l'adhérent au point de lui faire perdre le sens du dialogue et ne devenir qu'un simple soutien du parti. »¹.

Effectivement, cette panne partisane peut être touchée lors des meetings, conférences et rencontres organisées par les sessions des partis politiques dans la mesure où l'accent est mis sur les leaders politiques et l'idéologie de ces partis.

De même qu'ils portent sur des questions d'actualité nationale. On enregistre, avec regret, une quasi-absence des conférences et de journées d'information par exemple qui ont pour but de donner des éclaircissements et explications aux conseillers communaux et aux habitants sur les nouvelles dispositions de la loi 17-08 amendant et complétant la loi 78-00 portant charte communale.

Paragraphe 2: Les obstacles inhérents aux édiles communaux

Il va sans dire que la formation du conseiller communal revêt un rôle de taille dans l'amélioration du système participatif communal.

Dans les communes, pourtant rurales, les élus sont en majorité illettrés et issus de catégories socioprofessionnelles non compatibles avec le caractère managérial des nouvelles dispositions textuelles. Ils « ignoraient totalement les dispositions fondamentales régissant leurs pouvoirs et, à fortiori, les textes et circulaires d'application ou ceux émanant des différents ministères techniques. »².

De surcroît, la gratuité des fonctions communales ajoutée au cumul des mandats électifs communaux et nationaux ne peuvent qu'entraîner de nombreux conseillers indisponibles pour les charges communales, et par ricochet totalement désintéressés des fonctions communales.

Comment donc peut-on parler d'une politique communicationnelle et informationnelle des assemblées communales alors que l'indifférence à l'égard des affaires communales frappe les élus eux-mêmes ?

Effectivement, l'indifférence des mandataires communaux se manifeste clairement dans leur absentéisme endémique et dans la passivité alarmante de ceux parmi eux qui assistent aux sessions des assemblées. Cette passivité trouve sa raison d'être dans l'amateurisme qui marque la quasi-totalité des édiles communaux. Ainsi, « le manque d'expertise des édiles locaux entraîne leur passivité envers les citoyens et cause un absentéisme de leur part dans les réunions des assemblées. Même s'ils sont présents à ces réunions, ils adoptent un immobilisme marquant qui ne cadre pas avec la mission de représentant des habitants exigeant de lui des interventions dans les débats. Cette absence de participation des élus locaux à la discussion de l'intérêt local oblige les agents d'autorité locale ou leurs représentants à entrer en action en se substituant en fait à eux. »³.

La passivité et l'impéritie des élus communaux trouvent leur justification dans le manque de compétences dans le domaine participatif et dans la gestion communale d'une manière générale. Aucun encadrement satisfaisant et convaincant n'est fourni aux élus, de même qu'ils ne suivent pas de formation continue sur le tas ou spécialisée qui les prédisposent à gérer rationnellement les affaires communales. En fait, « aucun effort n'est déployé pour assurer la formation des élus locaux. Aucune institution publique ou même privée ne s'occupe de cette nécessité pourtant nécessaire pour la bonne gestion des affaires locales. »⁴.

¹ Akla Abdelhak, Op-Cité, P.46.

² Smires M'fadel, Centralisation et décentralisation territoriale au Maroc, collection de la faculté de Droit Fès, Série Thèses, 2001, P.244.

³ Dalil M, Op-cité, P.129.

⁴ Akla Abdelhak, Op-Cité, P.65.

Certes plusieurs colloques nationaux des collectivités locales ont été organisés depuis 1977¹, qui servent d'espaces publics de discussions et de concertation sur les problèmes et les options à suivre en matière de gestion locale. Néanmoins, la participation à ce genre de rencontres est limitée à quelques conseillers bien sélectionnés, alors que se sont les moins initiés qui doivent être invités en priorité. De même, les résolutions de ces colloques sont restées lettres mortes dans la mesure où il n'y a pas de cellules locales qui veillent sur leur concrétisation.

D'un autre côté, le désintéressement des conseillers communaux s'explique politiquement par l'absence de tout sentiment d'engagement de leur part envers leur mandat, et aussi par la nature des rapports qui les unissent avec les institutions représentatives; cette dernière est caractérisée par « une sorte de désintéressement pour ne pas dire de méfiance à l'égard des institutions locales. Dans ces conditions, un conseiller local qui doit se mettre, en principe, au service de la population, juge indifféremment l'action locale en la prenant comme un moyen de promotion politique et sociale, pour ne pas dire d'enrichissement illicite. »².

En effet, les partis politiques sont largement responsables de cet état que l'on peut qualifier de médiocre des élus communaux.

Si, en principe, le parti politique ne doit pas se soucier seulement du nombre des sièges à gagner aux échéances communales, mais foncièrement de la qualité des candidats qu'il présente à assumer la fonction délicate du conseiller communal. On enregistre, qu'en raison de la politisation excessive du champ politique local, que « le parti politique qui présente ses candidats aux élections communales, ne se soucie point de la compétence de ses candidats et de leur possibilité d'assurer les tâches au sein du conseil municipal, mais ce qui compte pour le parti politique c'est de gagner le maximum de sièges, même pour des candidats médiocres. »³.

Dans ce sens, les partis politiques et leurs sections assurent une part de responsabilité dans cette dérive au principe de la représentativité dans la mesure où « ils ne s'impliquent pas dans le processus d'éducation et de sensibilisation des élus locaux. Ils ne les préparent pas aux futures responsabilités d'administration locale, en les initiant à s'imprégner de la moralisation politique locale. »⁴.

En somme, l'état gestionnaire de nos conseillers communaux ne peut que transformer le conseil communal, cellule de base de la démocratie, en un simple organe d'enregistrement ou une boîte à lettre⁵, au lieu d'être un espace public où se débattent et se confrontent les idées « leur passivité transforme les conseils communaux d'organe de décision en organe d'enregistrement. »⁶.

Devant ces conditions, on ne peut qu'affirmer le fait que la politique communicationnelle et informationnelle communale ne serait en fin de compte que le revers de la médaille ou le reflet des maux dont souffre le corps administratif communal.

¹ Date de la tenue à Marrakech du premier colloque national des collectivités locales (du 1^{er} au 4 Décembre 1977).

Pour plus de détails voir, Fikri.M « Les colloques nationaux des collectivités locales, espace de communication, de formation et de marketing politique et territorial », REMALD, n°12, 1995, P.45; également Miloudi H, « Les colloques nationaux des collectivités locales: essai d'un bilan », REMALD, N°13, 1995, P51.

² Dalil M, Op-Cité, P.127.

³ Akla Abdelhak, Op-Cité, P57.

⁴ Dalil M, Op-Cité, P.127.

⁵ Expression fréquemment utilisée par le professeur El Yaagoubi pour qualifier la place qu'occupent les préfectures et les provinces dans le système de la décentralisation territoriale au Maroc.

⁶ Smires M, Op-Cité, P.127.

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

**EL HALLIOUI MOUHSSINE
DOCTORANT EN DROIT
UNIVERSITE MOHAMED V SOUSSI**

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 elle 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, 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

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.

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 reliaison 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

PARTIE II : LES PERSPECTIVES

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 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

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.

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 surféquentation. 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 quartzux 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

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.

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.

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 édifiée 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 édifiées 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.

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;

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.

- 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 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 protéger⁵.

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

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 1 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 1 1424 (12 mai 2003, Bulletin Officiel n° 5118 du Jeudi 03 Juin 2003.

⁵ Cf. Secrétariat d'État à l'environnement, Étude nationale sur la biodiversité, rapport de synthèse, 1998.

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 futures¹.

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

¹ 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.

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 monter ensemble une vision de développement durable du territoire qui tienne compte de la diversité des intérêts et des approches².

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 ;

¹ Ramdani M., Laouah A., Saoud Y., El Khiaï 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.

² 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.

➤ 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 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 le cadre de vie dans la zone littorale.

"L'Intelligence Juridique Moyen de Protection de la Société Anonyme"

Mlle Maha AMGAAD
Doctorante FSJESM

Introduction

La société anonyme est une cellule économique et sociale complexe située au carrefour de lux financier, économique et juridique dans un monde concurrentiel et en perpétuel changement

Actuellement, et après la crise économique, la société anonyme souhaite développer, assurer et protéger son fonctionnement à travers les mécanismes du contrôle interne et externe contre les différents risques tels que : La stabilité interne, concurrence déloyale, etc.

En revanche, la croissance du risque juridique représente un décalage de compétitivité qui nécessite d'introduire de bonnes techniques de gouvernance basées sur le renforcement du contrôle interne associé aux méthodes de conformité « Compliance en anglais¹ » et qui sont une nouvelle façon de se prémunir contre ces risques².

Cependant, les risques liés au concept de conformité ne sont pas définis d'un seul point de vue, puisque la conformité peut être définie à partir de l'intelligence économique³ vers une intelligence juridiques⁴, qui sont des solutions à part entières ou comme faisant partie du système existant de planification et de décision de la société⁵.

Pour réussir l'objectif, chaque juriste acteur du droit doit parfaitement intégrer que le droit n'est pas une fin en soi, tout au plus un moyen, un outil de performance et de compétitivité décliné au profit des décideurs économiques. Dans cet esprit, le juriste se voit intimer la mission, pour se distinguer des autres, d'apporter une valeur ajoutée pour son client/employeur⁶.

Après cette introduction, peut-on considérer l'intelligence juridique comme un moyen de protection de l'information au sein de la société anonyme?

I) L'intelligence juridique un facteur clé de la protection de l'information

La bonne gestion de l'information a toujours été un instrument puissant pour procurer des avantages concurrentiels⁷.

En la communauté d'intérêt des associés, partageant tout risque social, chacun des société, la communication de l'information procédée d'une obligation fondée sur associés veille à le limiter et celui qui détient une information utile à la prise d'une meilleure décision la porte à la connaissance des membres de l'organe délibérant, cette divulgation sert l'intérêt de tous et de celui qui fait partager l'information⁸.

Pour mieux définir l'intelligence juridique, il est nécessaire de passer par la notion de l'intelligence économique " 1 " qui représente un mouvement de convergence, un critère de compétitivité, une matière première d'une nouvelle industrie, un fondement d'une culture écrite, une

¹ Compliance : est l'ensemble des lois nationales, des conventions internationales et des règles déontologiques que les entreprises doivent appliquer pour anticiper et gérer des risques juridiques.

² Pierre Memheld, « Intelligence économique et anticipation des risques : application à la lutte anti- corruption », revue du Grasco, Novembre 2013.

³ L'intelligence économique : permet d'apporter une compréhension et des réponses aux enjeux géopolitiques, économiques et financiers, concurrence, selon les différents pôles « environnement international et compétitivité, l'intelligence économique dans les organisations, la gestion de l'information, protection et défense du patrimoine informationnel, influence et contre influence ».

⁴ L'intelligence juridique : est un complément nécessaire de l'intelligence économique, c'est un outil de protection, de pénalisation, mais aussi un outil de collecte d'information : des sociétés et des gouvernements sont contraints de mettre à disposition d'autorités étrangères certaines de leurs données pour respecter des « lois nationales », « régional ou international ».

⁵ Murphy James J, " Identifying strategic issues ", Longe Range Planning, n° 2, mars-avril 1989, page: 101-105

⁶ Olivier de Maison Rouge, "Le droit de l'intelligence économique et stratégique : de la reconnaissance à l'affirmation", Centre national de ressources et d'information sur l'intelligence économique et stratégique Mars 2014.

⁷ Noiro, Philippe, Walter, Jacques, " Le contrôle interne", Edition: AFNOR, Publication: 2009. Page 149

⁸ Dominique Schmidt, " Les conflits d'intérêt dans la société Anonyme", Edition Joly, Edition DELTA, nouvelle version 2004. Page 41

source de concertation pour: l'État, entreprises, collectivités territoriales¹. Par la suite démontrer le rôle de l'intelligence juridique dans la protection de l'information au sein de la société " 2".

1) De l'intelligence économique vers l'intelligence juridique

Les dispositions de mise en œuvre du contrôle interne qui concernent la gouvernance, le pilotage, l'environnement de contrôle et la communication au sein de la société, répondent complètement à cette dimension de l'intelligence économique qui se révèle généralement délicate à mettre en œuvre.

Un pilotage par les risques, basé sur un contrôle interne efficace et efficient, fournit, naturellement à l'entreprise un dispositif d'intelligence économique².

La traduction du terme anglais "intelligence" fournit l'acception de "renseignement", pour les anglo-saxons, l'intelligence c'est certes la faculté de saisir, mais cette compréhension se double d'une aide efficace: le renseignement³.

Depuis quelques années, l'économie de l'entreprise s'est profondément modifiée, c'est dans ce contexte nouveau, dans cet environnement très concurrentiel, que les chefs d'entreprise et les décideurs doivent conduire la croissance de leur structure.

En quoi l'économie est-elle changée ? Comment l'intelligence économique est-elle devenue une réalité incontournable et un élément décisif de la décision de gestion ? C'est à ces questions que nous allons tenter de répondre⁴.

Il est communément admis que l'intelligence économique s'appuie sur les éléments suivants⁵:

- La veille, pour acquérir l'information stratégique et pertinente.
- La protection du patrimoine informationnel, pour ne pas divulguer ses secrets.
- L'aide à la décision "analyse, outils d'aide à la décision".
- L'influence, en propageant une information ou des normes de comportement et d'interprétation qui favorisent la stratégie.

En revanche, l'intelligence économique consiste en la maîtrise et la protection de l'information stratégique pour tout acteur économique, elle a pour triple finalité⁶ :

- La compétitivité du tissu industriel
- La sécurité de l'économie et des entreprises
- Le renforcement de l'influence du pays

Afin de réussir sa contribution envers la société, l'intelligence économique doit se servir de l'intelligence juridique qui regroupe l'ensemble des techniques et des moyens permettant à un acteur - privé ou public - de connaître l'environnement juridique dont il est tributaire, d'en identifier et d'en anticiper les risques et les opportunités potentielles, d'agir sur son évolution et de disposer des informations et des droits nécessaires pour pouvoir mettre en œuvre les instruments juridiques aptes à réaliser ses objectifs stratégiques⁷.

Elle constitue ainsi un nouveau mode - plus stratégique - d'intervention du droit et des praticiens juridiques au profit des stratégies des entreprises ou des institutions, cette approche du droit tient compte des nouvelles pratiques contemporaines plus centrées sur les " stratégies juridiques" et qui recherchent en priorité ce que certains appellent la « performance juridique" définie comme " étant la capacité de l'entreprise à gérer juridiquement les risques et les opportunités liées à sa stratégie » en impliquant les praticiens du droit "qu'ils soient juristes

¹ Martre Henri, " Intelligence économique et stratégie des entreprises", Paris, Commissariat général du Plan, La Documentation française 1994. pages 213

² Noirot, Philippe, Walter, Jacques, " Le contrôle interne", op.cit. page 148

³ Chotin, Richard, "Intelligence économique et stratégique: Ambiguïtés", Edition e-thèque 2002. page 3

⁴ Audigier, Marc, Rassat, Patrick, " L'intelligence économique: un nouvel outil de gestion", Edition Maxima 2003. page 15

⁵ Noirot, Philippe, Walter, Jacques, " Le contrôle interne", op.cit. page 147

⁶ Jakobiak, François, " L'intelligence économique: Techniques et outils", Edition d'organisation 2009. page 7

⁷ Bertrand Warusfel, " L'intelligence juridique, complément nécessaire de l'intelligence ", Rue Saint- Guillaume N° 162, Mars-Avril 2011. page 29.

d'entreprise ou avocats" dans une veille juridique active et dans le montage de stratégies tant offensives que défensives au profit des acteurs économiques.

Le développement de l'intelligence juridique va rejoindre et compléter la professionnalisation en cours des pratiques d'intelligence économique entre des consultants spécialisés dotés d'un cadre d'intervention claire et déontologiquement éprouvé et des juristes ouverts à l'utilisation stratégique du droit, il existe des possibilités croissantes de coopération transversale particulièrement bien adaptées aux besoins des entreprises confrontées à la concurrence européenne et internationale.

Les informations juridiques font partie des données ouvertes dont l'exploitation peut être utile dans le cadre d'actions d'intelligence économique.

De même, les stratégies contentieuses ou contractuelles font partie des instruments de protection ou d'influence qui peuvent être efficacement mis en œuvre par les entreprises, mais le cadre juridique de ces pratiques doit être précisé et de nouvelles approches d'intelligence juridiques peuvent émerger au croisement des interventions des praticiens du droit et de l'intelligence économique¹.

2) La protection juridique de l'information "droit de l'information"

Le principe du droit à l'information est relativement nouveau, on n'en parlait pas il y a une cinquantaine d'années, l'expression même, droit à l'information, n'existait pas.

On pourrait trouver l'origine de ce concept dans les articles de deux journalistes anglais, William Gordon et John Trenchard, qui écrivaient en 1720 à Londres sous le nom de Caton et qui ont émis l'idée que la vérité constituait une défense dans les causes de libelle séditieux². En 1948, l'Assemblée générale des Nations Unies adopte la Déclaration universelle des droits de l'homme dont l'article 19 dispose que : «Tout individu a droit à la liberté d'opinion et d'expression, ce qui implique le droit de ne pas être inquiété pour ses opinions et celui de chercher, de recevoir et de répondre sans considération de frontières, les informations et les idées par quelque moyen que ce soit» sauf que rien n'est dit sur la qualité de ces informations: dans les pays totalitaires, les citoyens reçoivent des informations, mais quel genre d'informations? Ont-ils accès à toutes les informations?

Pour l'entreprise

La finalité essentielle de l'entreprise est d'assurer une compétitivité durable ou une satisfaction clairement exprimée par les « usagers » d'une administration.

Le droit à l'information des actionnaires provoque au sein de la société un conflit d'intérêts, tout change lorsqu'un actionnaire se trouve en conflits d'intérêts et que son intérêt propre s'oppose à son intérêt d'actionnaire, s'il privilégie le second, il subit un manque à gagner, s'il favorise le 1^{er}, il subit une perte dans la société³.

Le droit à l'information des actionnaires s'affirme au 1^{er} lieu, à travers l'obligation de la société de mettre à leur disposition un ensemble de documents relatifs à la marche des affaires et dont chaque actionnaire⁴ qu'il soit majoritaire ou minoritaire, a droit d'obtenir information, celle-ci s'organise principalement autour des comptes sociaux et des rapports de gestion que les organes sociaux sont tenus de mettre à leur disposition.

Parallèlement à cette information par les organes de la société, les actionnaires peuvent eux même solliciter un complément d'information par le biais d'un organe externe.

L'information par la société:

Les actionnaires ont droit général d'information sur la vie de leur société, ils ont un droit d'information permanent et un droit de communication périodique à l'occasion de la tenue de l'assemblée générale, c'est un droit qui permet un exercice adéquat du droit de vote⁵.

¹Bertrand Warusfel, " L'intelligence juridique, complément nécessaire de l'intelligence ", op.cit. page 26.

²Devirieux, Claude Jean, " Manifeste pour le droit à l'information: De la manipulation à la législation", Edition Presses de l'université de Québec 2009. page 31

³ Dominique Schmidt, " Les conflits d'intérêts dans la société Anonyme", Edition Joly, Edition DELTA, nouvelle version 2004. page 41

⁴ Mohammed El Hilali, "La société anonyme a directoire et conseil de surveillance". op.cit. page 267-268

⁵Alain alcouffe, Christian kalwert " droit d'information des actionnaires et actions sociales des associés en France et en Allemagne", Article "Revue Internationale de droit économique" 2003. page 156-196

D'ailleurs le droit d'information est considéré comme un moyen d'expertise économique de contrôle dont le but est de garantir aux actionnaires minoritaires un droit de regard direct sur la gestion et de pallier éventuellement à la carence ou à la défaillance du conseil de surveillance, ou bien du conseil d'administration dans leur mission de contrôle permanent de la gestion et d'information des actionnaires¹, la loi reconnaît à un ou plusieurs actionnaires le droit de demander en justice la désignation d'un expert chargé de présenter un rapport sur une ou plusieurs opérations de gestion².

II) L'importance de la veille juridique dans la stratégie de la société anonyme

Il existe un lien évident entre la veille juridique et la protection des collaborateurs et du patrimoine de la société³.

L'objectif est de surveiller les comportements des collaborateurs sur les réseaux sociaux afin de vérifier la bonne application des règles fixées par l'entreprise, d'identifier les vulnérabilités affichées dans les profils des employés⁴, de détecter les tentatives de débauchage tel que les contacts avec les concurrents et les indiscretions professionnelles⁵.

Une surveillance systématique, ou tout au moins périodique, des réseaux sociaux privés et professionnels, particulièrement axée sur les profils à risques⁶ permet de sensibiliser, de façon ciblée, les employés imprudents, de diminuer les risques économiques et juridiques en évitant de faciliter une approche personnalisée et de préserver l'image et la réputation de la société⁷ à travers le respect de certaines lois internationales⁸.

1) La veille juridique une aide à la décision au sein de la société anonyme

Une bonne protection repose sur une implication de l'ensemble de l'entreprise, donc une volonté affirmée du dirigeant, une communication interne forte et répétitive et des contrôles réguliers pour vérifier la solidité des procédures et la bonne application des mesures⁹.

Les points de contrôle portent principalement sur⁸ :

- La vérification des sources d'information "sites institutionnels, forums, catalogues des bibliothèques, bases de données commerciales" compatibles et pertinentes avec les besoins des utilisateurs,
- Le mode de collecte est-il adapté aux sources des données ?
- Le contrôle et l'analyse des données sur la base de critères définis ;
- La diffusion des informations suffisamment ciblées de la cellule veille vers les utilisateurs.

¹ Article 157 de la loi 20-05 relative à la société anonyme évoque le droit de contrôle des actionnaires, de la gestion de la société et dispose que " Un ou plusieurs actionnaires représentant au moins le dixième du capital social peuvent demander au président du tribunal, statuant en référé, la désignation d'un ou plusieurs experts chargés de présenter un rapport sur une ou plusieurs opérations de gestion. S'il est fait droit à la demande, l'ordonnance de référé détermine l'étendue de la mission et les pouvoirs de l'expert, les représentants légaux de la société dûment appelés à l'audience. L'ordonnance de référé fixe également s'il y a lieu, les honoraires du ou des experts à titre provisionnel. Les honoraires ne seront payés qu'en fin de mission soit par la société, soit par les actionnaires demandeurs s'il se révèle que la demande d'expertise avait un caractère abusif et était faite dans le but de nuire à la société. Ce rapport est adressé au demandeur, au conseil d'administration ou au directoire, et au conseil de surveillance ainsi qu'aux commissaires aux comptes. Il doit être obligatoirement mis à la disposition des actionnaires en vue de la prochaine assemblée générale, en annexe au rapport du ou des commissaires aux comptes".

² Les opérations de gestion et les moyens d'information ont été introduite par la loi 17/95 relative à la société anonyme qui a été modifié par la loi 20-05, et malgré cette innovation les rédacteurs du texte de loi sont restés muets sur les critères d'admission d'une telle procédure et sur le contenu à donner à la notion d'opération de gestion.

³ Les données privées relative aux : voyages, géolocalisations, fonctions, responsabilités

⁴ Les indiscretions professionnelles: échanges sur les projets ou techniques, noms de clients, etc.

⁵ Les profils à risques tels que les profils de responsabilité ou experts.

⁶ Collectif Eyrolles, Coutenceau, Christian, "L'intelligence économique au service de l'innovation", Edition Eyrolles 2014. page 146.

⁷ Coutenceau Christian, Barbara François, Everett William," Guide pratique de l'intelligence économique:

⁸ La méthode Madie "Edition d'organisation 2010. page 42.

Le veilleur doit limiter le risque en fournissant des informations à haute valeur ajoutée, il n'est pas de son seul ressort de produire de l'intelligence, œuvre nécessairement collective qui se concrétise par une décision.

Finalement, la veille est en cela semblable à l'assurance¹, si on n'est pas toujours en mesure d'évaluer l'intérêt de l'information et plus précisément son impact sur la décision à prendre et l'action à entreprendre, nous avons tous pu constater un jour ce qu'il en coûtait d'être mal informé ou non assuré².

Veille est un terme générique qui peut se voir adjoindre de nombreux qualificatifs car il n'existe pas une veille mais des veilles dont la réalité va dépendre des secteurs, de la culture de l'entreprise, de son champ concurrentiel et des moyens alloués³.

Face à la complexité croissante de l'environnement, de la réglementation, des organisations et des activités, le contrôle interne est sans doute le seul ou un des très rares modèles de rationalisation et de simplification accessible à tous car faisant appel au bon sens⁴.

La prise de conscience des dirigeants, poussée par des réglementations renforcées et des organes de contrôle aux pouvoirs accrus, devrait se traduire par une généralisation des cultures d'entreprises autour du risque, de l'éthique et de la sécurité.

Dans ce sens, plusieurs sociétés ont introduit certaines lois telles que : les lois de sécurités financières et la loi Sarbanes Oxley qui reflètent l'évolution structurelle, culturelle d'entreprise et son mode de gestion.

2) L'application de la Loi Sarbanes Oxley Law dans la société anonyme Marocaine

La mise en place des sécurités permanentes est une nécessité afin d'assurer la pérennité et l'amélioration continue dans la société, c'est la raison pour laquelle toute société doit renforcer constamment son système de contrôle interne qui représente un garde-fou contre d'éventuelles irrégularités.

Dans la mesure où le contrôle interne est perçu différemment selon les cadres de références, il est nécessaire d'évoquer ces différents cadres de références ainsi que leurs différentes interprétations du système de contrôle interne⁵.

Dans ce contexte, la loi Sarbanes Oxley a été ratifiée par le congrès des Etats-Unis en juillet 2002, elle tient son nom des deux membres du congrès Américain qui en ont été les rédacteurs : le Sénateur Paul Sarbanes et le Congrèsman Michael Oxley.

La loi vient répondre aux nombreux scandales financiers ayant eu des répercussions sur les entreprises européennes et notamment américaines à la fin des années 1990 et au début des années 2000 tous en avouant que ces scandales ont perturbé la confiance des investisseurs et l'économie américaine en général⁶, à titre d'exemple le cas d'Enron avec le cabinet d'audit d'Arthur Andersen et surtout Worldcom, Global Crossing et Imclone, ceci a entraîné l'adoption de la loi Sarbanes-Oxley aux Etats-Unis le 30 juillet 2002⁷.

La loi est guidée par trois grands principes : l'exactitude et l'accessibilité de l'information, la responsabilité des gestionnaires et l'indépendance des organes vérificateurs. Elle a pour objectif

¹ Marcon, Christian, Moinet Nicolas, "L'intelligence économique" Éditeur: Dunod 2011.page 12

² Marcon, Christian, Moinet Nicolas, "L'intelligence économique" .op.cit.page 13

³ Ibidem

⁴ Noïrot, Philippe, Walter, Jacques," Le contrôle interne", Edition: AFNOR, Publication: 2009.page 162

⁵ Chekroun Meriem," Le rôle de l'audit interne dans le pilotage et la performance du système de contrôle interne : cas d'un échantillon d'entreprises algériennes", Thèse de Doctorat en sciences de Gestion 2013-2014, université Abou Bekr Belkaid de Tlemcen Faculté des Sciences Économiques, Commerciales et des Sciences de Gestion. page 111.

⁶ David A.Doney,"The Effect of SOX on Internal Control, Risk Management, and Corporate Governance Best Practice", Qfinance. page 01.

⁷ Zhang. Y, Zhou.J, Zhou. N "Audit committee quality, auditor independence, and internal control Weaknesses", School of Management, State University of New York at Binghamton, 2007. page 301.

d'augmenter la responsabilité de la société, de mieux protéger les investisseurs et de leur redonner confiance ainsi qu'aux épargnants¹.

Pour le cas Marocain, son arsenal juridique en matière d'information financière a exigé des personnes morales faisant appel public à l'épargne comprend principalement deux textes de loi à savoir la loi 20-05 relative à la Société Anonyme et la loi n° 1-93-212 du 4 Rabii II 1414 " 21 Septembre 1993" relative au conseil déontologique des valeurs mobilières.

Ces textes de loi ne comprennent pas des dispositions relatives à la production par les personnes morales faisant appel public à l'épargne d'un rapport sur l'évaluation du contrôle interne.

Ainsi, les sociétés cotées au Maroc ne sont obligées de produire comme information financière que celle exigée par ces lois à savoir, les états de synthèse, le rapport de gestion, ainsi que les rapports des commissaires aux comptes "Rapport général, rapport spécial sur les conventions réglementées".

Toutefois, certains secteurs d'activité économique sont dotés d'une réglementation qui exige les entreprises la production d'un rapport sur le contrôle interne à la fin de chaque année. Il s'agit en l'occurrence des secteurs des assurances et des établissements de crédit.

Pour les établissements de crédit, Bank Al Maghrib a émis une circulaire¹⁹ qui oblige les établissements de crédit à mettre en place un système de contrôle interne pour se prémunir contre certains risques tels que les risques de liquidités, de solvabilité, de concentration des crédits et de dépréciation des actifs.

Ce dispositif de contrôle interne tel que définit par Bank Al Maghrib est axé sur les éléments suivants³ :

- Conception, mise en œuvre et suivi des tâches du contrôle interne,
- Dispositif de vérification des opérations et des procédures internes,
- Dispositif de mesure, de maîtrise et de surveillance des risques,
- Dispositif de contrôle de la comptabilité.

Outre la circulaire n°19 de Bank Al Maghrib, la loi n°39-05 modifiant et complétant la loi n°17-99 portant code des assurances du 14 février 2006, oblige dans son article 239-2 les entreprises d'assurances et de réassurance à mettre en place un système de contrôle interne ayant pour objet l'identification, l'évaluation, la gestion et le suivi des risques.

Ce même article 239-2 oblige ces entreprises d'assurances et de réassurance de se doter d'une structure d'audit interne relevant directement du conseil d'administration ou de surveillance ayant pour mission notamment de vérifier l'efficacité du système de contrôle interne et d'établir au moins une fois par an un rapport sur son activité et le remet aux commissaires aux comptes de l'entreprise.

¹ Talbi Mohamed As said, " L'entreprise Marocaine soumise à la loi Sarbanes - Oxley : Proposition d'une démarche pour assister l'entreprise à évaluer son contrôle interne à l'égard de l'information financière conformément à cette loi", Recherche pour l'obtention d'un diplôme d'expert comptable, Institut Supérieur de Commerce et d'Administration des Entreprises ESCAE Maroc 2007. page 3.

² Circulaire N° 19/G/2002 relative à la classification des créances et à leur couverture par les provisions.

³ Talbi Mohamed As said, " L'entreprise Marocaine soumise à la loi Sarbanes - Oxley : Proposition d'une démarche pour assister l'entreprise à évaluer son contrôle interne à l'égard de l'information financière conformément à cette loi". op. cit page 38.