

SOMMAIRES

Etudes et Recherches

Le droit à la sécurité et ses implications dans la constitution marocaine/Noura BOUTAYEB , Khalid EL ANTRI	3
Vieillesse démographique et réforme des retraites Les résultats d'un modèle OLG pour le Maroc/ Ghizlan LOUMRHANI.....	9
L'assistance de la cour des comptes aux pouvoirs publics : Approche constitutionnelle. / BOUDIAB Thami.....	25
Forme sociétaire commerciale comment faire un choix éclairé ? /Dounia MAMOUNI.....	36
La mise en place d'un Système de Contrôle de Gestion au sein des établissements publics : cas de l'Agence de Logements et d'Equipeement Militaires de Rabat/ CHOUHAIBI Asmaa	54
Les villes nouvelles au Maroc : Evolution d'un concept à travers trois générations/ DIBIANY Mériama	72
Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) au Maroc : Pour une Bonne Intégration des Immigrés Subsahariens/ Abdelaziz BENCHEIKH.....	84
Les Dispositifs Indispensables Pour Une Réforme Optimale De L'Administration Publique/ KHTIRI Hicham	97
Libertés et droits fondamentaux dans la constitution du 1° Juillet 2011/ Mohamed NAZI.....	109

Etudes et Recherches

Le droit à la sécurité et ses implications dans la constitution marocaine

Noura BOUTAYEB,
Doctorant en droit public

Khalid EL ANTRI,
Professeur à la FSJES Mohammedia

Introduction

Le droit à la sécurité¹ est considéré non seulement le premier des droits de l'homme mais il est également « la valeur suprême dans l'échelle des droits de l'homme au plan international. ». Il est proclamé par tous les instruments internationaux et régionaux relatifs aux droits de l'Homme².

En effet, l'Etat a le devoir d'assurer la sécurité en veillant, sur l'ensemble du territoire, à la défense des institutions et des intérêts nationaux, au respect des lois, au maintien de la paix et de l'ordre publics, à la protection des personnes et des biens.

Par contre, nous assistons de plus en plus à une montée en puissance des menaces à la sécurité des citoyens sous plusieurs formes et à des degrés de dangerosité sans cesse croissants.

La question qui doit être posée, à cet effet, est de savoir est ce que nous pouvons parler d'un droit fondamental³ à la sécurité ? En d'autres mots, il s'agit de s'interroger sur l'existence d'un droit constitutionnellement ou conventionnellement reconnu pour les individus d'exiger de l'Etat une protection de leur propre personne et de leurs biens contre les atteintes résultant de menaces.

De prime abord, il s'avère qu'il existe au sens juridique « un droit fondamental à la sécurité » et que la sécurité se présente bien comme un devoir de l'Etat(I). Ceci dit, cette obligation pour l'Etat d'assurer la sécurité des personnes et des biens, ne demeure pas une tâche aisée à démontrer. (II). Pour bien répondre à ces questions, il est proposé, alors, le plan suivant :

I/ la sécurité comme droit fondamental

1/ Dispositions constitutionnelles relatives aux droits à la sécurité

2/ La constitutionnalisation de la gouvernance sécuritaire

II/ Les implications de la constitutionnalisation du droit à la sécurité

1/La constitutionnalisation de la sécurité : Une obligation pour l'Etat ?

2/ La sécurité : une finalité forcée de l'Etat

I/ la sécurité comme droit fondamental

La quête de l'existence d'un « droit fondamental à la sécurité » requiert l'examen successif des normes supérieures de notre législation. Autrement, il faudra s'intéresser à la question de savoir si le droit à la sécurité bénéficie d'une assise supralégislative.

Une norme est dite « de droit fondamental » lorsque son rang dans la hiérarchie des normes est supralégislatif. Le caractère "fondamental" de la sécurité résulte essentiellement de sa qualité intrinsèque qui est d'être un devoir absolu au pouvoir. D'ailleurs, sécurité a historiquement toujours été conçue comme une fonction étatique régalienn.

1 Dans le cadre de cet article, il faudra considérer, la sécurité comme celle des personnes et des biens. Pourtant s'en tenir à cette définition est encore insuffisant. Il faut dire aussi que sera seule retenue la mise en jeu de la sécurité des personnes et des biens résultant d'une menace à la collectivité et non d'un risque. Cette distinction entre menace et risque repose sur le caractère intentionnel ou non de l'atteinte qui est portée. A titre d'illustration, alors que les attaques terroristes révèlent un caractère intentionnel, les crises sanitaires ou écologiques telles que la grippe aviaire ou encore un tremblement de terre en sont bien évidemment dépourvues et seront, par conséquent, exclues du champ de cette analyse.

2 La cour européenne des droits de l'homme, après avoir affirmé que le droit à la vie est l'une des valeurs fondamentales des sociétés démocratiques, a souligné le caractère sacré de la vie protégé par l'article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme.

3 Concernant le concept de « droit fondamental », force est de reconnaître qu'il n'existe pas de définition unanimement partagée par la doctrine. Si une chose semble acquise, c'est celle de « la substitution progressive du concept de droit fondamental à celui de liberté publique ».

Au-delà d'une approche comparative entre droit fondamental et liberté publique, il convient de préciser que, dans le cadre de ce travail, un droit sera considéré comme fondamental, d'une part, s'il est « protégé(s) par des normes constitutionnelles ou (et) internationales » et, d'autre part, s'il présente les caractères d'un droit subjectif.

D'une manière générale, nous pouvons considérer qu'un droit fondamental désigne « un droit subjectif de valeur constitutionnelle ou conventionnelle qui s'accompagne d'un mécanisme de contrôle juridictionnel lui permettant de produire ses effets à l'encontre des normes inférieures 3 ». Si le nous admettons, pour les besoins de l'analyse, d'obscure un instant la question étudiée précédemment, c'est-à-dire celle d'un fondement supralégislatif au droit à la sécurité, c'est l'éventuelle existence d'un droit subjectif qui nous retiendra.

Un droit est subjectif à partir du moment où pour « un bénéficiaire donné (...) » il crée une « permission à laquelle répondent des obligations correspondantes de la part de destinataires appropriés »

Au-delà d'une approche comparative entre droit fondamental et liberté publique, il convient de préciser que, dans le cadre de ce travail, un droit sera considéré comme fondamental, d'une part, s'il est « protégé(s) par des normes constitutionnelles ou (et) internationales » et, d'autre part, s'il présente les caractères d'un droit subjectif.

En effet, le droit à la sécurité a été consacré à plusieurs reprises dans la constitution marocaine particulièrement dans les articles 20⁴, 21⁵, 22⁶, 23⁷ et 24⁸. Or, si l'on entend par « droits fondamentaux » « une protection à un niveau supralégislatif (notamment constitutionnel) des droits et libertés (...) », l'identification d'un droit fondamental à la sécurité semble compromise puisque l'affirmation par ces articles a évidemment une valeur supralégislative. Ce « droit fondamental à la sécurité » à l'instar d'autres droits tel « le droit à l'habitat » serait, « un droit fondamental ».

1/ Dispositions constitutionnelles relatives aux droits à la sécurité

Tout d'abord, l'article 20 qui constitue la référence de base, reconnaît et *"garanti à tous à la sécurité de leur personne, de leurs proches et de leurs biens"*.

La reconnaissance constitutionnelle du droit à la sécurité concerne plusieurs dimensions. En effet, la déclaration du droit à la sécurité du citoyen observe sa personne, son moral et ses biens.

A cet effet, l'Etat doit prendre des mesures de protection matérielle et morale pour rendre effectif un tel droit. Dans ce sens, les articles 21, 22 et 23 qui en sont l'incidente fondamentale, garantissent la protection physique de la personne. Ainsi, le constituant souligne dans ce cadre que la sécurité de la personne et de leurs proches est un droit fondamental que les pouvoirs doivent assurer.

Dans le même sens, la sécurité est un acquis constitutionnel non seulement dans un sens étroit, celui de la personne, mais également dans une dimension plus large celle des populations.⁹

De même l'article 22, garantit-il la sûreté individuelle dans les termes suivants *« Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit et par quelque personne que ce soit, privée ou publique. Nul ne doit infliger à autrui, sous quelque prétexte que ce soit, des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à la dignité.*

Le constituant affirme que « la pratique de la torture, sous toutes ses formes et par quiconque, est un crime puni par la loi ».

Ces droits à la sécurité de la personne sont renforcés par l'inviolabilité du domicile et par la légalité des perquisitions et vérifications. L'article 23 de la constitution complète ces dispositions en interdisant la disparition forcée.

La constitutionnalisation du principe de la non-rétroactivité des lois apporte de son côté un complément indispensable à la protection de la sûreté individuelle.

La question de l'intégrité morale du citoyen est placée également parmi les priorités des aspects sécuritaires qui doivent être sauvegardées par l'Etat. Ainsi, l'article 22 stipule *qu'il ne peut être porté atteinte à l'intégrité ...ou morale de quiconque. Quant à lui l'article 24 consacre le droit à la protection de la vie personnelle du citoyen.*

Parallèlement, la sécurité morale de la personne est garantie par la constitution lorsqu'elle déclare *que nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi.* Dans le même ordre d'idée, il est prévu des sanctions sévères pour toute atteinte à ce droit : *La détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont des crimes de la plus grande gravité et exposent leurs auteurs aux punitions les plus sévères.*

⁴ « Le droit à la vie est le droit premier de tout être humain. La loi protège ce droit ».

⁵ « Tous ont droit à la sécurité de leur personne, de leurs proches et de leurs biens. Les pouvoirs publics assurent la sécurité des populations et du territoire national dans le respect des libertés et droits fondamentaux garantis à tous ».

⁶ « Il ne peut être porté atteinte à l'intégrité physique ou morale de quiconque, en quelque circonstance que ce soit et par quelque personne que ce soit, privée ou publique. Nul ne doit infliger à autrui, sous quelque prétexte que ce soit, des traitements cruels, inhumains, dégradants ou portant atteinte à la dignité. La pratique de la torture, sous toutes ses formes et par quiconque, est un crime puni par la loi ».

⁷ « Nul ne peut être arrêté, détenu, poursuivi ou condamné en dehors des cas et des formes prévus par la loi. La détention arbitraire ou secrète et la disparition forcée sont des crimes de la plus grande gravité et exposent leurs auteurs aux punitions les plus sévères. Toute personne détenue doit être informée immédiatement, d'une façon qui lui soit compréhensible, des motifs de sa détention et de ses droits, dont celui de garder le silence. Elle doit bénéficier, au plus tôt, d'une assistance juridique et de la possibilité de communication avec ses proches, conformément à la loi ».

⁸ « Toute personne a droit à la protection de sa vie privée. Le domicile est inviolable. Les perquisitions ne peuvent intervenir que dans les conditions et les formes prévues par la loi. Les communications privées, sous quelque forme que ce soit, sont secrètes. Seule la justice peut autoriser, dans les conditions et selon les formes prévues par la loi, l'accès à leur contenu, leur divulgation totale ou partielle ou leur invocation à la charge de quiconque. Est garantie pour tous, la liberté de circuler et de s'établir sur le territoire national, d'en sortir et d'y retourner, conformément à la loi. »

⁹ Article 21 de la constitution marocaine.

Ce droit constitutionnel à la sécurité est consolidé par la répression de tout acte pouvant porter atteinte à la sécurité des personnes. Ainsi, le génocide, les crimes contre l'humanité, les crimes de guerre et toutes les violations graves et systématiques des droits de l'Homme sont punis par la loi stipule l'article 23. Enfin, ce même article précise qu'est proscrite toute incitation au racisme, à la haine et à la violence.

L'article 24 consacre, quant à lui le droit à la sécurité. Il s'agit du droit à la protection de sa vie privée, de son domicile, de ses communications privées. *« Toute personne a droit à la protection de sa vie privée. Le domicile est inviolable. Les perquisitions ne peuvent intervenir que dans les conditions et les formes prévues par la loi. Les communications privées, sous quelque forme que ce soit, sont secrètes. Seule la justice peut autoriser, dans les conditions et selon les formes prévues par la loi, l'accès à leur contenu, leur divulgation totale ou partielle ou leur invocation à la charge de quiconque. Est garantie pour tous, la liberté de circuler et de s'établir sur le territoire national, d'en sortir et d'y retourner, conformément à la loi ».*

Dans le même sens, le principe de solidarité, institue l'égalité de tous les marocains devant les charges que nécessite la défense de la patrie ou qui résultent des calamités.

En dépit de ces dispositions, le statut constitutionnel des droits à la sécurité demeurera inachevé si toute fois, il n'évoque pas un certain nombre de principes relatifs à la "gouvernance sécuritaire sociale "(paragraphe suivant).

2/ La constitutionnalisation de la gouvernance sécuritaire

Néanmoins, il faut remarquer que généralement le catalogue constitutionnel de la sécurité est satisfaisant. En effet, l'essentiel des droits à sécurité est proclamé, et leur formulation est assez précise pour pouvoir servir de base à une explication législative et un contrôle juridictionnel efficace. Mais, encore faut-il se demander à quelles conditions cette proclamation constitutionnelle signifie-t-elle réellement mise à la charge de l'Etat d'obligations juridiques ? Car, en définitive l'applicabilité de ces droits dépend de la valeur des règles les proclamant.

Dans le même sillage, la gouvernance sécuritaire¹⁰ au Maroc est un concept qui a désormais sa place dans l'architecture constitutionnelle. Il est consubstantiellement lié à ce droit à la sécurité et l'élargissement de la sphère des droits et des libertés fondamentaux.

Parallèlement, l'institutionnalisation des normes de la bonne gouvernance sécuritaire, constitue avec la concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays et la gestion des situations de crises, le champ de compétence du Conseil supérieur de sécurité, crée par l'article 54¹¹ de la constitution. La mise en œuvre des normes de bonne gouvernance sécuritaire doit intégrer l'ensemble des dispositions de la constitution, notamment :

- Le statut des services et des forces de maintien de l'ordre est du ressort de la loi (art. 71), que la nomination des responsables des administrations chargées de la sécurité intérieure, soit faite sur proposition du chef du Gouvernement (art. 49).

- Le respect total des libertés et droits fondamentaux consacrés par le Titre II de la constitution (art. 19 à 40) ;

Par suite, il convient d'admettre que la constitutionnalisation du droit à la sécurité a une valeur réelle et une portée juridique.

Pour l'exprimer autrement le droit à la sécurité n'a pas une fonction seulement « cosmétique ». Cela révèle la volonté du législateur d'accorder à ce droit une place particulière. Il s'agit par-là de répondre à l'aspiration grandissante des citoyens à toujours plus de sécurité au moment où celle-ci constitue, plus que jamais pour eux, « un droit - et certainement un droit fondamental ».

Quoi qu'il en soit, au terme de ce premier développement, il semble l'existence d'un droit constitutionnel à la sécurité dans la mesure où l'une des conditions d'identification de ce que l'on qualifie de droit fondamental est validée.

Au-delà de la condition d'un support de rang supralégislatif, le droit à la sécurité doit se présenter « à la fois comme des garanties objectives et comme des droits subjectifs opposables à tous les pouvoirs¹², bénéficiant des

¹⁰ Concept composite, la gouvernance sécuritaire a de multiples facettes, économique, politique, stratégique.

¹¹ « Il est créé un Conseil Supérieur de Sécurité, en tant qu'instance de concertation sur les stratégies de sécurité intérieure et extérieure du pays, et de gestion des situations de crise, qui veille également à l'institutionnalisation des normes d'une bonne gouvernance sécuritaire. Le Roi préside ce Conseil et peut déléguer au Chef du Gouvernement la présidence d'une réunion du Conseil, sur la base d'un ordre du jour déterminé.

Le Conseil Supérieur de Sécurité comprend, outre le Chef du Gouvernement, le président de la Chambre des Représentants, le président de la Chambre des Conseillers, le président-délégué du Conseil Supérieur du pouvoir Judiciaire et les ministres chargés de l'Intérieur, des Affaires étrangères, de la Justice et de l'administration de la Défense nationale, ainsi que les responsables des administrations compétentes en matière sécuritaire, des officiers supérieurs des Forces Armées Royales et toute autre personnalité dont la présence est utile aux travaux dudit Conseil.

Le règlement intérieur du Conseil fixe les règles de son organisation et de son fonctionnement. »

¹² Et même aux autres individus et groupes d'individus.

voies et mécanismes de garantie de la primauté des normes constitutionnelles ». C'est à cette seconde condition qu'il convient de s'intéresser.

D'autre part, le droit à la sécurité doit s'accompagner d'un appareil d'exécution et d'un mécanisme de contrôle juridictionnel lui permettant de produire ses effets à l'encontre des autres parties prenantes. En d'autres mots, il doit créer pour tout bénéficiaire donné une « permission à laquelle répondent des obligations correspondantes de la part de destinataires appropriés ». Le droit à la sécurité tel que reconnu par le législateur doit créer un droit au profit des personnes, et les soumettre à une obligation nouvelle, de même qu'il confère à l'autorité administrative de pouvoirs dont elle dispose déjà.

De prime abord, la sécurité se présente moins comme un droit que pourrait revendiquer tout individu que comme un devoir de l'Etat. Pourtant, n'était-ce pas à l'envers de ce devoir de l'Etat d'assurer la sécurité que se révèle ce que certains qualifient de droit à la sécurité ?

La prudence est de rigueur lorsqu'il s'agit de déterminer si « un droit fondamental législatif » revêt le caractère d'un droit subjectif. En effet, alors qu'on pouvait penser « que rien ne pourrait " sortir " » de l'affirmation législative d'un droit fondamental à l'habitat, les juges, peuvent en décider autrement.¹³

II/ les implications de la constitutionnalisation du droit à la sécurité

Le droit fondamental à la sécurité tel que reconnu par le législateur doit créer un droit au profit des personnes, et les soumettre à une obligation nouvelle, de même qu'il confère à l'autorité administrative de pouvoirs dont elle dispose déjà.

De prime abord, la sécurité se présente moins comme un droit que pourrait revendiquer tout individu que comme un devoir de l'Etat.

Pourtant, n'était-ce pas à l'envers de ce devoir de l'Etat d'assurer la sécurité que se révèle ce que certains qualifient de droit à la sécurité ?

1/La constitutionnalisation de la sécurité : Une obligation pour l'Etat ?

Au vue de ce qui précède, il apparaît que la sécurité est un devoir de l'Etat où aucun manquement n'est permis. En d'autres mots, le devoir de l'Etat d'assurer la sécurité sur son territoire est saisi par le droit constitutionnel au travers d'une catégorie juridique particulière, celle des objectifs de valeur constitutionnelle.

Ainsi, très tôt dans l'histoire de la pensée politique la sécurité est considérée comme le premier devoir de l'Etat.¹⁴ En effet, si « les hommes (...) ont quitté l'état de nature » et ont abandonné leur droit naturel de pourvoir chacun à leur propre défense, c'est sous réserve que l'Etat ne faillisse pas dans l'exécution de sa mission de gardien de leur sécurité.

Parallèlement, le principe de légitime défense permet alors aux individus de recouvrer leur droit à se défendre par eux-mêmes s'il devait arriver que l'Etat, parce qu'il « ne peut être constamment présent et disponible », se trouve empêché de satisfaire à son obligation de protection des personnes et des biens.¹⁵ La légitime défense s'apprécie donc, non pas comme « une mesure de justice faite à soi-même, mais (comme) une mesure de police prise par l'intéressé, se substituant (...) » à la puissance publique défaillante.

Il semble donc permis de confirmer que le droit à la sécurité est " un droit à ", de même que le droit au logement, le droit au travail, etc. ». En effet, alors que dans l'hypothèse d'un objectif de valeur constitutionnelle, « le législateur n'aménage pas une créance individuelle qui serait (...) rendue opposable », dans celle d'un droit-créance, il « interv(ient) pour établir un droit à une prestation matérielle ».

Par conséquent, il peut paraître bien difficile d'établir une corrélation entre la poursuite par le législateur de ces objectifs de valeur constitutionnelle et l'existence d'un droit subjectif à la sécurité, et ce, pour deux raisons principales.

D'une part, les normes constitutionnelles ne possèdent pas une obligation de résultat incombant à l'Etat. Autrement dit, même si le législateur a défini le devoir de garantir la sécurité des personnes et des biens, l'Etat dispose d'une marge d'appréciation quant à sa mise en œuvre. Les valeurs constitutionnelles agissent comme un guide qui fixe les orientations et les priorités à réaliser et ne prescrivent pas au législateur une obligation d'agir dans un sens prédéterminé.

D'autre part, il n'existe pas au sein de notre ordre juridique de voies de droit permettant de contraindre le législateur à agir pour garantir la sécurité des personnes et des biens.

En effet, le caractère préventif du contrôle marocain de constitutionnalité des lois se révèle incapable de sanctionner l'inertie du législateur. A cet effet, nous devons signaler que le conseil constitutionnel n'a qu'une

¹³ Par un arrêt en date du 29 novembre 1983, la 3ème Chambre civile de la Cour de Cassation de Paris, a considéré que « le droit fondamental à l'habitat, affirmé par l'article 1er de la loi du 22 juin 1982, ne concerne pas les résidences secondaires ».

¹⁴ A ce titre, le modèle hobbesien pose que la « cause finale, fin ou but des humains » est d'obtenir la sécurité. En effet, pour obvier aux inconvénients de l'état de nature - bellum omnium contra omnes - « chaque individu d(oit) dire à tout individu : " j'autorise cet homme ou cette assemblée d'hommes, et je lui abandonne mon droit de me gouverner moi-même, à cette condition que tu lui abandonnes ton droit et autorises toutes ses actions de la même manière " ».

¹⁵ « Le droit concède au particulier menacé, ou témoin d'un péril, la prérogative de défense de son intérêt, lorsque l'on relève l'inaptitude de l'autorité publique à intervenir à ce moment »

compétence d'attribution, et celle qui lui est attribuée, en l'espèce, consiste à se prononcer seulement sur un texte et non sur une absence de texte. Ceci dit, est ce que nous pouvons concevoir un Etat qui s'abstient de poursuivre la sécurité dans son territoire (paragraphe 2)

2/ La sécurité : une finalité forcée de l'Etat

Dans un contexte « d'obsession » sécuritaire¹⁶ marqué par la persistance de la menace terroriste, on voit se développer une inflation de lois¹⁷ destinées soit à prévenir soit à mieux répondre à une éventuelle atteinte à la sécurité de la collectivité.

Cependant, même si l'Etat n'est pas tenu d'une obligation de résultat envers les citoyens, le développement d'un sentiment d'insécurité, et l'intolérance de plus en plus forte des individus à l'endroit de ces menaces à leur sécurité, font peser sur le pouvoir une contrainte de réagir, voire d'agir, pour anticiper une éventuelle atteinte à la collectivité.

L'Etat est obligé de garantir la sécurité de la collectivité par des mesures répressives mais aussi, et surtout, par des mesures préventives, l'Etat étant dans l'obligation de « se tenir prêt »¹⁸.

Eu égard du principe de prévention, l'Etat prend toutes les mesures susceptibles d'éviter, autant que faire se peut, toute atteinte à la collectivité, comme si une obligation de sécurité, non exclusive mais générale, pesait sur l'Etat. Ainsi, « le précepte libéral d'antan ; " dans le doute, abstiens-toi " », semble le céder progressivement à « une règle interventionniste nouvelle " dans le doute, agis comme si le risque était avéré " ». La multiplication de tout un arsenal législatif destiné, sous couvert de garantir constamment davantage de sécurité, à renforcer les pouvoirs policiers, se fut constatée.

Toujours est-il que cette obligation de garantir la sécurité si elle a du mal à se « juridiciser » au niveau législatif, trouve en revanche à s'exprimer de façon plus concrète en matière administrative. En effet, le législateur n'est pas le seul en charge de garantir la sécurité de la collectivité. L'administration a également le devoir de pourvoir à cette fin.

Dans cette perspective, elle doit s'abstenir d'intervenir pour faire cesser un trouble lorsque son intervention aurait pour effet d'aggraver le désordre.¹⁹ En sens inverse, l'administration peut se trouver obligée d'intervenir ; à défaut son inaction est fautive.

Aussi, l'existence d'« un droit fondamental à la sécurité » signifiera l'émergence d'un « nouvel ordre de protection de la collectivité » fondé sur plus de sécurité. Cependant, pour l'identification d'un droit subjectif à la sécurité à travers l'obligation à l'Etat de prendre les dispositions nécessaires pour garantir la protection des personnes et des biens, les choix très largement discrétionnaires de cette dernière en la matière conduisent à y renoncer.

Au travers cette analyse, nous pouvons admettre que s'il existe un droit subjectif à la sécurité permettant aux administrés d'engager la responsabilité de l'administration, celui-ci est limité puisqu'il n'a vocation à s'appliquer que lorsque la carence ou la négligence de l'autorité est établie. Alors qu'une telle entreprise n'est pas toujours aisée à démontrer.

Cependant, est ce que nous ne pouvons pas considérer que les mécanismes d'indemnisation des victimes au nom de la solidarité nationale²⁰ lors d'un avènement d'une menace à la sécurité ne constituent pas une reconnaissance de la part de l'Etat d'une sorte de droit subjectif à la sécurité au travers

Doit-on en comprendre que faute de pouvoir assurer en tout temps et en tout lieu la sécurité des personnes et des biens, les victimes peuvent utilement invoquer une sorte de droit subjectif à la sécurité via l'obligation de réparation qui incomberait à un Etat devenu un « assureur de droit commun »?

Alors qu'en jurisprudence, la réponse est très claire. Parmi les droits et libertés reconnus, ne figure aucun droit à la solidarité nationale au profit des personnes victimes d'infractions pénales ».

Conclusion

Lors de cette étude, il a été proposé de se dégager de l'affirmation législative concernant la fondamentale du droit à la sécurité. C'est-à-dire s'interroger sur l'existence d'une norme supralégislative relative au droit à la sécurité et étudier ensuite les conséquences qui en découlent.

L'entreprise s'est avérée peu aisée. En effet, la revue du corps législatif marocain, fait démontrer qu'un droit à la sécurité pourrait être le plus aisément identifié. Cependant l'existence d'un droit subjectif à la sécurité est encore trop peu certaine.

¹⁶ Que certains n'hésitent pas à qualifier de « frénésie », de « décadence » ou même « d'horreur sécuritaire(s) ».

¹⁷ La loi antiterroriste : Bulletin Officiel n° 5114 du Jeudi 5 Juin 2003 Dahir n° 1-03-140 du 26 rabii I 1424 (28 mai 2003) portant promulgation de la loi n° 03-03 relative à la lutte contre le terrorisme.

¹⁸ Pour reprendre le mot d'ordre de M. Nicolas SARKOZY, alors Ex président de la république française.

¹⁹ Comment ne pas rappeler le célèbre arrêt Couitéas du 30 novembre 1923 où il est jugé que si « le justiciable nanti d'une sentence judiciaire dûment revêtue de la forme exécutoire est en droit de compter sur la force publique pour l'exécution du titre qui lui a ainsi été délivré (...) », le gouvernement a quant à lui, « le devoir d'apprécier les conditions de cette exécution et de refuser le concours de la force armée, tant qu'il estime qu'il y a danger pour l'ordre et la sécurité ».

²⁰ Le Maroc présente un soutien non conditionné au profit des victimes des attentats terroristes.

Par ailleurs, ce droit à la sécurité est peut être salulaire pour les libertés car il importe de toujours veiller à ce que « les pouvoirs de police s'inscrivent (...) sans ambiguïté dans une conception libérale de l'action publique » où il ne s'agit pas de garantir la sécurité pour elle-même mais pour les besoins de la collectivité.

Vieillesse démographique et réforme des retraites. Les résultats d'un modèle OLG pour le Maroc

Ghizlan Loumrhari

FSJES de Salé, Université Mohammed V – Rabat, Maroc

Introduction

Comme dans le cas des pays développés et la quasi-totalité des pays en développement, le Maroc doit faire face dans les années à venir à un sévère choc démographique. Le déclin de la fécondité et l'allongement de la durée de vie vont contribuer au vieillissement de la population résumée par la hausse significative du ratio de dépendance. Au Maroc, le ratio de dépendance des personnes âgées (celles qui ont plus de 60 ans) passerait de 8,39% en 2010 à 24,5% en 2050, ce qui ne manquera pas d'avoir d'importantes conséquences sur l'économie et sur la soutenabilité financière des régimes de retraite²¹. Le rapport de la cour des comptes (2013) a souligné la non pérennité et le déséquilibre structurel de certains régimes. Les déficits sont attendus dès 2014 pour la CMR, 2021 pour la CNSS et 2022 pour le RCAR²². Cette situation appelle des réformes urgentes de ces régimes à l'instar de ce qui a été fait dans plusieurs pays déjà. Le Maroc entreprend actuellement une réforme de son système des retraites. La philosophie de cette réforme s'articule autour de deux phases : une première phase de type paramétrique caractérisée par un relèvement de l'âge de la retraite, une hausse des cotisations et une réduction de la générosité du système des retraites et une deuxième phase plus systémique qui interviendrait plus tard et qui modifierait les fondements même de ce système.

Comme le souligne De la Croix et al. (2013), il est admis aujourd'hui que l'étude des liens entre vieillissement démographique et régimes de retraite nécessite une approche par l'équilibre général. Les modèles d'équilibre général calculable à générations imbriquées (MEGC-GI) à l'image de ceux construits par Auerbach et Kotlikoff (1987), Rios-Rull (1996) constituent le cadre idéal pour l'analyse et l'évaluation des ces questions. Tous ces travaux aboutissent à un résultat semblable à savoir que le travail sera plus rare ce qui conduira à un changement des prix des facteurs. Plusieurs solutions économiques sont envisagées dans la littérature pour atténuer ces conséquences. Plus précisément, quatre solutions sont envisagées ; augmentation des cotisations, baisse des pensions, relèvement de l'âge de la retraite et immigration de remplacement²³.

Plusieurs travaux ont utilisé les modèles EGC-GI pour étudier les effets du vieillissement de la population sur le système de retraite et l'équilibre macroéconomique. On peut les classer en deux grandes catégories au regard de la modélisation du taux de croissance économique adoptée. Ceux de la tradition de Auerbach et Kotlikoff (1987), basés sur les modèles de croissance exogène à la Solow-Swan. Sans être exhaustif, on peut citer les travaux de Docquier (1994), Cheauveau et Loufir (1997), Château et al. (2009), Chojnicki et Magnani (2008) et HCP (2012)²⁴. La seconde catégorie est composée des modèles qui ont tenté d'endogénéiser le taux de croissance de la productivité du travail (voir Fougère et Merette (1999), Miles (1999), Bouzazhah et al. (2002), Sadahiro et

²¹ Loumrhari, G. (2014) a montré que le vieillissement démographique aurait un impact négatif sur l'épargne et la croissance économique au Maroc.

²² Le régime des retraites marocain se compose principalement de trois régimes publics obligatoires : Caisse marocaine des retraites (CMR), la caisse nationale de sécurité sociale (CNSS), le régime collectif d'allocation des retraites (RCAR) et un régime facultatif, la caisse interprofessionnelle marocaine des retraites (CIMR), géré par le secteur privé.

²³ Malgré les récentes titularisations d'immigrés africains au Maroc nous ne pensons pas qu'une immigration de masse (non qualifiée) pourrait être une solution dans le cas de l'économie nationale. Les travaux sur les finances publiques montrent que l'effet de l'immigration non qualifiée sur les comptes de l'Etat est négatif. C'est pourquoi les pays développés (Etats-Unis, Australie, Canada, Allemagne, etc.) ont introduit un système d'immigration choisie.

²⁴ Avec notre modèle, HCP(2012) est le seul travail consacré aux effets du vieillissement sur les systèmes de retraites au Maroc utilisant un modèle EGC-GI.

Shimasawa (2003), Heijdra et Reijnders (2012), De la Croix et al. (2013) et Ludwig et al. (2012, 2013). C'est à cette deuxième catégorie de travaux qu'appartient le modèle EGC-GI développé dans cet article.

La suite de l'article est organisée comme suit. La deuxième section présente le modèle, la troisième son calibrage et la quatrième les scénarios et les résultats obtenus. La quatrième et dernière section conclut.

1. Le modèle

Nous développons un modèle d'équilibre général calculable à générations imbriquées (MEGC-GI) avec croissance endogène. La principale différence de ce modèle par rapport aux modèles traditionnels à la Auerbach et Kotlikof (1987) est la présence de la croissance endogène qui est générée par l'investissement dans l'éducation à la Lucas (1988)²⁵. Notre modèle s'inspire largement du modèle conçu par Bouzahzah et al. (2002). Cependant, nous utilisons un modèle plus désagrégé (11 générations au lieu de 6) sur lequel nous greffons un modèle démographique imitant la projection démographique attendue pour le Maroc d'ici 2050.

Pour le reste, le modèle prend en considération trois types d'agents : les ménages, les entreprises et l'Etat. Le reste du monde n'est pas pris en considération ce qui peut paraître irréaliste. Considérer l'économie marocaine comme une économie fermée revient à supposer que la transition démographique marocaine est proche de celle de ses partenaires. Or les pays développés ont entamé leur transition bien avant le Maroc. Cependant, considérer une économie ouverte avec mobilité des capitaux supposerait la modélisation de l'ensemble des économies et régions du monde. De plus, il est largement admis que la mobilité des capitaux entre les pays développés et ceux en développement ne dépend pas que des niveaux du taux d'intérêt mais d'autres facteurs comme la stabilité politique. Même entre pays développés, la question de l'ouverture du pays et la prise en compte de la mobilité des capitaux reste controversée. Si Börsch-Supan et al. (2006), par exemple, insistent qu'une évaluation fine des effets du vieillissement sur l'équilibre économique doit s'inscrire dans un cadre multinational, Attanasio et al. (2007) pour leur part montrent que la prise en compte de la mobilité des capitaux a un impact marginal. Ce sont la prise de tous ces éléments en considération que nous avons voulu éviter ici en considérant une économie fermée.

1.1. Démographie et éducation

En chaque période de temps $t = 1, 2, \dots$ coexistent onze générations notées $g(k)$ avec $k = 1, 2, \dots, 11$, qui vivent chacune 11 périodes adultes d'environ 5 ans chacune. La première de ces périodes s'étale de 19 à 23 ans et la dernière de 69 à 73 ans. Les individus ne font pas face à une durée de vie incertaine et donc meurent de manière certaine à l'âge de 73 ans. En d'autres termes, on a donc à faire à une infinité de générations composées d'individus, tous semblables, qui vivent exactement 73 années, dont 55 en tant qu'adultes. L'âge de la retraite se situe au niveau de la 9ème génération adulte ; entre 59 et 63 ans. Le tableau ci-dessous détaille ces générations

Tab-1. Générations et tranches d'âge

Génération	Tranche d'âge
$g(1)$	19 - 23
$g(2)$	24 - 28
$g(3)$	29 - 33
$g(4)$	34 - 38
$g(5)$	39 - 43
$g(6)$	44 - 48
$g(7)$	49 - 53
$g(8)$	54 - 58
$g(9)$	59 - 63
$g(10)$	64 - 68

²⁵ Les travaux empiriques de Barro, R. (2001) montrent l'importance de la contribution de l'éducation à la croissance économique.

La population totale croît à un taux exogène n . Si on note N_t le nombre d'individus constituant la génération t et si g_n ($g_n = 1 + n$) est le facteur de croissance de N_t , on a, pour tout t ,

$$N_{t+1} = n_t N_t \quad \forall t > 0 \quad (1)$$

Sur cette structure de générations imbriquées se greffe un modèle de croissance endogène « à la Lucas ». Plus concrètement, ceci implique que :

- Lors de sa première période adulte, l'individu représentatif de la génération t ($t = 1, 2, \dots$) hérite d'un stock de capital humain h_t^1 , proportionnel au stock de la génération antérieure, c'est-à-dire à h_{t-1}^1 ;
- L'individu représentatif de t consacre, durant sa première période de vie adulte, une partie de son temps disponible e_t à parfaire sa formation, tandis que la fraction restante de son temps, soit $(1 - e_t)$, est dévolue à une activité productive ; par contre, le même individu consacre la totalité de son temps à une activité productive pendant toutes les périodes postérieures à la première et ce, jusqu'à sa retraite.

1.2. Le comportement des ménages

On suppose que chaque individu appartient à un ménage représentatif, un pour chaque catégorie. Tous les ménages réalisent des prévisions parfaites. Il n'y a pas de désutilité du travail ni de legs. Les décisions des ménages concernent par conséquent, la consommation, l'épargne et l'éducation. L'individu représentatif de la génération t maximise une fonction d'utilité, de type CES, additivement séparable dans le temps, sur l'ensemble de son cycle de vie, soit :

$$U_t = \sum_{j=1}^{11} \frac{\gamma^{j-1} (c_{t+j-1}^j)^{1-\frac{1}{\sigma}}}{1-\frac{1}{\sigma}} \quad (2)$$

où j est la période de vie, $\gamma \in (0,1)$ est le poids accordé à la consommation future, σ l'élasticité de substitution intertemporelle et c_{t+j-1}^j est la consommation de l'individu de la génération j à la date $t + j - 1$.

Dans la formulation choisie, l'utilité intertemporelle de l'agent représentatif de la génération t dépend exclusivement de ses niveaux de consommation. On peut, bien entendu, à l'instar d'autres modèles EGC, inclure des variables supplémentaires dans la fonction d'utilité. Ainsi Miles (1999) suppose que l'utilité dépend du loisir et Auerbach et Kotlikof (1987), des legs.

En supposant un marché financier parfait, la contrainte budgétaire intertemporelle impose l'égalité entre la dépense totale actualisée et le revenu de cycle de vie également actualisé. Si on note r_{t+1} le taux d'intérêt entre t et $t + 1$;

$$R_t^{t+j} = \prod_{s=t+1}^{t+j} \frac{1}{r_s} \quad \forall j \in \mathbb{N}, \quad (3)$$

est le taux d'actualisation approprié applicable aux dépenses et revenu de cycle de vie de la période $t + j$. La valeur actualisée de la dépense est alors donnée par

$$C_t = \sum_{j=1}^{11} c_{t+j-1}^j (1 + \tau_{t+j-1}^c) R_t^{t+j} \quad (4)$$

alors que la valeur actualisée du revenu de cycle de vie s'écrit

$$\Omega_t = \sum_{j=1}^{11} \left((1 - \tau_t^w) w_{t+j-1} l_{t+j-1}^j h_{t+j-1}^j + T_{t+j-1}^j \right) R_t^{t+j} \quad (5)$$

Dans ces deux dernières équations τ_t^c est le taux de la taxe sur la consommation à la date t , τ_t^w est le taux proportionnel de la taxe sur le travail, w_t est le taux de salaire brut par unité de travail efficace à la date t , l_{t+j-1}^j est l'offre de travail de la génération t durant la période de vie j et T_{t+j-1}^j représente les transferts publics reçus durant la période de vie j .

Pour chaque membre de la génération t , la séquence des offres de travail est donnée par

$$(l_t^1, l_{t+1}^2, \dots, l_{t+10}^{11}) \equiv (1 - e_t, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1, 1 - \alpha_{t+8}, 0, 0) \quad (6)$$

où α_{t+8} ($0 \leq \alpha_{t+8} \leq 1$) est la part exogène de la neuvième période durant laquelle l'individu est à la retraite. En suivant Lucas (1988), nous considérons que le temps investi en éducation à la première période de vie améliore le capital humain et l'efficacité du travail des périodes postérieures. Les stocks de capital humain s'obtiennent alors de la manière suivante :

$$(h_t^1, h_{t+1}^2, \dots, h_{t+10}^{11}) \equiv (1, \theta_2 \varphi(e_t), \theta_3 \varphi(e_t), \dots, \theta_3 \varphi(e_t), 0, 0, 0) \times h_t^1 \quad (7)$$

Dans cette séquence θ_i ($i = 2, \dots, 8$) expriment les productivités différentielles des individus selon la période de vie qu'ils ont atteint, alors que $\varphi(e_t)$ est la fonction de croissance du capital humain ; qui transforme le temps consacré à l'éducation en efficacité du travail, entre la première et la deuxième période. On a donc

$$\varphi(e_t) = 1 + \zeta e_t^\psi \quad (8)$$

où $\psi \in (0, 1)$ est un paramètre représentant la sensibilité de la fonction de croissance du capital humain au temps consacré à l'éducation et $\zeta \in \mathbb{R}_+$ est un paramètre d'échelle de cette même fonction. Enfin, le vecteur des transferts publics par âge est donné par

$$(T_t^1, T_{t+1}^2, \dots, T_{t+10}^{11}) \equiv (v_t e_t (1 - \tau_t^\omega) \omega_t h_t^1, 0, 0, \dots, \alpha_{t+8} b_{t+9}, b_{t+10}, b_{t+11}) \quad (9)$$

La contrainte budgétaire intertemporelle s'écrit bien entendu comme suit

$$C_t \leq \Omega_t \quad (10)$$

Comme il n'y a pas de désutilité du travail, la résolution du programme du consommateur s'effectue en deux étapes (Bouzahzah, 2000 ; Bouzahzah et al., 2002). Lors de la première étape l'agent choisit le niveau d'investissement en éducation qui maximise son revenu de cycle de vie. Autrement dit, il maximise la fonction (1) sous sa contrainte budgétaire intertemporelle (10)

La condition de premier ordre est donnée par :

$$e_t^* = \left(\zeta \psi \sum_{j=2}^{11} \frac{(1 - \tau_{t+j-1}^\omega) \omega_{t+j-1} l_{t+j-1}^j \theta_j}{(1 - \tau_t^\omega) \omega_t (1 - v_t)} R_j^{t+j} \right)^{1/(1-\psi)} \quad (11)$$

Ainsi, la fonction d'investissement en éducation est croissante par rapport aux salaires futurs rapportés au salaire actuel ainsi que par rapport à la productivité différentielle. Elle est, par contre, une fonction décroissante des taux d'intérêts futurs. Une hausse des taux d'intérêt réduit les salaires futurs actualisés par unité efficace et la rentabilité de l'investissement en capital humain s'en trouve diminuée. Cependant, la rentabilité de l'épargne augmente. Les individus préféreront, par conséquent, consommer plus dans le futur et partant, épargner davantage aujourd'hui. Ils substituent l'investissement en capital physique à celui en capital humain. Dès lors ils consacrent plus de temps au travail et moins à l'éducation pendant leur première période adulte.

Dans la seconde étape, pour un revenu de cycle de vie donné, les individus choisissent les niveaux de consommation en maximisant la fonction d'utilité intertemporelle sous contrainte budgétaire intertemporelle. Les dynamiques des niveaux de consommation sont donnés par :

$$c_{t+j-1}^j = \left(\frac{1+\tau_{t+j-2}^c}{1+\tau_{t+j-1}^c} \gamma R_{t+j-2}^{t+j-1} \right)^\sigma c_{t+j-2}^{j-1} \quad \forall j = 2, \dots, 11 \quad (12)$$

Pour obtenir les niveaux de consommation, il suffit de substituer ces expressions dans la contrainte budgétaire intertemporelle.

Enfin, de ce qui précède, il est possible de déduire aisément les niveaux d'épargne pour chaque génération.

$$a_{t+j-1}^j = a_{t+j-2}^{j-1} R_{t+j-2}^{t+j-1} + (1 - \tau_{t+j-1}^\omega) l_{t+j-1}^j h_{t+j-1}^j + T_{t+j-1}^j - c_{t+j-1}^j (1 + \tau_{t+j-1}^c) \quad (13)$$

1.3. Le comportement des entreprises

On suppose qu'à chaque période de temps t , une firme représentative produit un bien composite Y_t (considéré comme numéraire) à partir du travail L_t , exprimé en unités efficaces, et du stock de capital physique K_t . Toutefois, comme Lucas (1981), nous supposons que le stock de capital humain moyen des travailleurs de la période $\bar{h}_t$ engendre une externalité positive sur la productivité.

La fonction de production choisie est de type Cobb-Douglas et à rendements constants dans le travail et le capital :

$$Y_t = A K_t^\beta L_t^{1-\beta} \bar{h}_t^\epsilon \quad (14)$$

Bien entendu β est la part des revenus du capital dans la valeur ajoutée, ϵ est le paramètre d'externalité intergénérationnelle et A un paramètre d'échelle.

Dans l'équation précédente L_t mesure l'offre de travail en unités efficaces. Elle est égale à la somme des offres de travail des agents actifs représentatifs de chaque génération, offres multipliées par leur capital humain respectif. Soit

$$L_t = \sum_{j=1}^8 N_{t-j+1} l_t^j h_t^j \quad (15)$$

Enfin, $\bar{h}_t$ est le capital humain moyen de l'économie à la date t . Il est égal, par définition, à l'offre de travail totale divisée par le nombre total de travailleurs qui composent l'économie à cette date.

$$\bar{h}_t = \frac{L_t}{\sum_{j=1}^8 N_{t-j+1} l_t^j} \quad (16)$$

Comme les marchés des facteurs primaires sont en concurrence parfaite, les conditions de premier ordre rendent l'égalité entre les productivités marginales des facteurs et leurs rémunérations brutes. Ainsi, nous avons

$$w_t = A(1 - \beta) K_t^\beta L_t^{-\beta} \bar{h}_t^\epsilon \quad (17)$$

$$r_t + \delta = A K_t^{\beta-1} L_t^{1-\beta} \bar{h}_t^\epsilon \quad (18)$$

où w_t ($w_t = \omega_t / (1 - \tau_t^\omega)$) est le salaire brut et $\delta \in (0,1)$ le taux de dépréciation du capital physique.

1.4. Le secteur public

Le gouvernement prélève des taxes sur les salaires et la consommation pour financer l'enseignement, la consommation publique, les pensions de retraite et les charges de la dette. Dans le cas d'un système par répartition, l'équilibre du budget des pensions nécessite la condition suivante :

$$\tau_t^w w_t L_t + \tau_t^c C_t + D_{t+1} = e_t N_t w_t h_t^1 v_t + N_{t-8} \alpha_t p_t + G_t + R_t D_t \quad (19)$$

Dans cette équation, C_t et G_t représentent respectivement les consommations agrégées privée et des administrations publiques. Elles sont données par

$$C_t = \sum_{j=1}^{11} N_{t+1-j} c_t^j$$

$$G_t = \sum_{j=1}^{11} N_{t+1-j} g_t^j$$

où g_t^j représentent les dépenses publiques consacrées, lors de la période t , à chaque génération.

2. Le calibrage du modèle

Dans ce papier notre objectif est d'examiner les effets macroéconomiques et les canaux de transmission du vieillissement démographique et des différentes réformes. La spécification empirique du modèle se décompose en deux parties. La reproduction du choc démographique, qui est simulé hors modèle, et la spécification numérique du modèle à travers l'étalonnage de ses paramètres.

Pour le choc démographique, la période qui nous intéresse est celle qui s'étale de 2010 à 2050. Cependant, comme l'état stationnaire initial correspond à une situation peu réaliste nous avons essayé de reculer le plus possible ces conditions initiales de la période d'intérêt. La dernière année de l'état de croissance équilibrée correspond à l'année 1960. Ensuite, nous avons fait varier le taux de fécondité de manière à reproduire les projections de la structure démographique, résumée par le ratio de dépendance, du CERED²⁶. Le taux de fécondité a commencé à baisser légèrement à partir de 1960 avec 7,2 enfants par femme pour entamer une baisse plus dramatique à partir de 1970 pour atteindre 2,7 enfants par femme puis décélérer jusqu'en 2011 avec 2,18 enfants par femme.

Le tableau ci-dessous retrace les modifications de la structure par âge de la population marocaine telles qu'elles résultent de nos propres simulations et des projections du CERED.

Tab-2. Structure démographique projetée et simulée

	2010	2020	2030	2040	2050
Evolution simulée					
Part des 60 ans et +	0,093	0,119	0,142	0,178	0,224
Part des actifs	0,631	0,620	0,616	0,607	0,578
Projections du CERED					
Part des 60 ans et +	0,084	0,118	0,158	0,197	0,245
Part des actifs	0,642	0,639	0,631	0,621	0,584

Bien entendu, dans le cadre de notre modèle, il n'est pas possible de reproduire fidèlement les projections de la structure démographique dans la mesure où en réalité elle est déterminée par trois éléments (fécondité, mortalité et immigration) alors que notre modèle ne prend en considération que le taux de fécondité. Néanmoins le modèle reproduit de manière satisfaisante le vieillissement démographique constaté.

Pour la seconde partie du calibrage, les paramètres du modèle peuvent être classés en deux catégories (i) les paramètres relatifs à la technologie et aux préférences et, (ii) les paramètres déterminant les impôts, les transferts et le système de retraite.

Le modèle est calibré de telle sorte que ses résultats se rapprochent le plus possible d'un certain nombre de moments empiriques calculés à partir des données de l'économie marocaine.

²⁶ Pour être précis, nous avons calibré les taux de fécondité de manière à reproduire les projections du scénario central de la structure démographique du CERED

Paramètres relatifs à la technologie et aux préférences

Pour reproduire les profils de cycle de vie des salaires, nous supposons que la productivité des travailleurs s'accroît jusqu'à 50 ans et décroît ensuite mais de manière assez lente comme le suggèrent les données. Les comptes de la nation de ces dernières années montrent que la part des revenus du capital dans le revenu national est de l'ordre de 0,3. La littérature économique offre un large choix de valeurs pour l'élasticité de substitution inter temporelle ; valeurs qui peuvent varier de 0,05 jusqu'à 1,1. Les valeurs 0,8, 0,9 et 0,75 ont été respectivement retenues par Schubert et al. (1991), Bismans et al. (1997) et Miles (1999). Bouzahzah et al. (2002) utilisent une valeur plus élevée (1,5). Pour notre part, nous avons retenu la valeur 1,4. Notre choix a été guidé par le souci de faire correspondre les profils de consommation et de taux d'intérêt simulés avec ceux qui ont été effectivement observés. Le taux de dépréciation du capital est fixé à 4% de manière à obtenir un ratio capital-production réaliste. Concernant l'élasticité du capital humain par rapport au temps passé à s'éduquer, il n'existe pas d'études économétriques sur le sujet, nous avons retenu la valeur 0,05 pour obtenir un taux de croissance de 5%.

Le facteur de préférence pour le temps est calibré sur la base d'un taux d'intérêt de 24,62% par période (soit un taux d'intérêt annuel réel de 4,5%). Nous obtenons 0,995, ce qui correspond à un taux de préférence pour le présent de 0,005 par période (soit un taux annuel de 0,503%).

La moyenne du taux de scolarisation est de 0,4 entre 19 et 24 ans ce qui signifie que les individus consacrent 40% de leur première période à l'éducation. Enfin, nous supposons que les pouvoirs publics prennent en charge 75% du coût de l'éducation.

En suivant Docquier et Michel (1999) ainsi que Bouzahzah et al. (2002) le paramètre d'externalité de Lucas dans la fonction de production du capital humain est fixé à 0,15 alors que le paramètre d'externalité intergénérationnelle est fixé à 0,95 (les parents transmettent 95% de leur capital humain à leurs enfants).

Le paramètre d'échelle dans la fonction de production des biens et services est fixé à 3 pour obtenir un taux d'intérêt annuel de 4,5% alors que le paramètre d'échelle dans la fonction de production du capital humain est fixé à 0,2 de telle sorte que le modèle génère un taux de croissance économique annuel de 5%.

Tab-3. Valeurs des paramètres et exogènes relatifs aux préférences et à la technologie

π	0,950	ν	0,750
ζ	0,050	θ_1	2,200
ψ	0,200	θ_2	2,684
A	3,000	θ_3	3,140
β	0,300	θ_4	3,643
ϵ	0,150	θ_5	4,080
δ	0,200	θ_6	4,733
σ	1,40	θ_7	4,591
γ	0,995	θ_8	4,499

Taxes, transferts et régime de retraite

Les rapports entre les dépenses publiques consacrées à chaque agent représentatif sont calculés à partir des comptes générationnels de la Nation²⁷. Leurs niveaux sont déterminés de manière à ce que le ratio des dépenses publiques au revenu national s'approche le plus possible de la valeur observée (18%).

Le système de retraite est tel que le montant de la pension moyenne représente pratiquement 60% du salaire net et que les agents consacrent 4/5 de leurs temps de la 9^{ème} période au travail, ce qui correspond à un âge de départ à la retraite de 60 ans. En effet, les individus doivent travailler deux années de leur neuvième période. Le ratio Dette/PIB est fixé à 0,1 par période ce qui correspond à un taux annuel de 50%. La pension est fixée à 2,1 de telle sorte que les dépenses de pension par rapport au PIB soit de 3%. Enfin, les taux d'imposition de la consommation et du travail sont fixés respectivement à 10% et 23,7%.

²⁷ Il n'existe pas à notre connaissance de comptes générationnels dans le cas de l'économie nationale. Nous avons utilisé, avec quelques aménagements, ceux de la France.

Tab-4. Valeurs des paramètres et exogènes relatifs aux taxes, transferts et régime de retraite

m	1,00	g_3	2,93
α	0,20	g_4	2,60
τ^c	0,10	g_5	2,29
τ^w	0,23	g_6	2,71
P	2,10	g_7	3,11
v	0,75	g_8	3,05
d	7,50	g_9	2,99
g_1	2,40	g_{10}	2,72
g_2	2,66	g_{11}	2,45

Les valeurs de ces paramètres nous ont permis d'obtenir un modèle qui permet de reproduire un système économique qui soit le plus proche possible de l'économie nationale de ces dernières années. De manière plus précise, nous avons retenu certaines variables stratégiques dont les valeurs observées doivent être assez proches de celles simulées par notre modèle. Le tableau ci-dessous présente les valeurs cibles à atteindre et les valeurs rendues par le modèle.

Tab-5. Valeurs cibles et simulées de variables stratégiques

Variables stratégiques	Variables cibles	Variables simulées
Consommation / PIB	57,0%	58,4%
Dépenses publiques / PIB	18,0%	17,0%
Investissement / PIB	24,3%	25,0%
Dettes / PIB	51,0%	51,9%
Pensions / PIB	3,0%	2,9%
Taux d'intérêt	4,50%	4,55%
Taux de croissance économique	5,0%	5,0%
Taux de remplacement	60,0%	65,0%

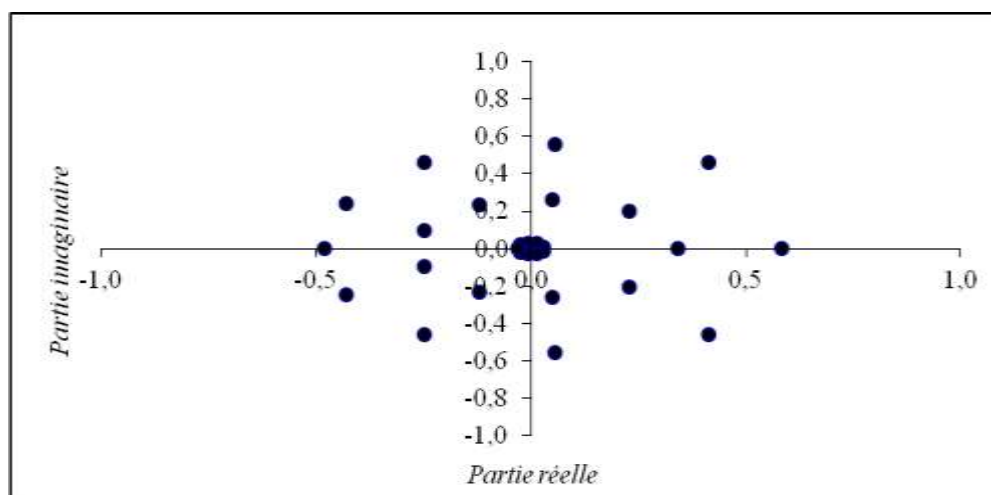
Stabilité dynamique du modèle

Pour réaliser les différentes simulations notre choix s'est porté sur un algorithme qui permet de préserver la nature non linéaire du modèle. Pour ce faire, nous avons suivi la méthodologie proposée par Boucekkine (1995) relative aux trajectoires point-selle des modèles non linéaires déterministes et implémentée dans le programme *Dynare*. Dans notre cas, l'horizon infini est approché par 50 périodes. Le changement de l'horizon n'affecte en rien les résultats, le modèle converge au bout de 20 périodes. Notons qu'il est facile de déterminer dans quelle mesure la convergence de l'algorithme est due à l'existence ou non d'une trajectoire point-selle. En effet, l'algorithme est caractérisé par une propriété d'explosivité dans le cas où une infinité de solutions stables existent (Boucekkine et Le Van, 1996).

De plus, une fois le modèle calibré on peut évaluer la vitesse de convergence en calculant les valeurs propres de la matrice Jacobienne du système linéarisé autour de l'état stationnaire.

La figure suivante synthétise les valeurs stables du modèle dans le cas du scénario de référence.

Fig-1. Distribution des valeurs propres stables



Le nombre de valeurs propres à l'intérieur du cercle unitaire est juste égal aux nombre de variables ce qui vérifie les conditions de Blanchard et Khan (1980). De même, nous remarquons que certaines valeurs propres sont complexes ce qui génère une dynamique non-monotone d'autant plus que le nombre de générations dans le modèle est important (Azariadis, Bullard et Ohanian, 2004).

3. Scénarii et Résultats des simulations

Nous avons considéré deux groupes de scénarios ; un scénario référence et qui constitue la continuation de la situation actuelle et un groupe de scénarios correspondant chacun à une réforme du système des retraites.

Le scénario de référence

Dans ce scénario nous avons simulé le choc démographique que subit l'économie marocaine tel que décrit plus haut. Le taux d'imposition du travail, le montant des prestations sont maintenus à leurs niveaux actuels. Les résultats de cette simulation sont résumés dans les figures 1 à 7.

Le choc démographique auquel fait face le Maroc démarre dès 2010 par une légère baisse de la part de la population en âge de travailler et une hausse de la part de la population âgée de plus de 60 ans. Entre 2010 et 2030, le ratio de dépendance total passe de 35,8% à 36,9%. A partir de 2030, le choc démographique s'accélère et le ratio de dépendance total atteindrait 41,6% en 2050. La conséquence immédiate de ce bouleversement de la structure démographique est que l'offre de travail devient plus rare relativement au capital ; le ratio travail/capital baisse entre 2010 et 2030. La productivité marginale du travail augmente et donc le salaire alors que la productivité marginale du capital baisse et partant, le taux d'intérêt comme le montre les figures 2 et 3²⁸. Le salaire en unités de travail efficace, sur toute la période, connaît une progression de 19%²⁹. Quant au taux d'intérêt, il baisse de 4,55% en 2010 à 4,35% en 2030 pour atteindre 3,1% en 2050.

Fig-2. Taux d'intérêt annuel

²⁸ Dans notre modèle, le bien produit est considéré comme numéraire les seuls prix sont le salaire et le taux d'intérêt. Bien entendu, dans un modèle d'équilibre général où l'inflation n'existe pas seuls les prix relatifs ont un sens. Toutes les variables sont bien entendue réelles. Aussi, lorsque le salaire augmente, mécaniquement, le taux d'intérêt baisse et *vice-versa*.

²⁹ Dans un modèle avec chômage, la baisse de l'offre de travail se traduirait pour partie par une baisse du taux de chômage.

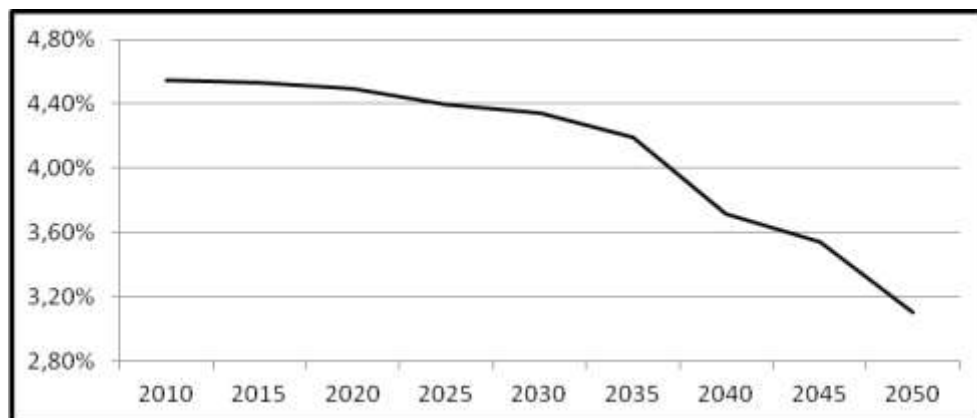
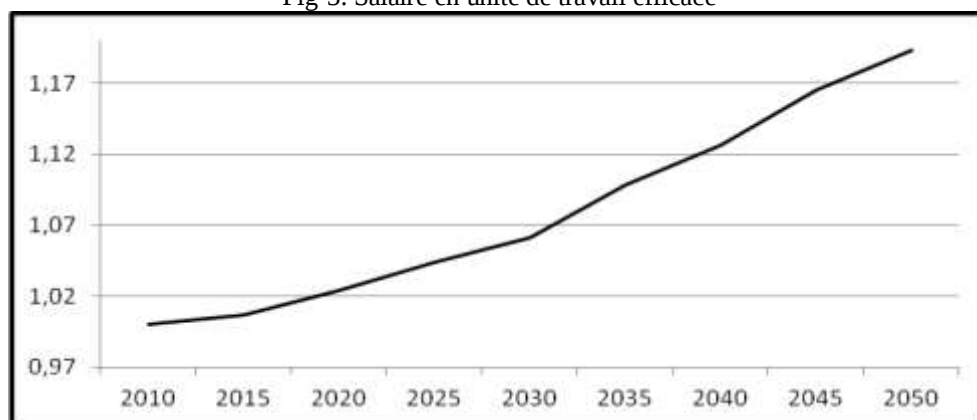


Fig-3. Salaire en unité de travail efficace



Bien entendu, cette évolution des prix des facteurs aura d'importantes conséquences sur les agrégats macroéconomiques. Comme on vient de le voir, le taux d'intérêt baisse entre 2010 et 2050 ce qui tire à la baisse l'épargne et par conséquent le ratio d'investissement (investissement/PIB) qui décroît d'abord lentement puis fortement à partir de 2030 en perdant plus de 10 points sur toute la période.

En même temps, le ratio consommation/PIB emprunte le chemin inverse. Comme le montre la figure 5, ce ratio passe de 51,5% en 2010 à 54,72% en 2030 pour atteindre pratiquement 60% en 2050. Cette hausse de la consommation est une conséquence directe de la baisse du taux d'intérêt qui rend la consommation présente plus intéressante par rapport à la consommation future.

Fig-4. Ratio investissement / PIB

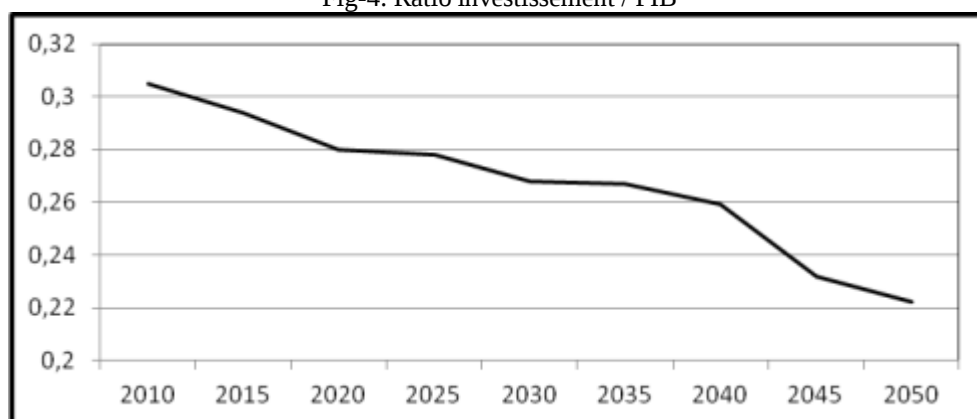
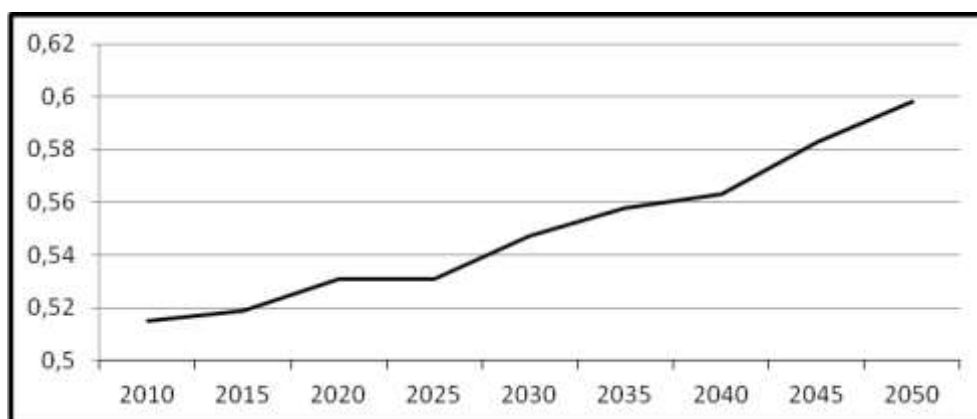
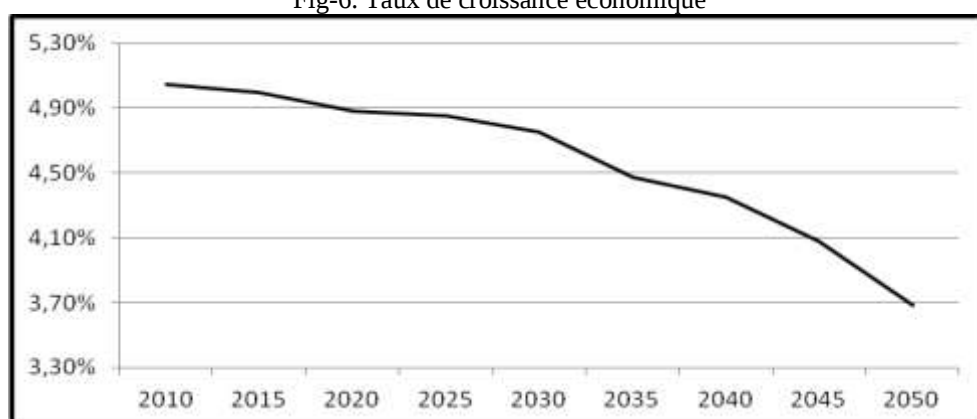


Fig-5. Ratio consommation / PIB



Par rapport aux modèles EGC-GI de la tradition de Auerbach et Kotlikof (1987) notre modèle explique la croissance économique par l'accumulation du capital physique à la Arrow-Uza et par l'accumulation du capital humain à la Uzawa-Lucas. Comme le montre l'équation (11), l'investissement en éducation dépend principalement de deux facteurs : l'évolution des salaires (futurs/présents) et les taux d'intérêt futurs. On vient de voir que le vieillissement démographique aura comme conséquence immédiate, à travers la rareté de l'offre de travail, la hausse du salaire et/ou la baisse du chômage. Les individus ne sont pas incités à se former. D'un autre côté, la baisse du taux d'intérêt rend l'investissement en capital humain plus intéressant en capital humain (éducation) par rapport à l'investissement en capital physique (épargne). Il semblerait que la hausse du salaire est plus importante que la baisse du taux d'intérêt, il s'en suit une certaine baisse du taux de croissance économique qui passe de 5% en 2010 à 3,69% en 2050³⁰.

Fig-6. Taux de croissance économique

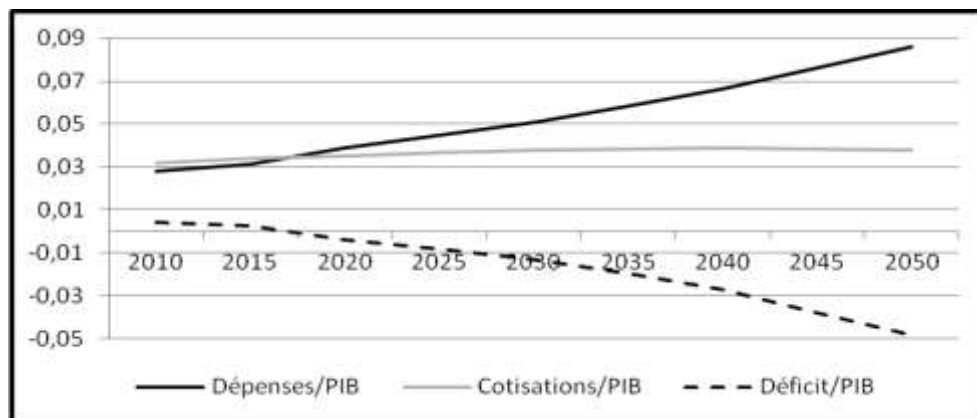


Venons-en maintenant aux effets du vieillissement démographique sur la viabilité financière des caisses de retraite au Maroc. Comme on pouvait s'y attendre, le maintien de la situation actuelle n'est pas soutenable. La lecture de la figure 7 montre que la continuation de la situation actuelle engendrerait un déficit de 4,8% par rapport au PIB à l'horizon 2050 alors qu'il n'était que de 0,4% du PIB³¹. La masse des cotisations augmentera légèrement ; de 3,2% en 2010 pour atteindre 3,9% en 2035 pour décliner ensuite pour se stabiliser à 3,8% en 2050. Par contre, l'arrivée de plus en plus massive de retraités va peser sur le budget des différentes caisses. Le total des prestations passera de 2,8% en 2010 à 8,6% en 2050. Les gains de productivité ne sont pas assez élevés pour contrecarrer la rareté de l'offre de travail en unités efficaces.

Fig-7. Dépenses, cotisations et déficit par rapport au PIB

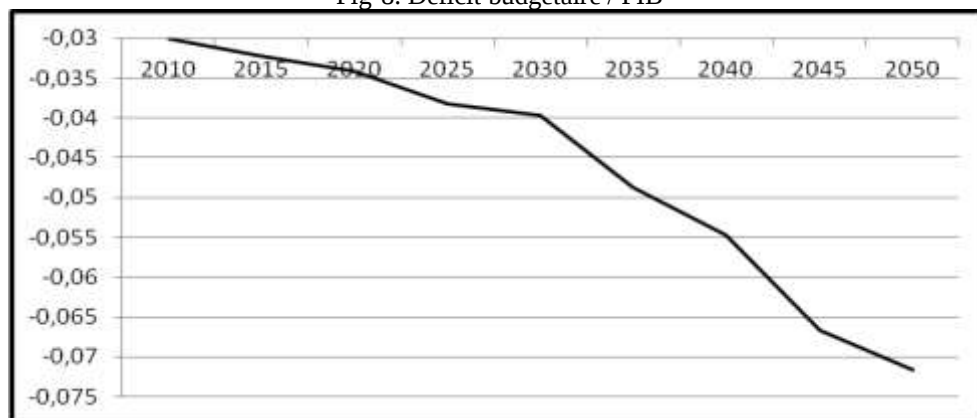
³⁰ Notons que dans le modèle du HCP l'effet sur la croissance est plus prononcé.

³¹ Le déficit est calculé comme le rapport entre la différence entre la masse des cotisations et le montant des prestations d'un côté et le PIB de l'autre côté.



Ces dépenses supplémentaires vont faire peser sur le déficit public des pressions supplémentaires. Pour un taux d'imposition du travail et des prestations inchangés, le déficit public dépasserait 7% en 2050 et le ratio de la dette les 80% du PIB.

Fig-8. Déficit budgétaire / PIB



Au vu de ces résultats, il est clair que la continuation de la situation actuelle n'est pas viable ni financièrement ni économiquement. Des réformes paramétriques ou non doivent être introduite de toute urgence.

Réformes

Pour maintenir ou améliorer la situation actuelle il est nécessaire de procéder à une réforme du régime marocain de retraites. Nous avons considéré quatre scénarii qui correspondent aux différentes solutions adoptées généralement pour réformer les systèmes de retraite.

Voici, de manière détaillée, le contenu des différents scénarios. Quel que soit le scénario considéré nous simulons en plus le choc démographique tel que présenté plus haut.

- Le premier noté « Cot », considère que c'est le taux d'imposition qui s'ajuste pour équilibrer le budget de l'Etat alors que les pensions sont maintenues constantes ;
- Le deuxième noté « Pens », suppose que c'est le montant de la pension qui est la variable ajustante. Le taux d'imposition est maintenu à son niveau de 2010 ;
- Le troisième appelé « Ageret » suppose une prolongation de l'âge de la retraite. L'âge légal de départ à la retraite passe de 60 ans à 62 ans. Cette mesure permet d'atténuer la rareté de l'offre de travail ;
- Le quatrième introduit une dose de capitalisation à travers la baisse du ratio de l'endettement. Ici nous supposons que le ratio d'endettement baisse de 10 points sur 10 ans passant de 50% à 40%.

Nous examinons les effets de ces réformes sur les mêmes agrégats macroéconomiques.

L'effet du vieillissement et des réformes sur les allocations de retraite n'apparaît que dans le scénario « Pens », le seul dans lequel ces allocations sont endogènes. Pour un taux d'imposition inchangé et face à l'arrivée de plus en plus de retraités, les allocations doivent (comme le montre la figure 9) diminuer de plus de 30%. Ce qui semble insoutenable économiquement et socialement. La population âgée au Maroc est considérée pauvre, une

telle mesure aggraverait la situation déjà fragile de cette population et contribuerait à une élévation du seuil de pauvreté. Par contre, pour préserver le niveau actuel des allocations, le taux d'imposition du travail doit augmenter de plus de 20 points passant de 22,4% à 43,05% en 2050. Là encore, il est clair que réduire la réforme des retraites à une hausse des cotisations ne pourra pas résoudre le problème. Par contre, il est clair que combiner ces deux réformes permettrait de partager le coût de la réforme entre travailleurs et actifs.

Lorsque l'âge de départ à la retraite est reculé de 2 ans – scénario Ageret –, le taux d'imposition sur le travail qui permet d'équilibrer le budget n'est que de 35,19% alors que l'introduction d'une dose de capitalisation permet également d'atténuer la hausse du taux d'imposition mais de manière modérée puisqu'il atteindrait tout de même 39,62% en 2050.

Fig-8. Montant des prestations normalisées

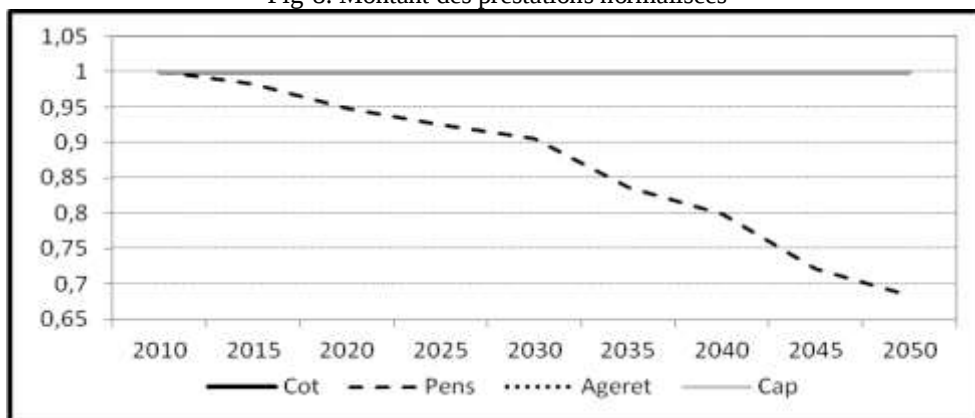
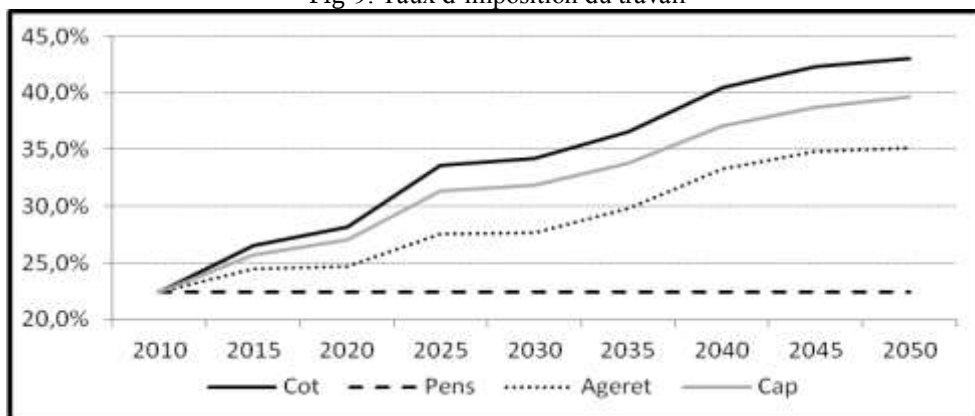


Fig-9. Taux d'imposition du travail



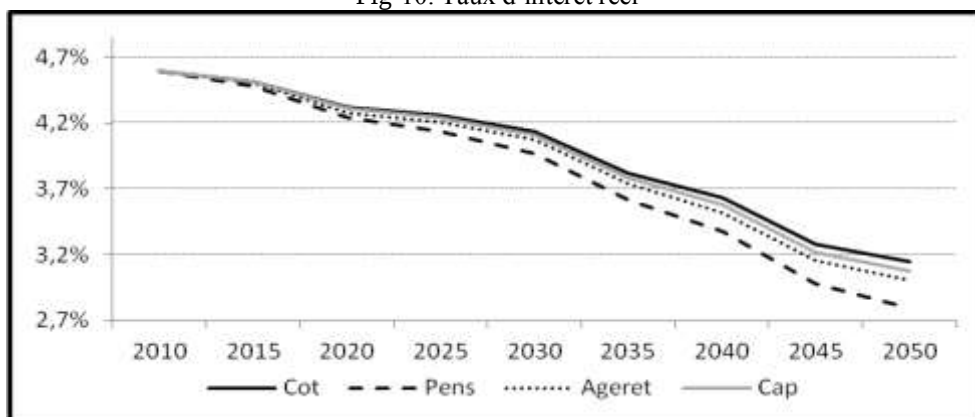
En termes purement comptables et financiers, toutes ces réformes permettent d'atteindre l'objectif d'équilibre des caisses. Mais quels sont les effets de ces différentes mesures sur les agrégats macroéconomiques et sur la croissance économique ? Les figures 11 à 13 permettent d'apporter une réponse.

Comme nous l'avons précisé plus haut, une des variables clé dans notre modèle est le taux d'intérêt. Là encore, et suite au vieillissement démographique, caractérisé d'un côté par la rareté de l'offre de travail et le nombre de plus en plus important de retraités semble avoir pour effet une hausse du stock de capital relativement à l'offre de travail ce qui se traduit par une baisse du taux d'intérêt. Lorsque la durée de vie active augmente (scénario « Ageret ») la baisse du taux d'intérêt est légèrement plus prononcée. Il se stabiliserait à 2,95% en 2050. Le vieillissement démographique est contrecarré par la hausse de l'âge de la retraite³². De la même manière, le scénario « Pens » permet la réduction du taux d'intérêt la plus importante. Il baisse de 4,5%, en termes annuels, de 2010 à 3,92% en 2030 et à 2,75% en 2050. Les individus anticipant une baisse de leurs allocations épargnent plus ce qui se traduit par une baisse moins importante du ratio stock de capital / offre de travail et partant une

³² La différence entre le scénario de référence est le scénario « Ageret » n'est frappante d'abord nous n'avons relevé l'âge de la retraite uniquement de 2 ans ensuite la couverture est faible.

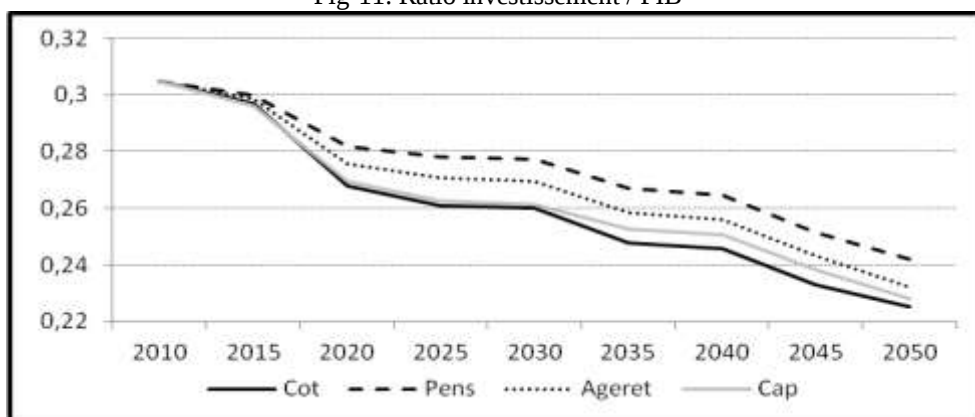
baisse plus prononcée du taux d'intérêt. Bien entendu, le salaire par unité de travail efficace emprunte l'évolution inverse de celle du taux d'intérêt. Ce sont les évolutions de ces deux variables, principalement qui conditionnent, l'évolution de toutes les autres variables d'intérêt.

Fig-10. Taux d'intérêt réel



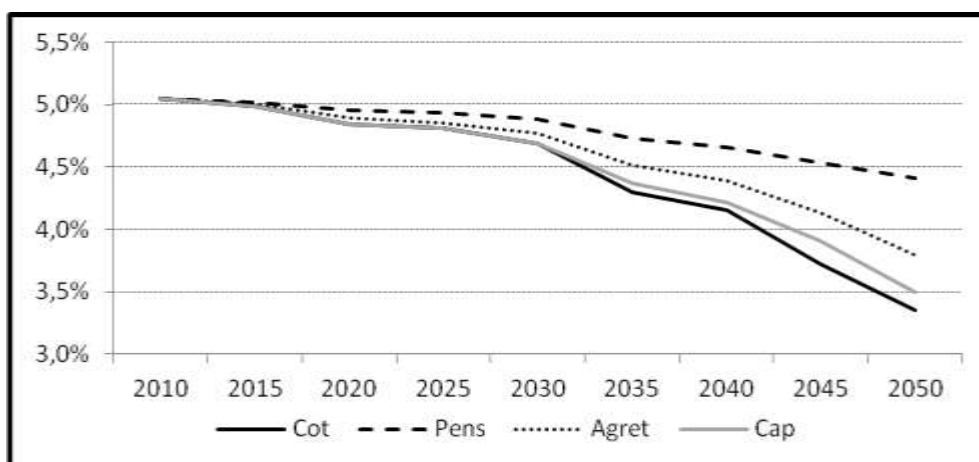
La baisse du taux d'intérêt entre 2010 et 2050 aura comme conséquence une baisse de l'épargne et partant une baisse de l'investissement. Là encore, il ne semble pas y avoir de différences notables entre les différents scénarios. C'est l'ajustement à la baisse de la pension de retraite qui permet d'atténuer le mieux la baisse du taux d'investissement. Il ne baisse que de 6,3 points contre 8,3 points dans le scénario de référence.

Fig-11. Ratio investissement / PIB



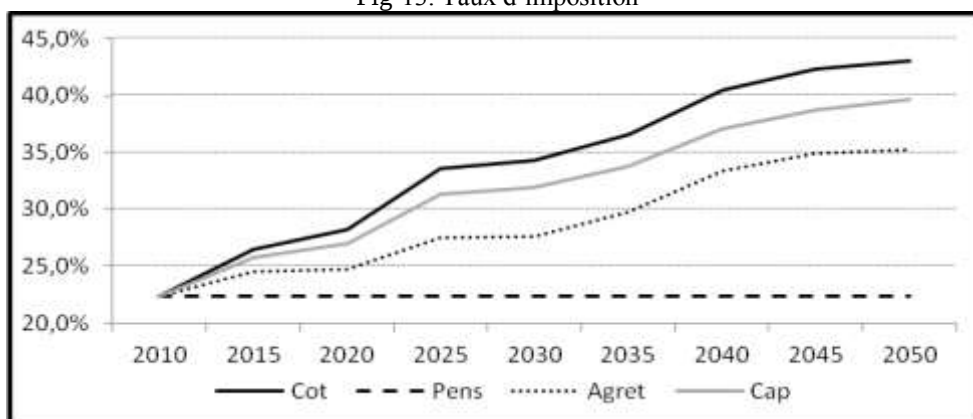
Comme le montre l'équation (11), l'investissement en capital humain dépend essentiellement du rapport entre les salaires futurs et présents et des taux d'intérêts futurs. La rareté de plus en plus importante de l'offre de travail dans les années à venir aura un effet à la hausse sur le stock de capital par rapport au travail ce qui aura comme conséquence un accroissement du salaire réel et une baisse des taux d'intérêts futurs. Elle est plus marquée dans le scénario « Pens » et moins prononcée dans le scénario « Cot ». Il s'en suit que le premier scénario est celui qui est le plus favorable à la croissance ; elle baissera de manière moins importante pour atteindre 4,4% en 2050 contre 3,35% dans le cas de l'autre scénario. Dans la même logique, le relèvement de l'âge de la retraite, par sa contribution à minimiser la baisse de l'offre de travail, ainsi que l'introduction d'une dose de capitalisation permettent également d'atténuer les effets négatifs du vieillissement sur la croissance économique mais de manière moins importante. Les taux de croissance respectives dans les cas de ces deux scénarios alternatifs en 2050 seraient de 3,8% et 3,5. Cependant, signalons qu'un relèvement plus important de l'âge de départ à la retraite (65 ans par exemple au lieu de 62 ans) ainsi que l'introduction d'une dose plus importante de la capitalisation permettra de mieux atténuer les effets du vieillissement.

Fig-12. Croissance économique



Examinons maintenant les effets des différentes réformes sur le taux d'imposition du travail (les cotisations sociales). Bien entendu, dans le scénario « Pens », le taux d'imposition est exogène. Là encore, les trois autres réformes permettent d'atténuer la hausse du taux d'imposition qui permet d'équilibrer les caisses de retraite. En effet, dans le scénario « Cot », ce taux d'imposition devait augmenter de 21 points et atteindre 43% en 2050. Il ne sera que de 39,6% dans le scénario « Cap » et de seulement 35,2% dans celui intitulé « Ageret ». Là encore, les différents taux nécessaires à l'équilibrage des différentes caisses restent assez élevés et socialement insupportables.

Fig-13. Taux d'imposition



Conclusion

Dans ce papier nous avons construit un modèle d'équilibre général calculable à génération imbriquées avec croissance endogène à la Lucas inspiré de Bouzahzah et al. (2002). Nous avons calibré le modèle sur données marocaines et examiné les effets du vieillissement démographique en cours sur la viabilité financière des caisses de retraite au Maroc, sur la croissance économique et sur un certain nombre d'autres variables macroéconomiques. Ensuite, nous avons examiné dans quelle mesure la réforme paramétrique du système des retraites ainsi que l'introduction d'une dose de capitalisation peut résoudre, du moins adoucir les effets du changement de la structure démographique marocaine.

Le principal enseignement de cet exercice est que si ces réformes (les quatre scénarios) sont nécessaires, elles restent insuffisantes pour préserver la viabilité financière du système des retraites marocain.

Les résultats montrent que le vieillissement en cours et qui s'accélérera dans les années 2025-2030 aura des conséquences dramatiques aussi bien sur le plan financier qu'économique. Dans l'état actuel des choses on assisterait à un important déficit des caisses de retraite qui atteindrait 4,8% du PIB et un déficit budgétaire de l'ordre de 7% du PIB, une baisse de 8 points du ratio investissement - PIB et une baisse de 1,5 points du taux de croissance économique.

L'augmentation du taux de cotisation et la baisse des pensions de retraite s'ils peuvent équilibrer les caisses de retraites semblent impossible à mettre en œuvre économiquement et socialement. Pour maintenir l'équilibre des caisses, le gouvernement devrait augmenter le taux de cotisations de 20 points ou baisser les allocations de

pratiquement 30%. Certes, il est toujours possible de combiner ces deux réformes avec un relèvement de l'âge de départ à la retraite et l'introduction d'une dose de capitalisation pour préserver la viabilité financière des finances des caisses et améliorer les performances de l'économie nationale mais cela semble insuffisant. D'autres réformes, déjà initiées par certains pays, s'avèrent nécessaires.

Au-delà de ces réformes paramétriques et de l'introduction d'une dose plus importante de capitalisation, d'autres réformes peuvent être introduites. S'inspirant des expériences d'autres pays notamment les pays scandinaves.

La prise en compte de l'amélioration de l'espérance de la vie dans le mode de calcul de la pension de retraite. Plusieurs pays ont adopté ce critère selon des modes différents (Suède, Italie et le Portugal). Les délais d'attente entre la sortie de l'école et l'intégration du marché du travail doit être plus courte. Des politiques incitatives pour une plus large participation de certains groupes, notamment les femmes, au marché du travail doivent être mises en œuvre. Les départs anticipés doivent être abolis, du moins largement limités.

L'assistance de la cour des comptes aux pouvoirs publics : Approche constitutionnelle.

BOUDIAB Thami
Doctorant chercheur en droit public
Université Hassan II
Faculté des Sciences Juridiques Economiques
et Sociales Ain Chok
Casablanca.

INTRODUCTION

La cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume dont l'indépendance est garantie par le texte constitutionnel³³. Elle a été élevée au rang d'un corps d'Etat avec la promulgation de la nouvelle constitution du Royaume, à l'instar du gouvernement, du parlement, du pouvoir judiciaire et de la cour constitutionnelle³⁴. Dans ce sens, la cour représente un pouvoir indépendant qui ne s'assimile ni au pouvoir exécutif, ni au pouvoir judiciaire, ni au pouvoir législatif, mais un pouvoir de contrôle des deniers publics, de transparence et de reddition des comptes même si ce pouvoir est à caractère judiciaire. C'est un cinquième pouvoir émergent sur la scène internationale avec la prolifération des crises financières.

Conscient de l'importance du juge des comptes dans le rétablissement de l'équilibre entre les pouvoirs tels qu'ils sont définis aujourd'hui, le Maroc créa, par la loi n°12-79 (promulguée par le Dahir du 14 septembre 1979), la cour des comptes marocaine³⁵ qui s'est substituée à la commission nationale des comptes³⁶(C.N.C) dont le caractère administratif, la dépendance de l'exécutif, les compétences et les moyens limités ont été la source de son échec³⁷. Elle constitue une adaptation marocaine du modèle collégial juridictionnel latin du contrôle externe des finances publiques à la différence du modèle monolithique anglo-saxon d'audit administratif des finances publiques³⁸. Il s'agit d'une magistrature financière spécialisée et indépendante de l'ordre judiciaire revêtant plusieurs particularités organisationnelles, fonctionnelles et technico-juridiques³⁹.

³³Dans ce sens, le 1er alinéa de l'article 147 de la constitution marocaine dispose que : « La Cour des Comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la Constitution. La Cour des Comptes a pour mission la protection des principes et valeurs de bonne gouvernance, de transparence et de reddition des comptes de l'Etat et des organismes publics ».

³⁴ براو محمد, « المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير », هسبريس, الثلاثاء 16 غشت 2011

³⁵L'introduction d'un contrôle exercé par une juridiction indépendante composée de magistrats inamovibles, traduisait bien la volonté d'inciter les gestionnaires des deniers publics, à tous les niveaux de responsabilité, à se préoccuper à la fois de la conformité formelle de leurs décisions aux dispositions législatives et réglementaires en vigueur et de l'appréciation de la qualité de leur gestion.

³⁶La commission nationale des comptes a été créée par le dahir n 1.59.270 du 14 avril 1960. Les attributions se limitaient à l'apurement de tous les comptes des comptables publics. A l'exception de son président qui a été nommé par Dahir royal, les autres membres qui la composaient étaient des inspecteurs des finances. Dans le cadre de ses compétences, elle prenait des décisions administratives susceptibles de recours pour excès de pouvoir devant la cour suprême.

³⁷Le constat de cet échec s'est énoncé dans la note de présentation du projet de loi relative à la cour des comptes dans les termes suivant : « la C.N.C n'a pu accomplir sa mission convenablement face à l'accroissement de la masse des opérations financières de l'Etat, des établissements publics et des collectivités et régies locales ... l'inertie de la commission nationale des comptes ne découlaient pas seulement de la faiblesse des moyens matériels et humains mis à sa disposition, mais aussi de son manque d'autonomie vis-à-vis de l'appareil exécutif ».

-Voir à ce niveau, MDAGHRI (A.D), « le contrôle des entreprises publiques au Maroc », thèse de doctorat d'Etat en droit, Nice, 1981, p.237.

³⁸Ce qui caractérise nettement le modèle anglo-saxon des autres c'est qu'il confie l'examen des comptes à un haut fonctionnaire qui détient en ce domaine des compétences spécifiques et autonomes et qui est chargé d'adresser un rapport au parlement.

³⁹BERRAOU Mohamed, « de la spécificité de la cour des comptes », www. Droitmaroc. Com.

L'idée de créer une cour suprême des comptes (telle est l'expression en arabe) remonte à 1976, date à laquelle Sa Majesté le Roi a nommé le président de la cour, avant même la présentation du projet de loi qui la créa devant la chambre des représentants. Toutefois, le Maroc a connu le contrôle supérieur des finances publiques avec l'instauration du protectorat où le pays a vu la naissance de multiples contrôles (IGF, cour des comptes, contrôle politique, etc.). Ainsi, durant le protectorat (1912-1955) le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc s'effectuait par la cour des comptes française⁴⁰. Après l'indépendance ce contrôle sera confié à la Commission des comptes (créée en 1960), puis à la cour des comptes qui a connu à son tour différents problèmes qui ont paralysé son fonctionnement normal. Ces obstacles et ces dysfonctionnements ont poussé le législateur marocain à remettre en cause le texte qui a créé la Cour des comptes après l'insertion de l'institution dans la Constitution marocaine de 1996 et l'aménagement des structures de décentralisation par la création des chambres régionales des comptes, puisque conformément à l'article 99 de la Constitution marocaine de 1996, le législateur marocain a voté une nouvelle loi n°62-99 formant code des juridictions financières, qui abroge la loi ancienne qui a créé la Cour des comptes en 1979. Ce code est succédé par le texte constitutionnel de 2011 qui a doté l'institution supérieure de contrôle d'autres compétences plus accentuées pour mieux exercer ses compétences.

En effet, la constitution de 1996, la loi formant code des juridictions financières et la constitution de 2011 ont renforcé l'indépendance de la cour des comptes. Or, si le législateur a confié à cette institution l'indépendance par rapport au gouvernement et au parlement, cela ne veut pas dire qu'elle est une sorte d'électron libre, bien au contraire elle est positionnée dans un ordre constitutionnel bien harmonieux⁴¹. D'ailleurs, cette indépendance a comme corollaire l'exigence de travail autonome et exempt de toute influence. De ce fait, l'indépendance de la cour des comptes des institutions législative et gouvernementale ne signifie pas qu'elle est en dehors des structures de l'Etat. Bien au contraire sa présence parmi les grandes institutions étatiques ne l'empêche pas d'accomplir ses missions et ses investigations dans l'intérêt général, en toute liberté et loin de toute connotation partisane. Reflet de cette évolution, la Constitution marocaine de 2011 nous invite à nous interroger sur les fonctions de la Cour vis-à-vis des deux pouvoirs publics en allant au-delà des termes utilisés: la question qui se pose ainsi est celle de savoir si, dans son «assistance», la Cour n'est pas amenée à apporter ses conseils aux pouvoirs publics? Ou pour le dire autrement, peut-on regrouper les missions d'assistance de la Cour des comptes à l'égard des pouvoirs publics dans une fonction plus générale de conseil? Comment donc se définissent les rapports entre la cour des comptes et les autres institutions de l'Etat? La cour des comptes n'est-elle pas un moyen de contrôle au profit de la technocratie? Comment l'assistance de l'institution législative par la cour des comptes est-elle assurée? Comment les rapports entre les juridictions financières et les tribunaux ordinaires se définissent-elles?

Pour essayer de répondre à ces questions et dans le souci d'apporter quelques éclaircissements sur les relations qui s'établissent entre la cour des comptes et les différents pouvoirs publics. On va essayer d'analyser, par cette modeste contribution, l'indépendance de l'institution supérieure de contrôle vis-à-vis les différents pouvoirs de l'Etat qui n'exclut pas, toutefois, la possibilité de celle-ci de porter assistance au gouvernement **(II)** et au parlement **(I)**, sans qu'elle ne soit assujettie à des directives des deux pouvoirs en ce qui concerne la programmation ou la conduite de ses contrôles, sans oublier de mettre en exergue l'assistance que ladite cour est sensée apporter aux juridictions financières **(III)**.

I - L'assistance de la cour des comptes au parlement :

La cour des comptes est considérée comme l'assistant et le collaborateur du parlement dans le contrôle de l'action gouvernementale, d'autant plus dans celui des finances publiques. La cour est largement sollicitée par l'institution parlementaire pour bénéficier de l'effort technique fourni par ladite institution⁴², dans un régime parlementaire caractérisée par la prédominance du gouvernement et par la quête incessible du parlement à

⁴⁰ La cour des comptes française est créée par la loi du 16 septembre 1807, les chambres régionales des comptes sont mises en place par la loi du 2 mars 1982, et la cour de discipline budgétaire et financière est établie par la loi du 25 septembre 1948.

⁴¹ GRAR (Mohamed), « L'apport des juridictions financières à la gouvernance : Essai d'évaluation des rapports de la cour des comptes : 2005, 2006 et 2007 », mémoire pour l'obtention de DESA en sciences économiques, sous la direction du professeur HARAKAT Mohamed, FSJES Rabat- Souissi, année universitaire 2009-2010, p.103.

⁴² KHOUDRY (Driss), «Le contrôle des finances de l'Etat au Maroc»,», Ed. EDIPRIM, Casablanca, 1992, p. 166.

imposer ses pouvoirs face à l'institution gouvernementale. De surcroît, le parlement ne peut que compter sur les documents, de ladite cour, pour effectuer, avec le maximum d'efficacité, son contrôle des finances publiques, surtout que l'institution parlementaire à l'ère du parlementarisme rationalisé se trouve cantonnée dans un rôle d'enregistrement et des relations relâchées avec la cour des comptes.

Toutefois, les rapports actuels de la cour des comptes et le parlement se caractérisent par un isolement assez profond de ce dernier, en dépit de l'essence même des textes en vigueur, en l'occurrence le texte constitutionnel de 2011. Il faut, cependant, situer le problème des rapports du juge des comptes et du parlement dans ses véritables dimensions politiques qui ne sont que le reflet des rapports de force entre le parlement et le gouvernement. Pour cela, toute amélioration dans ce sens est tributaire d'importants aménagements d'ordre constitutionnel et sociopolitique⁴³.

Dans ce sillage, l'article 148 de la constitution de 2011 stipule que : *«La Cour des Comptes assiste le Parlement dans les domaines de contrôle des finances publiques. Elle répond aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation, exercées par le Parlement et relatives aux finances publiques »*, a impulsé une nouvelle dynamique et une nouvelle conception de cette assistance en instaurant une collaboration permanente entre les deux institutions au fur et à mesure de l'exécution de la loi de finances et en obligeant la cour de publier l'ensemble de ces travaux⁴⁴ conformément à ce qui ressort du deuxième alinéa de l'article 148 de la constitution qui stipule que *« ...Elle publie l'ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles »*.

Ces nouvelles dispositions constitutionnelles favorisent davantage la transparence et la gouvernance de cette gestion, alors que la constitution de 1996 limitait l'assistance du parlement au moment du règlement du budget par la DGC et le rapport sur l'exécution de la loi de finances en fixant la portée et les modalités de cette assistance par le code des juridictions financières dans son article 94 qui stipule que: *« dans le cadre de l'assistance qu'elle prête au parlement, en vertu de l'article 97 de la constitution⁴⁵, et à l'occasion de l'examen du rapport sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration de conformité que la cour établit conformément aux dispositions de l'article 66 de la nouvelle loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances la cour répond aux demandes de précision que lui soumet le président de la chambre des représentants et le président de la chambre des conseillers »*, ce qui vidait cette assistance de sa teneur vu le dépôt tardif du projet de loi de règlement. De ce fait, le parlement s'est vu octroyé par le nouveau texte constitutionnel une collaboration durant toute l'année ce qui se répercutera sans doute sur la qualité du contrôle exercé par l'institution législative.

De ce qui a été avancé il s'avère que l'assistance de la cour des comptes à l'institution législative prend trois formes, à savoir, consiste en la déclaration générale de conformité (A), la production des rapports publics (B), ainsi que la réponse aux questions et consultations du parlement (C).

A- LA DECLARATION GENERALE DE CONFORMITE :

La déclaration générale de conformité⁴⁶ vise à comparer le programme général du Royaume avec les comptes de gestion individuels des comptables publics. Elle trouve son assise dans l'article 66 de la nouvelle loi organique des finances⁴⁷ n° 130-13 qui dispose dans son dernier alinéa: *« ... le rapport sur l'exécution de la loi de finances et la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le*

⁴³BEN ZIDYA (Abdellatif), « le juge des comptes au Maroc », mémoire pour le diplôme d'études supérieures de droit public, sous l'encadrement du professeur MOUDDANI Omar, Université Mohamed 5, FSJES Rabat, année universitaire 1986 op.cit. p.200.

⁴⁴ براو محمد, « المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير », هسبريس, الثلاثاء 16 غشت 2011.

⁴⁵ Il s'agit ici de la constitution de 1996, dans la constitution de 2011 c'est l'article 148.

⁴⁶ Il s'agit de la conformité de la comptabilité des comptables ainsi que celle des ordonnateurs.

⁴⁷ L'ancienne loi organique relatives aux lois de finances n° 7-98 disposait dans son article 47 que : «Il est accompagné d'un rapport de la Cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances et de la déclaration générale de conformité entre les comptes individuels des comptables et le compte général du Royaume.

compte général du Royaume sont communiqués par la cour des comptes au parlement. Copie est transmise au gouvernement ». Il en résulte que la cour agit ici comme une sorte de commissaire aux comptes de firmes et groupes importants qui ne certifie pas l'image fidèle de l'organisme, mais se limite à la seule certification de la consolidation des comptes.

La déclaration générale de conformité permet de rapprocher les résultats des comptes individuels produits à la cour par les comptables publics⁴⁸ de ceux du compte général du royaume établi et communiqué à la cour par le ministre chargé des finances⁴⁹. Cette attribution s'en tient, pour l'essentiel, à un contrôle de cohérence dans la mesure où les comptes soumis au contrôle de la cour sont des comptes ayant préalablement supporté la contradiction. En d'autres termes, la conformité est par construction acquise antérieurement à la présentation à la cour. Ce dispositif fait que l'institution d'une déclaration générale de conformité n'a en réalité à vérifier que l'exactitude de la centralisation⁵⁰.

B- LA PRODUCTION DES RAPPORTS PUBLICS :

Les rapports produits par la cour des comptes comprennent le rapport sur l'exécution de la loi de finances (1), le rapport accompagnant la loi de règlement (3) et le rapport annuel de la cour (2).

1- Le rapport sur l'exécution de la loi de finances:

La cour établit chaque année pour le parlement un rapport sur l'exécution de la loi de finances pour la pénultième année⁵¹. Pour établir ledit rapport, le ministre chargé des finances transmet à la cour, au plus tard six mois avant l'expiration du délai prévu par l'article 66 de la loi organique relative à la loi de finances, les informations et documents susceptibles de lui permettre d'analyser les conditions d'exécution de la loi de finances. Il y a lieu de souligner que cette tendance a été accentuée avec les réformes budgétaires qui ont été introduites par le ministère des finances depuis 2002 en termes de fongibilité des crédits, et visant entre autres, une responsabilisation accrue des gestionnaires.

A ce niveau, la Cour a constaté la non production par certains départements ministériels des rapports de performance contrairement à ce qui est prévu par la réglementation en vigueur, ce qui limite l'appréciation de la réalisation des objectifs et au demeurant la mesure de l'impact des politiques publiques. Par ailleurs, il est à signaler que le rapport de la cour traite chaque année une thématique spécifique⁵² qu'elle essaye d'analyser en profondeur : la dette publique, la gestion des recettes, la performance dans la gestion publique, la nature des reports,...etc.

2- Le rapport annuel de la cour:

La cour rend compte de l'ensemble de ses activités tout en présentant la synthèse des observations qu'elle a relevées et les propositions d'amélioration de la gestion des finances publiques⁵³, ainsi que les activités des services et des organismes publics ayant fait l'objet de contrôle. Elle reprend aussi les commentaires des

⁴⁸En France, la déclaration générale de conformité certifie avec l'autorité de la chose jugée, la conformité du compte général de l'administration des finances et des comptes d'exécution des budgets annexes avec les comptes de gestion des comptables. Il en est de même en Italie, où l'examen toutes chambres réunies du compte général de l'Etat prend la forme d'une délibération juridictionnelle. Voir sur ce point, FLIZOT (Stéphanie), « les relations entre les institutions supérieures de contrôle financier... », Op.cit., p.225 et 226.

⁴⁹Article 94 de la loi 62-99.

⁵⁰ELARAFI (Hassane), « Gestion des finances de l'Etat : budget, comptabilité, trésor », REJJES, Rabat, 2006 p.548.

⁵¹ELARAFI (Hassane), « Gestion des finances de l'Etat : budget, comptabilité, trésor », REJJES, Rabat, 2006 p.548.

⁵²En France, le rapport de la cour des comptes sur l'exécution du budget comprend, depuis 1993, des monographies pour un certain nombre de ministères permettant de suivre l'évolution des crédits par département, tandis qu'une présentation fonctionnelle présente l'évolution de certains types de dépenses sur plusieurs années. Parallèlement, la cour consacre une partie de ce rapport à la gestion des autorisations budgétaires en mettant l'accent sur la pratique de la régulation budgétaire.

⁵³ HAKAKAT (Mohamed), « les finances publiques et les impératifs de la performance : Le cas du Maroc », L'Harmattan, Paris, 2011 p.320.

autorités gouvernementales et des responsables des institutions et organismes concernés et donne un résumé du rapport de la cour des comptes sur l'exécution de la loi de finances conformément aux spéculations de l'article 100 de la loi 62-99 qui précise que: « *dans son rapport annuel, la cour rend compte de l'ensemble de ses activités, fait la synthèse des observations qu'elle a relevées, de ses propositions d'amélioration de la gestion des finances publiques et de celles des services et organismes publics ayant fait l'objet de contrôle, reprend les commentaires des autorités gouvernementales et des responsables des institutions et organismes concernés et donne un résumé du rapport de la cour sur l'exécution de la loi de finances* ».

Le rapport annuel de la cour des comptes est présenté à Sa Majesté le Roi par le premier président⁵⁴ avant la fin de l'année budgétaire qui suit celle à laquelle il se rapporte⁵⁵, il est transmis au chef du gouvernement et aux deux présidents du parlement⁵⁶. Il est également publié au bulletin officiel du Royaume⁵⁷. De ce fait, on constate que le constituant marocain de 2011 a stipulé en plus de la présentation du rapport annuel à Sa Majesté le Roi, sa transmission au chef du gouvernement responsable de l'administration ce qui lui permettra de connaître les irrégularités commises par l'équipe gouvernementale afin de prendre les mesures nécessaires pour y remédier, ainsi qu'au présidents des deux chambres du parlement, ce qui permettra sans doute un rapprochement des deux institutions⁵⁸ et qui constituera un atout pour un contrôle politique efficace en matière financière, en plus de promouvoir la transparence et la reddition des comptes en matière d'exécution des lois de finances.

3- Le rapport accompagnant la loi de règlement:

Au niveau de la loi de règlement, la cour des comptes est appelée à relever toutes les infractions aux règles budgétaires et en informer le gouvernement⁵⁹. Elle agit ainsi en tant qu'assistant technique du parlement. Son rôle revêt une importance capitale dans l'information des parlementaires dont les moyens d'investigations sont limités. Le parlement ne dispose, en effet, ni de l'arsenal technique exigé pour mener l'action de contrôle, ni du personnel qualifié pour cette tâche⁶⁰. Le concours de la cour des comptes paraît dès lors comme un atout majeur pour faciliter ce travail.

Le rapport accompagnant le projet de loi de règlement en vertu de l'article 66 de la nouvelle loi organique relative à la loi des finances doit comprendre notamment :

- *les résultats d'exécution des lois de finances ;*
- *les observations suscitées par la comparaison des prévisions et des réalisations ;*
- *les incidences des opérations budgétaires et des opérations de trésorerie sur la situation financière de l'Etat ;*
- *les actes modificatifs des dotations budgétaires et leur conformité aux dispositions de la loi organique relative à la loi de finances ;*

⁵⁴ Cf. KHOUDRY (Driss), "Le contrôle des finances de l'Etat au Maroc", op.cit, pp.177-178.

⁵⁵ ELARAFI (Hassane), « Gestion des finances de l'Etat... », op.cit, p.550.

⁵⁶ Dans ce sens l'article 148 de la constitution marocaine de 2011 stipule dans son cinquième alinéa que: «... Elle soumet au Roi un rapport annuel sur l'ensemble de ses activités, qu'elle transmet également au Chef du Gouvernement et aux Présidents des deux Chambres du Parlement. Ce rapport est publié au Bulletin Officiel du Royaume».

⁵⁷ Deuxième alinéa de l'article 100 de la loi 62-99.

⁵⁸ براو محمد, « المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير », هسبريس, الثلاثاء 16 غشت 2011.

⁵⁹ Article 93 de la loi 62-99.

⁶⁰ FIKRI (A), « Le parlement marocain et les finances de l'Etat », Edition Afrique Orient, Casablanca, 1988p.130.

- *la comparaison entre les crédits définitifs après modification et les opérations effectivement exécutées*⁶¹ ;
- *le compte général de l'Etat appuyé du bilan et des autres états financiers ainsi que d'une évaluation des engagements hors bilan ;*
- *d'une annexe relative aux crédits supplémentaires ouverts, accompagnée de tous les justificatifs nécessaires ;*
- *du rapport annuel de performance élaboré par le ministère chargé des finances ;*
- *du rapport sur les ressources affectées aux collectivités territoriales*
- *Du rapport d'audit de performance ;*
- Etc.,

C- LA REPONSE AUX QUESTIONS ET CONSULTATIONS DU PARLEMENT :

Le constituant marocain de 2011a conféré à la cour des comptes la mission de répondre aux questions et consultations en rapport avec les fonctions de législation, de contrôle et d'évaluation exercées par le parlement et relatives aux finances publiques⁶² que lui soumet le président de la chambre des représentants ou le président de la chambre des conseillers⁶³. Dans ce sens, il est lieu de constater que le constituant marocain de 2011 a substitué les demandes de précision prévues par l'article 92 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières qui stipule que : « *dans le cadre de l'assistance qu'elle prête au parlement....la cour répond aux demandes de précision qui lui demande le président de la chambre des représentants ou le président de la chambre des conseillers* », par les questions et consultations du parlement, ce qui renvoie à un domaine plus large.

Il a adopté ainsi, la position du modèle parlementaire britannique (*Westminster*)⁶⁴, dans lequel les instances de contrôle supérieur des finances publiques ont souvent la tradition de conseiller le parlement sur le fonctionnement de l'exécutif et de l'aider à améliorer l'utilisation des finances de l'Etat. De ce constat, la Cour des comptes doit répondre à toute demande d'information émanant du président ou du rapporteur général des commissions des finances. Ces dernières peuvent aussi lui demander de réaliser des enquêtes.

De ce fait, il s'avère que le constituant marocain de 2011 a voulu rééquilibrer les pouvoirs entre le législatif et l'exécutif en dotant l'institution parlementaire d'une institution de contrôle objective et indépendante⁶⁵, ce qui poussera les décideurs politiques à réfléchir deux fois avant d'envisager une politique publique ou un choix irrationnel et irresponsable en matière de gestion des deniers publics et de la chose publique en général.Ce texte permettra d'instaurer une réelle démocratie au niveau de la gestion des deniers publics à l'instar des démocraties développées puisqu'il instaure une meilleure collaboration entre les deux institutions.

De tout ce qui a été avancé, on peut dire qu'il incombe à l'ISC d'assister le parlement dans le contrôle du gouvernement. Dans cette optique, elle est sensée remplir une double mission technique et informationnelle⁶⁶.

⁶¹ Article 93 de la loi 62-99 formant code des juridictions financières.

⁶²L'alinéa premier de l'article 148 de la constitution.

⁶³ ELARAFI (Hassane), « Gestion des finances de l'Etat... »,op.cit, p.550.

⁶⁴ibidem.

⁶⁵ براو محمد , « المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير » , هسبريس , الثلاثاء 16 غشت 2011.

⁶⁶HARAKAT (Mohamed), "Le droit du contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : essai sur les techniques d'audit à l'heure de l'ajustement structurel » Babel, Rabat, 1992, p.265.

La mission d'information de la cour réside dans l'ensemble des communications obligatoires (déclaration générale de conformité, rapport annuel, rapport accompagnant la loi de règlement) et les communications facultatives constituées par les demandes de précision faites à la

Une mission reconnue à cette institution dans plusieurs pays, comme en Autriche par exemple, où le président de la cour des comptes est en rapport direct avec le conseil national et ses comités. En France, où la cour des comptes assiste le parlement dans l'élaboration du budget des assemblées ; l'élaboration et le contrôle du budget de l'Etat et le contrôle sur les entreprises publiques, ou encore aux Etats Unis d'Amérique et au Canada dont la mission essentielle de l'ISC consiste à fournir au parlement l'information dont il a besoin. Qu'en est-il donc de l'assistance que la cour des comptes est Sensée apporter au gouvernement ?

II- L'assistance au gouvernement :

Le classement des ISC dans le système classique de séparation des pouvoirs soulève toujours des controverses : A titre d'exemple, la cour des comptes fédérale en RFA, selon l'opinion prédominante, ne fait partie ni du pouvoir exécutif, ni du pouvoir législatif ni du pouvoir judiciaire⁶⁷.

Par ailleurs, la diversité des dénominations des ISC ne fait que refléter la disparité du statut juridique de ces organes : « *cour des comptes* » de fondement constitutionnel en Italie, en France, en RFA ; « *chambre au sein de la cour suprême* » au Bénin, en côte d'ivoire, au Congo, au Sénégal et au Mali ; « *tribunal des comptes* » au Portugal, au Luxembourg et en Espagne ; « *Divan des comptes* » en Jordanie, aux émirats arabes unis, en somalie ; au Qatar et au Liban « *divan de contrôle* » ; en Arabie saoudite et en Irak « *organisme central descomptes* » ; en Egypte, en Syrie « *organisme populaire de poursuite* » ; au Maroc « *cour suprême des comptes* » ; « *conseil des comptes* » en Algérie ; « *cercle des comptes* » en Tunisie ; « *General Accouting office* » aux USA ; « *Exchequer and audit departement* » en grande Bretagne ; « *bureau de vérificateur général* » au canada ; « *Auditoria* » au Mexique et l'on pourrait allonger la liste⁶⁸.

Même si les attributions de la Cour des comptes en matière d'assistance aux pouvoirs publics ont été introduites pour la première fois par la Constitution de 1996⁶⁹. La réforme constitutionnelle de 2011 ne s'est pas contentée de reconnaître cette fonction d'assistance à la Cour, mais elle a élargi son champ de compétence pour inclure, outre le parlement et le gouvernement, les instances judiciaires.

Dans ce sens, le troisième alinéa de l'article 148 de la constitution marocaine de 2011 stipule que « *la cour des comptes assiste le gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi* ». De ce fait, la cour peut inscrire, à la requête du chef du gouvernement, des missions d'évaluations des programmes et des projets publics ou de contrôle de la gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle. La procédure suivie est identique à celle prévue pour le contrôle de la gestion des organismes publics⁷⁰, conformément à ce qui ressort de l'article 96 de la loi 62-99 portant code des juridictions financières qui stipule : « *Dans le cadre de l'assistance qu'elle prête au gouvernement en vertu de l'article 97 de la Constitution*⁷¹, la cour peut inscrire à ses programmes, à la requête du Premier ministre, des missions d'évaluation de programmes et de projets publics ou de contrôle de la gestion de l'un des organismes soumis à son contrôle ».

En plus, la cour émet des avis consultatifs sur les projets de textes relatifs à l'organisation et au contrôle des finances publiques. De surcroît, la non intervention du gouvernement dans la répression des infractions

demande du parlement ou à l'initiative de la cour lorsque celle-ci estime que ces communications sont utiles. Peu importe que l'information se fasse spontanément ou si elle est provoquée par les commissions (de finances ou d'enquête), l'essentiel c'est de voir s'établir une information régulière et consistante, en vue d'améliorer la gestion budgétaire. Il appartient, en effet, au parlement de s'associer avec la cour des comptes, tous les deux soucieux d'un contrôle budgétaire efficace.

⁶⁷ HARAKAT (Mohamed), « le droit du contrôle supérieur... », Op.cit, p.170.

⁶⁸ HARAKAT (Mohamed), « le droit du contrôle supérieur... », Op.cit, p.170.

⁶⁹ Dans ce sens, l'article 97 de la constitution marocaine de 1996 stipulait que « La Cour des comptes assiste le Parlement et le Gouvernement dans les domaines relevant de sa compétence en vertu de la loi ».

⁷⁰ MAZZI (Ahmed), « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maghreb », thèse pour l'obtention du doctorat en sciences économiques, sous la direction du professeur BOUSSETTA Mohamed, FSJES Agdal, Université Mohamed 5, année universitaire 2007-2008, p. 126.

⁷¹ Il s'agit ici de la constitution marocaine de 1996 qui a fait l'objet d'une révision en 2011.

financières suscite l'intervention du juge des comptes par le biais des mémorandums et des lettres urgentes par le premier président qui doit, par demande de la cour des comptes, interpellier les membres du gouvernement concernés par des infractions et la mauvaise gestion pour prendre des mesures urgentes et nécessaires pour remédier aux cas de mauvaise gestion et de détournement de fonds⁷².

De surcroît, la cour épaula le gouvernement par des conseils et des consultations techniques en matière financière et dans le même cadre l'avis expert et technique de la cour est sollicité en ce qui concerne les projets de lois à caractère financier. Cette assistance technique de la cour des comptes au gouvernement, il faut le mentionner, n'est pas prévue par le code des juridictions financières mais entre dans l'éthique et la coopération qui doit être instaurée entre les institutions de l'Etat⁷³.

Toutefois, l'assistance de la cour des comptes au gouvernement ne signifie en aucun cas une dépendance de l'institution supérieure de contrôle au pouvoir exécutif, au contraire l'indépendance du juge des comptes vis-à-vis du gouvernement est garantie par le premier alinéa de l'article 147 de la loi suprême du Royaume telle que révisée en 2011 qui stipule que : « *la cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la constitution* ». L'indépendance de la cour s'avère nécessaire pour un meilleur équilibre entre le législatif et l'exécutif en matière financière. Cette indépendance est d'autant plus indispensable que le président de la cour des comptes ne constitue pas une véritable autorité politique susceptible d'être interpellée par le parlement même quand il subit l'influence du gouvernement ou un membre du gouvernement⁷⁴.

Dans ce sens, l'une des préoccupations majeures de l'INTOSAI est l'indépendance des institutions du CSFP car elle est une condition *sin qua non* à tout contrôle efficace des finances publiques, et sans indépendance, il ne saurait y avoir de contrôle dénué d'influence ni de résultats de contrôle objectifs, ni par conséquent de fonction de contrôle efficace.

L'objectif principal de la déclaration de Lima⁷⁵ est un appel pour l'indépendance du contrôle supérieur des finances publiques. L'institution supérieure de contrôle des finances publiques qui est incapable de répondre à cette exigence ne peut prétendre être une vraie institution supérieure de contrôle. Il n'est pas donc surprenant que la question de l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques continue d'être un thème de discussion au sein de l'INTOSAI. Toutefois, il convient de signaler que les objectifs de Lima ne sont pas atteints par le seul critère de l'indépendance, il faut que cette indépendance soit consacrée par la législation. Dans ce sens, la déclaration de Lima sur les lignes directrices du contrôle supérieur des finances publiques précise que : « ***les institutions supérieures de contrôle des finances publiques ne peuvent assurer leur rôle de manière objective et efficace que si elles sont indépendantes du service contrôlé et si elles sont soustraites aux influences extérieures***⁷⁶ »

III- Cour des comptes et pouvoir judiciaire :

Si la loi relative à l'organisation judiciaire du Royaume n'a pas prévu de place à la cour des comptes. Celle-ci relève de plein droit du contrôle de la chambre administrative auprès de la cour suprême par la voie de cassation. La compétence des juridictions financières est confirmée par le titre 10 De la constitution de 2011 qui stipule dans son article 147 que : « *la cour des comptes est l'institution supérieure de contrôle des finances publiques du Royaume. Son indépendance est garantie par la constitution* ». De surcroît, l'article 148

⁷² محمد براو، "الوسيط في شرح مدونة المحاكم المالية، منشورات مركز الدراسات والأبحاث حول الرقابة والمحاسبة ومكافحة الفساد"، مطبعة دار السلام للطباعة والنشر، الرباط، 2012، ص 373.

⁷³ محمد براو، مرجع سابق، ص 379.

⁷⁴ BEN ZIDYA (Abdellatif), « le juge des comptes au Maroc ... », op.cit. p200.

⁷⁵ Voir plus de détails sur l'indépendance des institutions supérieures de contrôle des finances publiques dans la section n 5 de la déclaration de Lima en date du 1977, P.05.

⁷⁶ Premier alinéa de la section 5 de la déclaration de Lima.

de ladite constitution stipule dans son deuxième alinéa que : « *la cour des comptes apporte son assistance aux instances judiciaires* ».

De ce fait, la cour des comptes est compétente à statuer en matière de DBF en dehors des infractions énumérées au niveau des articles 54, 55 et 56 du code de la procédure pénale. Cependant, ses rapports avec l'autorité judiciaire ne peuvent être noués lorsqu'elle dévoile à l'occasion de sa mission de contrôle et d'investigation, des faits de nature à justifier l'ouverture d'une sanction pénale, la cour des comptes est tenue de saisir le ministre de la justice, par l'intermédiaire du procureur général du Roi auprès de ladite cour de sa propre initiative ou à la demande du premier président, en vue de prendre les mesures qu'il juge adéquates et avise l'autorité dont l'inculpé relève⁷⁷. Le ministre dans ce cas doit faire connaître les mesures prises à la cour des comptes.

Néanmoins, nonobstant sa légitimité découlant du texte de la constitution et le caractère d'ordre public de sa mission en tant que garant d'usage régulier des fonds publics et le maintien de l'intégrité des finances publiques, les arrêts des juridictions financières ne bénéficient que de l'autorité relative de la chose jugée entre les parties à l'instance. A l'antipode des décisions du juge judiciaire qui disposent de l'autorité absolue de la chose jugée⁷⁸.

En effet, établir les lignes de démarcation entre les compétences des deux juges dans le respect de la régularité financière n'est pas une chose aisée. Or, chacun d'eux est amené à statuer en respectant les compétences dévolues à l'autre. Dans ce sens, les constatations de fait que le juge pénal a retenues s'imposent au juge des comptes. Cependant, cette autorité absolue de la chose jugée en matière pénale ne s'attache ni aux jugements de relaxe rendus au bénéfice du doute, ni aux ordonnances de non-lieu rendues par le juge d'instruction. En tout état de cause, rien n'empêche le juge des comptes de déclarer une gestion de fait ou d'apprécier la régularité et la sincérité des pièces produites par le comptable. Mais dans ce dernier cas une nuance doit être faite, lorsque le juge répressif a reconnu le caractère spécieux des pièces justificatives d'une opération de recette ou de dépense, le juge des comptes est tenu de prendre en compte sa position dans la mesure où ces pièces sont dépourvues de tout effet libératoire⁷⁹.

En outre, lorsqu'une instance est ouverte devant le juge répressif sur une question qui peut être également portée devant le juge des comptes, ce dernier ne peut statuer qu'après avoir connu la décision du premier ou après avoir eu accès au dossier de l'instruction judiciaire puisque, en dépit du pouvoir d'investigation octroyé au conseiller rapporteur, le juge des comptes ne jouit pas de moyens d'investigations étendue reconnus au juge judiciaire, en l'occurrence la police judiciaire.

De surcroît, le respect de cette répartition des attributions, impose au juge judiciaire, en cas de doute sur la nature des deniers, à statuer jusqu'à la décision du juge des comptes. Cependant, en cas de litige à propos de deniers provenant de l'exploitation ou de la vente d'une propriété immobilière, le juge des comptes ne doit statuer qu'après avoir connu la position du jugement rendu par le juge civil.

Ainsi, la cour des comptes est incompétente pour se prononcer sur la véracité et l'authenticité des acquis et des signatures apposées sur les pièces de recettes ou de dépenses présentées par les justiciables de la cour. En cas de doute, elle les invite à introduire une action en vérification d'écriture devant le tribunal judiciaire. S'ils refusent d'y faire, la cour considère donc que cette renonciation équivaut à une reconnaissance du caractère fallacieux des justifications produites.

Ceci dit, le juge financier ne peut pallier, par des considérations d'équité, l'insuffisance des justifications produites par un comptable de fait lorsque celui-ci a été l'objet de condamnation pénale. Cette condamnation établit avec l'autorité de la chose jugée la mauvaise foi ou l'infidélité du comptable. Or, le législateur ne l'a autorisé à statuer en équité que hors le cas de la mauvaise foi ou l'infidélité. En pareil cas, l'arrêt du juge des comptes est suffisamment motivé par la référence faite à la condamnation pénale.

⁷⁷ELMESSAOUDI (Mounir), « La cour des comptes et les infractions budgétaires et financières », Mémoire de troisième cycle pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies en droit public, option sciences politiques », sous l'encadrement du professeur BRAHIMI Mohamed, Université Mohamed V, FSJES Rabat-Agdal, année universitaire 2008-2009, p.68.

⁷⁸FABRE (Francis-J), « Le contrôle des finances publiques », Presses universitaires de France 108, boulevard Saint-Germain, Paris, 1968, p.69.

⁷⁹FABRE (J.), « les grands arrêts de la jurisprudence financière... », op.cit, p.69.

En cas de saisie sur une opération de gestion de fait, les tribunaux répressifs sont incompétents pour trancher, car elle entre dans la compétence exclusive du juge des comptes. Ainsi, les deux juges ont la faculté pour ordonner la restitution des sommes détournées au préjudice des personnes publiques⁸⁰.

Conclusion

Ce qui a été remarqué c'est que le parlement peut être mieux informé par la cour car celle-ci « **préfère apporter plus d'information à l'exécutif qu'au parlement et l'opinion publique** »⁸¹. A ce niveau, il est lieu de constater que lorsqu'il s'agit des demandes de précision le parlement ne fait appel à la cour des comptes que d'une façon rare et timide. En effet, la synthèse de l'enquête, des rapports et du contrôle sur place pourrait faire de la cour des comptes, au Maroc, une institution redoutable face à l'administration⁸². Il est à noter que la cour ne doit pas se contenter de l'information que l'on veut bien lui fournir, ni se satisfaire de la communication des comptes par comptables : elle ne doit pas attendre l'information, il faut qu'elle aille à sa recherche.

L'esprit d'initiative de la cour, en matière de rapports particuliers et l'audition constituent, selon le professeur D. KHOUDRY, deux moyens qui pourraient combler les insuffisances de la DGC et apporter l'information complète au parlement, car la cour se trouve forcément à travers cette déclaration générale intégrée dans le processus d'élaboration des lois de finances et doit respecter un strict calendrier pour donner à son intervention tout le poids souhaitable. Surtout que la loi fondamentale du Royaume de 2011, comme l'affirme le Dr. BERRAOU (Mohamed)⁸³, a instauré une collaboration et une assistance constante et méthodique entre le parlement et la cour des comptes durant toute l'année, à l'instar des meilleures expériences mondiales en la matière, pour donner plus d'efficacité au pouvoir financier du parlement. Dans ce sens, il y aurait la possibilité d'organiser des séquences d'audition parlementaires des responsables de la gestion de la chose public, et pourquoi pas en directe sur la télévision nationale, en la présence des magistrats de la cour de comptes comme observateurs et assistants aux représentants de la nation fournissant les éclaircissements et les consultations nécessaires au travail de la commission parlementaire compétente⁸⁴ comme ce fut le cas en Grande Bretagne ou aux Etats Unis d'Amérique.

Ce qui a été remarquer aussi , c'est que la réforme constitutionnelle de 2011 ne s'est pas contentée de consolider la fonction d'assistance que peut apporter la Cour des comptes, mais elle a élargi son champ de compétence pour inclure, outre le parlement et le gouvernement, les instances judiciaires⁸⁵. En plus de cet élargissement, la Constitution semble avoir privilégié le parlement dans cette assistance, puisque elle a donné du contenu à cette relation en considérant la Cour comme un expert au service du parlement dans les domaines de contrôle, d'évaluation et de législation. Pour les deux autres pouvoirs, la constitution n'a fait que retenir le principe de l'assistance sans détailler son contenu.

Ces dispositions se prêtent donc à une lecture critique du positionnement institutionnel de la Cour des comptes. La mission d'assistance au Parlement risque de rompre l'équidistance que devrait observer la Cour dans ses rapports institutionnels avec les trois pouvoirs, surtout avec la mise en place d'une commission parlementaire dédiée au contrôle des finances publiques et qui va fonctionner essentiellement sur la base des questions et des demandes de consultations qui seront formulées à la Cour des comptes.

⁸⁰MAGNET (Jacques), VALLERNAUD (LOUIS), VYGHT (THIERRY), « LA COUR DES COMPTES, Les institutions associées et les cours régionales des comptes », 6ème édition, édition Berfer-Levrault, 2007, p.86.

⁸¹HARAKAT(M.) « réflexion sur l'adaptation et l'application des contrôles de la cour des comptes au Maroc », Thèse de doctorat, faculté de droit, Casablanca, 1987, p.255.

⁸² KHOUDRY (Driss), "Le contrôle des finances de l'Etat au Maroc", Ed. Edprim, Casablanca, 1992 p.169.

⁸³إبراهيم محمد، «المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير» هسبريس، الثلاثاء 16 غشت 2011.

⁸⁴إبراهيم محمد، «المجلس الأعلى للحسابات في دستور 2011 - التحول الكبير» هسبريس، الثلاثاء 16 غشت 2011.

⁸⁵KERS (Lehsen), « Le contrôle supérieur des finances publiques au Maroc : Quel nouveau rôle de la cour des comptes », colloque FONDAPIP, sous le thème « la réforme des finances publiques au Maroc », Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Mercredi 19 février 2014.

Toutefois, l'institution supérieure de contrôle ne doit être ni l'auxiliaire du Parlement, ni celui du gouvernement. Il conviendrait plutôt de parler «d'auxiliaire de la démocratie»⁸⁶. En tout état de cause, ce n'est pas à une réflexion sur le positionnement institutionnel de la Cour que doit appeler la révision constitutionnelle marocaine de 2011, mais à une réflexion d'ensemble basée sur les missions qu'elle exerce tant à l'égard du gouvernement que du Parlement. La norme suprême de l'ordre juridique marocain prévoit en effet que la Cour «assiste» les pouvoirs publics. Mais elle constitutionnalise également l'importance de l'institution à l'égard des citoyens par la mise en exergue de la dimension informative de ses rapports publics⁸⁷. Elle semble également élargir le champ matériel des compétences de l'institution en prévoyant désormais sa contribution à l'évaluation des politiques publiques.

De tout ce qui a précédé il est lieu de dire que la cour des comptes en tant que juridiction financière doit jouir d'une indépendance des autres institutions et elle doit être strictement séparée des pouvoirs législatif et exécutif. L'indépendance est une exigence minimale pour toutes les institutions supérieures de contrôle. Dans ce sens, il est supposé que les juridictions financières jouissent d'une grande autonomie vis-à-vis des autres pouvoirs et sont « maître » de leur activité et qu'il n'existe d'influences ni de la part du pouvoir exécutif ou du pouvoir législatif qui serait en mesure porter atteinte à cette influence⁸⁸. Cette stricte *indépendance supposée* est une garantie fondamentale à l'efficacité et la transparence du contrôle et donne une grande confiance à l'efficacité du contrôle des finances publiques au Maroc.

L'indépendance doit se traduire également par la libre programmation des opérations d'audit, d'investigation et de contrôle, le libre accès à l'information ; la publication et diffusion des rapports, ainsi que l'indépendance de ses membres qui sont des magistrats qui jouissent de l'inamovibilité ; le caractère secret de l'instruction ; la collégialité des décisions et la procédure contradictoire⁸⁹.

⁸⁶M.P. PRAT et C. JANVIER, "La Cour des comptes, auxiliaire de la démocratie", Pouvoirs, revue française d'études constitutionnelles et politiques, n°134, 2010.

⁸⁷Dans ce sens, l'article 148 de la constitution de 2011 stipule dans son quatrième alinéa que « Elle publie l'ensemble de ses travaux y compris les rapports particuliers et les décisions juridictionnelles ».

⁸⁸GRAR (Mohamed), « L'apport des juridictions financières à la gouvernance ... », op.cit. p.101.

⁸⁹Ibidem, pp.102 et s.

Forme sociétaire commerciale comment faire un choix éclairé ?

Dounia Mamouni

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat
- Agdal,

Malgré le contexte économique actuel la création d'entreprises, personnes physiques ou morales, ne décroît pas d'année en année comme nous le démontrent les rapports d'activités annuels réalisés par l'OMPIC⁹⁰. Si jusqu'au début des années 2000 l'entreprise individuelle avait le plus de succès⁹¹ et que ce succès ne décroît pas une dizaine d'années plus tard⁹² le recours à la forme sociétaire a fini par s'aligner sur la forme individuelle.

Le constat déplorable que l'on peut faire à l'heure actuelle dans la société marocaine est que les candidats à l'exercice du commerce continuent à s'attacher à la possession de l'entreprise mise sur pied pour l'exercice de cette activité. La lenteur de l'évolution des mentalités quant à la possession de l'entité qu'est l'entreprise laisse perplexe. D'ailleurs dans ce genre de situation l'entrepreneur, même s'il venait à se trouver en mauvaise posture ou incapable de gérer seul sa structure préférerait la voir s'enliser plutôt que d'en céder la gestion à un inconnu, ce qui aux yeux de bon nombre d'entrepreneurs constitue une aberration... Certains ne semblent pas saisir l'idée qu'à partir du moment où la société est immatriculée et devient une entité juridique à part entière distincte de la personne de ses fondateurs elle n'est plus leur propriété exclusive et qu'elle regroupe alors divers intérêts qui doivent être conciliés (intérêt de la société en elle-même, celui des associés, des salariés, mais également des autres partenaires sociaux fournisseurs, clients, l'Etat etc.).

La question du choix du cadre juridique que donnera l'entrepreneur à son activité commerciale est une question bien plus délicate qu'il n'y paraît. En effet ce choix emportera des conséquences non négligeables sur la vie de la personne concernée, comme lui conférer la qualité de commerçant dans certains cas ce qui implique d'avoir la capacité pour exercer le commerce conformément à la législation en vigueur. Plus risquée la question de la responsabilité des associés ou encore la soumission à un régime fiscal spécifique. Plusieurs paramètres doivent être pris en considération afin de pouvoir décider de manière éclairée qu'elle sera la structure la plus adaptée à mettre en place en fonction des besoins et objectifs visés.

L'entreprise, une notion purement économique, qui ne fait l'objet d'aucune définition juridique représente un ensemble de moyens financiers, humains, matériels entre autres mis en œuvre en vue d'exercer une activité commerciale lucrative.

La société quant à elle est la structure juridique qui organise l'entreprise en vue de lui assurer une certaine pérennité et qui permet dans certains cas en fonction de la forme sociétaire choisie d'accéder à la vie juridique en tant qu'entité à part entière dotée de la personnalité morale. L'article 982 du code des obligations et des contrats⁹³ (DOC) définit la société comme étant « **un contrat par lequel deux ou plusieurs personnes mettant en commun leurs biens ou leur travail, ou tous les deux à la fois, en vue de partager le bénéfice qui pourrait en résulter.** »

Le législateur est allé à l'encontre de cette définition du contrat imposant la présence d'au moins deux contractants pour répondre à la demande importante des entrepreneurs et des praticiens et a mis en place des structures dotées de la personnalité morale à associé unique. Si à l'heure actuelle le Maroc n'a repris que la société à responsabilité limitée à associé unique (SARL), il existe en France également la société par actions simplifiée unipersonnelle (SASU) qui peut être un jour viendra grandir la famille des sociétés commerciales marocaines.

La visée de cet article étant d'essayer d'apporter de la manière la plus concise possible quelques éléments de comparaison entre les différentes structures commerciales marocaines afin d'orienter la sélection qui sera faite entre une forme d'entreprise plutôt qu'une autre. Il n'est pas question ici de faire une description approfondie de chaque structure évoquée. Certains points cruciaux ne seront pas abordés dans le texte écrit car repris dans un tableau récapitulatif qui est suffisamment clair et complet.

⁹⁰ <http://www.ompic.org.ma/fr/content/publications-ompic>.

⁹¹ En 2004, 40.144 entreprises personnes physiques ont été immatriculées contre 11.360 entreprises personnes morales.

⁹² En 2014, 30.523 entreprises physiques immatriculées contre 35.614 personnes morales.

⁹³ Dahir du 12 août 1913 formant code des obligations et des contrats.

Pour permettre d'aider les entrepreneurs dans leur prise de décision quant au choix du cadre juridique à donner à leur activité, il convient de déterminer quelles sont les options offertes par la législation d'une part et de tenter d'identifier succinctement les besoins auxquels elles répondent.

Comme cela a été évoqué rapidement le fort individualisme qui caractérise notre société voudrait que les entrepreneurs se dirigent plus facilement vers des structures unipersonnelles ou lorsqu'il s'agit de mettre en place une entreprise familiale vers les sociétés de personnes (I) qui leur permettent de garder un maximum de contrôle sur leur activité. Néanmoins lorsque ce besoin d'emprise sur leur « bien » personnel s'estompe, que *l'intuitus personae* n'est plus une priorité et que la volonté de récolter plus de fonds en vue d'accroître leur activité et de réaliser plus de profits ou d'étendre leur influence au niveau national voire international se fait sentir il ne fait aucun doute que seules les sociétés de capitaux peuvent répondre à ces objectifs (II).

I – Quand l'individualisme et la personne des associés prennent le dessus

Si d'un point de vue juridique de plus en plus de commerçants comprennent ou du moins se soumettent à l'obligation de se faire immatriculer au Registre du Commerce (RC) en vue d'exercer leur activité en toute légitimité, il n'en reste pas moins que certains individus sont encore méfiants quant à cette obligation de publicité imposée par le code de commerce (A), qui comme l'obligation de tenue d'une comptabilité à jour vise à permettre, entre autre, un maximum de transparence dans les relations entre cocontractants. Certaines personnes sembleraient uniquement voir, dans cette formalité pratique visant à mieux organiser et rendre plus transparentes les relations des commerçants avec leurs partenaires sociaux, une tentative sournoise de surveillance et contrôle de l'administration fiscale.

D'autres, moins réfractaires face à cette obligation, mais soucieux de protéger leur activité familiale, pour la plupart des cas, d'éventuelles intrusions font de leur côté le choix des structures à fort *intuitus personae* où la personne des associés a bien plus de valeur que les capitaux que pourraient potentiellement injecter des inconnus à leur activité (B).

Qu'il s'agisse des structures immatriculées ou non, les formes sociales évoquées dans cette première partie ont par nature toutes vocation à être utilisées dans le cadre d'activités familiales exploitées sous forme de petites, voire dans certains cas, moyennes entreprises.

A – Les sociétés non immatriculées

L'immatriculation au RC est l'étape qui donne concrètement vie à une société en la dotant de la personnalité morale faisant d'elle un sujet de droit détenteur de droits et d'obligations, et surtout possédant un patrimoine propre distinct de celui des individus qui sont à l'origine de sa création.

Il n'en reste pas moins qu'il existe certaines situations où les structures commerciales ne font pas l'objet de cette obligation de publicité et se trouvent donc dépourvues de la personnalité morale. Pour diverses raisons tel est le cas de la société créée de fait (SCF) (2) dont la naissance n'est pas intentionnelle, de la société en participation (SEP) (3) dont les partenaires veulent garder l'existence de leur collaboration secrète et de l'entreprise individuelle en raison du choix même de cette forme spécifique (1).

1 – Le choix de l'individualisme : L'entreprise individuelle

L'entreprise individuelle (EI) n'est pas une société, mais elle est mentionnée car il s'agit d'une forme très prisée par les entrepreneurs individuels et c'est dans la pratique le mode de fonctionnement le plus communément utilisé jusqu'à présent, comme nous le montrent les rapports d'activité de l'OMPIC.

Ce n'est que depuis 2010 que le nombre d'immatriculations de personnes morales a pris le dessus sur les immatriculations de personnes physiques⁹⁴. Mais l'écart entre les deux types de statuts n'est pas réellement important⁹⁵. L'entreprise individuelle reste la plus usitée par les entrepreneurs parce qu'elle présente aux premiers abords de nombreux avantages.

Caractéristiques essentielles : une création facilitée

Exercer son activité en tant qu'entrepreneur individuel est des plus simple, **le formalisme est ici réduit à son minimum et deux inscriptions primordiales** doivent être faites :

⁹⁴ En 2010 : 28.101 immatriculations de personnes physiques contre 28.573 de personnes morales.

⁹⁵ En 2015 : 32.472 immatriculations de personnes physiques et 36.644 pour les personnes morales.

- La première auprès de l'administration des impôts pour permettre à l'entreprise d'obtenir son identifiant à **la taxe professionnelle**⁹⁶.

- La deuxième est **une immatriculation au registre du commerce** faite par le commerçant, à ne pas confondre avec l'immatriculation qui est faite par les sociétés commerciale, car cette immatriculation du commerçant ne fait pas de son entreprise une personne morale, il s'agit uniquement d'une mesure de publicité dans le cadre du principe de transparence des relations commerciales. C'est la raison pour laquelle cette entreprise est classée parmi les sociétés non immatriculées, car ici c'est le commerçant qui fait l'objet de l'immatriculation et non sa structure.

Financièrement **aucun capital initial n'est nécessaire**, même si cela peut s'avérer problématique en cas de difficultés financières entre autre.

L'acceptation du risque

Si sa création est facilitée en cours d'exercice son fonctionnement n'en reste pas moins incertain et risqué pour l'entrepreneur. Dépourvue de personnalité juridique, elle ne dispose pas d'un patrimoine qui lui est propre. **C'est l'entrepreneur qui est responsable, indéfiniment, des dettes de l'entreprise sur son patrimoine personnel.** Ce qui peut s'avérer extrêmement risqué pour le commerçant et sa famille. Est alors préconisé le choix du régime matrimonial de la séparation de biens pour permettre de préserver notamment la demeure familiale et les autres biens qui ne sont pas utilisés pour l'exploitation de l'activité. Mais cette sécurité n'est que relative en ce qu'il peut arriver que le conjoint non commerçant cautionne son partenaire commerçant et ce sont ainsi tous les biens de la famille qui sont soumis aux aléas de l'activité de l'entreprise.

L'intérêt de l'entreprise individuelle

Malgré le risque qu'elle présente l'EI n'en reste pas moins fréquemment utilisée par les entrepreneurs qui craignent toute association et qui n'envisagent pas d'exercer leur activité autrement que seuls. En effet l'entrepreneur individuel est seul maître à bord de son navire. Il prend seul ses décisions et n'a de comptes à rendre à personne.

Mais il ne s'agit que d'entreprises de petite envergure qualifiées à juste titre « d'entreprises de subsistance » en comparaison aux sociétés de capitaux qualifiées quant à elles « d'entreprises de croissance »⁹⁷.

Fiscalement parlant l'entreprise en elle-même n'est pas soumise à l'impôt, c'est à l'entrepreneur d'intégrer dans sa déclaration d'impôts sur le revenu les bénéfices résultants de son activité.

Une mise en garde doit être faite concernant l'EI qui est une structure bien plus fragile que ne l'est une société. En ce qu'elle ne peut pas assurer la pérennité de l'activité en raison de son inexistence en tant que personne juridique, mais aussi surtout en raison des faibles capitaux initiaux généralement investis dans ce type de structure. Après tout ne dit-on pas à juste titre que l'union fait la force ? Plus les fondateurs seront nombreux à investir plus le capital social de départ sera important. Mais les entrepreneurs réfractaires aux investisseurs extérieurs, ou souhaitant monter une entreprise familiale par exemple pourront toujours se diriger vers les sociétés de personnes où prime *l'intuitus personae*.

Il arrive néanmoins que dans certaines situations les participants à une société ne se rendent même pas compte d'agir en qualité d'associés.

2 – La collaboration inconsciente : la société créée de fait

Caractéristiques essentielles

La société créée de fait (SCF) est une « société qualifiée *a posteriori*, dont les associés n'ont pas exprimé la volonté et parfois même n'ont pas conscience, de se comporter en fait comme de véritables associés⁹⁸ ».

Il ressort de cette définition qu'il s'agit d'une société inconsciente de son existence. Si les partenaires personnes physiques ont participé à une œuvre commune comme des associés, ils n'ont pas voulu consciemment créer une société.

De **création jurisprudentielle** cette société qui a vocation à n'être mise à jour qu'au moment de sa disparition a pour but de permettre de régler les litiges nés de son existence et d'encadrer sa disparition.

⁹⁶ Anciennement patente.

⁹⁷ M.Coizian, A. Viandier et F. Deboissy, Droit des sociétés, Litec 28^{ème} édition 2015, N°26.

⁹⁸ Dictionnaire de droit des affaires, Ellipses, 2007, p. 475.

Distinction avec la société de fait

Il faut bien faire la distinction entre la SCF qui est « une société qui s'ignore⁹⁹ » et la **société de fait** qui est une « technique qui permet de prendre en compte l'existence ou l'activité d'une société dotée de la personnalité morale, dissoute ou annulée¹⁰⁰ ». Il s'agit donc d'une société commerciale qui a été dotée de la personnalité morale suite à son immatriculation et qui a exercé son activité, mais qui a été annulée en raison d'un vice de constitution.

La Cour d'Appel de Casablanca rappelle à ce titre que « s'il a été jugé qu'une société de capitaux est nulle pour inobservation des dispositions de l'article 4 du dahir de 1922, relatif aux sociétés par actions, l'une des conséquences de ce jugement est qu'il en fait une société de fait¹⁰¹. »

Cette fiction juridique a néanmoins perdu tout son intérêt à l'heure actuelle. En effet si elle avait été conçue par la jurisprudence française c'était pour éviter les effets de la rétroactivité qui pourraient s'appliquer aux engagements et actes pris par les sociétés ainsi annulées, or une loi de 1966 est venue poser le principe de la non-rétroactivité de la nullité de la société pour mettre fin à cette problématique. Principe qui a été repris dans la législation marocaine et que l'on retrouve à l'article 346 de la loi 17-95 relative aux sociétés anonymes¹⁰² et qui dispose que « lorsque la nullité de la société est prononcée celle-ci se trouve de plein droit dissoute sans rétroactivité et il est procédé à sa liquidation ». Ce texte par renvoi s'applique aux autres sociétés commerciales.

Absence de formalisme

La SCF se caractérise principalement par l'**absence totale de formalisme dans sa constitution**. Les partenaires agissant en qualité d'associés sans en avoir réellement l'intention il n'y a donc pas de contrat de société établi, ni d'immatriculation, en conséquence de quoi la SCF n'a pas la personnalité morale.

En fait l'existence de cette société, qui impose par nature l'existence d'au moins 2 partenaires, n'est révélée qu'à partir du moment où les relations entre les partenaires deviennent conflictuelles ou qu'un créancier souhaite être désintéressé. Il devient alors intéressant pour eux de prouver l'existence d'une SCF afin d'en obtenir la liquidation si l'on peut dire, il ne s'agit bien entendu pas là d'une liquidation au sens de celle préconisée dans le règlement des difficultés de l'entreprise dans le code de commerce. Pour la simple raison que la SCF n'ayant jamais eu la personnalité morale, et n'ayant pas de patrimoine qui lui est propre, elle ne peut donc faire l'objet de poursuites judiciaires, ni faire l'objet d'une procédure collective.

Conditions de preuve de l'existence d'une SCF

Le juge pour parvenir à déterminer s'il y a ou non une SCF devra s'assurer de l'existence des **3 éléments constitutifs du contrat de société** à savoir, **l'existence d'apports, le partage des résultats** qu'il s'agisse de pertes ou bénéfices et **l'affectio societatis**. L'apparence d'une SCF s'apprécie globalement, indépendamment de l'existence apparente de chacun de ces 3 éléments¹⁰³.

Régime juridique

Une fois l'existence de cette société reconnue par le juge la question se pose du régime auquel elle sera soumise. Si la législation française soumet cette société au même régime que la société en participation¹⁰⁴ (SEP), les auteurs nationaux quant à eux la soumettent plus volontiers au régime de la société en nom collectif (SNC). Ce qui somme toute est logique et suit parfaitement le même principe que le droit français en ce sens que l'article 88 de la loi 5-96¹⁰⁵ sur la SEP en son dernier alinéa précise que **la société en participation peut être une SCF**, en conséquence de quoi on peut légitimement déduire que si l'on se trouve en présence d'une SCF on peut parfaitement lui appliquer le régime de la SEP. Néanmoins la SEP elle-même, lorsqu'elle est commerciale, est soumise en vertu de l'article 89 de la loi précitée, au régime de la SNC.

Ce qui aura pour conséquence fâcheuse pour les associés de se retrouver **solidairement et indéfiniment responsables** des dettes de la société.

De l'intérêt de cette fiction juridique au Maroc

⁹⁹ M.Coizan, A. Viandier, Droit des sociétés, Litec, 11^{ème} édition 1998, p. 512.

¹⁰⁰ D. Vidal, Droit des sociétés, LGDJ, 6^{ème} édition 2008, p. 422.

¹⁰¹ C.A.C., 10-XIII-1985, G.T.M., n.s., 1986, n° 45, p. 18.

¹⁰² Dahir n° 1-96-124 du 30 août 1996 portant promulgation de la loi n° 17-95 relative aux sociétés anonymes.

¹⁰³ Civ. 1^{ère}, 13 nov. 1980. D. 1981. 541, note Calais-Auloy p. 2165.

¹⁰⁴ Article 1873 du code civil « Les dispositions du présent chapitre (relatif à la SEP) sont applicables aux sociétés créées de fait ».

¹⁰⁵ Dahir n° 1-97-49 du 13 février 1997 portant promulgation de la loi n° 5-96 sur la société en nom collectif, la société en commandite simple, la société en commandite par actions, la société à responsabilité limitée et la société en participation.

On peut se demander quel est au final l'intérêt de cette fiction juridique au Maroc étant donné qu'elle est surtout utilisée en France pour liquider les sociétés ainsi créées entre « concubins », le concubinage étant tout bonnement interdit au Maroc. Entre époux plus rarement où la préférence revient à **la théorie de l'enrichissement sans cause** pour régler cette situation.

Certains pourraient arguer qu'il s'agit là d'une structure souple et discrète utilisable entre membres d'une famille ou d'amis proches, ce qui est le cas. Mais le simple fait que ces individus recherchent particulièrement ces qualités, c'est qu'ils ont donc la volonté d'agir en associés en toute connaissance de cause et à partir du moment où l'élément intentionnel est présent on parlera plus volontiers de SEP.

3 – Le secret : la société en participation

En droit français ce qui distingue la SEP de la SCF c'est **l'élément intentionnel** ! Quand dans la première les partenaires agissent en tant que tels mais souhaitent que leur partenariat reste secret, dans la seconde les « associés inconscients » si l'on peut présenter ainsi les choses agissent en tant que tels mais sans avoir eu l'intention de se constituer en société. On peut légitimement se demander quelle a donc été la volonté du législateur en insérant dans l'article 88¹⁰⁶ ce dernier alinéa qui vient en quelque sorte dénaturer la SEP et qui peut ainsi créer une confusion entre les deux types de sociétés qui sont pourtant techniquement distincts.

Caractéristiques essentielles

Les amateurs de discrétion et de souplesse organisationnelle ne pourront qu'être séduits par la SEP, qui tout comme la SCF est dépourvue de formalisme institutionnel. Pouvant être constituée entre des personnes physiques ou morales (au moins deux intervenants) cette société ne faisant pas l'objet d'une immatriculation au RC avec toutes les conséquences que cela emporte, à savoir qu'elle ne sera pas dotée de la personnalité morale et donc dépourvue de patrimoine propre.

Les apports restent la propriété des associés qui les ont fait, néanmoins ils peuvent décider de mettre en indivision certains de leurs apports. La mise en indivision des apports ne va pas sans problèmes. En effet les associés devront être vigilants s'ils décident de mettre certains de leurs apports en indivision, il leur sera impossible de demander le partage des biens concernés en cours de vie de la SEP. Et même si la société venait à être dissoute ces biens resteraient en indivision. Le choix de la mise en indivision de biens est une option à bien méditer.

A noter à ce sujet que **la SEP est une société dont on ne peut pas s'échapper facilement**, quitter la société revient à signifier l'arrêt de mort de cette dernière!

Par essence la SEP est **destinée à être occulte** mais plus rien ne s'oppose à ce qu'elle exerce son activité de manière ostensible. Désormais la SEP qui exercerait son activité de manière ostensible n'est plus vouée à disparaître.

La responsabilité des associés envers les tiers

Si son existence peut-être prouvée par tous les moyens le fait qu'elle soit occulte ou ostensible entraînera des conséquences différentes sur la responsabilité des associés envers les tiers.

Lorsque la société est occulte chaque associé qui agit le fait en son nom propre, aussi les actes réalisés n'engagent, indéfiniment, que l'associé qui les a réalisés.

En revanche si la société est ostensible alors le tiers ayant intérêt pourra agir à l'encontre de tous les associés dévoilés qui seront alors tenus indéfiniment et solidairement comme le seraient des associés en nom. A titre de rappel, il n'y a solidarité que s'il s'agit d'une SEP dont l'activité est commerciale, si son activité est civile alors la responsabilité sera conjointe à moins que les associés ne prennent la peine de préciser dans leur contrat social qu'elle sera solidaire.

Les rapports des associés entre eux

¹⁰⁶ Article 88 de la loi 5-96 « La société en participation n'existe que dans les rapports entre associés et n'est pas destinée à être connue des tiers.

Elle n'a pas la personnalité morale.

Elle n'est pas soumise ni à l'immatriculation, ni à aucune formalité de publicité et son existence peut être prouvée par tous les moyens.

Elle peut être créée de fait. »

Le principe ici est la libre organisation interne. Néanmoins le législateur reste prévoyant en précisant qu'en l'absence de dispositions spécifiques à ce sujet dans les statuts, en cas de litige, les associés se verront appliquer les dispositions relatives aux sociétés en nom collectives (SNC) concernant leurs rapports entre eux.

Tous les associés sont censés avoir la qualité de gérant, mais rien ne les empêche de n'en désigner qu'un seul qu'il s'agisse d'un des associés ou d'un professionnel choisi à cet effet. Il pourra être désigné par l'acte constitutif de la société ou par acte ultérieur ce qui aura des conséquences sur sa révocation.

De l'intérêt de la société

La SEP même si la loi 5-96 ne lui consacre que 4 articles est empreinte d'une **grande liberté contractuelle** permettant aux associés de s'organiser librement à condition de respecter quelques règles impératives.

Cette société offre aux associés la possibilité d'agir dans la plus grande **discrétion** s'ils ne souhaitent pas que leurs activités soient exposées au public. Cette forme conviendra parfaitement aux sociétés qui souhaiteraient réunir leurs compétences respectives. D'ailleurs cette pratique est utilisée dans le cadre des marchés publics lorsqu'une société à elle seule ne se sent pas de taille à faire face à un marché. Les sociétés ont alors grâce à la SEP la possibilité de s'unir secrètement pour réaliser ensemble les prestations qui font l'objet de l'appel d'offre. Tout en évitant la lourdeur des formalités de création d'une société et les frais qui s'ensuivent.

Cette structure peut s'avérer très intéressante notamment pour réaliser des opérations ponctuelles, ou pour permettre à des sociétés souhaitant collaborer sur un projet spécifique de s'unir temporairement.

Malgré l'absence de formalisme dans sa constitution et son absence de personnalité morale, elle n'en reste pas moins une société à part entière qui devrait être fondée idéalement sur un contrat, même si la forme écrite n'est pas imposée, pour permettre aux associés de régler dans les meilleures conditions les litiges qui pourraient survenir.

Habituellement la SEP est classée parmi les sociétés de personnes dans lesquelles la considération de la personne des associés joue un rôle primordial. C'est pour cela qu'il s'agit en général de structures familiales ou créées entre personnes qui se connaissent bien et surtout qui se font confiance.

B – Les sociétés de personnes immatriculées

Il existe deux sociétés de personnes immatriculées à risques illimités, la SNC (1) et la société en commandite simple (2). Une troisième société revêtant un caractère mixte sera évoquée, la société à responsabilité limitée (3), même si l'*intuitus personae* y joue un rôle moins prépondérant que dans les autres sociétés de personnes.

1 – La société en nom collectif entre risque et prévoyance

La SNC revêt un intérêt tout particulier en ce qu'il s'agit d'une des premières structures mise en place et les plus utilisées. Néanmoins depuis les années 2000 cette forme sociétaire est de moins en moins choisie par les entrepreneurs. De plus réglementée par la loi 5-96 elle sert de base juridique aux autres sociétés réglementées par la même loi qui opère par renvoi aux articles qui y sont relatifs.

Caractéristiques essentielles

De toutes les sociétés commerciales la SNC est **la plus hermétique, l'*intuitus personae* y est le plus exacerbé.** On ne peut y entrer ou en sortir sans une décision unanime des associés. Deux des principaux inconvénients à choisir cette structure sont d'ailleurs la difficulté pour un associé de quitter cette société et son formalisme de fonctionnement trop rigide en ce que toutes les décisions majeures doivent être prises à l'unanimité des associés ce qui peut occasionner des blocages en cas de désaccord entre ces derniers.

Les associés d'une SNC ont, en vertu de la loi¹⁰⁷, tous la qualité de commerçant. Autrement dit ne peuvent être associés d'une SNC que les personnes ayant la capacité d'accéder à la qualité de commerçant. Sont donc techniquement exclus les mineurs même émancipés, les incapables et les individus frappés d'une interdiction d'exercer le commerce. Il en va de même pour les sociétés civiles qui en raison de leur objet ne peuvent en aucun cas être associées d'une SNC.

¹⁰⁷ Article 3 de la loi 5-96.

Droit à l'information de l'associé et contrôle de la SNC

Plusieurs cas de figure se posent dans la gestion de la SNC, il peut y avoir plusieurs gérants ou un gérant unique. Le gérant peut-être associé ou non, personne physique ou morale, désigné dans les statuts ou par acte extra-statutaire.

Sa qualité et son mode de désignation entraîneront des conséquences différentes sur les modalités de sa révocation qui dans tous les cas doit être motivée sous peine de devoir verser des dommages et intérêts au gérant évincé sans juste motif conformément à l'article 13 *in fine* de la loi 5-96.

A supposer même que le gérant soit une personne extérieure à la société, ce qui doit être rarissime eu égard à la nature fermée de cette société, les dispositions sur la SNC même si elles sont peu nombreuses sont, sur ce point précis, très spécifiques et permettent aux associés non impliqués dans la gérance de garder le contrôle sur leur société grâce notamment au **droit à l'information** qui leur est conféré.

Mise en garde sur l'organisation de la gérance

Il est extrêmement important dans le cadre de la gestion de la SNC, surtout si le gérant n'est pas associé, de faire en sorte d'une part de bien délimiter les pouvoirs du gérant et d'autre part de parfaitement déterminer **l'objet social** de la société étant donné que les clauses statutaires limitant les pouvoirs du gérant sont inopposables aux tiers. En l'espèce l'article 8 en son alinéa 1^{er} dispose que « dans les rapports avec les tiers, le gérant engage la société par les actes entrant dans l'objet social. »

Il serait fâcheux voire dramatique que les associés voient leur responsabilité engagée par les actes d'un gérant non associé avec toutes les conséquences que cela emporte en raison de leur manque de prévoyance et de précision.

Nature juridique de l'obligation à la dette sociale de l'associé

Les associés sont tenus **indéfiniment** et **solidairement** des dettes de la société sur leurs biens propres¹⁰⁸. La responsabilité indéfinie implique que les associés répondent des dettes de la société au delà du montant de leur apport.

Si le second alinéa de l'article 3 essaie de faire de la responsabilité des associés une obligation subsidiaire¹⁰⁹ en imposant aux créanciers la mise en demeure de la société par acte extrajudiciaire avant de pouvoir se retourner contre les associés, cela ne constitue en rien une garantie pour les partenaires sachant que peu importe que la société ne puisse pas ou ne veuille pas payer ses dettes, le créancier pourra au final après mise en demeure restée vaine agir contre les associés.

Plus exactement le créancier pourra agir indifféremment contre n'importe lequel des associés en paiement de la totalité de la dette. A charge pour ce dernier de se retourner contre ses co-associés en récupération des sommes indûment payées.

Ce mode de responsabilité fait de la SNC une structure très dangereuse pour les associés.

Risque d'instabilité

Par principe la SNC prend fin au décès de l'un des associés¹¹⁰ en conséquence de quoi la pérennité de l'activité est mise en péril.

La SNC est censée également être dissoute, conformément à l'article 18 de la loi 5-96, en cas de mesure prise à l'encontre de l'un des associés entraînant sa liquidation judiciaire ou arrêtant un plan de cession totale s'il s'agit d'une personne morale ou une déchéance commerciale ou une incapacité s'il s'agit d'une personne physique.

Néanmoins la SNC reste une structure où tout est question de prévoyance et les associés peuvent parfaitement prévoir dans les statuts sa continuité malgré ces événements.

L'intérêt de la structure

Il revient aux associés dans cette structure hermétique de bien prévoir tous les incidents qui pourraient atteindre leur activité afin de s'éviter des déconvenues. La forte liberté contractuelle dont est empreinte la SNC est un

¹⁰⁸ Article 3 de la loi 5-96.

¹⁰⁹ M.Coizian, A. Viandier et F. Deboissy, Droit des sociétés, Litec 28^{ème} édition 2015, N°1214.

¹¹⁰ Article 17 de la loi 5-96.

atout en or pour qui saura l'exploiter et aura en parallèle la sagesse de s'entourer de partenaires de confiance et surtout solvables.

Certains auteurs s'accordent à dire que cette forme sociétaire convient « aux petites exploitations, constituées entre des personnes physiques qui acceptent de courir des risques et de se consacrer activement à l'entreprise commune »¹¹¹. S'il s'agit effectivement d'une forme sociétaire très utilisée par les entreprises familiales il ne faut cependant pas minimiser le potentiel de cette structure. La SNC étant dotée d'une très grande souplesse statutaire cela en fait à ce titre un choix très intéressant dans la constitution de groupes de sociétés lui octroyant le rôle de société mère chapeautant les filiales du groupe¹¹².

2 – La société en commandite simple

Caractéristiques essentielles

La société en commandite simple (SCS) est assez originale et ingénieuse si elle est replacée dans son contexte. Structure issue du Moyen Âge pour répondre à des besoins spécifiques de l'époque, elle permettait de concilier au sein d'une entité unique des intérêts et volontés distincts en regroupant en son sein deux sortes d'associés, les commandités et les commanditaires.

Le commandité d'une part qui assume la gestion de la SCS et les risques de l'activité comme c'est le cas pour les associés en nom par une responsabilité indéfinie et solidaire.

Le commanditaire d'autre part qui joue le rôle de bailleur de fonds, délibérément écarté de la gestion de la SCS, par commodité ou par nécessité selon le cas, n'est quant à lui responsable des dettes sociales qu'à hauteur de son apport comme c'est le cas dans les sociétés de capitaux.

Soumise au régime de la SNC elle n'est cependant pas aussi hermétique que cette dernière. Si la loi 5-96 en son article 27 pose le principe de l'unanimité pour autoriser la cession de parts sociales, il est prévu à l'alinéa suivant une dérogation à cette règle. Mais rien n'empêche les associés s'ils le souhaitent de verrouiller l'accès à leur société en insérant une clause d'inaliénabilité dans les statuts.

L'originalité de la dualité

Société dualiste, les associés de la SNC sont soumis à des régimes de responsabilité différents, celui des associés en nom pour les commandités et celui des associés d'une SARL ou d'une SA pour les commanditaires.

Les associés commandités sont en charge de la gestion de la société alors que pour les associés commanditaires la règle est celle de la non immixtion dans la gestion externe de la société ce en vertu de l'article 25 de la loi 5-96. Un commanditaire n'a ainsi pas le droit de réaliser des actes de gestion engageant la société vis à vis des tiers. S'il venait à contrevenir à cette interdiction il pourrait être tenu solidairement avec les associés commandités des conséquences qui résulteraient de cet acte prohibé. S'il s'avère que cette immixtion est habituelle alors le commanditaire serait tenu de l'ensemble des dettes sociales au même titre que les associés commandités. Il perdrait ainsi toute la sécurité que lui procure son statut de commanditaire.

L'intérêt de la structure

Particulièrement prisée sous l'Ancien Régime, elle permettait de mettre en relation des **commerçants** désargentés d'une part (les commandités ayant la qualité de commerçant) prêts à prendre des risques dans leur activité et des **bailleurs de fonds** d'autre part (les commanditaires) qui disposent des moyens nécessaires pour l'exercice de cette activité commerciale à laquelle ils ne peuvent pas se livrer personnellement à cause de leur position sociale ou d'une incompatibilité. De plus en raison de la prohibition des prêts à intérêts par l'Eglise Catholique cette forme dualiste était LA solution pour permettre à des individus qui se font confiance et se choisissent personnellement de collaborer à une entreprise commune tout en y trouvant chacun son compte¹¹³.

Les rares situations où l'on peut encore croiser des SCS concernent l'application de l'article 17 de la loi 5-96 relativement à la SNC qui veut qu'en cas de décès d'un des associés et de continuation de la SNC avec un ou plusieurs héritiers mineurs, la société doit alors être transformée en SCS au sein de laquelle le ou les héritiers mineurs auront la qualité d'associé(s) commanditaire(s).

¹¹¹ M. Motik, Le droit marocain des sociétés commerciales, Imp. El Maarif El Jadida, 2005, p.52.

¹¹² M.Coizian, A. Viandier et F. Deboissy, Droit des sociétés, Litec 23^{ème} édition 2010, N°1149.

¹¹³ P. Merle, Droit commercial, Sociétés commerciales, Précis Dalloz 12^{ème} édition, N° 162.

Si cette structure a perdu tout son attrait c'est suite à la création d'une autre société permettant de mettre en place une collaboration mais tout en limitant la responsabilité de tous les associés à savoir la société à responsabilité limitée (SARL).

3 – La mixité : la société à responsabilité limitée

Caractéristiques essentielles communes à la SARL « pluripersonnelle » et « unipersonnelle »

La SARL est la forme sociale la plus utilisée au Maroc depuis son introduction dans le droit marocain en 1926.

La SARL est une société hybride en ce qu'elle tient à la fois des sociétés de personnes et des sociétés de capitaux avec comme modèles types la SNC et la SA.

De la SA elle hérite d'une réglementation tatillonne laissant très peu de liberté contractuelle aux associés, leur marge de manœuvre étant limitée aux options offertes par les 43 dispositions réglementant cette société. La responsabilité des associés est limitée aux apports comme dans les sociétés de capitaux. En raison de cette responsabilité limitée le législateur interdit expressément le recours à cette forme sociale à certaines activités¹¹⁴. Depuis la réforme de 2011¹¹⁵, aucun capital social minimum n'est imposé. Les associés ne sont pas commerçants comme dans les sociétés de personnes, ils échappent aux conséquences lourdes liées à cette qualité.

De la SNC, la SARL hérite dans une moindre mesure de son *intuitus personae* notamment dans la structure pluripersonnelle où le nombre de participants est limité à 50 qui en général se connaissent et se font mutuellement confiance ce qui diffère de la SA où la personne des associés est indifférente et où ce qui compte ce n'est pas l'individu mais les fonds qu'il injecte dans la société.

Si cette structure est très proche de la SNC dans ses modalités de cession de parts sociales, elle n'a pas son caractère hermétique. Il n'est pas question ici de garder les associés prisonniers de leurs parts ou de risquer la dissolution de la société en cas de départ de l'un d'entre eux.

La SARLAU ou l'individualisme à responsabilité limitée

Le législateur est enfin venu répondre à une demande longtemps exprimée par les praticiens et commerçants visant à permettre l'exercice par un entrepreneur d'une activité commerciale sous une forme sociale individuelle tout en limitant sa responsabilité d'associé unique, mais surtout en dotant sa société d'un patrimoine qui lui est propre, distinct de celui de l'associé. Chose qui n'est pas possible avec l'EI où patrimoine de l'entrepreneur et de l'entreprise sont confondus en raison de la théorie de l'unicité du patrimoine. L'EI n'étant pas une personne morale, la législation marocaine ne reconnaît pas la possibilité pour une personne physique de créer un patrimoine d'affectation distinct du sien dédié à son activité professionnelle.

La SARLAU est une innovation calquée sur le droit français par laquelle le législateur contrevient au principe même du contrat posé par l'article 982 du DOC et qui impose la présence d'au moins deux individus pour que la société contractuelle soit valablement formée. D'ailleurs depuis sa création¹¹⁶ elle est bien parti pour détrôner l'EI, de plus le nombre de créations de SARLAU est venu s'aligner sur celui des SARL traditionnelles.

Il est à noter que dans cette société, l'associé unique peut aussi bien être une personne physique que morale. Mais il ne peut en aucun cas s'agir d'une autre SARLAU¹¹⁷.

Cependant malgré son succès indéniable le mode de fonctionnement de la SARLAU est plus lourd que celui de l'EI. L'associé unique est obligé de passer par les mêmes procédures décisionnelles et le formalisme imposés à la SARL car son fonctionnement et sa constitution sont les mêmes que ceux de la SARL à la différence près que toutes les décisions d'assemblées sont prises par l'associé unique.

De plus en tant que société à proprement parler nous sommes loin ici de la comptabilité simplifiée prévue dans l'EI. La SARL doit avoir une comptabilité tenue en bonne et due forme. Le gérant qui passerait outre cette obligation pourrait voir sa responsabilité engagée pour faute de gestion. Il en va de même fiscalement parlant la SARLAU est soumise à l'IS contrairement à l'EI qui est soumise à l'IR.

¹¹⁴ Article 44 al 2 loi 5-96 « Les sociétés de banque, de crédit, d'investissement, d'assurance, de capitalisation et d'épargne ne peuvent adopter la forme de société à responsabilité limitée. ».

¹¹⁵ Loi n°24-10 promulguée par le dahir n°1-11-39 du 02/06/2011, BO n°5956bis du 30/06/2011.

¹¹⁶ La SARLAU a été introduite dans la législation marocaine en 1997 par la loi 5-96.

¹¹⁷ Article 49 de la loi 5-96.

Une limitation de responsabilité illusoire ?

On peut se demander au regard des évolutions récentes si la responsabilité des associés est réellement limitée à leur mise. En effet la classification de la SARL devient de plus en plus délicate depuis la réforme de 2011 supprimant tout capital social minimum, elle s'éloigne de plus en plus des sociétés de capitaux pour se rapprocher des sociétés de personnes et de l'insécurité qui les caractérise.

L'absence de capital social pousse, dans la pratique, les créanciers à réclamer aux associés ou au gérant plus de garanties sur leurs biens propres. Leur situation devient alors aussi risquée que celle des associés en nom ou de l'entrepreneur individuel.

La situation est encore plus risquée pour le gérant associé qui peut voir sa responsabilité engagée en cas de faute de gestion.

Cette forme sociale d'ailleurs comporte, en plus des sanctions communes à toutes les sociétés de la loi 5-96, une partie exclusivement réservée aux sanctions pénales consacrées aux gérants de la SARL. Ce qui la rapproche de la SA qui elle aussi foisonne de sanctions à l'encontre de ses dirigeants.

L'intérêt de la structure

La SARL « traditionnelle » est la structure idéale pour l'exploitation d'activités familiales dans le cadre d'une petite ou moyenne entreprise mais en ayant l'avantage, contrairement aux sociétés de personnes vues précédemment, de limiter la responsabilité des associés à leurs apports.

La SARL unipersonnelle, adaptée aux très petites ou petites entreprises ou comme élément d'organisation des groupes de sociétés, est une structure concurrencée en France par la SASU qui n'existe pas « encore ? » dans le système marocain.

Toutes deux peuvent être utilisées dans les groupes de sociétés en tant que filiales même si la SAS (et la SASU en France) semblent faire de meilleurs choix pour ce rôle.

II – Quand le besoin de pouvoir et de capitaux s'impose :

Dans un souci d'adaptation à la conjoncture économique actuelle, où la concurrence est rude d'un point de vue aussi bien national qu'international, les sociétés de capitaux se démarquent et font des outils de choix pour organiser les activités de grande envergure nécessitant une levée de fonds souvent très importante(I). Cependant dans la pratique il s'agit là de structures auxquelles il est très peu fait recours. Ce décalage important entre l'intérêt théorique de chaque société et leur utilisation dans la pratique ne fait que renforcer l'idée selon laquelle les entrepreneurs ne doivent pas négliger la possibilité de se faire conseiller par un professionnel du droit au moment de la création de leur société (II).

A – Les sociétés de capitaux

1 – La société anonyme

Caractéristiques essentielles

Première société commerciale par la forme, quelque soit la nature de son activité, à avoir fait l'objet d'une codification au Maroc sous le Protectorat. Si à une époque ne lui étaient consacrés que deux articles¹¹⁸, une loi composée de 424 articles lui est exclusivement réservée désormais¹¹⁹. Le législateur qui s'est adonné à un recopiage conséquent de la législation française relative à la SA a abouti à une codification minutieuse en la matière. Mais là où le droit français n'a eu de cesse d'évoluer au fil des ans on ne peut que regretter le caractère figé du droit marocain en la matière qui n'a que très rarement été réformé afin de s'adapter à la conjoncture économique, aux évolutions et besoins du monde des affaires.

La SA est une structure rigide, soumise à de nombreuses dispositions impératives qui laissent peu de place à la liberté contractuelle. En conséquence de quoi cette structure semble peu adaptée aux montages juridico-financiers prisés par les praticiens en droit des affaires. Elle n'en reste pas moins la forme sociale la plus répandue après les SARL unipersonnelles et pluripersonnelles.

¹¹⁸ Articles 50 et 51 du dahir du 12 août 1913 formant code de commerce.

¹¹⁹ Dahir n° 1-96-124 du 30 août 1996 portant promulgation de la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes.

Société de capitaux par excellence on y retrouve les trois caractéristiques de base de ce type de société. A savoir que les associés n'ont pas la qualité de commerçant du fait de leur appartenance à cette structure, leur obligation face aux dettes sociales est limitée à leur apport et enfin leurs « droits sociaux » prenant la forme d'actions et d'obligations sont librement cessibles. Dans la SA la personne des associés importe peu, pas d'*intuitus personae* ici, ce qui compte ce sont les fonds qu'ils injectent dans la société. D'ailleurs Didier Martin les qualifie à juste titre de bailleurs de fonds, surtout concernant les actionnaires obligataires¹²⁰.

La question des pactes d'actionnaires

Du fait de sa réglementation pointilleuse la marge de manœuvre des associés lors de la rédaction des statuts reste limitée. Toute l'organisation de la société est prévue par la loi très détaillée qui offre certains choix notamment sur la forme des organes de direction à savoir SA à Conseil d'Administration ou SA à Directoire et Conseil de Surveillance. Quasiment tous les articles proposent aux fondateurs lors de la création de leur société et la rédaction de leurs statuts de faire un choix entre deux ou plusieurs possibilités prédéterminées. Il est donc ici exclu de rajouter dans les statuts une occurrence qui ne serait pas avancée par la loi.

Pour palier à cette rigidité, il est fait recours aux conventions extra-statutaires, qualifiées en l'espèce de « pactes d'actionnaires ».

Ces pactes d'actionnaires, qui sur le fond ne changent en rien le fonctionnement de base de la SA tel que prévu par la loi, vont permettre aux actionnaires de parachever en quelque sorte l'organisation sociale de leur société.

Ils sont expressément autorisés par l'article 11 de la loi 17-95 qui dispose que « les pactes entre actionnaires doivent être constatés par écrit ». La législation sur la SA n'en dit pas plus et une seule autre allusion est faite à ces pactes sous la qualification de « conventions entre actionnaires ou entre actionnaires et des tiers » relativement aux conditions de cession des droits sociaux¹²¹.

Les inconvénients qui découlent de ces accords sont dus à l'absence de réglementation spécifique de ces pactes qui sont le fruit de la pratique.

Deux problèmes se posent en ce qui concerne ces conventions à savoir la question de leur validité et celle de leur efficacité.

- **Sur la validité** : il apparaît au regard de la jurisprudence française que pour être valable un pacte d'actionnaire doit respecter 3 points. **Etre conforme aux règles d'ordre public, respecter les stipulations impératives des statuts et préserver l'intérêt social de la société.** C'est donc au cas par cas au regard de ces notions troubles que la justice devra se prononcer sur la validité d'un pacte. Yves Guyon estimait qu'en raison du caractère évolutif de la jurisprudence, « la validité de la plupart des stipulations extra-statutaires est sujette à discussion »¹²².
- **Sur l'efficacité** : ces pactes sont des conventions signées par plusieurs actionnaires, ils ne sont pas nécessairement signés par tous les actionnaires. S'agissant de contrats ils sont donc soumis au principe de l'effet relatif des contrats tel que posé par l'article 228 du DOC. En conséquence de quoi ces conventions n'ont d'effets que sur les actionnaires signataires et non sur les autres. En vertu du même article elles sont inopposables aux tiers. Et n'étant pas incluses dans les statuts, elles n'engagent pas les futurs actionnaires de la société. *De facto* ces conventions entre actionnaires n'engageront que leurs signataires à l'égard desquels elles tiennent lieu de loi conformément à l'article 230 du DOC.

Malgré tout, cela ne rend pas ces actes efficaces pour autant, car en général ils contiennent des obligations de faire et de ne pas faire, qui en vertu des articles 261 et 262 du DOC, en cas d'inexécution, se résolvent en dommages et intérêts. Sanction qui est loin d'être dissuasive et qui n'entraîne pas la nullité du pacte faute d'exécution.

Intérêt de la structure

Adaptée à l'activité des grandes entreprises, avec un minimum de 5 associés et des valeurs mobilières librement négociables, elle présente le grand avantage de pouvoir faire appel public à l'épargne (APE) sous certaines conditions. Ce qui lui permet de drainer des fonds très importants en vue d'accomplir son objet social et de développer son activité. Mais cela ne va pas sans inconvénients avec une structure où très peu de liberté est accordée aux associés. Un système hiérarchisé de fonctionnement des organes de gestion très lourd à mettre en œuvre avec l'instauration d'une institution indépendante de contrôle (le commissaire aux comptes) afin d'assurer un maximum de sécurité aux investisseurs et de garantir la pérennité de l'activité protégeant aussi les moyens humains mis en œuvre dans l'exercice de l'activité.

¹²⁰ D. Martin, Droit commercial et bancaire marocain, Société d'édition et de diffusion Al Madariss 4^{ème} édition, 2010.

¹²¹ Article 257 de la loi 17-95.

¹²² Y. Guyon, Traité des contrats – Les sociétés, LGDJ 1^{ère} édition, p.260.

Comparativement à la SA et à sa rigidité caractéristique il reste à évoquer deux formes sociales méconnues du grand public et qui sont deux sociétés de capitaux qui constituent des outils en or entre les mains des praticiens en quête de plus de souplesse, surtout en ce qui concerne la constitution de groupes de sociétés, la société anonyme simplifiée et la société en commandite par actions.

2 – La société anonyme simplifiée

Un peu d'histoire

La société anonyme simplifiée (SAS), équivalent de la « société par actions simplifiée » française est la dernière des sociétés de capitaux à avoir été créée en vue de palier aux lacunes des sociétés commerciales préexistantes. Son utilité première était, en réponse à la demande des praticiens, d'offrir à ces derniers qui étaient pieds et poings liés avec la SA en matière d'interaction entre sociétés¹²³ appartenant à un même ensemble une structure basée sur la liberté contractuelle.

Au moment de sa création en 1994 en France, dans un contexte économique où les groupes de sociétés se développent, se faisait sentir la nécessité d'une forme sociale taillée pour faciliter l'organisation de ces groupes.

Cette SAS qui a été *de facto* reprise par la législation marocaine avait pour visée d'être utilisée comme « joint venture », terme anglo-saxon qualifiant une entreprise commune qui se définit comme une « entreprise soumise à un contrôle exercé en commun par plusieurs entreprises économiquement indépendantes les unes des autres¹²⁴. »

Portant initialement le nom de société anonyme simplifiée en France, elle a été rebaptisée en société par actions simplifiée d'une part pour mettre en exergue les spécificités de cette société qui au final est loin de ressembler à la SA même si cette dernière lui a servi de base. Paillusseau la qualifie à juste titre de « big-bang du droit des sociétés »¹²⁵ en raison du bouleversement qu'elle a apporté dans la matière à un moment où la théorie de la société institution prenait le dessus sur la nature contractuelle initiale de la société.

D'autre part cette requalification avait pour objectif de protéger la SAS des directives européennes qui en général ne visent que la SA qui est la société la plus communément utilisée en Europe. Se plier aux contraintes européennes lui aurait fait perdre toute la liberté contractuelle la caractérisant. Le spectre des directives européennes ne pesant pas sur le droit marocain la dénomination initiale de la société anonyme simplifiée a été conservée.

Caractéristiques essentielles

Société de capitaux au caractère hybride ses particularités la rattachent aussi bien à la société par actions qu'à la société de personnes.

Devant être constituée par au moins deux associés, nécessairement des personnes morales, le droit marocain n'ayant pas introduit la possibilité d'ouvrir l'actionnariat aux personnes physiques, encore moins à un associé unique.

A noter qu'il s'agit d'une société à fort *intuitus personae* et que la loi insiste sur le fait que cette société doit être constituée « en considération de la personne de ses membres »¹²⁶, on s'éloigne ici du modèle type de la société de capitaux. Cette règle renforcée par l'article 429 al 4 de la loi 17-95 sur le changement de contrôle d'un des associés qui implique que ce dernier qui avait été choisi personnellement serait désormais contrôlé par une autre entité et donc ne répondrait plus aux critères ayant fait qu'il avait été choisi initialement par les autres associés.

Si aucun capital social minimum n'est imposé à la création, il n'en reste pas moins qu'il doit y avoir un capital social fixé par les associés dans les statuts et qu'il doit être libéré en totalité dès la signature des statuts¹²⁷. De plus les sociétés souhaitant intégrer ou créer une SAS doivent impérativement être dotées d'un capital au moins égal à 2 millions de dirhams ou la contre valeur de cette somme en monnaie étrangère¹²⁸. Ce qui en fait une structure surtout adaptée aux entreprises de grande envergure.

Le législateur insiste d'ailleurs dans l'article 425 en son premier alinéa sur l'objet de cette forme sociale qui doit être **la création ou la gestion d'une filiale ou société mère commune**. Donc n'importe qui ne peut pas recourir à ce type de structure.

¹²³ P. Merle, Droit commercial, Sociétés commerciales, Précis Dalloz 12^{ème} édition, N° 727.

¹²⁴ G. Cornu, Vocabulaire juridique, PUF 7^{ème} édition 2005.

¹²⁵ J. Paillusseau, La nouvelle société par actions simplifiée. Le big-bang du droit des sociétés !, Recueil Dalloz 1999, p.333.

¹²⁶ Article 425 alinéa 2 de la loi 17-95 relative à la SA

¹²⁷ Article 427 alinéa 2 de la loi 17-95.

¹²⁸ Article 426 de la loi 17-95.

Si aucune précision n'est faite quant à la responsabilité aux dettes sociales, un renvoi est fait aux règles de la SA et soumet donc cette société à une responsabilité des associés limitée à leur mise. A condition qu'ils ne prévoient pas qu'elle soit illimitée dans leurs statuts. Le recours au droit de la SA n'est censé intervenir qu'en vue de palier aux litiges nés du silence éventuel des statuts.

Contrairement à la SA, la SAS ne peut pas faire appel public à l'épargne sous peine de sanctions¹²⁹.

Les organes imposés

Si dans la SAS la liberté contractuelle prime, il n'en reste pas moins que pour des raisons de sécurité et de protection, notamment de ses partenaires en affaires, deux organes sont imposés.

Tout d'abord un organe de direction, en la personne d'un **président** qui peut être une personne physique ou morale, associée ou non, qui en fonction de la volonté des associés exercera une direction unique ou collégiale ou encore dualiste (comme c'est le cas dans la SA à directoire et conseil de surveillance).

Ce président imposé joue principalement un rôle de représentation vis à vis des tiers et endosse les responsabilités civile et pénale corrélatives à ce pouvoir représentatif¹³⁰.

La présence de ce président doit cependant être relativisée car si la loi l'impose comme image de la société et repère pour les tiers et rend toute limitation statutaire de ses pouvoirs inopposable aux tiers, c'est aux associés de décider de lui accorder ou non des pouvoirs. Même si la loi dans son article 435 entend lui conférer « les pouvoirs les plus étendus pour agir en toute circonstance au nom de la société dans la limite de l'objet social » et rend toute limitation statutaire de ses pouvoirs inopposable aux tiers. Cela n'a qu'une visée représentative et les associés peuvent parfaitement dans les statuts restreindre son action à un rôle de façade, pouvoir externe qui ne peut être limité et lui ôter tout pouvoir d'action en interne, restriction qui peut aussi procéder par une détermination très claire de l'objet social pour lui laisser le moins de marge de manœuvre possible. Ils peuvent entre autre décider de la stabilité ou précarité de ses fonctions en organisant sa quasi irrévocabilité ou au contraire lui imposer la précarité caractéristique de la SA où le président peut faire l'objet d'une révocation *ad nutum* impitoyable organisée par l'article 63 *in fine*.

Est ensuite imposé un organe de contrôle matérialisé par le **commissaire aux comptes**. Le texte reste très souple à ce sujet, la seule règle impérative en la matière concernant les modalités de nomination de cet organe, cette dernière devant être exercée collectivement par les associés conformément aux statuts¹³¹.

Une liberté contractuelle qui connaît quelques limitations

Certaines limitations de bon sens existent malgré tout pour limiter le risque d'abus.

- La clause d'inaliénabilité expressément prévue par la loi est assortie d'une limitation de sa durée à 10 ans. On ne peut priver les associés de leurs droits de propriété *ad vitam aeternam*, sans parler de la prohibition des engagements perpétuels.
- Certaines décisions cruciales portant modification des statuts, cession d'actions ou changement de forme sociétaire doivent impérativement être prises à l'unanimité.
- Une autre limitation intéressante à évoquer relativement à la direction de la SAS et qui consisterait pour des associés peu scrupuleux d'instaurer un président de paille et de conserver dans l'ombre la gérance de fait de la société. Le législateur est venu palier à cette dérive très fréquente en prévoyant des sanctions pénales à l'égard du ou des dirigeants de fait¹³². Même si l'on peut s'interroger sur l'efficacité de cette sanction, la gérance de fait n'étant pas toujours aisée à prouver.

Intérêt de la structure

Instrument de choix mis entre les mains des praticiens dans le cadre de l'organisation et en vue de promouvoir la coopération inter entreprises.

Structure qui a pu faire le bonheur des hommes d'affaires aguerris français, elle n'a pourtant pas remporté le même succès au Maroc.

Une mise en garde particulière doit être faite, la liberté statutaire caractéristique de cette forme sociale est à double tranchant. Les règles impératives y étant très limitées, l'erreur ici n'est pas permise dans la rédaction de

¹²⁹ Article 427 *in fine* de la loi 17-95.

¹³⁰ Article 435 de la loi 17-95.

¹³¹ Article 436 alinéa 2 de la loi 17-95.

¹³² Article 440 de la loi 17-95.

l'acte constitutif de la société. Les conséquences pourraient être désastreuses aussi bien pour les associés que leurs partenaires sociaux. Il est donc fortement recommandé de laisser le soin de la rédaction des statuts à un spécialiste du droit des sociétés maîtrisant tous les pans de cette matière subtile et complexe.

3 – La société en commandite par actions

Caractéristiques essentielles

Historiquement, en France, la société en commandite par actions (SCA) est la première société par actions à offrir une liberté contractuelle conséquente, mais en pratique elle a été négligée à tort surtout depuis la suppression de l'autorisation gouvernementale en vue de la création des SA.

Sur le principe les éléments essentiels de cette société sont les mêmes que ceux de la SCS. Car il s'agit de deux sociétés bâties sur le même modèle hybride à l'exception près que la SCA est classée parmi les sociétés de capitaux pouvant faire appel public à l'épargne pour son financement. En effet la législation relative à la SCA¹³³ se résume en 13 articles et avec un renvoi aux dispositions de la SCS, autrement dit à la SNC, et de la SA dans la mesure où elles sont compatibles avec les articles consacrés expressément à la SCA¹³⁴. Aucune interdiction n'ayant été formulée par la loi sur la possibilité de faire appel public à l'épargne comme c'est le cas notamment pour la SAS, il est donc possible pour cette société de faire appel à l'épargne public à condition bien sûr de respecter les conditions imposées pour faire APE dans le cadre de la SA, à savoir détenir un capital de 3 millions de dirhams alors même que les dispositions de la SCS ne prévoient aucun capital minimum imposé pour la création de ce type de société.

La gérance

La gérance peut être confiée à un gérant unique ou à plusieurs gérants, personnes physiques ou morales, associés (nécessairement commandités) ou non. Si le ou les premiers gérants sont statutaires, en cours de vie de la société la désignation de la gérance se fait par assemblée générale ordinaire des associés à l'unanimité des commandités.

Organes de contrôle imposés

L'organisation en interne est librement organisée, à l'exception de deux organes de contrôle imposés ; **le commissaire aux comptes** et **un conseil de surveillance**. Les membres de ce conseil, trois actionnaires au moins (exclusivement des commanditaires) sont désignés par l'assemblée générale ordinaire des actionnaires. L'objectif de cet organe étant de contrôler la gestion réalisée par les commandités qui ont le monopole de la gestion de la société avec une interdiction d'immixtion dans la gestion posée à l'encontre des commanditaires. Le commissaire aux comptes lui aussi désigné par l'assemblée générale ordinaire des actionnaires suit le même régime que la SA par renvoi.

Organisation du partenariat dualiste

Cette organisation dualiste entre commandités entrepreneurs et commanditaires investisseurs avec une responsabilité illimitée et indéfinie pour les premiers et limitée aux apports pour les seconds, permet de parvenir à une distinction entre détention du capital pour les commanditaires et détention du pouvoir réservée aux commandités.

Elle présente l'intérêt de concilier des intérêts divergents¹³⁵, mais surtout de permettre aux commandités de garder la main mise sur la gestion de l'entreprise en cas d'APE et par la même occasion de se protéger, suite à cette ouverture, contre d'éventuelles offres publiques d'achat hostiles.

Intérêt de la structure

La SCA est une forme sociale originale et intéressante qui offre une grande latitude aux aménagements statutaires, en ce qu'elle constitue un compromis de liberté non négligeable à cheval entre la SA et la SAS, en plus de permettre une dissociation entre détention du capital et détention du pouvoir. Ce qui la rend en ce sens plus intéressante que la SA où détention du pouvoir passe inexorablement par détention de plus de la moitié des droits de vote.

¹³³ Dahir n° 1-97-49 du 13 février 1997 portant promulgation de la loi n° 5-96 sur la société en non collectif, la société en commandite simple, la société en commandite par actions, la société à responsabilité limitée et la société en participation.

¹³⁴ Article 31 in fine de la loi 5-96 « Dans la mesure où elles sont compatibles avec les dispositions particulières prévues par le présent chapitre, les règles concernant les sociétés en commandite simple et les dispositions de la loi n°17-95 relative aux sociétés anonymes, à l'exception de celles qui concernent leur administration et leur direction, sont applicables aux sociétés en commandite par actions. »

¹³⁵ D'une part celui des commandités soucieux du maintien et du développement de l'activité et d'autre part celui des commanditaires soucieux du retour sur investissement.

Elle peut s'avérer en conséquence très importante notamment pour l'organisation juridique des entreprises familiales en manque de capitaux, leur permettant l'ouverture de leur capital sans risquer de perdre le contrôle de la société.

B – La pratique

Dans la pratique le constat est que certains types de sociétés sont bien plus utilisés que d'autres (1) et que le recours à un conseiller juridique pour faire son choix entre ces différentes structures peut s'avérer d'un grand intérêt (2).

1 – Les sociétés les plus couramment utilisées en chiffres

Certaines structures sont bien plus utilisées que d'autres et ce depuis de nombreuses années, par exemple les structures individuelles ont bien plus de succès que toutes les autres réunies.

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
SARL	81%	75%	70%	63%	59%	56,9%	54,3%	52,3%	53,2%	52,6%	49,9%
SARLA U	-	18%	27%	34%	38%	40,6%	43,3%	45,4%	44,4%	44,6%	47,4%
SA	2%	1%	1%	1%	1%	0,7%	0,6%	0,5%	0,6%	0,6%	0,6%
SNC	15%	5%	1%	-	-	-	-	-	-	-	-
AUTRE S	2%	1%	1%	2%	2%	1,8%	1,8%	1,9%	2,1%	2,2%	2,1%

* Données extraites des rapports d'activités publiés par l'OMPIC.

Il peut être intéressant de faire un récapitulatif sous forme de tableau de certains des éléments les plus importants à prendre en considération par le ou les entrepreneurs au moment du choix de la forme juridique à donner à leur activité en fonction notamment du nombre de partenaires fondateurs, de leur responsabilité, du capital social initial, de la transmission des droits sociaux, du régime fiscal auquel sera soumise leur activité et enfin de l'immatriculation ou non de la structure au RC qui en fera ou non une personne juridique à part entière distincte de la personne de ses créateurs.

		Nombre de partenaires minimum	Qualité de commerçant	Responsabilité des partenaires	Capital social minimum	Direction de la structure	Parts / actions	Fiscalité	Immatriculation
sociétés de personnes	l'entreprise individuelle	1 personne physique	oui	indéfinie	aucun minimum imposé	l'entrepreneur individuel	-	IR	NON
	la société en nom collectif	au moins 2 personnes physiques ou morales	oui	indéfinie et solidaire	aucun minimum imposé	gérant (s) personne physique ou morale associé(s) ou non	parts sociales cessibles à l'unanimité des associés	IR/IS*	OUI
	la société en commandite simple	.au moins 1 commandité et .au moins 2 commanditaires personnes physique ou morale	commandités : oui commanditaires : non	<u>commandités:</u> indéfinie et solidaire <u>commanditaires</u> : limitée aux apports	aucun minimum imposé	gérant personne physique ou morale associé ou non	parts cessibles à l'unanimité des associés	IR/IS*	OUI
	la société en participation	au moins 2 participants	oui	. indéfinie . solidaire (si ass. agissent ostensiblement)	aucun minimum imposé	modalités de fonctionnement librement fixées par les partenaires	droits sociaux non négociables	IR	NON
société mixte	la société à responsabilité limitée	.1 associé unique ou .maximum 50 associés personnes physiques ou morales	non	limitée aux apports	aucun minimum imposé	gérant(s) personne physique, associé ou non	parts sociales non négociables, cessibles aux tiers à la majorité des associés (3/4 parts sociales), librement cessibles entre conjoints, ascendants ou descendants jusqu'au 2 ^{ème} degré.	IS	OUI
sociétés de capitaux	la société anonyme	au moins 5 actionnaires	non	limitée aux apports	.300.000 DH .3.000.000 DH (APE)	.conseil d'administration ou .conseil de surveillance et directoire	actions négociables librement cessibles	IS	OUI
	la société anonyme simplifiée	au moins 2 actionnaires personnes morales	non	limitée aux apports	300.000 DH	président	actions non négociables	IS	OUI

	la société en commandite par actions	.au moins 1 commandité et .au moins 3 commanditaires	commandités : oui commanditaires : non	<u>commandités:</u> indéfinie et solidaire <u>commanditaires</u> : limitée aux apports	.aucun minimum imposé .3.000.000 DH (APE)	gérant(s) commandité(s) ou externe(s) à la société	actions négociables, cessibles à l'unanimité des associés	IS	OUI
--	---	--	--	---	--	--	---	----	-----

IR : la structure en question n'est à proprement parlé pas imposée, ce sont les "exploitants" qui sont soumis à l'impôt sur le revenu.

IS : la société est soumise à l'impôt sur les sociétés

NB: les sociétés soumises à l'IR peuvent faire le choix du régime de l'IS néanmoins ce choix sera définitif

* SNC/SCS : société soumise à l'IR si tous les associés sont des personnes physiques, si l'un des associés et une personne morale la société sera soumise à l'IS.

Ass. : associé(s)

2 – De l'intérêt d'être conseillé au moment de la création de la structure

La création d'une activité nouvelle quelle qu'en soit la nature n'est pas une mince affaire malgré la simplification des formalités administratives au fil des années.

Les partenaires à la création d'une « entreprise » ne doivent pas négliger l'aspect juridique de ce processus qui viendra encadrer leurs relations aussi bien entre eux mais également avec les tiers avec lesquels ils interagiront (salariés, fournisseurs, clients, banques, l'Etat entre autre).

Pour ce faire ils ne doivent pas hésiter à recourir aux services d'un conseiller juridique qui pourra les guider lors du processus de mise en place de leur entreprise ou société selon le cas. Ce dernier pourra les aider entre autre à faire le choix d'une structure juridique en fonction des objectifs des partenaires, du nombre de ces derniers au moment de la création, de leur besoin en capitaux, de leurs perspectives de développement sans oublier d'évoquer les conséquences fiscales qu'emportera le choix d'une forme juridique plutôt que d'une autre. Il pourra également les éclairer sur les divers montages juridiques possibles pour protéger au mieux les intérêts des fondateurs.

Une fois les points de base ci-dessus discutés le conseiller juridique pourra procéder à la rédaction des différents contrats mettant noir sur blanc les volontés des différents partenaires conformément à la législation en vigueur.

En cas d'activité innovante il serait également intéressant de recourir aux services d'un conseiller juridique spécialisé en droit de la propriété industrielle.

Les juristes ne sont pas les seuls experts auxquels les entrepreneurs peuvent avoir recours, notamment pour monter leur business plan ou relativement à des questions techniques spécifiques à leur activité.

Certes cela aura un coût non négligeable mais aidera à sécuriser au mieux les opérations ainsi réalisées et permettra à l'entité créée de démarrer son activité sur le bon pied en ayant des bases solides.

Il ne faut pas perdre de vue que les premières années de vie d'une société sont cruciales et toutes n'atteignent pas ce cap. D'ailleurs vu sous cet angle la pratique montre que la reprise d'une entreprise constitue un arrangement beaucoup moins risqué que de la création d'une entreprise *ex-nihilo*. Il s'agit là d'une solution très avantageuse à méditer.

La mise en place d'un Système de Contrôle de Gestion au sein des établissements publics : cas de l'Agence de Logements et d'Equipement Militaires de Rabat

CHOUHAIBI Asmaa
Doctorante en Economie Appliquée
FSJES de Salé
UM5 Rabat

Introduction

Considéré depuis longtemps comme valeur stratégique en raison de son importance, le contrôle de gestion est devenu le pilier majeur de chaque entreprise¹. Il est la source de toute amélioration potentielle, son objectif majeur est de motiver les responsables et les inciter à réaliser certaines actions qui contribuent à atteindre les objectifs de l'organisation. Il est la réponse à un grand nombre de problèmes d'entreprises pour lesquels la recherche des solutions s'impose : l'augmentation des coûts et la désorganisation des services au sein de l'entreprise.

En effet, le contrôle de gestion favorise le développement des outils d'aide au pilotage pour améliorer les performances des services publics en vue d'orienter en permanence les organisations vers les actions correctrices nécessaires à l'atteinte de leurs objectifs de performance évalués selon trois axes : les attendus des politiques publiques, l'amélioration de la qualité des services publics et l'économie de moyens déployés².

Sa démarche de pilotage de la performance a conduit à un renforcement de l'autonomie et de la responsabilité des gestionnaires publics sur la base d'objectifs et de moyens clairement définis et vise à répondre à l'exigence accrue d'efficacité et d'efficience de l'action publique.

Le contrôle de gestion ne garantit ni l'efficacité des programmes publics ni l'absence de gaspillages, de fraudes ou de mauvaise gestion. Il constitue cependant un moyen de gérer les risques associés aux programmes et au fonctionnement des administrations publiques.³

De nos jours, avec la mondialisation de l'économie et l'ouverture des frontières, les établissements publics (EP) se livrent à une concurrence très agressive pour garder leur place et assurer les tâches qui leur sont attribuées. Ceci passe obligatoirement par l'amélioration de leur performance. En effet, le contrôle de gestion permet d'atteindre les objectifs tracés moyennant un certain nombre d'outils, à savoir : la comptabilité avec ses deux composantes générale et analytique, la gestion budgétaire, le tableau de bord...etc. L'introduction de cette nouvelle méthode de gestion dans le secteur public rencontre plusieurs difficultés liées surtout à la structure du pouvoir qu'on retrouve au sein des établissements publics. Toutefois, une bonne stratégie managériale permet d'y remédier et de faire du contrôle de gestion le cœur de chaque entité.

¹ , « Le Contrôle de Gestion : Organisation, Outils, et Pratiques », page : 5, 3 ème édition, Dunod, Paris, 2008.

² Abdelhamid EL Gadi, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », page : 28 1 ère édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc.

³ « Le Contrôle de Gestion dans les établissements publics modernes : études comparatives des pratiques », documents, page ½, sigma, n°4, édition OCDE, Paris 1996.

L'objectif du présent travail est de mettre l'accent sur la mise en place d'un système de contrôle de gestion au sein des établissements publics, aussi bien les outils utilisés que la perception qu'ont les dirigeants. Cette étude se basera sur les données recueillies par les entretiens effectués auprès du personnel de l'Agence de Logements et d'Equipements Militaires sise à Rabat. En effet, La mise en place d'un système de contrôle de gestion au sein de l'ALEM a pour objectif d'assurer le pilotage de la performance, mais malheureusement et à cause d'un certains nombres de contraintes, souffre de plusieurs handicaps.

Face à son contexte, ***Comment peut –on améliorer le fonctionnement du système de contrôle de gestion au sein de l'ALEM, pour répondre au besoin d'une gestion saine et permanente ?***

Toutefois la problématique soulevée, se focalisera de près ou de loin sur les difficultés que rencontre l'instauration des bases saines d'un contrôle de gestion au sein des établissements publics ainsi que les insuffisances dont souffre ce service au sein de ces entités cette analyse permettra de soulever ces points pour le cas de l'Agence de Logements et d'Equipements Militaires qui tout de même s'inscrit dans la même conjoncture, celle des établissements publics qui, pour répondre au besoin d'une gestion efficace et saine, a instauré un système de contrôle de gestion mais qui malheureusement et à cause de plusieurs contraintes souffre de plusieurs handicaps.

I. CONCEPTION ET ORGANISATION DU SYSTEME DE CONTROLE DE GESTION AU SEIN DES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Dans ce qui suit, nous allons mettre en valeur les concepts du contrôle de gestion et des notions fondamentales auxquelles il fait appel, ainsi que son organisation au sein des établissements publics.

I.1. Concepts et fondements théoriques du Contrôle de Gestion

Il existe plusieurs approches du contrôle de gestion, ces approches ne sont pas contradictoires mais plutôt complémentaires¹. Il est à rappeler aussi que le contrôle de gestion est un outil de pilotage qui s'inscrit dans une démarche stratégique et qui s'appuie sur des éléments constitutifs clairement identifiés.

I.1.1. Naissance et évolution du Contrôle de Gestion

Si l'on veut retourner aux origines, il convient de rendre hommage à celui qui a véritablement formalisé les différents constituants du contrôle de gestion : Robert N. Anthony, professeur à Harvard. C'est à lui que reviendrait la paternité de la création de la fonction du contrôle de gestion. Cette discipline a vu le jour avec l'essor de l'activité industrielle au XIX^e siècle. C'est au début du XX^e siècle, avec l'accroissement de la taille et de la diversification des unités de production des entreprises ainsi que l'apparition de la société de communication et le développement des produits et services que le rôle du contrôle de gestion se précise : il devient un outil d'aide à la décision et de contrôle des acteurs de l'organisation. Jusqu'aux années soixante-dix, il reste très influencé par la gestion taylorienne fondée sur certains principes comme la stabilité dans le temps, la recherche d'une minimisation des coûts ou encore une information parfaite.

Dans les années quatre-vingt, le contrôle de gestion ne se limite plus à la seule direction financière, les directions : techniques, commerciale, marketing et ressources humaines utilisent également le contrôle de gestion comme outil de mesure de la performance².

¹ CHARLES HORNGNGRAN, ALONOOR BHURIANI, SRIKANT DATAR, GEORGE FOSTER, « Contrôle de Gestion et Gestion Budgétaire », pages (3,4), 4^{ème} édition, Pearson, 2013.

² HELENE LONING, VERONIQUE MALLERET, JEROME MERIC, XVON PRESQUENU, EVE CHIAPELLO, DANIEL MICHEL, ANDREU SOLE, « Le Contrôle de Gestion : Organisation, Outils, et Pratiques », page, 117, 3^{ème} édition, Dunod, Paris, 2008.

Les indicateurs de performance qui émergent des systèmes de contrôle de gestion sont utilisés par la direction générale et les responsables de département pour mesurer la performance de l'entreprise et de ses employés¹.

1.1.2. Définition du Contrôle de Gestion

Le contrôle de gestion est désormais une pratique courante dans de nombreuses organisations², avant de l'éclairer il est nécessaire de définir ses composantes : contrôle/gestion.

1.1.2.1. Définition des concepts « Contrôle » et « Gestion »

Au sens anglo-saxon, le mot « contrôle », signifie la maîtrise d'une situation et sa domination pour la mener vers un sens voulu. Il est souvent associé à celui de vérification. Lorsque, au cours d'une vérification, il apparaît que les règles ne sont pas respectées, il s'ensuit généralement une sanction. De même, le mot « gestion » ne doit pas être pris dans le sens restrictif mais dans le sens de management, désignant l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion d'une entreprise. C'est l'utilisation d'une façon optimale des moyens rares mis à la disposition d'un responsable pour atteindre les objectifs fixés à l'avance³

1.1.2.2. Notion du Contrôle de Gestion

Il existe de nombreuses définitions du contrôle de gestion, chacune développe un aspect particulier de cette discipline. Plusieurs auteurs et spécialistes en gestion s'y sont penchés, on cite parmi eux : R.N. Anthony et H. Bouquin. R.N. Anthony définit le contrôle de gestion en 1965 dans son article « Planning and Control System : a Framework for analysis » de la manière suivante « Le contrôle de gestion est le processus par lequel les dirigeants s'assurent que les ressources sont obtenues et utilisées avec efficacité (par rapport aux objectifs) et efficience (par rapport aux moyens employés) pour réaliser les objectifs de l'organisation ». Pour R.N. Anthony, le contrôle de gestion cherche à concevoir et à mettre en place les instruments d'information destinés à permettre aux responsables d'agir en réalisant la cohérence économique globale entre Objectifs, Moyens et Réalisations. H. Bouquin quant à lui propose la définition suivante⁴ : « Le contrôle de gestion est formé des processus et des systèmes qui permettent aux dirigeants d'avoir l'assurance que les choix stratégiques et les actions courantes seront, sont et ont été cohérents, notamment grâce au contrôle d'exécution ».

L'idée essentielle à retenir est que le contrôle de gestion est un système qui s'est construit par étapes, sur l'organisation interne de l'entreprise. Il s'appuie sur une représentation, une modélisation, à un moment donné de l'organisation de l'entreprise.

1.2. Outils de gestion

Il existe principalement cinq outils de gestion qui sont mises à la disposition du contrôleur de gestion et qui sont essentiellement présentés comme suit :

1.2.1. Comptabilité Analytique

L'objectif de la comptabilité analytique est de calculer des coûts grâce à une analyse appropriée de charges⁵. La comptabilité analytique incorpore aux coûts qu'elle détermine

¹ NICHOLAS BERLAND et François, XAVIER SIMON, « Le Contrôle de Gestion en mouvement : Etat de l'art et meilleurs pratiques », page 173, Groupe Eyrolles, 2010, éditions d'organisation.

² L. CHALENCON, D. DORIOL, P. du Jardin, Y. Mard, U. MAYRHOFER, « Contrôle de Gestion », page, 33, édition 2013, Vuibert, Paris.

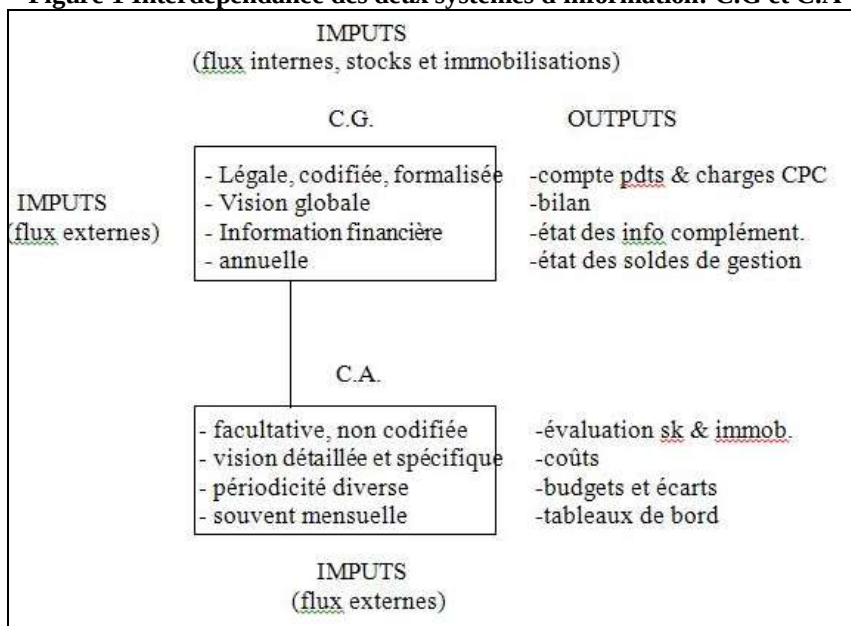
³ M'HAMED MEKKAOUI « précis de contrôle de gestion », page 9, édition 2007, 3^{ème} Millénaire- Rabat.

⁴ C.ALARZAD & S.SEPARI, « contrôle de gestion », page 19, 5^{ème} édition, DUNOD, Paris 2001.

⁵ ABDELHAMID EL GADI, « Audit et Contrôle de Gestion », page 32, édition 1996, imprimeries Mithaq-Almaghrib-Rabat.

une partie seulement des charges de la comptabilité générale. Elle tient compte également d'éléments non enregistrés par cette dernière. On est ainsi conduit à parler de charges incorporables, de charges non incorporables, ainsi que d'éléments supplétifs. Le schéma suivant illustre les liens existants entre les deux types de comptabilité générale et analytique :

Figure 1 Interdépendance des deux systèmes d'information: C.G et C.A



Source : schéma établi par notion

La comptabilité analytique est particulièrement adaptée au secteur public parce qu'elle permet de dégager des indicateurs de gestion et d'isoler chaque source de recettes ou de dépenses. Toutefois, la comptabilité analytique ne donne pas tous les éléments nécessaires pour dresser un diagnostic correct d'une entreprise et ne permet pas à elle seule une meilleure maîtrise de la gestion, d'où le recours à d'autres outils complémentaires.

I.2.2. Le système budgétaire

Le contrôle budgétaire est une fonction partielle du contrôle de gestion dont dépend la qualité de ses interventions¹. Pour un contrôle budgétaire efficace, le contrôle de gestion se doit de :

- Définir les centres de responsabilité, en évitant les chevauchements d'autorité ou les incohérences de rattachement hiérarchiques.
- Servir de liaison et d'arbitrage entre les centres de responsabilité en particulier en définissant clairement les modalités de cessions entre les centres.
- Décider du degré d'autonomie déléguée aux centres et de faire respecter les orientations de politique générale de l'entreprise.

¹ ABDELGHANI BENDRIOUCH, « Système Budgétaire pour le Contrôle de Gestion », pages (244,245), éditions COGEFOS, Collection Gestion, Juin 2005.

- Mettre en place des unités de mesure des performances connues et acceptées par les responsables.

Sous ces conditions, le contrôle de gestion pourra pleinement être perçu par les responsables opérationnels comme un service qui les aide à maîtriser et à améliorer leur gestion. Il incitera au dialogue et à la communication.

I.2.3. Le tableau de bord

Le tableau de bord est constitué par un ensemble de renseignements judicieusement choisis (chiffres, ratios, graphiques), qui constituent la synthèse des documents de l'ensemble de l'exploitation et qui, par une présentation pratique, doivent permettre aux dirigeants, sans recherche ni perte de temps, de se faire une opinion exacte et précise de la situation de l'entité concernée¹. Outil d'aide à la décision et à la prévision, le tableau de bord est un ensemble d'indicateurs peu nombreux (cinq à dix) conçus pour permettre aux gestionnaires de prendre connaissance de l'état et de l'évolution des systèmes qu'ils pilotent et d'identifier les tendances qui les influenceront sur un horizon cohérent avec la nature de leurs fonctions. Sa définition relève de la mission du contrôleur de gestion qui devra le négocier avec l'utilisateur.

I.2.4. Le système d'information

Le système d'information se définit comme l'ensemble des procédures organisées qui permettent de fournir l'information nécessaire à la prise de décision et/ ou au contrôle de l'organisation². Les qualités d'un « bon » système d'information, c'est-à-dire opérationnel pour la prise de décision sont :

Le système d'information doit permettre de :

- ✓ Connaître le présent
- ✓ Prévoir
- ✓ Comprendre
- ✓ Informer rapidement.

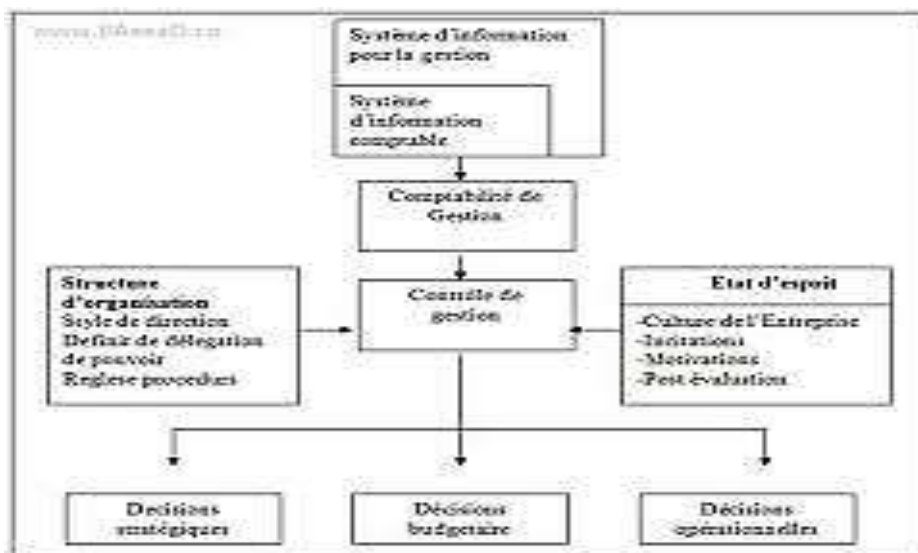
Le système d'information doit être :

- ✓ Adapté à la nature (taille, structure) de l'organisation.
- ✓ Efficace (rapport qualité/ coût).

Figure 2 Relation entre le système d'information comptable de gestion et le contrôle de gestion

¹ « J.L. Prinnet (cours) D.E.S.S » en Contrôle de Gestion et Audit 1991, page 23. Institut d'Administration des Entreprises de Lille.

² ABDELHAMID EL GADI, « Audit et Contrôle de Gestion », page 32, édition 1996, imprimeries Mithaq-Almaghrib-Rabat.



Source : schémas établit par notion

1.2.5. Le tableau de bord prospectif

Le Tableau de Bord Prospectif est un outil de management stratégique récent. Celui-ci permet de traduire la mission, les objectifs et les stratégies de l'entreprise en un ensemble d'indicateurs de performance. Il constitue la base d'un système de définition, de communication, de mise en œuvre, de pilotage de la stratégie globale, ainsi que de mesure de la performance de l'entreprise. Tous les objectifs sont reliés par des liens de cause à effet, boucle de rétroactions, etc. Dans sa forme classique, il se compose de 4 axes : financier, clients, processus internes et apprentissage organisationnel. Les objectifs et stratégies sont classés dans ces axes.¹

II. PARTICULARITE ET UTILITE DU CONTROLE DE GESTION POUR PILOTER LES ETABLISSEMENTS PUBLICS

Il est communément admis qu'il n'existe pas un contrôle de gestion, dont les méthodes seraient adaptées à toutes les organisations, entreprises ou administrations². Le contrôle de gestion doit notamment s'adapter aux particularités des missions (leur contenu, leurs enjeux, leurs facteurs de réussite), prendre en compte les objectifs que lui assignent les dirigeants de l'organisation et intégrer le contexte environnemental. Ce principe général vaut aussi pour les administrations de l'Etat.

II.1. Contrôle de Gestion dans les établissements publics

Le contrôle de gestion résulte d'une démarche essentiellement interne visant à assurer une meilleure maîtrise des moyens humains, financiers et matériels des services au regard de leurs missions³. Instrument orienté vers le progrès, il s'exerce en continu, en amont et en

¹ « Tableau de Bord Prospectif, un nouveau système de management stratégique pour ASBL », page 8, Année académique, 2010-2011.

² MICHEL GERVAIS, « Contrôle de Gestion », page 13, 6^{ème} édition, Edition Economica, 1997, Collection Gestion.

³ MICHEL GERVAIS, « Contrôle de Gestion », page 28, 6^{ème} édition, Edition Economica, 1997, Collection Gestion.

aval de l'action. Son bon fonctionnement implique la participation active de chaque niveau de responsabilité dans le service et une appropriation par l'ensemble des agents.¹

II.1.1. Concept d'un établissement public

« Un établissement public est défini comme une personne morale de droit public à vocation spéciale qui bénéficie d'une autonomie administrative et financière. Il est également soumis au contrôle de tutelle de la collectivité publique de rattachement (Etat, région, département ou commune). Il dispose donc d'une certaine souplesse qui lui permet de mieux assurer certains services publics. Il ne doit pas être confondu avec un établissement public d'utilité publique qui relève du droit privé »².

Les domaines d'intervention des établissements publics sont variés mais la plupart remplissent une mission de nature économique ou sociale.

On distingue généralement deux types d'établissement :

- Les établissements publics administrés (EPA) soumis surtout à un régime juridique de droit administratif.
- Les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) qui relèvent essentiellement du droit privé.

II.1.2. Contraintes des établissements publics

Alors que leurs missions sont d'intérêt général, il est demandé aux organisations publiques une gestion « rentable » aussi efficace et performante que celle des entreprises privées qui ont une mission de profit³.

Le contrôle de ces organisations est délicat et les méthodes sont mal adaptées à leurs spécificités. Les méthodes de contrôle sont de plus en plus inadaptées, les règles de contrôle formel sur la régularité des procédures sont impropres à sanctionner la responsabilité nouvelle de l'administration au niveau duquel s'exerce désormais : celui de l'adéquation des actes aux besoins sociaux objectifs.

C'est en effet en ces termes que la problématique doit être aujourd'hui posée dans le secteur public tant il est vrai que les fondements de la gestion publique ont subi une large mutation au cours de ces dernières années, le modèle politico-administratif marqué par la prééminence de la norme juridique a subi l'influence d'une rationalité d'un nouveau type : la rationalité managériale. La priorité pour les administrations n'est plus dans ce cas d'éviter des écarts par rapport à des règles érigées comme principes d'action mais d'atteindre des objectifs au moindre coût.

II.2. Spécificités du Contrôle de Gestion au sein des établissements publics

Les spécificités du contrôle de gestion dans les établissements publics, qu'elles soient liées à la nature des activités ou aux caractéristiques propres au service public, peuvent être abordées du point de vue des trois sommets du « triangle du contrôle de gestion » que sont les objectifs, les moyens et les réalisations.⁴

II.2.1. Spécificités liées à la définition des objectifs

Il n'existe pas de contrôle de gestion sans définition préalable des objectifs assignés à l'organisation, puisque les démarches de contrôle de gestion amènent précisément à manager en fonction des objectifs. Or, en ce qui concerne les établissements publics, la

¹ F.GIRAUD, OLIVIER SAULPIC, GERARD NAULLEAU, MARIE-HELENE DELMOND, PIERRE-LAURENT BESCOS, « Contrôle de Gestion et pilotage de la performance », page 19, 2^{ème} édition, Paris 2005.

² www.vie-publique.fr

³ ABDELHAMID EL GADI, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », pages (29, 30) 1^{ère} édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc.

⁴ « Positionnement et définition du Contrôle de Gestion », 1^{ère} section, pages (27-28), fiche 2, Février 2003.

définition des objectifs présente certaines particularités, voire difficultés¹. Il peut notamment être difficile de traduire des objectifs politiques exprimés en des termes généraux en modalités pratiques de mise en œuvre et en objectifs quantifiables et mesurables. Il peut aussi exister un décalage entre les attentes des usagers et les objectifs d'intérêt général tels que les perçoivent les responsables politiques ou les gestionnaires.

II.2.2. Spécificités liées à la définition des moyens

Certaines spécificités liées aux moyens doivent également être prises en compte lors de la mise en place d'un système de contrôle de gestion dans un établissement public :

- Les moyens ne sont pas nécessairement tous gérés et contrôlés par le responsable qui en a l'usage.
- Les crédits sont souvent spécialisés, ce qui limite le redéploiement des moyens et donc l'autonomie du responsable.
- La pratique des « services votés » et des « mesures nouvelles à celle de dépenses nouvelles ».
- L'annualité des crédits budgétaires limite la visibilité de la programmation des moyens.

II.2.3. Spécificités relatives à la mesure des réalisations

Tout d'abord, les établissements publics produisent principalement des services. Or, les services sont par nature parfois difficiles à quantifier et donc à mesurer.²

L'analyse des réalisations pose également des problèmes propres. Le rapport entre objectif et réalisation (efficacité) et le rapport entre moyens et réalisations (efficience) supposent l'existence de références, notamment historiques, qui ne vont pas de soi lorsque le contrôle de gestion a été implanté récemment. Ensuite, la production de services est souvent le résultat d'une coproduction qui associe l'administration et l'utilisateur (exemple typique de l'enseignement scolaire). Or, dans ce cas, il n'est pas toujours évident de déterminer le rôle respectif des acteurs dans le processus de production. Enfin, les activités des établissements publics peuvent être de type discrétionnaire, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de lien évident entre les moyens alloués et les réalisations. Par exemple, le lien entre une évolution de la ressource humaine et celle de la performance n'est pas toujours facile à mettre en évidence.

II.3. Utilité de Contrôle de Gestion pour piloter les établissements publics

Le développement et la généralisation du contrôle de gestion constituent une profonde mutation, sachant que pour nombre d'administrations, cet aspect du management est nouveau. Dans ce sens, le contrôle de gestion peut être considéré comme une aide à la conduite du changement.³

II.3.1. Le contrôle de gestion est un outil de pilotage

Le contrôle de gestion est outil de pilotage à la fois :

- Pour tout responsable, quel que soit son niveau hiérarchique (chef d'un service déconcentré, d'un établissement public, etc.).

Pour les responsables de niveau hiérarchique supérieur⁴.

¹ ABDELHAMID EL GADI, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », page, 31, 1^{ère} édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc.

² www.wikimemoires.com: « L'utilité du Contrôle de Gestion pour piloter les organisations publiques », page 15, année 2011.

³ www.wikimemoires.com: « L'utilité du Contrôle de Gestion pour piloter les organisations publiques », page 16, année 2011.

⁴ ABDELHAMID EL GADI, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », page 35, 1^{ère} édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc.

Pour mieux comprendre cette dimension du contrôle de gestion, il est possible de faire référence au « **triangle du contrôle de gestion** ». Ce schéma met en relation les moyens alloués au gestionnaire, les projectifs qui lui sont fixés et les réalisations) en fin d'exercice. La pertinence se définit comme le rapport entre les objectifs et les moyens qui leur sont consacrés. La relève typiquement d'une décision politique, l'efficacité est le rapport entre les moyens et les réalisations. L'efficacité constitue la première dimension de la performance.

L'efficacité mesure le rapport entre les objectifs initialement fixés et les réalisations. Ces réalisations concernent notamment le résultat final de l'action des administrations et le niveau de qualité atteint, qui sont avec l'efficacité les deux autres dimensions de la performance.

Figure 3: Performance opérationnelle du Contrôle de gestion



Source : VCM/ Conseil

II.3.2. Le contrôle de gestion comme outil d'aide à la décision pour les établissements publics

L'opportunité de mettre en œuvre des systèmes de contrôle de gestion dans les organisations publiques ne fait guère de doute¹.

Leur finalité (s'assurer de l'efficacité et de l'efficience des actions entreprises) est acceptable dans le public dès lors que l'hypothèse est faite que les organisations concernées ne cherchent pas seulement à assurer le respect des normes juridiques dictées, mais intégrer bien les différents dimensions des actions et politiques publiques (moyens, réalisation, impact).

II.3.3. Le contrôle de gestion est un outil de pilotage qui s'inscrit dans un contexte stratégique

Le système de contrôle de gestion a pour ambition de contrôler la mise en œuvre de la stratégie, il doit donc être distingué du contrôle opérationnel². Le contrôle opérationnel peut se définir comme le contrôle indissociable des opérations quotidiennes (suivi de l'activité, des réalisations, des moyens...).

¹ ABDELHAMID EL GADI, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », page 35, 1 ère édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc.

² HELENE LONING, VERONIQUE MALLERET, JEROME MERIC, XVON PRESQUENU, EVE CHIAPELLO, DANIEL MICHEL, ANDREU SOLE, « Le Contrôle de Gestion : Organisation, Outils, et Pratiques », page 143, 3 ème édition, Dunod, Paris, 2008.

II.3.4. Le contrôle de gestion source de confiance dans les établissements publics

Le contrôle de gestion peut être analysé comme élément qui agit sur la confiance au sein des organisations publiques puisque le contrôle de gestion peut se concevoir comme la condition et le résultat d'actions motivées par la sécurité ontologique et orientées vers la création de la confiance¹.

Selon cette perspective, le contrôle de gestion ne saurait être analysé comme un besoin fonctionnement ou en vertu de ses conséquences fonctionnelles, mais plutôt comme un système qui s'alimente des forces de la modernité et qui contient les moyens de stabiliser la confiance dans l'espace et dans le temps².

III. CADRE EMPIRIQUE DE L'ETUDE

Le cadre empirique de l'étude sera consacré d'une part, à la Présentation l'activité de l'Agence de Logements et d'Equipements Militaires, ainsi que le service de contrôle de Gestion au sein de l'agence, et d'autre part, à l'évaluation de la situation du système de contrôle de gestion au sein de l'établissement, analyse des résultats obtenus à l'issu d'un diagnostic effectué, et présentation des suggestions d'amélioration pour son fonctionnement.

III.1. Présentation de l'entité étudiée (ALEM)³

III.1.1. ALEM en bref

L'Agence de Logements et d'Equipements Militaires est un établissement public doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle a été créée en 1994 suite à la transformation de la Caisse de Logements et d'Equipement militaires en Agence de Logements et d'Equipements Militaires par le décret-loi n° 2-94-498 du 23 septembre 1994.

III.1.2. Missions de l'ALEM

Ses principales missions se résument comme suit :

- ❖ L'acquisition des terrains nécessaires à la construction de logements en vue de leur location ou de leur vente aux personnels civil et militaire de l'ADN;
- ❖ L'acquisition et la construction de logements ;
- ❖ L'équipement et le lotissement des terrains;
- ❖ L'acquisition des équipements médicaux ou sociaux au personnel de l'ADN.

III.2 Contrôle de Gestion au sein de l'ALEM⁴

Le Contrôle de Gestion au sein de L'ALEM a ses propres spécificités liées au secteur public, car gérer l'Agence dans ce cas c'est participer à une gestion plus étendue, celle de la gestion du patrimoine public. Ainsi le pilotage de la performance pour l'Agence apparaît comme la participation à une affaire plus grande, celle du pilotage de toute une économie.

III.2.1. Présentation du service de Contrôle de Gestion

Le service de contrôle de gestion a été créé en 2010. C'est une entité rattachée à la Direction du Développement, d'Audit interne, du Contrôle Interne et des systèmes d'Information (DDACS) qui permet de suivre l'ensemble de ses réalisations à travers un ensemble d'indicateurs. Ces indicateurs vont assurer le suivi de différentes activités en vue d'une amélioration permanente de la performance organisationnelle de l'entreprise.

¹ ABDELHAMID EL GADI, « Audit des Performances et Contrôle de Gestion dans le Secteur Public », page 35, 1 ère édition 2006, imprimerie : Rabat Net Maroc

² L. CHALENCON, D. DORIOL, P. du Jardin, Y. Mard, U. MAYRHOFFER, « Contrôle de Gestion », page, 50, édition 2013, Vuibert, Paris.

³ Les données présentées ci-dessus concernant l'entité d'accueil sont issues du statut de l'établissement.

⁴ Les données présentées concernant le service de Contrôle de gestion sont issues de la charte du Contrôle de gestion de l'établissement.

III.2.2 Les principales tâches du service de Contrôle de Gestion

Après réception des situations budgétaires produites par la Comptabilité Budgétaire, le contrôleur de gestion traite les données de ladite situation pour pouvoir par la suite établir un état sous forme de tableau contenant les prévisions déjà établies et les réalisations effectives. Le calcul des écarts s'effectue également pour les recettes et les dépenses par comparaison entre les prévisions et les réalisations.

Ces tableaux sont joints à des rapports où le contrôleur de gestion met à la disposition de la Direction Générale ses explications et ses analyses des écarts constatés, et ce en coordination avec les chefs de service qui sont chargés du suivi de l'avancement des travaux des marchés lancés, ou avec les autres services concernés.

Il est un outil de recherche d'efficacité et de performance à tous les niveaux, Son efficacité n'est atteinte que dans la mesure de participation et de concertation des efforts de tout le personnel de l'Agence.

III.3. Evaluation, analyse et suggestions d'amélioration du Système du Contrôle de Gestion au sein de l'ALEM

Après avoir présenté l'Agence, ses missions et essayé de donner un aperçu sur le contrôle de gestion. Il est temps maintenant de se focaliser au niveau de ce point sur le côté pratique de l'article, en menant une évaluation du système de contrôle de gestion au sein de l'Agence, ensuite une analyse des résultats du diagnostic effectué et par conséquent présenter des suggestions d'amélioration du système mis en place.

III.3.1. Evaluation des outils et moyens du système de Contrôle de Gestion

la démarche consiste tout d'abord à évaluer à l'aide du diagnostic, le système de contrôle de gestion mis en place tout en se focalisant sur le système de la comptabilité analytique, la comptabilité budgétaire, les indicateurs de performance, sachant qu'elles constituent la source des informations utiles pour le contrôleur de gestion, sans oublier aussi le système d'information, qui est le moyen primordial et indispensable pour le contrôleur de gestion, en vue d'assurer le suivi du bon fonctionnement de l'Agence.

En effet, il s'avère utile de faire appel à des outils de diagnostic et d'analyse autres que le questionnaire qui (**n'est pas approprié**), et qui sont jugés essentiel pour bien cerner les rouages du système comme **la grille d'analyse de la situation du contrôle de gestion et le guide d'appréciation du contrôle interne** permettant de soulever les irrégularités y afférentes.

III.3.1.1 Comptabilité Analytique au sein de l'ALEM

La comptabilité analytique comme outil de contrôle de gestion existant à l'ALEM, sauf que l'accès à cette comptabilité n'est pas donné au service du contrôle de gestion qui fournit toujours des efforts pour convaincre les responsables de la nécessité d'accorder au service un accès total aux informations fournies par la comptabilité analytique, surtout celles relatives au calcul des coûts et aux clés de répartition.

III.3.1.2 Comptabilité Budgétaire au sein de l'ALEM

Elle assure le suivi permanent de l'exécution du budget et veille au respect des principes prés-rappelés de limitation et de spécialité des crédits de dépenses. Cependant, la comptabilité budgétaire reste un outil qui se trouve face à des réticences, et qui sont essentiellement :

- L'absence d'une application informatique appropriée;
- Difficultés de faire des rapprochements avec la Comptabilité Analytique.

III.3.1.3. Indicateurs de performance au sein de l'ALEM

La mise en place des indicateurs de performance au sein de l'Agence a permis de s'assurer de la visibilité de la performance, et de la rapidité dans les prises de décision, sauf qu'il existe une difficulté de les calculer du fait que certains centres d'activités ne disposent pas d'une application informatique appropriée.

III.3.1.4. Système d'information au sein de l'ALEM

Le système d'information en tant qu'outil indispensable pour la réalisation des missions du contrôle de gestion au sein de l'A.L.E.M, existe, sauf qu'il n'est pas intégré, et ne permet pas au contrôleur de gestion d'avoir accès à toutes les informations dont il a besoin en temps réel.

III.3.2. Constats et analyse de l'étude¹

Cette analyse fait l'objet d'établir le tableau suivant :

Tableau 1: Analyse des constats

¹ L'analyse du tableau est effectuée par l'auteur

Constats	Causes	Conséquences
-Manque de collaboration entre le service du Contrôle de Gestion et la Comptabilité Analytique	-Manque d'engagement de la part du service de la comptabilité analytique ; -inefficacité dans la transmission des informations entre les deux services ; -le contrôleur de gestion ne dispose pas le droit d'accès à l'application de la comptabilité.	-Difficulté pour le contrôleur de gestion de réaliser une analyse des coûts et écarts constatés de l'Agence. -L'impossibilité d'établir un état mensuel des charges total (directes et indirectes).
-Inefficacité des états préparés par le contrôleur de gestion du fait qu'ils ne sont pas présentés au moment opportun ou après dépassement des événements.	-Le contrôleur de gestion ne reçoit pas les données dont il a besoin de la part des entités de l'Agence au bon moment. -Les situations budgétaires ne sont pas envoyées régulièrement au contrôleur de gestion.	-Impossibilité de comparer les réalisations aux objectifs au fur et à mesure. -Inutilité des rapports de suivi d'activités élaborés par le service du contrôle de Gestion du fait qu'ils ne représentent plus l'état actuel à une certaine date donnée.
-Non adhésion des collaborateurs à la transmission des indicateurs de performance.	-Manque d'implication des responsables de chaque service dans la détermination de leurs indicateurs clés ; - Difficulté du calculer les indicateurs de performance du fait que certains centres d'activités ne dispose pas d'une application informatique appropriée.	- Difficulté de mesurer la performance et de suivi des plans d'actions de certains centres d'activités ; - Non transmission, à la Direction Général, des informations nécessaires permettant la prise de la bonne décision.
-Absence d'un système d'information performant.	-Le Schéma Directeur est en cours de la mise en œuvre ;	-Difficultés de suivi des actions. -Retard de calcul des indicateurs en temps opportun. -Lourdeur dans le traitement des données, - Absence des applications

		informatiques pour la gestion de certains centres d'activités.
-Manque d'information du personnel par rapport à l'importance du Contrôle de Gestion dans le pilotage de la performance.	-Pénurie de formations focalisées sur le Contrôle de gestion, sa signification, ses outils, et l'importance de sa mise en place au sein de l'Agence.	-Indifférence du personnel vis-à-vis de l'importance du contrôle de Gestion. -Manque de collaboration de la part des services de l'ALEM. -Risquer la fiabilité des informations diffusées par le contrôleur de gestion.
-Absence d'une procédure de Contrôle de Gestion en vue de formaliser les tâches	-Absence d'une démarche bien définie.	-La présence d'objectifs multiples, mal définis et changeants. -Les réalisations ne font l'objet d'aucune interprétation pour s'assurer de la performance, et de s'assurer aussi que les moyens sont utilisés d'une manière efficace et efficiente. -L'ambiguïté des flux d'informations nécessaires pour le contrôleur de gestion.

Source : Auteur

III.3.3. Suggestions d'amélioration¹

Après avoir analysé les constats de l'étude effectuée, nous allons présenter dans ce qui suit des suggestions d'amélioration de la situation du système de Contrôle de Gestion mise en place, et qui seront présentées dans le tableau suivant :

Tableau 2: Recommandations

Constats	Recommandations	Les entités concernées
-Manque de collaboration entre le service du Contrôle de Gestion et la Comptabilité Analytique	-L'analyse des coûts doit être périodique (mensuellement ou trimestriellement), pour en sortir des états qui réunissent des informations synthétiques et rapides, étroitement liés à chaque projet permettant une prise de décision efficace et au moment opportun.	-Le service de la Comptabilité Analytique.
-Inefficacité des états préparés par le contrôleur de gestion du fait qu'ils ne sont pas présentés au moment opportun ou après dépassement des événements.	-Mettre en place de tout un système d'information de Contrôle de Gestion, et permettre l'accès au contrôleur de gestion aux applications qui s'y trouvent.	-Toutes les entités de l'Agence.

¹ Idem

-Non adhésion des collaborateurs à la transmission des indicateurs de performance.	-Un engagement de la Direction Générale est sollicitée, sous forme d'une note d'information ayant pour objectif d'inciter les responsables des entités à collaborer avec le service contrôle de gestion pour le suivi de la performance de chaque entité. -L'envoi par chaque service d'un état mensuel au service contrôle de gestion contenant les indicateurs de gestion.	-Toutes les entités.
-Absence d'un système d'information performant.	-La collecte et le traitement des données devraient être fluidifiés avec la contribution de tous. -Le besoin fondamental d'interagir avec la Division des Systèmes d'Information « DSI », pour avoir les outils d'une gestion efficace des opérations courantes de chaque entité de l'ALEM. -Un engagement de la Direction Générale est sollicitée, sous forme d'une note d'information ayant pour objectif d'inciter les responsables des entités à collaborer avec le service du Système d'Information, en vue de faciliter le suivi des actions.	-Toutes les entités.
-Manque d'information du personnel par rapport à l'importance du Contrôle de Gestion dans le pilotage de la performance.	-La mise en place d'un plan de formation et de sensibilisation sur le Contrôle de Gestion. -La sensibilisation des ressources humaines à l'importance et à l'utilité de s'inscrire dans une démarche proactive de transmission des informations nécessaires à un meilleur pilotage et à de meilleures décisions en temps opportun. -La circulation d'une note incitant tous les collaborateurs de l'ALEM à collaborer activement avec le service du Contrôle de Gestion.	-Toutes les entités.

-Absence d'une procédure de Contrôle de Gestion en vue de formaliser les tâches.	-Proposition d'une procédure de Contrôle de Gestion qui : -Permet de formaliser la fonction de Contrôle de Gestion (en déterminant les obligations et les droits de chaque partie). -Sert comme un outil de communication au sein du service de Contrôle de Gestion. -Permet d'établir des objectifs formels, et bien définis. -Sert comme un témoignage aux autres partenaires qui hésitent à avoir confiance en l'organisation. -Sert comme une base référentielle d'audit et témoigne du sérieux de ce service, en cas d'audit d'inspection par une structure externe du service.	-Le service Contrôle de Gestion.
---	---	---

Source : Auteur

Conclusion

Au terme de l'étude du thème « ***La mise en place d'un système de contrôle de gestion au sein des établissements publics : cas de l'ALEM*** », et de la période passée au niveau de l'Agence, nous nous sommes rendues compte que dans l'ensemble, les dirigeants de l'Agence sont très ambitieux et très soucieux de son devenir. La preuve de ce souci est la création du service contrôle de gestion. Cependant, ce service est sujet à des insuffisances qui portent préjudice à la qualité et la pertinence des informations fournies.

L'objectif étant de déceler les obstacles liés à l'instauration du système de contrôle de gestion et de proposer des solutions pour l'amélioration et l'optimisation de ce système, des solutions visant avant tout, à faire régner un climat de confiance et d'échange continu, permettant de remplacer l'image classique et archaïque que se faisaient les collaborateurs de la fonction contrôle de gestion, par une nouvelle plus souple, favorisant la collaboration et la communication, ce qui ne pourra que faire adhérer, activement, le reste des responsables au processus de restauration dudit service, à travers une forte redynamisation du système d'information, qui aura d'ailleurs des répercussions extrêmement positives, aussi bien au niveau de la fonction contrôle de gestion que dans l'organisation toute entière, et ne pourra être qu'un levier de plus de performance, procurant à cet établissement public, souvent critiqué à ce niveau-là, de disposer des mêmes compétences et techniques que les entreprises, privées opérant dans le même secteur.

Les villes nouvelles au Maroc :

Evolution d'un concept à travers trois générations

* DIBIANY Mériama

Résumé

L'urbanisation au Maroc est aussi ancienne que son histoire, cependant la période du protectorat va marquer l'image des villes marocaines en instaurant à côté des anciennes médinas des villes dites européennes ou nouvelles, des villes qui suscitent jusqu'à aujourd'hui une controverse ; elles sont soit considérées comme précurseur d'une architecture moderne, soit comme le résultat d'une politique ségrégationniste « dite d'apartheid ». Depuis les années soixante la scène urbaine marocaine va connaître une transition spectaculaire, les grandes villes se voient submergées par une affluence migratoire qui dépasse de loin leurs capacités de résorption, conscients des problèmes sociaux voir politiques que suscitent la prolifération des lieux d'exclusions et de marginalité, les autorités vont chercher des solutions à travers des projets urbains comme celui de Hay Ryad à Rabat, Sala Aljadida, et ensuite par l'introduction du concept de ville nouvelle dans l'espace urbain à travers deux projet Tamesna et Tamansourt, dont la conduite et la mise en œuvre est entachée de multitudes de dysfonctionnements, qui ont influé négativement sur leur attractivité voir leur imposition dans leur espace d'intégration.

Mots clés

Urbanisme, anciennes médinas, villes nouvelles, Lyautey, aménagement, concept, espace, cité jardin, lieux d'exclusions, la rurbanisation, Hya Ryad, Tamesna, planification, aménagement urbain.

1- Introduction

Survол historique de la genèse de la ville marocaine

Etablir la genèse de la ville marocaine constitue une œuvre originale qui nécessite une connaissance appuyée de l'histoire, de l'archéologie, et de l'urbanisme, que nous ne pouvons prétendre détenir. Mais ce que nous pouvons avancer sans crainte est que le Maroc constitue un musée urbain à ciel ouvert, allant des formes urbaines romaines (Volubilis), amazigh (kasbah, ksours), l'architecture islamique illustrée par les anciens médinas, jusqu'à ce que l'on arrive à l'urbanisme contemporain instauré depuis la période coloniale et mené par son fondateur le Maréchal Lyautey¹.

En effet l'urbanisation au Maroc remonte très loin dans l'histoire allant de la période romaine définie par plusieurs sites tels que la cité de Tingi qui est ensevelie sous l'actuelle Casbah de Tanger, le Lixus qui est au sommet de l'Acropole de Tchemmich, à 4km à l'Est du port de Larache, de même Volubilis est à la pointe Sud-ouest de djebel Zerhoun (Zerhoul, 2015)², passant par la période islamique où l'empreinte architecturale

*Doctorante chercheur, Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales, Université Mohammed V, Rabat.

¹Lyautey Un officier possédant une grande expérience coloniale (entre autres aux confins algéro-marocaine) et ayant dirigé le protectorat (avec une interruption de décembre 1916 à mars 1917 comme ministre de la guerre) jusqu'en septembre 1925, c'est-à-dire pendant toute la première moitié de son existence. Pendant son mandat, il construit « son Maroc » dont les structures de base persistent jusqu'à aujourd'hui.

² ZEROUL.H. (2015) : « De l'Urbanisation au Maroc, depuis l'époque préromaine jusqu'à la première moitié du XXème siècle. In « La ville Marocaine ». Edition l'Harmattan, p13.

islamique imprègne l'espace marocain par le fondement de la première cité de Fès sur la rive droite de l'oued Bou-Khareb, vingt ans plus tard se considérant à l'étroit, son fils Idriss II quitte l'antique cité romaine pour Fès, où il fonde le quartier des Kairouanais sur la rive gauche. Le royaume Idrisside connaît une importante phase d'urbanisation, illustrée par la création de villes nouvelles comme Salé, Wazzequr, Tamdout et Basra. Après la victoire finale des Almoravides, C'est Youssef Ibn Tachfin qui fonde Marrakech en 1062-454 et contrôlait ainsi les routes sahariennes occidentales et servaient d'entrée à toutes les incursions.

Quant aux Alaouites, ils s'installent à Meknès, nouvelle capitale impériale en remplacement de Fès et de Marrakech. Sous le règne d'Ismâïl (1672-1727) Meknès se dote d'une cité interdite à la manière marocaine (dont l'organisation et la fonction présentent des similitudes avec la Cité interdite de Pékin), avec ses ensembles de palais, de bassins, de mosquées, de jardins et de forteresses. Cette structure gigantesque est destinée à abriter le souverain, sa Cour, son harem, sa garde personnelle et l'ensemble des hauts fonctionnaires de son administration.

Sous le règne de Mohammed III (1757-1790). Des traités sont conclus avec les principales puissances européennes, de nouveaux ports vont voir le jour, L'exemple le plus connu de ces nouvelles places économiques est la ville de Mogador (Essaouira), conçue et édifiée par l'ingénieur et architecte français Théodore Cornut¹ pour le compte du souverain chérifien. Les ports d'Anfa (Casablanca) et de Fédala (Mohammedia) sont également aménagés et symbolisent le développement du littoral atlantique, libéré de toute occupation étrangère après la reconquête de Mazagan sur les Portugais qui marque la fin définitive du Maroc portugais en 1769.

C'est avec le protectorat français (1912-1956) que le Maroc va connaître un bouleversement urbanistique sans précédent, en instituant des villes nouvelles aux frontières des murailles des cités anciennes, c'est de là que va naître la dualité de la plupart des villes marocaines, et c'est au cours de cette période que l'espace marocain va connaître sa transition urbaine la plus importante de son histoire, en premier lieu comme nous l'avons dit par la création à côté des villes traditionnelles « dite anciennes médina ou impériale », des villes modernes « nouvelles où européenne » et en 2^{ème} lieu en créant des villes à part entière tel que Khouribga où Kenitra pour des raisons économiques et commerciaux. Après l'Indépendance et suite au tremblement de terre de 1969, le Maroc a entrepris la reconstruction de la ville d'Agadir suivant un modèle urbain moderne, d'autres projets vont suivre selon une nouvelle conception qui consiste à construire de grands ensembles urbains destinés à abriter une classe moyenne qui ne peut accéder à un logement décent dans les grandes villes où une classe défavorisée rejetée à la lisière, l'exemple de Sala Aljadida et Hay Ryad représente aisément, ce qu'on peut appeler la 2^{ème} génération de ville nouvelle.

¹**Nicolas Théodore Cornut** ou **Cournut**, est un mathématicien, géomètre et architecte français, né à Avignon au XVIII^e siècle en 1765, le sultan alaouite Sidi Mohammed Ben Abdallah désira fonder une véritable ville portuaire sur l'ancien comptoir portugais de Mogador. Ce sultan demanda alors à un ingénieur français captif Nicolas Théodore Cornut, qui vivait à Gibraltar et avait travaillé pour le roi de France Louis XV, de lui dessiner une nouvelle ville. Théodore Cornut s'inspira donc de la ville portuaire de Saint-Malo pour créer la nouvelle Essaouira avec son plan en quadrilatère, encore visible aujourd'hui. Avec son plan très régulier, la ville prit son nom actuel d'Essaouira, qui signifie « la Bien-Dessinée ». Théodore Cornut conçut et construisit les quartiers royaux dans la zone de la kasbah formant la ville actuelle. Il travailla trois ans à édifier le port et la kasbah, dont le plan original est conservé à la bibliothèque nationale de France à Paris.

Avec le lancement du premier projet de «Tamansourt » en 2004, le Maroc s'engage ouvertement dans ce nouveau processus urbain, suivis en 2007 par un deuxième chantier celui de« Tamesna », bénéficiant d'un appui royale et une conjoncture économique mondiale aidant, 15projets de villes nouvelles vont être planifiés, mais les difficultés et les problèmes rencontrés l'ors de la mise en œuvre des deux premiers projets, la crise financière et immobilière qui a secoué le monde a vacillé cette ambition et seuls cinq projets ont pu voir le jour : Tamesna près de Rabat et Tamansourt à proximité de Marrakech ont reçus leurs premiers habitants, Zenata et Lakhyayta, à la lisière de Casablanca et Chrafat à la périphérie de Tanger, sont en cours de travaux d'aménagement. Notre objectif étant de suivre l'évolution de ce concept dans l'espace marocain depuis le colonialisme jusqu'à aujourd'hui, en insistant sur la période du 2^{ème} millénaire qu'on peut qualifier de 3^{ème} génération de villes nouvelles. Mais avant d'entamer une quelconque étude à ce sujet il convient tout d'abord d'éclaircir le concept même de ville nouvelle.

2- Ville nouvelle un concept polysémique

La création des villes nouvelles a connu son apogée au XX^{ème} siècle, justifiée par une croissance démographique soutenu et une population attirée par le dynamisme des grandes villes, créant ainsi à la lisière de ces villes des lieux anarchiques, sous équipés où se propage la ségrégation voir la criminalité. Cette politique va être menée tout particulièrement au Royaume uni par Ebenezer Howard¹ qui préconise « la cité jardin »Il avançait dans son célèbre ouvrage *« Il n'y a pas, en réalité, comme on l'affirme constamment, seulement deux possibilités : la vie à la ville et la vie à la campagne, mais une troisième solution dans laquelle tous les avantages de la vie de la ville la plus active et toute la beauté et les délices de la campagne peuvent être combinés d'une manière parfaite »* (Howard, 1902)². Si cette théorie urbanistique a pu être concrétisée en Grande Bretagne par des villes nouvelles comme Crawley et Miton Keynes près de Londres, elle a été déformée ailleurs et l'on qualifiera par erreur de cité-jardin toutes les réalisations urbaines mariant construction et nature dans la banlieue de la ville. Toutefois il serait difficile de prétendre avancer un seul et unique modèle urbanistique mais plutôt un modèle qui varie selon les réalités socio-économiques, environnementales et politiques de chaque territoire.

¹Howard Ebenezer (1850-1928) : Urbaniste anglais fondateur du mouvement des cités-jardins, Dans les années 1880, Howard écrit To-morrow : A PeacefulPath to Real Reform (Demain : une voie pacifique vers une véritable réforme). Le livre ne paraît qu'en 1898, puis une deuxième édition publiée en 1902 sous le titre Garden Cities of To-morrow (Les Cités-jardins de demain). Howard y propose la fondation de « cités-jardins » : il s'agit d'un modèle d'établissement autosuffisant – non d'une ville-dortoir – pour une population de 30 000 habitants, entouré d'une ceinture agricole non constructible. Howard réussit à convaincre des hommes d'affaires de l'intérêt financier et social de son projet. Deux cités-jardins sont construites de son vivant dans le Hertfordshire : Letchworth (1903) et Welwyn (1919). Elles serviront de prototype aux villes nouvelles créées par le gouvernement britannique après la Seconde Guerre mondiale (Encyclopédie Universalis).

² Ebenezer H. (2001): New York, "Garden Cities of To-Morrow (Cités-jardins de demain), Book for business, (1^{re} édition 1902, Edition française : éd. Sens & Tonka, 1998), 167 p.

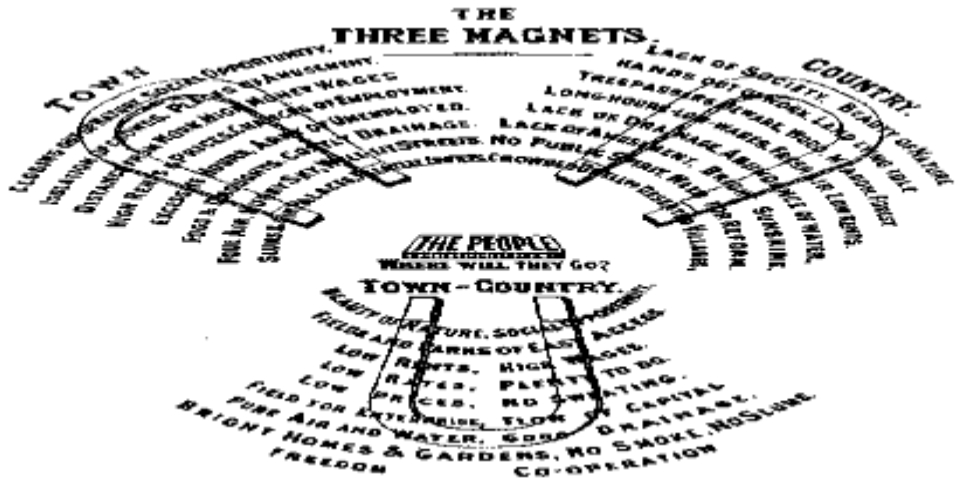


Figure1 : Le diagramme des trois aimants (*Three Magnets*) de Howard, où il pose la question : « Où iront les gens ? » avec comme choix : « ville », « campagne » ou « ville-campagne »

Partant de là, Qu'est-ce qu'une ville nouvelle ? Donner une définition n'est pas aussi simple qu'il ne paraît, toutes les villes ont eu un jour nouvelles et ont connu une évolution qui les a ancrées dans leur espace d'intégration. Faut-il se référer aux seules critères politiques, urbanistiques, socio-économiques pour dire que telle ville est nouvelle ?

Si la volonté de l'Etat de créer une ville ex-nihilo constitue un critère déterminant dans cette définition, il n'en reste pas moins que d'autres éléments viennent s'ajouter pour saisir ses différentes facettes comme le précise Chaline¹ « les villes nouvelles sont le plus souvent affaire d'Etat ; mais, dès lors, en pays socialiste toute urbanisation mérite d'être classée ainsi et, dans cette logique, l'union soviétique affiche officiellement quelque 1200 villes nouvelles, parmi lesquelles il faut fortement discriminer. A l'inverse, aux Etats-Unis, l'insignifiant engagement des pouvoirs publics en matière d'urbanisation ne signifie pas l'absence totale de villes nouvelles, que l'on englobe sous le vocable plus flou de *New communities* » (Chaline, 1985)². Le manque de véritables essais de cadrage conceptuel sur cette notion explique pourquoi dans la pratique elle peut couvrir une gamme diversifiée d'opérations d'aménagement.

Si nous suivons la logique prise par Chaline dans son ouvrage « les villes nouvelles dans le monde » une ville nouvelle doit remplir certains critères pour bénéficier de ce label.

- 1- Elle doit s'effectuer jusqu'à son terme en parfaite harmonie avec le schéma général, garantie de son unité d'organisation. Il se peut que ce schéma subisse de sensibles remaniements liés à des changements de conjonctures, mais la volonté d'organisation de l'espace ne sera pas remise en cause.
- 2- La ville doit disposer d'une base économique qui permet au plus grands nombre d'habitant de travailler sur place c'est-à-dire une autonomie par

¹Claude Chaline, Urbaniste, spécialiste de la géographie et de l'aménagement des grandes métropoles. Professeur à l'Institut d'Urbanisme de Paris (université de Paris XII). Depuis sa thèse sur le Grand Londres, il s'est spécialisé dans les études urbaines à l'Institut d'Urbanisme de Paris, se référant souvent au rôle pionnier du Royaume-Uni en matière d'aménagement urbain.

² **Chaline C.** (1985) : Les villes nouvelles dans le monde. Presses universitaires de France, « Que sais-je », 128p.

rapport au centre. Cette dynamique économique doit générer aussi les ressources financières nécessaires à son fonctionnement, La ville nouvelle par opposition à la cité-dortoir ou à l'agglomération –satellite.

3- L'adoption des habitants de leur nouvelle identité géographique, culturelle, sociale qu'offre leur nouveau espace de résidence à travers des interrelations qui favorisent la mixité sociale et l'insertion au site local.

Il y a également l'existence d'un organisme officiel qui assure la construction et la gestion, mais cet organisme est voué à disparaître une fois la ville est intégré dans le droit commun, d'où la difficulté de soutenir une définition unanimement acceptée, puisque on trouve des projets urbains à la lisière des villes qui disposent des critères d'autonomie économique mais sans toutefois être soutenu par l'Etat en tant que ville nouvelle (Cité Derwa près de Casablanca, Créteil près de Paris). D'autres projets d'aménagement d'espace déjà urbanisé mais il s'agit plutôt de modifier leur destination urbanistique, leur ampleur et leur finalités, on serait alors tenté de les classer en tant que ville nouvelle (Projet d'Anfa à Casablanca, le projet d'aménagement de Bou Regrag à Rabat). Ceci nous amène à déduire que vouloir établir une définition rigoureuse à propos des villes nouvelles risque rapidement de devenir un « *exercice de médiocre intérêt* » (Chaline 1985)¹.

3- Evolution du concept de ville nouvelle au Maroc

Les Villes nouvelles au Maroc l'empreinte de l'urbanisme colonial

La genèse des villes nouvelles au Maroc au temps colonial est sans doute l'œuvre du maréchal Louis-Hubert Gonzalve Lyautey (1854-1934) (Buchner, 2013)², et son équipe formé d'administrateurs, législateurs, urbanistes, architectes, dont le plus connu est Henri Prost³ qui accompagnera Lyautey dans ses décisions et actions qui vont modifier l'espace et la société marocaine par l'imposition du modèle urbain français tout en respectant les anciens structures urbaines « anciens médinas », et qui développa un concept révolutionnaire pour l'époque qu'est celui de l'urbanisme fonctionnel.

Lyautey admirait la civilisation et l'architecture influencée par l'islam « *la construction arabe met son point d'honneur à ne se manifester à l'extérieur que par la ligne, la simplicité des contours et des façades, toute la richesse s'en réserve pour l'intérieur, pour la vie de famille si jalousement fermée au public* » (Lyautey, 1944)⁴. Mais il était convaincu que l'installation d'Européens dans la médina et son réaménagement selon les logiques de la ville française, entraînerait non seulement la ruine du paysage urbain traditionnel, mais aussi la dissolution de la société urbaine traditionnelle, « *Il conclut que la préservation de ce cadre bâti des médinas était la condition pour la préservation de ce riche patrimoine historique et les modes de vie* » (Buchner 2013)⁵. Il est indéniable de constater que Lyautey avait plus de visibilité et de volonté de préserver notre patrimoine historique, alors que nous assistons à un carnage de nos anciennes cités laissées sous

¹ Option cité p 5.

² **Buchner H.J.** (2013): Rabat, « Quelques regards géographiques sur Lyautey et sur son œuvre coloniale au Maroc » in l'héritage colonial du Maroc, actes du 8^e colloque Maroc-Allemand, Beyrouth 2011, Institut Royale de la culture amazighe, P 19.

³Henri Prost (1874-1959), affecté au service de l'urbanisme du Maroc de 1914 à 1922. Sous les directives de Lyautey, il a établi le tracé des villes nouvelles de Casablanca, Fès, Marrakech, Meknès et Rabat (Encyclopédie Larousse).

⁴ Lyautey, Pierre (éd 1953-1957) : Lyautey l'africain. Textes et lettres du Maréchal Lyautey, 4 volumes.p 450.

⁵ Option cité p 6. P. 31.

l'emprise des spéculations immobilières qui déforment et détruisent leur authenticité architecturale.

La conséquence pour Lyautey était que « *l'essentiel, sur ce point capital, c'est qu'il y ait le moins de mélange possible entre les deux ordres de villes* » (Lyautey 1944, p 451)¹. La solution la plus simple était de séparer complètement les villes indigènes et villes européennes « *Toucher le moins possible aux villes indigènes. Aménager à leurs abords, sur les vastes espaces encore libres, la villes européenne, suivant un plan réalisant les conditions les plus modernes, larges Boulevards, adduction d'eau et d'électricité, squares et jardins, autobus et tramways et prévoyant aussi les possibilités d'extension future..* » (Lyautey 1944, p453)². Ce dualisme urbain soulève jusqu'à nos jours des débats contradictoires.

Dans son étude sur la ville de Rabat, Janet Abu-Lughod³, a qualifié la politique urbaine « lyautéenne » au Maroc de politique d' « apartheid » et de ségrégationniste, et elle la définit comme étant une politique de « ségrégation urbaine ». Dans un autre article de Michèle Jolé, Abdelkader Khatibi, Mona Martensson » la même thèse est soutenue, ont donné lieu à une vive controverse, ré-ouvrant un débat sur la notion d'apartheid urbain, la principale question soulevée étant de savoir si une telle idéologie raciale et religieuse constitue la base des politiques d'aménagement mises en œuvre dans le Maroc colonial français. Une telle thèse nous est difficile à soutenir du fait que cette séparation a été bénéfique pour la structure ancienne et a permis de préserver le patrimoine urbanistique islamo-marocain, qui aurait pu être détruit ou décimé sous le poids d'une architecture urbaine moderne où par l'affluence de la migration européenne.

Ainsi, le Maroc fut l'un des premier pays à se doter d'un cadre législatif en matière d'urbanisme par le dahir du 16 Avril 1914 relative aux alignements plans d'aménagement, et d'extension des villes, servitudes et taxes de voirie. Ce qui aura permis, entre 1915 et 1925, la création, non pas *ex nihilo*, mais à côté des médinas, d'une dizaine de villes nouvelles (ou européennes) : Agadir, Casablanca, Rabat, Fès, Marrakech, El Jadida, Meknès, Essaouira, Ouezzane, Oujda, Kenitra, Rabat, Sefrou, Settat et Taza, basée sur des prescriptions modernes : un regroupement des services administratifs le long d'un axe de communication, l'élaboration d'un cadre paysagé, la mise en place d'un réseau de voirie adapté à l'essor de l'automobile, la création de réserves foncières pour les extensions urbaines futures et la répartition par zones des fonctions urbaines et/ou des typologies architecturales. D'autres villes vont voir le jour pendant la période coloniale impulsées par l'exploitation de nombreuses ressources minières comme : Khouribga(1920), Jerada (1927), Youssoufia (1931) ou encore Boukraa (1947).

La phase post coloniale ou la deuxième génération de villes nouvelles

Après avoir été en avance sur le développement urbain, les textes et la politique urbaine vont accumuler un très grave retard au moment où le processus d'urbanisation va en accélérant. A la veille du protectorat la population urbaine ne dépassait guère le 10% de la population totale, en 1982 ce sont près de neuf millions d'habitants que l'on dénombre

¹ Option cité p 6. P 451.

² Option cité p 6. P 453.

³ Janet Abu_Lughod écrit dans son article « Malgré les "meilleurs intentions" du monde, Lyautey crée un système d'apartheid culturel et religieux, séparant les Européens dans des villes nouvelles tracées sur de vastes espaces, d'après un plan visant à créer les conditions de vie les plus modernes [...] Tandis que les Marocains restent confinés dans les villes anciennes, qui, décrète-t-il, doivent être touchées le moins possible », Janet Abu-Lughod, « Moroccan Cities : Apartheid and the Serendipity of Conservation », dans Ibrahim Abu-Lughod éd., African, 356 p.

dans les 222 villes recensées, ce qui représente 43% de la population, et continue son déchainement pour se situer autour de 60,3% en 2014¹, soit 20.432.439 millions de la population totale du Maroc. On imagine le bouleversement qu'a produit cette évolution sur le tissu urbain existant, on a vu la population s'entasser dans les périphéries des grandes villes, privée de tous les moyens de premières nécessités, eaux, électricité, hygiènes, moyens de transports etc. dépourvue d'une vie saine, humaine, et l'on assiste à ce que les géographes appelle « la rurbanisation », où plutôt la ruralisation de nos villes. Mais cette explosion urbaine va être lourdes en termes de conséquences sociales voir politiques, les émeutes des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix sont la consécration de ce laxisme des acteurs locaux et nationaux, une situation qui a poussé l'Etat à repenser sérieusement à la problématique urbaine par la création des agences urbaines et par la mise au point d'une base juridique à la planification urbaine qui assure un minimum de sécurité et de rationalité dans l'usage de l'espace urbain.

Aux années soixante-dix, et pour faire face à ce déchainement urbain, on a vu le retour du terme de « ville nouvelle » même s'il est abordé d'une façon indirecte dans plusieurs schémas directeurs d'aménagement urbain (SDAU), celui de 1978 prévoyait la création de trois villes nouvelles pour faire face à une croissance rapide de la ville d'Agadir, il s'agit des villes d'Agadir sud-est (Dakhla), de Tama et de Tasila. Ces entités urbaines ont été programmées sur des sites vierges sous forme de lotissements pour accueillir une population d'environ 100 000 habitants.

Le SDAU de Rabat-Salé-Zemmour-Zaër, qui prévoyait des unités urbaines-rurales autosuffisantes, il s'agit notamment de Bouznika et de Bouknadel destinées à fixer la population rurale de la Wilaya dans la région périphérique de Rabat en mobilisant son potentiel agricole pour créer des emplois nouveaux. Le SDAU du littoral de Bouknadel – My Bousselham, qui favorisait l'émergence des petites villes et des bourgs ruraux sur l'axe littoral Kénitra-Rabat-Salé qui ne peuvent qu'améliorer la constitution et le fonctionnement de l'armature urbaine sur l'ensemble de la région. De même le schéma directeur du grand Casablanca prévoyait la naissance de villes satellites autour de la nouvelle métropole telles que Noiceur, bouskoura destinées à la résorption de l'affluence migrante à la recherche de l'emploi et d'une vie meilleure.

Hay Ryad le difficile positionnement entre ville nouvelle et quartier résidentiel

C'est en 1981 que la notion de ville nouvelle fut citée discrètement pour la première fois dans un discours du feu Hassan II le 9 juillet 1981 à l'occasion de la fête de la Jeunesse², où il encourageait le recours à « *de nouvelles cités pouvant se suffire à elles-mêmes et évoluer dans un environnement économique et climatique sain* ». A la suite duquel le projet de Hay Ryad va voir le jour, par la création de la Société d'aménagement Ryad (SAR) en 1983, un projet urbain que l'on considère aujourd'hui comme une extension de la ville de Rabat, alors que le rêve de ville nouvelle l'a longtemps habité. C'est le premier projet urbain d'envergure lancé par l'Etat indépendant, on le voulait moderne et dynamique traduisant une image du Maroc future. Il fut construit sur un terrain de 600 hectares, mariant zones résidentiels, d'activités et d'attractivités, et bien qu'il soit piloté par un organisme publique à savoir la société d'aménagement Hay Ryad, il est plutôt qualifié de quartier d'extension de Rabat accueillant un nouveau centre administratif en concurrence

¹Source : site du Haut-commissariat au plan : <http://www.hcp.ma/Taux-d-urbanisation-en-par-annee-1960-2050>.

² Discours Royal du Feu Hassan II le 09 juillet 1981 à l'occasion de la Fête de la Jeunesse, où il incitait le recours à « de nouvelles cités » capable de se suffire à elles-mêmes et évoluer dans un environnement économique et social appropriés.

avec l'ancien centre européen, on peut dire que les concepteurs de ce projet ont réussi le pari d'en faire une zone attractive que ce soit pour les habitants où pour les administrations qui cherchent désormais à trouver pieds à Hay Ryad.



Photo du nouveau centre Hay Ryad¹

Sala Al Jadida une cité royale

Le projet urbain de Hay Ryad fut suivi en 1995 par le lancement de l'opération Sala Al Jadida, qui en réalité constitue une ville Satellite de Rabat suivant un modèle urbain moderne. Elle a toujours été considérée comme une cité royale puisqu'elle fut construite sur un terrain de 179ha offert par le feu sa majesté le Roi Hassan II. Seulement ce rêve d'une ville accueillante s'est transformé à un ensemble urbain qui rappelle ceux des années cinquante en Europe, des cités dortoirs dépourvus de toutes activités, des espaces verts et des lieux de distraction, des équipements nécessaires (transports, hôpital etc.)

Sal Al Jadida fut construite à un rythme rapide, bénéficiant de 5,5 milliards de dirhams mobilisé par l'Etat, cette cité satellitaire devait accueillir une population désœuvrée (la ville a accueilli 1000 ménages qui habitaient des maisons menaçant ruine au sein de la médina de Salé, 3500 autres logés par des coopératives d'habitat des œuvres sociales des départements ministériels et offices publics, ainsi que 3500 ménages dépendant des œuvres sociales des Forces armées royales, de la Gendarmerie royale, des Forces auxiliaires et de la Direction générale de la sûreté nationale. Elle abrite actuellement plus de 200.000 habitants « Cette poussée vigoureuse et désordonnée de l'urbanisation est le prix fort élevé payé par Salé pour la croissance urbaine de Rabat », écrit (Mohamed Naciri, 2001)². Aujourd'hui, la ville s'est transformée en banlieue de fonctionnaires et salariés contraints de quitter Rabat et de se déclasser pour accéder à des logements moins onéreux.

La ville nouvelle de 3^{ème} génération

Face d'un côté, à l'échec des villes satellitaires dépourvus de toute attractivité socio-spatial, ou les résidents vivent exclus et dépendant de la ville mère, et de l'autre, des villes dépassées par l'ampleur du poids démographique et une affluence migratoire qui se trouve rejetée vers des périphéries sous équipées, générant des lieux d'exclusion et de ségrégation sociale. Il a fallu instaurer une nouvelle conception de l'espace urbain qui consiste à créer

¹(Source : www.e-rabat.net)

²Géographe et spécialiste de Salé, en préface du livre Les gens de Salé de Kenneth BROWN, paru en EDDIF, 2001. 322 P

des villes nouvelles bien aménagées, structurées, alternant lieu de résidence, activités, et de distraction , un lieu de vie où il ferait bon de vivre, de grandir et d'adopter.

2004, est l'année qui va marquer un tournant dans la politique urbaine marocaine, par le passage d'un urbanisme rectificateur à un urbanisme préconisateur. La politique des villes nouvelles est venue pour détourner une partie des demandes en logements vers des espaces intelligents, qui permettraient de décongestionner et de maîtriser l'étalement urbain des grandes villes et leur offrir non seulement un lieu résidentiel et d'activité mais surtout un lieu économique produisant de la richesse et accueillant des industries, des centres de recherches, universités, un espace indépendant de la ville mère. L'ambition était de construire 15 villes nouvelles, mais la mauvaise conjoncture économique, la crise financière mondiale, la carence qu'a connu le secteur immobilier a fait que seulement 5 projets ont pu voir le jour, les deux premières villes : Tamansourt et Tamesna respectivement dans les bordures de Marrakech et Rabat, qui connaissent une multitude de carences, Lakhyayta et Zenata dans les périphéries de Casablanca et Chrafat à proximité de Tanger.

Tableau représentatif des cinq villes nouvelles en chantier¹

Ville	Date début de travaux	superficie	Nombre d'habitants	Le coût global	Nombre de logements
Tamansourt	21 Décembre 2004	1931 ha	450 .000	24,5 MDH	58.000 unités
Tamesna	13 Mars 2007	840 ha	250.00	20MMDH	50.000 unités
Lakhyayta	30 Novembre 2007	1301 ha	300.000	25MMDH	38.000 unités
Chrafat	08 Janvier 2009	770 ha	150.000	23MMDH	36.000 unités
Zenata	11 Février 2006	1860 ha	300.000	25MMDH	43.500 unités

Le choix d'aménager le territoire par la création des villes nouvelles, n'est pas dépourvu de risques d'échec et de difficultés de mise en œuvre, plusieurs exemples de villes nouvelles n'ont pas pu s'intégrer dans leur espace, où sont devenu des cités dortoirs ou même des villes fantômes (Asatana la nouvelle capitale froide de la kazakhstan, Naypyidaw ville fantôme en Birmanie) *«On ne peut pas programmer la naissance d'une ville : ça entraîne un déficit d'urbanité très fort, parce qu'il y a un déficit de strates temporelles, tranche Jacques Lévy². C'est une erreur de croire qu'on peut créer une ville d'un seul coup, à partir de rien. Plus une ville est nouvelle, moins elle est une ville.»*. La réussite de tels projets se mesure par leurs capacités de créer de l'emploi, de générer de la richesse, leurs capacités d'attirer population et capitaux, de créer un espace dynamique où il ferait bon de vivre. Cela nécessite également la mobilisation des sources de financements

¹ Source : Ministère de l'habitat et de la politique de la ville

²Le géographe Jacques Lévy, professeur à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne (Suisse) explique, «Mais la plupart du temps, il y a l'idée que les dirigeants vont se mettre en scène, vont montrer leur puissance, leur capacité à agir sur le monde en créant ces villes, pour qu'on se souvienne d'eux, à travers un objet isolable comme la ville.»

importants et l'implication des différents départements territoriaux et nationaux pour garantir son émergence et son épanouissement.

Il faudrait une vingtaine voir une trentaine d'années pour juger la réussite ou l'échec d'une ville nouvelle, il est donc encore tôt pour avancer un quelconque jugement sur l'expérience marocaine, mais néanmoins on peut juger le processus de production des deux premières villes nouvelles Tamesna et Tamansourt, le rôle des acteurs institutionnels, le mode de gouvernance adopté et surtout les défaillances de gestion qui ont pénalisés la bonne conduite de cette expérience. Nous allons centrer notre intérêt sur trois axes de problèmes : institutionnels et juridiques, mode de production des infrastructures et équipements, le manque de cohésion et d'adhésion des différents départements aux projets.

Problèmes liés au cadre institutionnel et juridique

Le chantier des villes nouvelles a démarré après le discours royal à l'occasion de l'ouverture de la 1^{ère} journée de la 7^{ème} législative, le vendredi 11 octobre 2002, qui a fait du logement décent l'une des quatre priorités à l'échelle nationale. A la suite duquel le gouvernement a mis en place un programme ambitieux de réaliser 100.000 logements par an. Deux grands projets résidentiels étaient en cours de réalisation, l'un à proximité de Rabat, était destiné à résorber les bidonvilles de la commune Sidi Yahya Zaer, s'est vu érigé en ville nouvelle de Tamesna, le 2^{ème} à la bordure de Marrakech devait constituer une extension industrielle, a pris la forme de la ville nouvelle de Tamansourt. En absence d'une loi qui définit les contours de ce nouvel concept urbain, Tamesna et Tamansourt ont été lancées sur la base de projet de lotissement qui est loin de répondre aux exigences en termes de management territorial que nécessite la production d'une ville nouvelle.

De même une lecture de la charte nationale de l'aménagement de territoire va à l'encontre de ce concept qui le qualifie même de dangereux « Cette pratique n'a pas été poursuivie jusqu'ici et il est souhaitable qu'elle soit clairement condamnée et ce pour deux raisons : cette méthode s'avère toujours plus coûteuse qu'il n'était prévu au départ. L'économie que l'on peut faire sur le foncier est largement compensée ensuite par les surcoûts d'infrastructures et par les difficultés de déplacement. L'éloignement se paie très cher en termes de cohérence urbaine. Ou le satellite reste un quartier marginal perdu dans la nature, ou il réussit à regrouper une population importante et dans ce cas on est confronté à la menace de l'éclatement urbain » (SNAT). Et si les plans d'aménagement de Rabat-salé et de Marrakech ont pris par la suite en considération les deux projets de villes nouvelles, le schéma directeur d'aménagement urbain de Rabat-salé a jugé « illusoire de développer de nouveaux centres urbains » (SDAU1995). Si nous revenons à l'ancien SDAU de Marrakech conçu par le cabinet Pinseau et homologué en 1995¹, nous constatons que l'oued Tensift marque la limite nord de son aire d'étude excluant la commune rurale d'Harbil (le site qui a accueilli la ville nouvelle Tamansourt) des orientations spécifiques du SDAU. Ceci pour dire l'absence d'une vision d'aménagement de territoire et les contradictions entre la phase de planification et la phase de concertation et de mise en œuvre.

En absence de plan d'aménagement homologué les deux villes ont été conçues sur la base des plans d'aménagement de structures dont la légitimité juridique reste posée. Ce qui traduit la continuité à opérer par les dérogations et par l'urgence.

Sur le plan institutionnel, c'est le ministère de l'habitat qui a pris en charge la conduite de ces projets, mais devant la difficile mission à mener seule cette opération, il

¹Loi 12-90 relative à l'urbanisme, Titre II « Des documents d'urbanisme ». Chapitre premier « Du Schéma directeur d'aménagement urbain ».

soumis au premier ministre la création du « comité interministériel des villes nouvelles » qui ne s'est réuni que deux fois, la première fois lors de sa création en 2006, et une 2^{ème} fois pour relancer les deux projets en 2014, qui se trouvaient dans une impasse en absence de coordination et de concertation entre les différents départements impliqués.

Pour le pilotage et la réalisation des villes nouvelles la mission a été confié au début à de simples directions d'aménagement régional sous l'égide du Holding d'Al Omarane dépourvus des moyens techniques, financiers, et ressources humaines pour mener à bien des projets titanesques, ensuite ont été érigées à des sociétés anonymes « Al Omrane Tamensa » et « Al Omrane Tamansourt », mais à elles seules ne peuvent mener à bien cette mission le responsable du HAO l'a bien admis: « Un opérateur public n'est pas en mesure tout seul d'assurer le développement d'un projet d'une ville nouvelle et régler tous les problèmes posés. Cela s'applique également pour les villes anciennes. Pour relever ce challenge, le renforcement de la synergie et la convergence entre l'ensemble des acteurs concernés s'imposent »¹.

Problèmes liés aux infrastructures et à la bonne gouvernance du projet

La logique de construire une ville est différente de celle de lotir, il s'agit de doter l'espace à urbaniser des infrastructures nécessaires à son imposition, des axes routiers qui l'ouvre sur sa région et qui garantissent la facilité d'accès au site, de produire les équipements et les services de première nécessité (santé, scolarité, transport, administration, sécurité etc.), cette chronologie n'a pas été respecté dans la production des deux premières villes nouvelles, si Al Omrane a réalisé la majorité des travaux d'aménagement, les autres départements n'ont pas suivis puisqu'ils n'ont pas été impliqués dès le départ et considéraient que ces projets incombe au ministère de l'Habitat de s'en charger.

De plus le partenariat avec le privé s'est vu handicapé par la crise économique et immobilière mondiale, celui-ci n'a pas la même logique ni les mêmes intérêts, et a tendance à patienter suivant la conjoncture économique, ce qui a été traduit par un retard indéniable sur les équipements et les logements à produire. Sans oublier les difficultés voir le retrait de certains promoteurs immobiliers (société Contractors Maroc, société Malaisienne Al Hidayah). Cette crise, s'est vue accentuée par le manque de centralité, l'opérateur aménageur a ouvert d'un seul tenant l'ensemble du site à l'urbanisation sans phasage ni programmation les projets émergent de partout avec importantes discontinuités.

Avec la réception de leur premiers habitants Tamensa (35.000 habitants) et tamansourt (57.000 habitants); le manque de vision, de concertation et de cohérence s'est fait sentir, les nouveaux habitants se trouvaient enclavés, dépourvus de services de première nécessité, l'absence d'un centre d'activité capable d'attirer et retenir la population, le manque de transport, et les moyens de connectivité avec son espace territorial s'est répercuté sur l'image des deux villes et leurs attractivités. De plus des promoteurs immobiliers ont investi les terrains avoisinants pour échapper aux exigences d'Al Omrane en termes de réalisation des équipements «Les promoteurs privés bénéficient sans bourse déliée des équipements hors site réalisés essentiellement pour la ville nouvelle. Ils gagnent sur le hors site et détournent une partie de la demande de logement social destinée à la ville nouvelle et accentuent l'étalement urbain», souligne le rapport de la CESE². Mais cette situation est due essentiellement à l'absence d'un cadre juridique qui interdit de construire en hors site.

¹www.leconomiste.com/article/960141-comment-eviter-les-cites-dortoirs

²Du constat dressé par le Conseil économique, social et environnemental (CESE) dans son rapport annuel 2013.

Le programme de redynamisation de Tamansourt et de Tamesna, dont le montant s'élève à 2,5 MMD, vise à développer davantage ces villes dans le cadre d'une approche participative assurant la convergence des actions de l'ensemble des intervenants. Une initiative qui permettra, à terme, d'assurer l'attractivité de ces nouveaux pôles urbains et leur garantir les conditions d'un développement urbain harmonieux. Cela devrait s'accompagner d'une consolidation du niveau institutionnel, à travers l'adoption d'une approche en amont, qui a pour référentiel la Politique de la ville, le programme villes sans bidonvilles et le projet de régionalisation avancée. Une loi sur les villes nouvelles qui pose les jalons du projet de la ville nouvelle depuis sa conception jusqu'à son entrée dans le droit commun..

Conclusion

Le Maroc est une civilisation ancrée dans l'histoire, a connu des phase d'urbanisation importantes, seulement depuis l'indépendance va connaître une transition fondamentale de sa population qui s'est urbanisée à un rythme effrénée, elle se situe actuellement à 60,3%¹, ce qui met le pays face à des contraintes d'aménagements de l'espace nécessitant de finir avec le laxisme des autorités, l'intervention par les dérogations et de répondre toujours en urgence, sans oublier le déphasage qui existe entre la planification et la mise en œuvre.

Aujourd'hui, l'étalement urbain est devenu une caractéristique de l'espace national, alors que le pays ne peut se permettre ce luxe, étant donné que ce genre d'urbanisation est lourd en termes d'équipements et d'infrastructures. Il serait judicieux d'adopter une vision claire et globale de l'espace à travers une planification rationnelle et intelligente. De maîtriser la rurbanisation qui spéculer sur les terrains agricoles et met en danger la réserve nationale en terrains fertiles et condamne le droit des futures générations à un espace équilibré et riche en potentialités agricole (la grande Bretagne a interdit de construire les villes nouvelles sur des terrains agricoles alors que Tamesna se construit sur un terrain des plus fertile au Maroc (terrains agricoles de la SODEA qui constituaient une réserve agricole).

A cela s'ajoute, l'ouverture à l'urbanisation de vastes espaces destinés aux logements sociaux, où sur des centaines de kilomètres surgit le béton sans aucun respect des variations de paysage ou de fonctionnalités, ce sont là les nouveaux carrières à bétons dont nous nous mettons en garde dès maintenant, les futures zones à explosion sociale dans les années à venir (MADINAT RAHMA en exemple). Le concept de ville nouvelle reste le mieux approprié pour maîtriser l'urbanisation des grandes villes, en offrant des espaces mieux aménagés, structurés, des bassins de vie, d'emplois et de richesses, mais ceci nécessite l'engagement des différents intervenants, le travail en synergie suivant une vision planifiée, concertée et complémentaire.

¹ Recensement générale de la Population de 2014, haut-commissariat au plan.

Le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies aux Réfugiés (HCR) au Maroc : Pour une Bonne Intégration des Immigrés Subsahariens

Abdelaziz BENCHEIKH*

Depuis l'indépendance le statut du Maroc a beaucoup évolué. De pays d'émigration, après avoir été un pays d'immigration française et espagnole durant la période coloniale,¹ le Maroc est devenu de par sa géographie un pays également de transit ou de passage vers l'Europe, voir accessoirement un pays de séjour par défaut, d'un nombre relativement important de migrant en situation administrative irrégulière² en provenance essentiellement de pays d'Afrique subsahariens.

Situé en Afrique, un continent confronté aux défis du développement et régulièrement secoué par des crises politiques et des conflits armés, le Maroc ne peut rester à l'écart des conséquences de cette situation troublée et probablement durable. Enfin, le Maroc subit incontestablement les effets de la politique drastique de contrôle par l'Europe de ses frontières extérieures.

Le Nord du Maroc n'a jamais été la destination finale du subsaharien³. Pas plus que le Pas-de-Calais n'est une destination finale pour l'afghan qui veut rejoindre Londres, en traversant la Manche. Le Maroc, qui a ses propres nationaux candidats à l'émigration clandestine, n'est pas apte à accueillir une population étrangère. Il n'a pour elle ni le travail, ni la richesse. Le transit par le Maroc fut, jusqu'à dernièrement, l'objet d'une forme de complaisance du voisin algérien. A l'Ouest et au Sud, non seulement l'Algérie ne ferme pas délibérément ses frontières, elle ne se gêne pas pour aussi fermer les yeux quand des flots de jeunes migrants africains prennent comme destination le Maroc. Il n'y a pas beaucoup de risque de se tromper en affirmant que l'Algérie n'hésite pas à instrumentaliser la question des migrants clandestins avec pour objectif de poser des difficultés au Maroc.⁴

En plus cette focalisation médiatique sur le Maroc n'est pas totalement innocente, elle tient surtout moins aux dangers qu'opportunités qu'offrent cette société marocaine et son Etat en cours de démocratisation politique : si les articles de presses⁵, les missions de

*Doctorant chercheur à l'Université Med V

1 Voir : Abdelkrim BELGENDOUIZ, le Maroc et la migration irrégulière, une analyse sociopolitique, CARIM-AS 2009/07 P : 9

2 Voir chapitre relative à l'opération de la régularisation

3 Alioua, Mehdi. 2007. « Nouveaux et anciens espaces de circulation internationale au Maroc. Les grandes villes marocaines, relais migratoires émergents de la migration transnationale des Africains subsahariens au Maghreb ». Revue des mondes musulmans et de la méditerranée (REMM). 109-120 : 39-58

4 Au lieu de se diriger vers le littoral algérien pour tenter une traversée vers les cotes européennes –itinéraire de nombreux « haragas » algériens- les clandestins subsahariens s'installent à Maghnia tout près de la frontière algéro-marocaine. Après avoir emprunté différents chemins, ils arrivent dans cette ville, où ils se regroupent tous avant de continuer vers le Maroc. Ils viennent à Maghnia par petit groupe. Cette ville est alors devenue le centre attractif pour l'immigration clandestine. Les clandestins sont installés là, le temps d'avoir l'occasion idéale pour passer au Maroc. Voir : Magnai, est elle la « petite Sangatte » algérienne ?Salah FERHI : terrains d'asiles, corps, espaces, politiques.in Colloque international. 18-19-20- septembre 2008 Paris.

⁵ Voir par exemple l'enquête approfondie de la journaliste Catherine Simon : Maroc, terminus noir in le monde de 3 septembre 2005

recherche, les programmes associatifs¹, les témoignages humanitaires², les colloques universitaires³ et les conférences politiques⁴ sont aujourd'hui si nombreux au Maroc sur la question migratoire, c'est d'abord parce que l'accès à ce pays, la liberté d'y circuler et de s'y exprimer y sont infiniment plus élevés que dans les autres pays du Maghreb, y compris pour les journalistes, les universitaires et les humanistes

Il est à noter qu'aujourd'hui, l'asile est en crise dans la plupart des pays d'Europe. En effet, avec l'arrêt de l'immigration qui fait suite aux grandes difficultés économiques que subissent ces pays dès le milieu des années soixante-dix, l'asile devient l'unique moyen pour des étrangers extracommunautaires de rentrer légalement en Europe. Cette procédure est alors soupçonnée par les Etats qui remettent de plus en plus en cause sa légitimité. La politique publique d'accueil devient plus restreinte⁵.

Ainsi Le décryptage du rôle du HCR au Maroc nous a semblé intéressant et ce sur plusieurs points de vue. D'abord, et cet argument ne doit pas être négligé, la problématique des réfugiés nous l'avons déjà abordée dans un autre article sur la position du HCR vis-à-vis des séquestrés Marocains à Tindouf⁶. Il s'agit donc d'un sujet qui suscite un attrait personnel évident. Ensuite, et ce deuxième argument est plus porteur, la politique d'asile et d'accueil des réfugiés, de part sa proximité avec les politiques d'immigration⁷ ne manque pas d'intérêts. Sa mise en œuvre est soumise à de nombreuses tensions au sein de l'Etat, entre d'un côté le respect de la Convention de Genève et d'un droit séculaire, le Royaume du Maroc est réputée « terre d'asile », et de l'autre la nécessité de contrôler les flux migratoires. En outre, ce problème prend aujourd'hui une dimension internationale, puisque la politique d'asile doit dorénavant être définie au niveau non seulement au sein de l'UE et communautaire mais également au niveau internationale. Des pourparlers sont en cours entre les différents pays, mais les fortes disparités qui existent entre eux, en ce qui concerne l'application de la Convention de Genève, entravent l'harmonisation. Enfin, un dernier argument peut être avancé : l'implication importante d'acteurs privés, associatifs ou bailleurs sociaux, dans cette politique. De fait, la mise en œuvre concertée de cette politique semble pertinente à interroger.

En plus nous avons choisi de donner un éclairage sur le rôle du Haut-Commissariat des Nations Unies sur les Réfugiés pour deux motifs principaux : tout d'abord, le HCR est l'une des organes du système des Nations Unies les plus spécialisées

¹ Voir le programme de la formation ASILMAROC à Rabat Novembre/Décembre 2005 organisé par L'AFVIC et la Gimade 13-06-05 sous financement du HCR

² Voir Médecins sans frontières in : violence et migration, rapport sur l'immigration d'origine subsaharienne en situation irrégulière au Maroc. Rabat, septembre 2005

³ Colloque international de l'Université Med 1 (CEMMM Oujda : Migration Maghrébine, enjeux actuels et contentieux, 24-25- novembre 2005

⁴ Le Parti socialiste unifié a organisé à Tétouan, samedi 19 novembre 2005 une rencontre nationale et internationale autour du thème : nouvelles politiques migratoires, responsabilités et positions » ont participé à cette manifestation de nombreuses organisations politiques, syndicales et de droits de l'homme dont notamment l'ensemble des composantes du rassemblement de la gauche démocratique, l'AMDH, la CDT UMT ATAC Maroc APDHA et autres.

⁵ Voir « LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE PAR DES ENTREPRENEURS DE CAUSE » L'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum Réfugiés. Par Magalie Santamaría ; Université de Droit, d'Economie et des Sciences Aix-Marseille III Faculté de Droit et de Science Politique Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence DEA de Science Politique Comparative Mémoire pour l'obtention du DEA Année 2001-2002 ; P4

⁶

⁷ Sur le lien entre asile et flux migratoires, voir Legoux Luc, Ma Mung, L'Asile politique entre deux chaises : droits de l'homme et gestion des flux migratoires, Paris, **L'Harmattan**, 2003.

uniquement sur le droit d'asile. Ensuite, elle exerce une fonction déterminante au Maroc puisqu'il gère l'ensemble du dispositif d'accueil en étroite relation avec les pouvoirs publics locaux. De ce fait, il dispose d'une légitimité et de compétences non négligeables.

En effet le mandat du HCR qui est destiné aux réfugiés, aux demandeurs d'asile, et d'autres personnes relevant de ce mandat, ne peut pas, de toute évidence, être étendu à la catégorie, beaucoup plus large, des migrants internationaux. Néanmoins, les contextes migratoires et opérationnels complexes, tels que ceux qu'on rencontre au Maroc, ont obligé le Bureau à s'impliquer de manière plus importante dans la question de la mobilité frontalière sous toutes ses formes.

Il est évident que les réfugiés, en quête de protection et de sécurité, s'enfuient, de plus en plus, en compagnie de personnes qui se déplacent pour différentes raisons, mais qui empreignent les mêmes itinéraires et moyens de transport, et qui s'orientent vers les mêmes destinations. De tels mouvements composites ne sont ni un nouveau phénomène mondial, ni une expérience entièrement nouvelle pour un pays tel que le Maroc, qui a longtemps été aux carrefours de la mobilité humaine¹. Ce qui a changé ces dernières années est une reconnaissance croissante de la nécessité de comprendre et de réagir de manière plus efficace au lien qui existe entre l'asile et la migration, afin de s'assurer que les gens nécessitant la protection la trouvent, que ceux qui souhaitent émigrer aient des solutions de rechange autres que le canal d'asile, et que les contrebandiers et les responsables de la traite des personnes ne puissent pas tirer profit de l'exploitation des personnes qui sont dans des flux migratoires.

Afin de mieux appréhender la mission du HCR au Maroc, il nous semble souhaitable de soulever quelques interrogations relatives aux mandats, objectifs, et la stratégie préconisée par cette organisation à savoir : Quelles sont été les activités majeures entreprises par le HCR, pour répondre à la question des réfugiés au Maroc? Ou encore quelle a été l'efficacité de ces activités pour faire progresser les objectifs du HCR pour le pays, et pour contribuer au renforcement de la protection et la mise en place de solutions en faveur des personnes qui relèvent du mandat du HCR au Maroc? Et dans quelle mesure le HCR au Maroc a-t-il été capable de prendre contact avec les personnes qui relèvent de son mandat, et qui se trouvent hors du contexte urbain de Rabat par exemple ? Mieux encore dans quelle mesure le HCR a-t-il incorporé une approche d'intégration comprenant les critères d'âge, de genre, et de diversité? Et dans quelle mesure les activités du HCR ont-elles contribué à des efforts collectifs, afin de garantir la mise en place d'une approche efficace, humaine, et fondée sur des droits, en vue de la gestion de la question d'asile au Maroc? Le HCR a-t-il créé des partenariats efficaces avec les autorités nationales et locales, les ONG, et autres parties prenantes pertinentes? Et enfin dans quelle mesure les engagements du HCR ont-ils abouti à une meilleure compréhension des dynamiques des flux de la migration mixte?

Il convient de rappeler que la protection internationale est la tâche principale du HCR. Ainsi l'organisation veille au respect des droits de l'homme des réfugiés, à ce que les réfugiés aient le droit à l'asile et à ce qu'aucun réfugié ne soit contraint de retourner dans

¹ Voir : Angela Li Rosi, PDES Alanna Ryan, Conseillère, Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM) PDES/2010/03 Mars 2010 « Protection des Réfugiés et Migration Internationale: Bilan du Rôle et des Activités du HCR au Maroc »P15

un pays où il ou elle peut être sujet à la persécution. Outre la protection internationale, la deuxième priorité du HCR est la recherche de solutions durables aux problèmes des réfugiés. Si les conditions sont remplies, nombre d'entre eux préfèrent rentrer volontairement dans leur pays d'origine. Si toutefois le retour n'est pas possible, le HCR les aide à se construire une nouvelle vie, que ce soit dans le pays d'asile ou dans un pays tiers disposé à les accueillir (réinstallation).

Pour tous ces cas précités dessus la procédure d'asile reste de mise. En France par exemple, la procédure d'asile, qui actuellement dure en moyenne quatorze mois, oblige les pouvoirs publics à mettre en place des mesures d'accueil pour les demandeurs d'asile. En effet, selon les textes, et en particulier la Convention de Genève, chaque demandeur d'asile peut bénéficier s'il le souhaite d'un hébergement tout au long de sa procédure. C'est à cet effet que se sont créés les CADA, Centre d'Accueil de Demandeurs d'Asile. Ce sont des centres spécifiques dans la mesure où un demandeur d'asile n'est pas un étranger au même titre que les autres. Il n'est pas soumis aux règles de droit commun puisqu'il bénéficie d'une protection particulière relevant du droit d'asile.¹ Au Maroc les pouvoirs publics sont catégoriques, pas de centres d'accueil ou d'hébergement pour les immigrés encore plus pour les demandeurs d'asile. Encore plus clairement pas d'externalisation² du problème des réfugiés et des demandeurs d'asile de l'Europe vers le Maroc. Sur ce point nous pensons que la position du Maroc est fondée puisque L'externalisation de l'asile est un concept commun pour décrire une volonté politique de procéder à l'examen des demandes d'asile depuis l'étranger, mais les modalités de sa mise en œuvre diffèrent selon les projets proposés. Malgré cette diversité, une même logique politique anime les projets d'externalisation³ : la volonté d'assurer une régulation planifiée des flux migratoires – en pratique, réduire l'ensemble des flux migratoires entrants et n'assurer l'accès effectif au territoire européen qu'aux seules personnes qui y sont officiellement autorisées. En effet, les États voient dans l'externalisation de l'asile la solution permettant de restructurer l'ensemble de l'organisation étatique de contrôle des frontières, afin de la rendre plus

¹ Pour l'année 2000, 4 756 personnes ont été hébergées dans les 73 CADA, et 1028 dans les 28 CPH (Centre Provisoire d'Hébergement qui accueille les personnes dont le statut de réfugiés leur a été reconnu). Voir « LA MISE EN ŒUVRE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE PAR DES ENTREPRENEURS DE CAUSE » L'exemple de la politique d'asile et d'accueil des réfugiés et l'association Forum Réfugiés. Par Magalie Santamaria ; Université de Droit, d'Economie et des Sciences Aix-Marseille III Faculté de Droit et de Science Politique Institut d'Etudes Politiques d'Aix-en-Provence DEA de Science Politique Comparative Mémoire pour l'obtention du DEA Année 2001-2002 ; P4

² Dans le cadre européen, les réflexions se sont concentrées sur le concept d'externalisation du traitement des demandes d'asile. Au sens strict, on entend par « externalisation de l'asile » la délocalisation géographique des procédures d'examen de la demande d'asile ainsi que l'accueil des demandeurs d'asile dans des centres fermés situés à l'extérieur des frontières de l'Union européenne, c'est-à-dire dans les pays du Maghreb pour la frontière sud de l'Union et dans des pays comme l'Ukraine pour la frontière orientale. Lancée publiquement en février 2003 par Tony Blair, mais ajournée au Conseil européen de Thessalonique des 19, 20 et 21 juin 2003. Il est à noter que L'externalisation de l'asile n'est pas un projet exclusivement européen. Depuis 2001, l'Australie a mis en place une série de mesures législatives permettant l'externalisation des demandes d'asile dans les îles de Nauru et en Papouasie-Nouvelle-Guinée. Voir notamment : Memorandum of Understanding between the Republic of Nauru and the Commonwealth of Australia for Cooperation in the Administration of Asylum Seekers and related Issues, 11 décembre 2001 ; Memorandum of Understanding between the Government of Australia and the Government of the Independent State of Papua New Guinea relating to the Processing of Certain Persons and related Issues, 11 octobre 2002 ; Migration Amendment (Excision from Migration Zone) Bill 2001, Bills Digest, n° 69, 2001-02 disponible sur www.aph.gov.au/library ; Migration Amendment (Border Protection) Act 2001, Bill Digest, n° 62, 2001-02, disponible sur www.scalesplus.law.gov.au.

³ Pour plus de détails voir : L'externalisation du traitement de l'asile : délocalisation et restructuration du contrôle des frontières Marion Raffin ; Marion Raffin Marion Raffin est allocataire-monitrice à l'université de Paris 10. Sa thèse porte sur « Les mutations du droit d'asile » (Directrice : Sandra Szurek). Presses universitaires de Paris Ouest, 2007

performante et de s'assurer le pouvoir effectif de décider souverainement qui entre sur le territoire. Plus précisément, l'externalisation est vue comme une technique efficace de lutte contre les entrées clandestines et la solution aux difficultés rencontrées pour renvoyer les déboutés du droit d'asile.

Au vu de ce qui précède notamment en ce qui concerne le mandat du HCR relatif à la protection des réfugiés peut-on affirmer que La responsabilité de l'Etat Marocain n'est pas mise en cause ? D'abord, d'une part, et selon l'énoncé du mandat du HCR, le rôle du Bureau est « de mener et coordonner l'action internationale pour la protection mondiale des réfugiés et la résolution des problèmes des réfugiés. » Ainsi qu'indiqué par cet énoncé, le HCR n'a pas la capacité de fournir aux réfugiés la protection et les solutions, dont la responsabilité incombe, en premier lieu aux Etats, y compris ces pays d'origine et de transit, les pays de destination, les pays de transit ou les pays d'asile (le Maroc dans le cas échéant), aussi bien que les pays donateurs et les pays de réinstallation. Sans l'engagement et l'appui actif de tous ces Etats, les efforts fournis par le HCR afin de solutionner le problème de la protection des réfugiés et de la migration mixte au Maroc seront inévitablement limités dans leurs résultats et leur impact.

D'autre part et dans le contexte Marocain, il y a un besoin particulier d'assurer le renforcement continu de la confiance du gouvernement en le mandat, le rôle et les activités du HCR. Pour atteindre cet objectif, il sera nécessaire de maintenir les niveaux actuels de présence et d'activités du HCR, et de maintenir, au sein du Bureau Local, le même niveau élevé de compétence et de savoir-faire diplomatique qui ont été atteints ces dernières années. Une façon particulière de tester la contribution du HCR peut consister à mesurer la capacité de l'organisation à contribuer à la recherche des solutions pour les demandeurs d'asile dont les requêtes ont été rejetées, ou qui ne souhaitent pas maintenir leur candidature.

Enfin, le public marocain, comme beaucoup d'autres sociétés, n'a pas une connaissance détaillée de la différence qui existe entre les réfugiés, les requérants d'asile, les migrants irréguliers, et d'autres flux migratoires¹. De même, dans un contexte où il y a des niveaux élevés de chômage, où beaucoup de Marocains voudraient (mais ne peuvent pas) émigrer, et où la présence des ressortissants étrangers irréguliers devient de plus en plus visible, il y a un risque de voir le niveau d'animosité augmenter envers tous les nouveaux arrivants, indépendamment de leur statut.

Pour toutes ces raisons et depuis 1965, le HCR est aux côtés du Maroc pour soutenir son engagement à protéger et assister les réfugiés et les demandeurs d'asile vivant

¹ Cette ambiguïté est flagrante même au sein de l'UE Le Premier ministre hongrois, Viktor Orbán estime que l'« immense majorité » des Syriens, Irakiens et Afghans qui arrivent en Europe ne sont pas des réfugiés, mais des immigrants économiques qui espèrent trouver une vie meilleure dans l'UE. Son homologue slovaque, Robert Fico, est du même avis. Le Premier ministre tchèque est pour sa part plus nuancé.

« Nous devons faire la différence entre les personnes qui fuient réellement la guerre et cherchent une protection en Europe, et celles qui ne font que se joindre à ce mouvement dans le cadre du phénomène d'immigration économique qui existe, sous des formes diverses, depuis plus de 25 ans », a ainsi souligné Bohuslav Sobotka. Tomáš Zdechovský, eurodéputé tchèque du centre-droit (PPE), fait partie de la délégation parlementaire qui s'est récemment rendue dans des centres d'arrivée des migrants en Sicile. Il explique qu'il n'est pas toujours facile de faire la différence entre les deux types d'immigrants. « J'ai été surpris d'apprendre que ces personnes n'étaient pas des réfugiés. On s'en rend compte pendant la procédure spéciale, quand ils expliquent les vraies raisons de leur présence », a-t-il déclaré. « Nous devrions aider les personnes qui en ont réellement besoin, comme les gens qui fuient la Syrie, et faire comprendre aux autres que l'UE a le droit de choisir. » Voir : Le distinguo entre réfugiés et migrants divise l'Europe Par : Lucie Bednářová | EurActiv.cz | Traduit par: Manon Flausch 21 sept. 2015

sur son territoire¹. Notamment Suite à la validation par SM le Roi Mohamed VI des recommandations du Conseil National des Droits de l'Homme pour une nouvelle politique d'asile et de la migration, le HCR et les autorités marocaines travaillent en étroite collaboration pour développer un nouveau cadre légal et institutionnel et une politique d'intégration des réfugiés dans la société marocaine qui soit respectueux des standards internationaux.

Ace titre bien que la présence de l'organisation est relativement contesté par les pouvoirs publics notamment sur ses valeurs de neutralité et d'impartialité² nous considérons que Le HCR a un rôle important à jouer en augmentant la conscience politique et publique concernant le problème de la protection des réfugiés et des demandeurs d'asile, ainsi que le problème, plus large, de la migration mixte. Plus précisément, le Bureau du HCR pourrait communiquer le message clé que la masse des réfugiés et des demandeurs d'asile dans le pays, est modeste et gérable, en comparaison avec la situation mondiale et que le Maroc, en signant les instruments internationaux relatifs aux réfugiés, a assumé, volontairement, des responsabilités vis-à-vis de gens qui ont besoin de protection.

C'est dans ce cadre qu'un premier pas a déjà été franchi avec la réouverture du Bureau des Réfugiés et des Apatrides le 25 septembre 2013. Cette nouvelle configuration aura un impact important sur la vie des réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc et redéfinit le rôle de plusieurs acteurs, dont celui du HCR auparavant en charge de la protection et de l'assistance des réfugiés et demandeurs d'asile au Maroc.

En effet la réouverture du Bureau des Réfugiés et des Apatrides (BRA) ce 25 septembre 2013 est une première étape qui témoigne de la volonté des autorités marocaines de mettre rapidement en place un dispositif national, légal et opérationnel, ce qui permettra aux personnes fuyant la persécution dans leurs pays d'origine de trouver la protection et la possibilité de reconstruire leur vie en toute dignité et en sécurité au Maroc.

Depuis que Sa Majesté le Roi Mohammed VI a annoncé la volonté du Maroc d'adopter une nouvelle politique d'asile, le HCR est engagé dans un dialogue régulier avec les autorités marocaines pour garantir une transition harmonieuse et travaille en étroite collaboration avec les départements ministériels concernés pour mettre en œuvre les différents éléments du nouveau dispositif d'asile.

Le HCR fait ainsi partie du comité ad hoc qui travaille sur la validation de statut et s'assure que toutes les précautions sont prises pour mener au mieux le processus d'examen des dossiers et d'entretien avec les réfugiés reconnus par le HCR. Le HCR offrira aux membres du BRA tout l'appui nécessaire en termes de formation pour compléter et parfaire leur connaissance en matière d'asile.

Le HCR est également en train de discuter avec les autorités nationales de la procédure intérimaire qui permettra d'enregistrer les nouvelles demandes d'asile et de procéder à la détermination de statut de réfugié. Le HCR a enfin proposé son expertise pour appuyer les autorités marocaines dans le développement de sa nouvelle loi sur l'asile et de sa stratégie d'insertion des réfugiés dans la société marocaine. Le rôle de chaque acteur dans la procédure intérimaire aux niveaux législatif et institutionnel reste à déterminer.

¹ L'Accord de siège qui a été signé entre le HCR et le gouvernement en juillet 2007 témoigne de la confiance croissante que les autorités accordent au rôle du Bureau. L'accord fournit également au HCR une plateforme de plaidoyer en faveur de l'établissement d'un cadre législatif et institutionnel national relatif au droit d'asile.

² Voir à ce sujet Abdelaziz BENCHEIKH : la position du HCR vis-à-vis des séquestrés Marocains à Tindouf ; Article paru dans la revue de l'association Forum 21 du dialogue et de développement 12/06/2004

Mais il n'en demeure pas moins que la première tâche assignée au BRA est de passer en revue et de valider des dossiers des réfugiés antérieurement reconnus par le HCR Maroc. Ce travail est réalisé par un comité ad hoc composé de différents départements ministériels et du HCR. A terme, la volonté du Maroc est d'assurer pleinement l'accompagnement et l'assistance aux demandeurs d'asile et réfugiés, ainsi que la procédure de détermination de statut de réfugié.

Il s'agit aussi d'un moment historique dans la mesure où, précédemment, le statut des réfugiés attribué par le HCR n'était pas confirmé par les autorités marocaines. Aux yeux de la loi, les réfugiés étaient donc en situation irrégulière, sans statut légal au niveau national. A partir d'aujourd'hui, les réfugiés enregistrés auprès du HCR Maroc seront en majorité reconnus comme tel par le Gouvernement marocain et ils disposeront d'un permis de séjour.

En effet l'intérêt que le Maroc porte aux problèmes des réfugiés ne date pas d'hier. Le statut particulier des réfugiés a été codifié dans la Loi Marocaine de 1913 sous la période de la domination coloniale Française. Après l'indépendance, le Maroc a ratifié tous les traités internationaux relatifs aux migrants, aux réfugiés, et aux droits de l'homme¹, y compris la Convention de 1951 relative au statut des Réfugiés, et son Protocole de 1967. Il est à souligner que la loi régissant l'entrée et la résidence des étrangers au Maroc de 2003, contient, bien qu'elle ne soit pas appliquée de manière cohérente,² des dispositions importantes interdisant l'expulsion des réfugiés et des demandeurs d'asile, et qui permet des recours en justice contre des ordres d'expulsion. Le pays, cependant, n'a pas un cadre législatif ou institutionnel consacré spécifiquement aux problèmes des réfugiés et aux questions d'asile.

Mais néanmoins et Jusqu'à présent, le Maroc n'a fait que très peu de progrès³ afin de se doter de moyens lui permettant d'assumer sa responsabilité envers les réfugiés et les demandeurs d'asile qui se trouvent dans le pays. Par conséquent, le travail d'enregistrement, de détermination de statut, de documentation, de fourniture d'aide et d'assistance, et de recherche de solutions durables reste une tâche qui incombe encore au HCR. Il est, en principe, possible à un réfugié, au Maroc, de gagner sa vie de manière informelle, de devenir, ainsi, autonome, et de parvenir à un certain degré d'intégration locale. Dans la pratique, cependant, des obstacles importants, notamment le niveau élevé du taux de chômage dans le pays (qui atteint jusqu'à 33 pour cent parmi la jeunesse urbaine), empêchent d'atteindre ces résultats. Les réfugiés qui sont à la recherche d'une solution

¹ En 1959, le Maroc, au même titre que la Tunisie, est devenu le premier pays sur le continent Africain à accueillir la visite d'une délégation du HCR. Sept ans après, en 1965, le gouvernement a autorisé l'établissement d'une représentation honoraire du HCR à Casablanca. En raison d'un certain nombre de facteurs, notamment le nombre très réduit des personnes qui tombent sous le mandat du HCR dans la région, le HCR a généralement maintenu une présence limitée et un profil bas dans les Etats du Maghreb. Pour plus de détails voir : Angela Li Rosi, PDES Alanna Ryan, Conseillère, Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM) PDES/2010/03 Mars 2010 « Protection des Réfugiés et Migration Internationale: Bilan du Rôle et des Activités du HCR au Maroc »P15

²Voir : Angela Li Rosi, PDES Alanna Ryan, Conseillère, Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM) P12 ;op,cit

³ En réalité le Maroc a octroyé au HCR un droit d'accès limité et ad hoc aux points d'entrée et de sortie de son territoire, y compris les zones frontalières et les aéroports. Ceci constitue une contrainte significative aux activités de l'Organisation et limite également l'accès des demandeurs d'asile à l'organisation et aux services qu'elle fournit. Angela Li Rosi ; op cit P 16

doivent, par conséquent, choisir entre le retour dans leur propre pays, la recherche d'une réinstallation ailleurs, ou le passage dans un autre pays par des moyens irréguliers.

Signalons que lors de sa visite au Maroc, en Septembre 2009, le Haut-Commissaire aux droits de l'homme a reconnu la complexité des défis que les flux migratoires composites posent au pays et à son gouvernement. Il a donné son soutien total à l'appel lancé par le Maroc afin d'établir un système de responsabilité partagée qui tient compte des préoccupations du Maroc de devenir le receveur des demandeurs d'asile qui ont été refusés, et d'autres migrants qui ont été renvoyés de l'Europe¹. Le Maroc a reçu l'assurance que le HCR ne soutiendra pas, et ne jouera aucun rôle dans de pareilles politiques.

Par ailleurs, le Haut-Commissaire a mis l'accent sur le besoin d'élargir l'espace de protection disponible aux demandeurs d'asile et aux réfugiés sur le territoire Marocain et dans d'autres pays d'Afrique du Nord, en établissant des systèmes nationaux d'asile efficaces basés sur les principes de protection établis et les processus légaux requis.

Cependant et en l'absence de procédures systématiques de filtrage et de mécanismes de surveillance aux points d'entrée, le HCR ne peut pas établir, avec précision, le nombre de demandeurs d'asile potentiels qui ont été empêchés d'accéder au territoire Marocain. A la connaissance du HCR, le Maroc n'a pas de centres ou de zones de détention officielles où des migrants sont retenus, bien qu'il y ait un certain nombre d'endroits de rétention non officiels et provisoires, situés dans des points clés, le long de la frontière, y compris la frontière maritime près de Laâyoune, et dans la région de Ceuta et de Melilla et plus particulièrement abandonnés dans le no man's land près de Oujda dans la plus part des cas.

Etant donné l'importance capitale d'Oujda comme point d'entrée et de passage, le partenaire local du HCR², à savoir L'Organisation Marocaine Pour Les Droits De L'homme (OMDH), a établi un Bureau satellite dans la ville, en mai 2008. Cette initiative a contribué sensiblement aux efforts du HCR d'améliorer la référence et l'accès aux procédures d'asile. Elle a également renforcé la protection disponible aux personnes qui relèvent du mandat de l'organisation et qui pourraient, autrement, être déplacées le long de la frontière avec d'autres migrants.

Des améliorations significatives ont été également apportées en terme de communication entre le HCR et les fonctionnaires du gouvernement concernés, y compris les autorités locales, la police, les gardes-frontière, les juges et les procureurs. Le HCR est régulièrement invité à vérifier les documents et le statut des ressortissants étrangers qui ont fait l'objet d'une arrestation. Cette pratique a mené à une diminution appréciable des cas de

¹Pour plus de détails voir : Rapport remis par Mme Gabriela Rodriguez Pizarro, Rapporteur Spécial de l'ONU sur les Droits de l'Homme et des Migrants : Visite au Maroc. Sixième Session de la Commission des Nations Unies sur les Droits de L'Homme, E/CN.4/2004/76/Add.3, 15 janvier 2004

² Tandis que le HCR lui-même n'a aucune présence directe ou régulière à Oujda, le rôle de l'OMDH est crucial pour aider les réfugiés et les demandeurs d'asile qui sont bloqués dans cette région, ou qui sont menacés d'expulsion à la frontière. Puisque la frontière est officiellement fermée, même l'OMDH est limitée dans sa capacité de surveiller la situation des personnes qui veulent accéder au territoire Marocain. Pour plus d'informations sur le sujet voir : Mohamed ZERHOUDI « L'Oriental au cœur de l'immigration clandestine » Source : <http://www.oujdacity.net/regional-article-17769-fr/>

détention et de refoulement des réfugiés et des demandeurs d'asile. Ces améliorations peuvent être attribuées, en partie, à la formation étendue que le HCR a conduit auprès des fonctionnaires Marocains depuis 2008. Bien que les agents d'autorités demeurent quelque peu prudents au sujet de la participation du HCR dans la question de la migration mixte, ils ont fait bon accueil au rôle joué par l'organisation dans cette activité. Etant donné le succès des sessions de formation dispensées aux juges et aux procureurs au Ministère de la Justice, un Protocole d'Accord a été signé entre le HCR et le Ministère de la Justice en 2010 prolongeant et élargissant la coopération entre ces deux entités. Ceci laisse entrevoir la possibilité d'apporter des dividendes importants en ce qui concerne l'établissement de mécanismes d'entrée sensibles à la protection.

Malheureusement la question de l'accès au HCR et à ses services demeure un problème sérieux. Le fait que la présence du HCR est confinée à Rabat est particulièrement problématique, vu que les demandeurs d'asile et les réfugiés qui sont bloqués dans des zones frontalières, ou qui ont choisi de vivre dans d'autres endroits, ou d'autres villes ont besoin d'avoir un accès direct au HCR, afin de s'inscrire auprès de l'organisation, de présenter une requête pour l'octroi de statut de réfugié, d'obtenir de la documentation, de rapporter tous les problèmes de protection auxquels ils sont confrontés, et demander l'appui et l'aide nécessaires pour arriver à des solutions durables. En dépit d'une plus grande implication de la part des O.N.G. et d'autres partis prenantes qui adressent des personnes à l'organisation, la capacité du HCR à atteindre les personnes qui relèvent de son mandat au Maroc demeure limitée. En conséquence, le travail du HCR reste, dans une large mesure, limité aux personnes qui sont entrées en contact avec le Bureau par leurs propres moyens, ou avec l'aide d'organisations partenaires.¹

Il est à souligner que jusqu'en 2004, les autorités marocaines ont émis des documents de résidence temporaire aux réfugiés qui avaient été identifiés par le HCR. Ce processus a été suspendu par la suite, en raison du grand nombre de demandes d'asile déposées auprès du HCR et de la délivrance, par ce dernier, de papiers dont la contrefaçon s'est avérée être très facile. Aujourd'hui, les réfugiés et les demandeurs d'asile reçoivent des documents de façon routinière par le Bureau, qui les identifie comme des personnes relevant du mandat du HCR. Malheureusement, ces cartes qui n'ont pas été validées par les autorités, ne constituent pas des documents officiels de résidence ou des titres de voyage, et ne donnent pas l'accès formel au marché du travail ou aux services publics. Les cartes, cependant, protègent les gens qui les détiennent contre les arrestations et les expulsions pour motif d'entrée et de résidence irrégulières au Maroc.

Par ailleurs le HCR a fait remarquer aux autorités Marocaines que des individus détenteurs de documents du HCR ont été régulièrement déplacés vers la frontière Algérienne tout au long des années 2006 et 2007, en dépit des dispositions explicites dans la législation nationale interdisant de tels agissements. Bien qu'il y ait eu une nette diminution de ce genre d'incidents depuis 2008, des expériences de ce genre, ainsi que le manque d'accès au marché du travail et à d'autres services sociaux, et la difficulté à disposer

¹ On ne s'est pas occupé suffisamment, non plus, des besoins des enfants non accompagnés et séparés de leurs familles. Tandis que le HCR remplit systématiquement et envoie des demandes de recherche des familles à la Croix-Rouge en Tunisie, le Bureau de Rabat n'est pas en mesure de fournir le soin et l'aide aux enfants non accompagnés et les enfants séparés de leurs familles pendant la procédure de demande d'asile. D'ailleurs, aucun mécanisme n'est actuellement en place pour assurer la protection par un tuteur, ou pour fournir une autre forme de représentation légale. Angela Li Rosi, PDES Alanna Ryan, Conseillère, Commission Internationale Catholique pour les Migrations (CICM) P119 ;op.cit.

d'un logement adéquat, ont causé de grandes frustrations parmi la communauté des réfugiés.¹

Ce constat complique encore plus la mission du HCR en vue d'une intégration réussie des réfugiés dans la société. En effet et concernant la dimension juridique de l'intégration locale, les lois Marocaines actuelles fondées sur le 'jus sanguis', ou encore la descendance, rendent l'accession notamment à la nationalité Marocaine très difficile pour les ressortissants étrangers. Le HCR et ses partenaires juridiques ont pris pour référence le nouveau Code de la Nationalité pour tenter d'obtenir la nationalité Marocaine aux enfants nés de couples mixtes, et la loi sur l'Immigration de 2003 pour déposer des demandes de titres de séjour en faveur des réfugiés mariés à des Marocains. Cependant, seul un petit nombre de ces demandes aura abouti.

Ainsi les situations décrites ci-dessus placent les réfugiés dans une double impasse. D'une part, leur incapacité à établir des moyens de subsistance, de devenir financièrement indépendants, et de s'intégrer au sein de la communauté locale, les oblige à demander la réinstallation, de poursuivre leur chemin par des moyens illégaux, de s'engager dans des activités illicites, ou simplement de passer leur temps dans des espaces publics. Par conséquent, les Marocains perçoivent de manière négative les réfugiés, ce qui contribue à leur marginalisation, et les soumet parfois à une hostilité xénophobe. Mais il résulte de cette marginalisation et hostilité, que les réfugiés ont encore plus de difficultés à trouver une niche sur le marché du travail, et à établir des relations cordiales avec la population locale². Une telle situation est également une source d'obstacles pour le plaidoyer du HCR, ainsi que ses efforts dans le domaine de renforcement des compétences nationales. Alors que la société Marocaine, dans son ensemble, montre des réticences contre la présence des réfugiés, des demandeurs d'asile, et autres ressortissants étrangers, il n'est donc pas surprenant que les hommes politiques et autres responsables soient peu enclins à adopter des politiques plus franches concernant l'immigration et l'intégration.

Dans l'attente de l'établissement d'un système national d'asile, le HCR continue d'enregistrer les demandeurs d'asile et d'intervenir en cas d'arrestation, de détention ou de tout autre problème de protection. Le HCR travaille étroitement avec les autorités marocaines afin de garantir aux réfugiés et demandeurs d'asile une protection optimale. Plus spécifiquement, le HCR soutient le Bureau des Réfugiés et des Apatrides du MAEC et la Commission interministérielle en charge du processus de régularisation. Cette Commission ad hoc mène des auditions des réfugiés reconnus par le HCR, permettant à ceux-ci de recevoir par la suite une carte de réfugié des autorités, excepté pour les Syriens qui n'obtiennent qu'un récépissé.

¹ Le nombre de personnes sous le mandat du HCR qui ont été arrêtées et expulsées à la frontière d'Oujda étaient 36 en 2009.

² Dans le contexte de son approche détaillée, relative au problème de la protection des réfugiés et de la migration mixte, le HCR a récemment, et conjointement organisé le Festival Annuel de l'Afrique à Rabat, en partenariat avec la Fondation Orient-Occident, partenaire du HCR pour la mise en œuvre du travail socio-éducatif en direction des réfugiés, des migrants, et des Marocains résidant dans des quartiers défavorisés. Ce festival, qui s'est tenu à Yacoub El Mansour, un quartier réputé pour sa pauvreté et sa violence sociale, a eu pour but de lutter contre le racisme en offrant la possibilité d'effectuer des échanges culturels et de favoriser la découverte de l'autre. La Fondation Orient-Occident a également organisé des colloques, ainsi que des ateliers culturels relatifs à la situation des réfugiés et des migrants au Maroc. Bien qu'il soit difficile d'évaluer l'impact de ces initiatives, celles-ci demeurent en total cohérence avec la nouvelle politique du HCR concernant les réfugiés urbains. En tant que telles, elles doivent être recommandées et reproduites dans d'autres sites.

Le HCR travaille avec un cabinet d'avocats privé (Cabinet Le mseguem) afin de fournir des services d'aide juridique aux réfugiés et demandeurs d'asile, notamment en termes de conseil, d'assistance légale (par ex. le dépôt de plaintes, l'obtention de certificats de naissance, etc...) et la représentation devant les tribunaux marocains. Un système de référencement a été mis en place pour les victimes de violences sexuelles basées sur le genre afin de leur assurer l'accès aux soins médicaux et psychosociaux et à une assistance juridique. Cette aide est fournie par les partenaires du HCR, la Fondation Orient-Occident(FOO) et Action Urgence(AAU), ainsi que par des ONG locales (Caritas, Association de Lutte contre le Sida –ALCS).

Au niveau local le HCR collabore avec l'Organisation Marocaine des Droits Humains(OMDH) à Oujda à travers le Groupe de Travail de Protection (GTP) afin de référer des personnes en besoin de protection internationale au HCR à Rabat. Depuis janvier 2015, 1017 personnes en besoin de protection internationale ont été référées depuis la région de l'Oriental pour un enregistrement auprès du HCR. Cela inclut des visites à domicile, des évaluations participatives, des réunions thématiques avec les communautés (sur la santé, le travail, le logement, etc.). Les agents communautaires réfugiés disséminent l'information au sein des communautés de réfugiés et relaient leurs besoins et préoccupations auprès du HCR et de ses partenaires.

Par le biais de l'Association Marocaine d'Appui à la Promotion de la Petite Entreprise(AMAPPE), le HCR soutient le suivi de formations professionnelles pour les réfugiés et la création d'activités génératrices de revenus à travers des micro-financements. Plus de 160 réfugiés ont bénéficié du soutien de l'AMAPPE en 2015¹. Le HCR soutient les personnes les plus vulnérables à travers une assistance financière, sur la base d'évaluations conduites par le HCR sur les conditions de vie des réfugiés environ 366 ménages soutenus en moyenne par mois. De manière ponctuelle, le HCR assiste l'ensemble des réfugiés via une assistance financière directe.

Le renforcement des capacités constitue un élément clé de la stratégie du HCR afin d'accompagner les autorités marocaines et la société civile vers la mise en place d'un système d'asile. Le HCR organise régulièrement des ateliers sur le droit des réfugiés et ses composantes (lutte contre la traite, gestion des frontières et protection, etc...). Le HCR organise des événements de sensibilisation au profit du grand public afin de développer une image positive des réfugiés au sein de la société marocaine. Le HCR travaille également avec les médias afin de garantir une couverture médiatique objective de l'asile.

Enfin le HCR fournit un appui aux réfugiés (et dans certains cas à des demandeurs d'asile) optant pour le rapatriement volontaire. Aussi, les demandeurs d'asile dont la demande est déboutée sont référés systématiquement au programme de retour volontaire et de réintégration géré par l'Organisation Internationale des Migrations. Le HCR conduit un programme de réinstallation pour les réfugiés ayant des besoins spécifiques de protection. Depuis janvier 2015, 41 réfugiés ont été réinstallés dans les pays suivants: Canada (26), Etats-Unis (8), France (4), Pays-Bas (1), Norvège (1) et Finlande (1).

¹ Pour plus de détails sur ce sujet voir : « Étude sur l'Identification des Activités Économiques Potentielles pour les femmes dans les provinces d'Ifrane, de Chefchaouen et de Tétouan » Année de publication : 2001

Hormis les efforts déployés par le HCR un certain nombre de questionnement et d'actualités notamment persistent à savoir : Quels sont les besoins spécifiques des réfugiés ? Comment favoriser leur intégration à la société marocaine? Quelle est la position de l'UNHCR sur l'interception par Frontex ou les patrouilles des Etats Membres de l'Union européenne (UE) ? L'UNHCR œuvre-t-il pour une solution impliquant tous les pays de l'UE pour traiter du problème de la migration irrégulière ? Pour quels arrangements l'UNHCR est-il favorable concernant le sauvetage en mer et le débarquement ? Que dit la législation internationale à ce sujet ? Telles ont été, entre autres, les questions posées et discutées lors de l'atelier organisé par l'UNHCR Maroc conjointement avec le Ministère Chargé des Marocains résidants à l'Etranger (MCMREAM) le 23 juillet dernier à Rabat. L'objectif principal de cet atelier était de soutenir les efforts et renforcer les capacités d'associations avec lesquelles le MCMREAM a conclu des conventions de partenariat¹ en matière d'accompagnement à l'intégration locale des réfugiés, mais aussi l'appropriation par les associations participantes d'exemples de dispositifs d'assistance et d'accompagnement spécifiques à l'intégration locale des réfugiés. L'un des buts premiers de cet atelier était aussi de créer un réseau entre associations partenaires du MCMREAM et de l'UNHCR, pour une synergie et complémentarité des actions.

Après que le MCMREAM ait apporté les précisions nécessaires à la compréhension de la nouvelle politique migratoire et d'asile marocaine, les associations présentes ont été introduites au Droit International des Réfugiés et au mandat du HCR. La formation s'est ensuite focalisée sur l'intégration locale des réfugiés dans ses dimensions différentes: juridique, économique, sociale et culturelle, avant de laisser place à des sous-ateliers thématiques qui ont permis d'alimenter la réflexion sur les actions à entreprendre afin d'adapter les services existants ou futurs aux besoins particuliers de la population réfugiée. Cet atelier a ainsi permis de poser les jalons des solutions durables qui sont et seront proposées aux réfugiés pour leur intégration à la société marocaine, consacrant l'approche participative prônée par le MCMREAM dans le cadre de la stratégie nationale d'immigration et d'asile, principal vecteur de la nouvelle politique migratoire et d'asile du Royaume.

Cependant une grande interrogation significative se pose à savoir en quoi cette nouvelle approche de coopération avec le HCR améliorera-t-elle les conditions de vie des demandeurs d'asile et des réfugiés au Maroc ?

Il convient de reconnaître que, précédemment, la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile au Maroc était incertaine. La possession d'une carte de réfugié – délivrée par le HCR – ne garantissait pas à l'intéressé un titre de séjour, l'accès au marché du travail, au logement et aux services de base. Les réfugiés et les demandeurs d'asile possédant un document du HCR étaient effectivement protégés contre le refoulement mais, aux yeux de la loi marocaine, ils étaient en situation administrative irrégulière. Tolérés donc, mais sans statut légal.

Le nouveau dispositif, alors, et à terme, permettra la régularisation de la situation des réfugiés et des demandeurs d'asile. La réception d'une carte de réfugié donnera entre autres la possibilité de recevoir une carte de séjour délivrée par la Direction Générale de la Sûreté nationale, de travailler dans le secteur formel, d'avoir accès aux services publics ou encore de louer un logement en toute légalité. Une meilleure opportunité d'insertion dans le pays d'accueil donc.

¹ Voir la liste des associations partenaires du Ministère des Ressortissants marocains à l'Etranger et les Affaires de la migration en annexe

Cette nouvelle configuration devrait aussi permettre une meilleure protection des réfugiés et des conditions de vie équivalente à celles des ressortissants marocains, comme prévu dans la Convention de Genève, ratifiée par le Maroc en 1956. Même s'il reste encore du travail pour assurer une intégration complète des réfugiés, le Maroc avance à grand pas vers un système d'asile conforme aux standards internationaux, humain et respectueux des besoins spécifiques des réfugiés et des demandeurs d'asile.

Les Dispositifs Indispensables Pour Une Réforme Optimale De L'Administration Publique

Khitri Hicham
Doctorant en Droit Public
Université Mohammed 1 Oujda,
faculté des sciences juridiques économiques et sociales

INTRODUCTION

La bonne administration est aujourd'hui un droit fondamental en Europe, elle a toujours été reconnue comme un principe général du droit par les juridictions européennes.¹ La maîtrise des dispositifs des réformes a pour objectifs essentiels² : la rationalisation de l'administration centrale, la stabilisation du cadre macroéconomique, la maîtrise des dépenses publiques, l'amélioration de la gestion des ressources humaines, le renforcement des capacités des agents publics, la restructuration des entreprises publiques et la promotion du secteur privé, l'amélioration de la qualité des prestations de service public avec une plus grande proximité vis-à-vis des citoyens grâce à la décentralisation des pouvoirs et à la déconcentration des services.

En parallèle, la gestion du contenu de la réforme a été identifiée comme une variable déterminante pour la réussite ou l'échec d'une politique de réforme. Cette gestion vise à s'assurer que les conditions nécessaires à la réussite d'une action de réforme sont réunies. Une politique de réforme peut faillir à apporter le changement, peut générer des résultats inattendus ou se heurter à la résistance d'organisations et/ou d'individus dont les intérêts sont touchés.

C'est pour cela que les responsables de l'élaboration des politiques et les hommes politiques doivent accorder une attention particulière au contenu de la réforme de l'administration publique.

Parmi les grands axes souhaitables d'une réforme de l'administration : promouvoir une culture du résultat, c'est-à-dire de passer d'un gouvernement (de l'administration) par les règles à un gouvernement par les objectifs. Ceci implique de promouvoir le service aux usagers comme une finalité centrale de l'action publique. Et il faut développer une véritable gestion des ressources humaines.

En 1991, le ministère de l'éducation des Etats-Unis a publié une circulaire disant que « tous les établissements financés par l'administration fédérale seront soumis à des normes de performance ». Quand Tony Blair est devenu Premier ministre du gouvernement britannique en 1997, il a franchi une nouvelle étape. Il s'est mis à diriger la Grande-Bretagne comme une grande entreprise en s'attribuant les fonctions d'un président de conseil d'administration.³

1- Joana MENDES, Revue française d'administration publique, La bonne administration en droit communautaire et le code européen de bonne conduite administrative, Ecole nationale d'administration (ENA), 2009/3 (n° 131), p558.

2- Jenny Andersson, Gouverner le « long terme », Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.) 2015, p19.

3- Jean-Marie Gogue, la culture du résultat, association française edwards deming, 2008, p3.

En effet, la mise en œuvre de la réforme de l'administration passe par un certain nombre d'objectifs intermédiaires ou d'outils. Il s'agit de différents champs d'action de la réforme de l'administration, pour lesquels des projets politiques vont être effectivement développés.

Or, il est utile d'exposer la problématique essentielle posée par le sujet afin de dégager les éléments secondaires construisant le développement du sujet :

Quelles sont les étapes primordiales dans le processus de la réforme de l'administration publique?

Pour mieux reprendre à cette problématique, nous proposons de scinder notre recherche en deux parties : l'une constituant les dispositifs initiaux d'une réforme efficace de l'A.P et l'autre constituant les dispositifs secondaires et complémentaires de la réforme de l'administration publique.

PARTIE 1 : LES DISPOSITIFS INITIAUX DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

L'administration publique a pour mission principale de servir les citoyens, qui ont besoin tous les jours de sa prestation. Le service public apparaît encore aujourd'hui comme une fonction clé de l'Administration, c'est-à-dire de l'ensemble des structures publiques ou privées chargées d'accomplir des activités d'intérêt général (ex : les sociétés d'autoroutes). Cependant, l'expression service public revêt plusieurs sens. Elle désigne d'une part, une activité ou une mission d'intérêt général (ex : service public de l'enseignement) et, d'autre part, l'ensemble des organismes en charge de ces activités d'intérêt général et qui peuvent être aussi bien publics que privés.

En outre, ce service public est un service au public. L'administration donc, est dans l'obligation de le développer pour mieux répondre aux exigences des citoyens, qui ne cessent de se multiplier grâce aux nouvelles technologies. ¹

Pour cela, les expériences étrangères montrent que la bonne réforme de l'administration publique rend la machine étatique plus performante et modernisée et surtout mieux adaptable aux besoins de son usager. Car la réforme suppose une rénovation profonde de l'administration.²

Or, les questions qui se posent sont de savoir comment réformer l'administration publique pour la rendre efficace et efficiente et surtout une administration qui répond aux objectifs assignés. Quel est le contenu de la réforme de l'administration publique que l'Etat doit prendre en considération et travailler strictement et avec rigueur. Pour répondre à ces questions nous allons scinder notre analyse en deux sections pour mieux organiser le traitement de cette problématique.

SECTION1:L.O.L.F³ET L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES.

4- Océane Gauvin, Vincent Graff, Philippe Géléoc, Visa - Attaché Territorial - L'entretien Avec Le Jury - Mon Planning En 15 Jours, Fiche 29 : Service Public : Service au public, Edition Foucher, malakoff 2014.

5- Françoise Dreyfus, L'administration Dans Les Processus De Transition Démocratique, Publications De La Sorbonne 2004, p78.

6- La loi organique relative aux lois de finances

La relation est très étroite entre la loi organique relative à la loi de finance et l'évaluation des politiques publiques. Nous ne pouvons pas imaginer la sortie de l'argent public de la caisse de l'Etat vers une action d'intérêt général sans contrôler et évaluer cette action.

En effet, cette relation est devenue dans les pays développés un dispositif essentiel visant à orienter la gestion des fonds publics vers la culture de la performance et du résultat. Toutes les administrations sont donc concernées par ce mode de gestion inspiré du secteur privé et du management par objectifs. Par capillarité, et au regard des mécanismes de financement croisé, cette règle de gestion influence toutes les organisations subventionnées.¹

Les subventions qu'elles perçoivent ne constituent plus simplement une ressource pour réaliser une action mais leurs modalités d'attribution intègrent les notions d'objectifs, de réalisation de ces objectifs et de contrôle.

Les administrations donc passent d'un modèle « demande de moyens/action/évaluation » à un modèle « définition des objectifs/attribution de moyens/action/évaluation ».

Bref, pour mieux réformer nos administrations, il faut injecter la politique d'évaluation dans tous les ministères, les grandes collectivités territoriales et les services publics. Ainsi les démarches évaluatives doivent être systématiques en parallèle avec la politique de la reddition de comptes.

Par ailleurs, au Maroc comme dans tous les pays, la loi organique relative aux lois de finances (L.O.L.F.) est considérée comme une feuille de route non plus pour les administrations mais aussi pour l'Etat. C'est une enveloppe qui contient des millions de dirhams, préparée par le gouvernement et votée en majorité par le parlement pour répondre aux besoins de la société.

Au-delà de son aspect technique et comptable, la L.O.L.F est porteuse de très grandes ambitions, puisqu'elle pose un nouveau cadre budgétaire, structurant la présentation des dépenses en regard des politiques publiques traduites en missions et programmes.²

Elle doit être un moyen d'accomplir le passage d'une logique de fonctionnement à une logique d'objectifs et de résultats, grande révolution culturelle nécessaire pour l'administration.

En outre, cette loi modifie les règles de construction, d'adoption et d'exécution du budget de l'Etat, et fait un impact sur les modalités de gestion des ressources humaines (GRH) de l'Etat.³

La LOLF doit conduire à une meilleure maîtrise des dépenses publiques et à une plus grande responsabilité des administrations dans leur gestion. On passe ainsi d'une administration de moyens (au sens où il s'agissait de gérer des crédits) à une administration de résultats (au sens où chaque gestionnaire devra atteindre les résultats fixés).

Ainsi, la LOLF doit fortement contribuer au développement d'une gestion des ressources humaines moins tournée vers la gestion de procédures administratives que vers la gestion des femmes et des hommes qui composent la fonction publique, de leurs compétences et de leurs projets. Cette évolution doit se faire dans un cadre parfaitement conforme aux principes qui fondent le statut général de la fonction publique.

En effet, l'objectif est de rechercher une répartition optimale des ressources humaines au sein de chaque service, une meilleure fluidité des carrières, l'organisation de parcours

7- Isabelle Horvath, Jacques Chabrilat, Une LOLF socio-économique : appropriation de critères d'évaluation et élaboration d'outils de gestion dans les entreprises de spectacle vivant, AIRMAP 2015, p73.

-Perret, Bernard, L'évaluation des politiques publiques. La Découverte, 2008, p120.

8- Rapport Public Thématique De La Cour Des Comptes De France, Novembre 2011, p7.

9- Alain Lambert, Didier Migaud, La Mise En Œuvre De La Loi Organique De Loi De Finance, Rapport Au Gouvernement, Septembre 2005.

professionnels motivants et qualifiants, répondant aux besoins des services et aux attentes des personnels, ainsi que la reconnaissance des résultats atteints.

Par conséquent, la LOLF qui pousse les administrations à la modernisation et à la gestion par la performance, est porteuse de beaucoup d'ambitions. Elle devrait permettre des avancées à la fois pour les fonctionnaires, les usagers et les contribuables. Pour les fonctionnaires, la LOLF est susceptible de participer à une clarification de leurs missions, à un décloisonnement des services et à un meilleur dialogue social. Pour les usagers, elle pourra accroître la qualité de prestation des services publics. Pour les contribuables, elle participera à alléger la pression fiscale en compressant les dépenses de l'État et son endettement.

Notons enfin, la LOLF doit être votée de manière unanime, toutes tendances politiques confondues et que sa mise en œuvre est étroitement suivie par le Parlement ce qui constitue un gage de pérennisation.¹

En outre, **l'évaluation des politiques publiques** fait partie intégrante des conceptions nouvelles de gestion publique. Il ne s'agit pas d'un effet de mode, mais d'une recherche continue pour apprécier l'efficacité des politiques et des décisions publiques en comparant leur réussite aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre.² En outre, l'évaluation est un élément central de la prise de décision gouvernementale et du débat démocratique.³

S'il n'y a pas de suivi et de contrôle budgétaire, certainement nous ne pouvons pas parler d'un aboutissement de telle ou telle réforme dans tous les domaines (santé, éducation, justice...). L'audit et le contrôle sont nécessaires pour pouvoir déterminer l'efficacité de l'action publique.

Les politiques publiques sont censées constituer un ensemble cohérent appelé à répondre aux attentes des citoyens. Cependant la variété des domaines, la pluralité des objectifs et des acteurs et la territorialisation de l'action publique nécessitent d'apprécier régulièrement le degré de réussite de chaque dispositif et sa cohérence globale.

L'évaluation des politiques publiques, est une technique qui « doit s'appuyer sur des données objectives et des analyses impartiales, sans se laisser piéger par les faux consensus, ou, à l'inverse paralyser par les conflits de valeurs ou d'intérêts »⁴

A vrai dire, l'évaluation des politiques publiques n'est pas qu'une affaire de données et d'expertise technique. Car elle consiste à en mesurer les effets propres et à porter un jugement de valeur sur ceux-ci.⁵

En effet, nous soulignons que l'évaluation des politiques publiques est un acte à la fois politique et technique. Elle est indispensable pour examiner le degré de réussite des politiques mises en place par la puissance publique (État, collectivités territoriales, etc.), rendre compte aux citoyens et améliorer l'intervention publique pour l'avenir. Le sujet provoque un intérêt croissant à travers le monde. Fin 2014, l'ONU a adopté pour la première fois de son histoire, une résolution visant à renforcer les capacités des États en matière d'évaluation. Soutenue par 42 États membres, cette résolution insiste sur la

10- Anne Amar et Ludovic Berthier ; Le Nouveau Management Public : Avantages et Limites, RECEMAP. 2001, p6.

11- Ali Sedjari, « gouvernance, réforme et gestion du changement », l'Harmattan, 2008, p268.

12- Bernard Perret, L'évaluation Des Politiques Publiques, La Découverte 2008, p73.

13- Elamasbahi.K, «moralisation de la vie publique : entre intention et action, les faits restent têtus», Revue Marocaine d'Audit et de développement, n°15, décembre 2002,

14- Steve Jacob et Frédéric Varone, L'évaluation des politiques publiques Six études de cas au niveau fédéral, CRISP, 2002, p5.

- Soumaya Bencherkile, Maroc est sur la bonne voie, mais a encore du chemin à faire, le Matin, 05 octobre 2015.

coopération de l'ensemble des parties prenantes. L'ONU a par ailleurs déclaré 2015 comme étant « L'année internationale de l'évaluation » (EvalYear).¹

Les politiques qui sont évaluées sont souvent complexes et elles opèrent généralement une redistribution au sein de la société. Ces caractéristiques imposent d'organiser l'évaluation avec beaucoup de rigueur aux différents niveaux d'expertise.

L'évaluation n'est rien d'autre que la production d'analyse aussi rigoureuse que possible sur les causes d'échec ou réussite des politiques publiques. Si l'on ne connaît ni les résultats de l'action administrative, ni les facteurs qui ont conduit à ces résultats, comment justifier l'utilisation de l'argent public ? De fait, cette nécessité de rendre des comptes aux citoyens et de légitimer l'action de l'administration par la connaissance de ses résultats a été le premier moteur du développement de l'évaluation dans la plupart des pays de l'OCDE.²

Pour conclure, nous soulignons qu'il existe des conflits d'intérêts évidents lorsque l'évaluation est réalisée par les administrations, ministères, directions ou établissements publics en charge de concevoir ou d'appliquer une politique publique. Une même institution ne peut être à la fois juge et partie. Ce n'est cependant pas le seul problème d'indépendance et il faut veiller à ne pas créer une dépendance de fait au cours du processus de désignation des évaluateurs, ou en bloquant la publication des résultats.³

Enfin, l'évaluation des politiques publiques, et ses résultats constituent actuellement, à l'évidence, l'enjeu majeur de la gestion publique d'une part. Et d'autre part pour qu'elle soit utile, il importe que ses résultats soient crédibles : que les hypothèses soient présentées de manière transparente, sans que l'on puisse soupçonner que certaines ont été cachées. La transparence et la crédibilité nécessitent l'indépendance des évaluateurs. La difficulté est alors de faire collaborer les partenaires institutionnels et scientifiques tout en préservant l'indépendance de l'évaluation.

SECTION 2 : LA DECENTRALISATION

Il faut la distinguer de la déconcentration qui est une notion voisine de la décentralisation, mais elle désigne un système de gestion, dans le cadre duquel sont créés et mis en place des services administratifs relevant hiérarchiquement de l'administration centrale, dont ils sont le démembrement et le prolongement. Ces services sont implantés sur l'ensemble du territoire national et dirigés par des responsables nommés. L'administration déconcentrée est assurée dans le cadre des circonscriptions et unités administratives hiérarchisées que sont : les régions, les préfectures, les cantons et les villages. Elle permet de rapprocher l'administration des administrés.⁴

Par contre, la décentralisation désigne un système de gestion dans le cadre duquel, des pouvoirs propres sont conférés à une entité distincte de l'administration centrale. Elle est technique quand elle concerne les établissements publics. Elle est territoriale quand il s'agit des collectivités décentralisées. La décentralisation territoriale consiste pour l'Etat à transférer à des organes élus, des compétences qu'ils exercent dans leur ressort territorial. Les collectivités territoriales sont dotées de la personnalité morale, de l'autonomie

15- Nasser Mansouri-Guilani, Promouvoir Une Culture De L'évaluation Des Politiques Publiques, la direction de l'information légale et administrative, Septembre 2015, p9.

16- Sylvie Trosa, l'Evaluation des politiques publiques-les Notes de Benchmarking international-, Institut de l'Entreprise, octobre 2003, p9.

17- Christine Carl, Évaluation des politiques publiques, par Les membres du Conseil d'analyse économique, Conseil d'analyse économique, 2013, p9.

18- Fabrice Balanche, Les municipalités dans la Syrie baathiste : déconcentration administrative et contrôle politique, Armand Colin / Dunod, 2008, p49

financière et de compétences qu'elles gèrent librement dans le ressort territorial qu'elles administrent.¹

En outre, la décentralisation est une carte importante dans le processus de la réforme de l'administration publique. Il s'agit de préserver la cohérence de l'action étatique par la présence d'un représentant de l'autorité centrale vraiment opérationnel à côté de collectivités territoriales dotées de pouvoirs importants.

En effet, elle consiste à donner aux collectivités territoriales plus de compétences (et, normalement, les ressources fiscales nécessaires pour assurer ces compétences), ainsi qu'à transférer des personnels de la fonction publique d'Etat vers la fonction publique territoriale. Elle doit ainsi produire son effet non seulement pour des raisons techniques, mais aussi grâce à des mécanismes politiques : il s'agit de mettre une plus grande part des administrations sous le contrôle des élus locaux, qui sont normalement plus proches des attentes des usagers.

Le Maroc est « résolument » engagé dans un processus conjoint de décentralisation et de déconcentration qui prend la forme plus particulièrement d'une décentralisation territoriale et d'une réforme administrative du secteur public. Ces deux phénomènes s'inscrivent dans le cadre de la transition démocratique affichée par l'Etat marocain qui inclut l'instauration d'une démocratie au niveau local, une démarche participative aux affaires locales et la modernisation du secteur public. Depuis les années 2000, de nombreuses mesures ont vu le jour dans le but de faire évoluer les structures administratives, convaincues qu'elles seront un moyen d'impulser le changement dans la gestion des affaires publiques.²

La régionalisation au Maroc se met en place, entre autres, à travers ces deux volets de l'action publique. Elle vise à mettre en place une démocratie locale et à assurer un développement régional intégré à travers les élus locaux, les organisations socioprofessionnelles et la prise en charge et la participation active des citoyens.

Or, la réforme de l'administration c'est celle qui prend en compte la décentralisation et qui permet de gagner en légitimité en opérant davantage sur le terrain. De ce fait, la réforme décentralisée s'attaque aux obstacles des procédures ou tend à améliorer les conditions d'accès du plus grand nombre aux prestations fournies par les administrations. C'est pourquoi, en appliquant la décentralisation à la réforme administrative, cela permettrait d'être présente auprès de la population. Dans ce contexte, une décentralisation accrue apparaît comme une solution pour réduire la taille du secteur public car celle-ci aurait pour conséquence une augmentation de la compétition fiscale entre collectivités territoriales, ainsi qu'un meilleur contrôle démocratique des citoyens sur les décideurs publics.³

La question qui se pose donc est : Quelle valeur ajoutée apporte la décentralisation pour la réforme de l'administration ?

Atout administratif :

Rapprocher l'administration aux usagers et la rendre ainsi plus accessible, plus humaine et capable de réagir plus promptement aux sollicitations des populations, réorganiser

19- François-Mathieu Poupeau, *L'émergence d'un État régional pilote*, Presses de Sciences Po (P.F.N.S.P.), 2013, p32.

20- Justine yara kanzie : Maroc : un éclairage sur l'organisation de la gestion des affaires publiques locales, Programmes Echanges et Partenaires, 8 février 2010, <http://www.echanges-partenariats.org>.

21- Quentin frère et Benoît le maux, *Impact de la Décentralisation sur la Taille du Secteur Public : le Cas de la France*, Dalloz, 2010, p510.

l'administration du territoire à travers deux administrations parallèles et complémentaires : l'administration déconcentrée qui précède et accompagne l'administration décentralisée.¹

Atout politique :

Permettre aux citoyens directement concernées de participer concrètement à la gestion des affaires locales et à la prise en main de leur développement (choix des hommes et des projets...), permettre aux hommes politiques d'accéder à des postes électifs infranationaux pour exercer le pouvoir, mais aussi pour étendre et consolider sur le territoire national, l'influence des partis politiques dont ils sont issus.²

Atout économique :

La décentralisation contribue à mettre en place les équipements d'infrastructures et de superstructures et de les maintenir en bon état de fonctionnement, de favoriser le développement des activités économiques, de promouvoir l'emploi et de lutter contre la pauvreté.³

Atout socioculturel :

La mise en œuvre de la décentralisation crée de nouveaux espaces de développement et l'émergence d'initiatives nouvelles. Ces initiatives, portées par des hommes et des femmes, doivent prendre en compte la diversité culturelle de ces espaces en vue de promouvoir une nouvelle citoyenneté. La décentralisation doit permettre également une exploitation des ressources intellectuelles et culturelles des territoires pour proposer des réponses adaptées aux problèmes des citoyens.⁴ Pour finir, la constitution marocaine a apporté des principes nouveaux et des changements profonds en ce qui concerne la décentralisation, notamment⁵

- ✓ Le rôle prééminent de la région par rapport aux autres collectivités territoriales dans les opérations de préparation et suivi des programmes de développement régional et les schémas régionaux d'aménagement du territoire et ce, dans le cadre du respect des compétences propres de ces collectivités,
- ✓ Le principe de la libre administration de l'affaire locale et les règles de gouvernance pour l'application de ce principe ainsi que les dispositions du contrôle et de la reddition des comptes,
- ✓ L'encouragement de la coopération et du partenariat et la mise en place de groupements de communes pour la réalisation des projets de développement, la mutualisation et la solidarité entre les communes,
- ✓ L'adoption de l'élection des conseils des Régions au suffrage universel direct,
- ✓ L'octroi du droit de l'exécution des délibérations des conseils des collectivités territoriales aux présidents des conseils élus,
- ✓ La fixation de trois types de compétences des collectivités territoriales, sur la base du principe de subsidiarité, à savoir des compétences propres, des compétences partagées avec l'Etat et des compétences qui leur sont transférables par ce dernier,

22- Thèse de Bénédicte FISCHER, Les relations entre l'administration et les administrés au Mali : contribution à l'étude du droit administratif des Etats d'Afrique subsaharienne de tradition juridique, Grenoble France 2011.

23- Fidele Allongho-Nkogho, Décentralisation Et Développement Local Au Gabon, Publibook 2013, p92.

24- Barelle.X, La Coopération Décentralisée A La Recherche D'une Sécurité Juridique Renforcée, AJDA, n°29/2008, p1580.

25- Pierre Gévert, Comprendre les enjeux de la décentralisation, L'Etudiant : 2005, p13.

-Marc Totté, La Décentralisation En Afrique De L'ouest - Entre Politique Et Développement, Karthala, 2003, p26.

26- Vers une nouvelle étape de développement de la décentralisation et de la régionalisation au Maroc, Royaume du Maroc, Ministère de l'Intérieur, Portail National des Collectivités Territoriales. 29 juillet 2011.

- ✓ La consécration aux collectivités territoriales d'un système de ressources financières propres et de ressources financières affectées par l'Etat, pour leur permettre d'exercer leurs compétences.

PARTIE2 : LES DISPOSITIFS SECONDAIRES ET COMPLEMENTAIRES DE LA REFORME DE L'ADMINISTRATION PUBLIQUE

Dans cette partie nous allons étudier d'autres dispositifs qui ont autant d'importance que les ceux cités précédemment. Il s'agit d'une part, de la valeur de l'administration électronique dans la réforme de l'administration publique, afin de découvrir à quel point le (E. administration) rend le service public plus simple et plus accessible à toutes les citoyennes grâce aux nouvelles technologies de l'information et de la communication (N.T.I.C).

D'autre part, le rôle indispensable des usagers dans la modernisation de l'administration publique. Car la relation avec l'utilisateur est un enjeu fondamental pour la qualité du service rendu par l'administration. En profonde mutation ces dernières années, l'Etat doit tenir compte des exigences accrues des citoyens (simplicité, rapidité, efficacité et personnalisation des échanges) et des évolutions majeures de leurs usages (Internet, Smartphones, tablettes...).

SECTION 1 : L'ADMINISTRATION ELECTRONIQUE

Depuis l'avènement des ordinateurs, et plus récemment d'Internet, la pression exercée sur les administrations pour qu'elles s'acquittent mieux de leurs tâches s'est accrue, et les technologies de l'information et de la communication (TIC) leur ont donné la capacité de le faire grâce à l'administration électronique. Sa conséquence essentielle réside tout simplement dans une meilleure administration, autrement dit, l'administration électronique est davantage affaire d'administration que d'électronique.¹ Il est nécessaire d'utiliser Les TIC dans un programme de modernisation, de réforme et de changement organisationnel qui remettent en cause les structures actuelles de gestion internet.²

La prise en charge de l'e-administration dans la réforme de l'administration publique est primordiale, dans le sens où il ne faut pas seulement mettre en ligne des services, mais aussi une transformation profonde où l'on doit passer d'une logique « d'organisation centrée » à celle du « citoyen centrée ». Car l'E-administration s'attache à la délivrance des services vers l'utilisateur, le contribuable, le cotisant et également de développer une relation de collaboration avec d'autres entités publiques ou parapubliques.³

En outre, l'amélioration du leadership ⁴à tous les niveaux organisationnels est une priorité de la mise en place de l'administration électronique dans le pays et le leadership de la direction en faveur des mesures d'administration électronique reste un moyen important de s'assurer le soutien et les ressources nécessaires et de motiver le personnel.⁵

27- Manuel Pedro Rodríguez Bolívar, Carmen Caba Pérez, tAntonio M. López Hernández, Les contextes culturels et les informations numériques gouvernementales, I.I.S.A. 2006/2 (Vol. 72), P316.

28- OCDE, L'administration Electronique : Un Impératif, OCDE Réf. : 9789264101180 2004, p15.

29- D. Gerbot et F. Paquet, les clés de l'E-administration, vade mecum de l'administration électronique, Management et Société (EMS) 2001, p83.

30- C'est une relation de confiance temporaire et réciproque (le leader doit autant avoir confiance dans le groupe que la majorité du groupe a confiance en lui). Elle se manifeste par sa capacité à fédérer et à mobiliser les énergies autour d'une action collective et se traduit par une élection formelle ou informelle, explicite ou implicite, au cours de laquelle la majorité des membres du groupe reconnaît un des leurs comme le leader légitime et lui délègue son pouvoir de décision (leur liberté de décider).

31- Études De L'OCDE Sur L'administration Electronique : Finlande, OCDE, 2005, p22.

A titre indicatif, le Maroc s'était engagé dans la voie de l'administration électronique lors du plan quinquennal (1999-2003)¹, il a modernisé pas mal d'administrations publiques. Cependant, il faut beaucoup de rigueur et de la volonté, pour mieux équiper les administrations, et surtout offrir des formations adéquates aux fonctionnaires.

En effet, la constitutionnalisation du droit d'accès à l'information,²(DAI) oblige le gouvernement d'aller plus dans le processus de numérisation de l'administration.

H. Simon pensait que « nous pourrions simuler les processus humains sur ordinateur »³La raison en est que ce dernier offre des possibilités extraordinaires en matière de collecte, de traitement, de stockage et de diffusion de l'information.

En effet, une vraie réforme de l'administration consiste l'introduction de la NTIC pour mettre l'administration face à la mondialisation et la rendre -objet de la réforme- plus moderne et surtout adaptable avec les besoins de la société qui change tout les jours. Donc l'administration électronique n'est pas une simple administration traditionnelle à laquelle on aurait ajouté l'Internet. Elle recouvre l'utilisation de nouvelles technologies en vue de transformer les administrations publiques européennes et d'améliorer radicalement les contacts avec leurs clients (citoyens, entreprises ou autres administrations).⁴

Pour conclure, nous soulignons que les NTIC sont indispensables dans la construction de l'administration électronique. On distingue en effet quatre étapes dans le développement de l'administration électronique. Ces étapes sont les phases : d'information, d'interaction, de transaction et d'intégration.⁵

Information :

Dans la phase d'information, il s'agit de mettre en place un site Internet à visée éditoriale ou informative afin de faciliter la mise à disposition de l'information et les démarches administratives.⁶

Quoique modeste en termes de fonctionnalités offertes aux usagers, ce premier stade évite néanmoins certains déplacements aux usagers et lève des contraintes géographiques et temporelles. Il entraîne également une homogénéisation des règles applicables. Encore très souvent, les textes juridiques font en effet l'objet d'interprétations diverses, en fonction d'instructions locales dont certaines sont contraires au droit en vigueur.

Interaction :

Pour atteindre la phase d'interaction, le site Internet doit proposer des outils électroniques de communication personnalisée avec l'utilisateur (courriels en particulier) et comprendre quelques télé-services. Le discours de l'interaction se développe depuis 1998 pour favoriser l'e-administration.⁷

A ce stade de développement de l'administration électronique, la relation dématérialisée doit souvent se doubler d'un échange par un autre mode de communication. Ainsi, le

32- Kamal BENBRAHIM, Rencontre nationale sur la modernisation de l'administration, Maroc Hebdo, n°355- Du 16 au 22 janv. 99

33- L'article 27 de la Constitution Marocaine stipule que : « Les citoyennes et les citoyens ont le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élues et les organismes investis d'une mission de service public ».

34- H.Mintzberg, grandeurs et décadence de la planification stratégique, Dunod, 2004, p223.

35- « Interconnecter l'Europe: l'importance de l'interopérabilité des services de l'administration électronique », Document de travail des services de la Commission européenne. Communautés européennes, 2003, p4.

36- Laëtitia Roux, L'administration électronique : un vecteur de qualité de service pour les usagers ? Caisse nationale d'allocations familiales (CNAF), 2010, p21, 22, 23.

37- Maya Bacache-Beauvallet, Existe-T-Il Une Fracture Numérique Dans L'usage De L'administration En Ligne ? P.F.N.S.P, p216.

38- Dominique Bessières, Etudes De Communication, Sociologie De L'appropriation Des TICE : Peut-On Parler D'une Culture Informationnelle Partagée Ou De Genèse D'usage ? Université Lille-3, 2012, p3.

recours à Internet ne suffit pas pour assurer une parfaite intercompréhension, les réponses aux courriels étant souvent jugées laconiques voire lacunaires par les usagers.¹

Par ailleurs, le télé-service, contrairement à la télé-procédure, nécessite l'envoi d'un dossier papier (le plus souvent pour fournir des pièces justificatives). Pour autant, avec ces prestations, les services publics proposent une offre dématérialisée comparable à celle de certains sites marchands. Ils répondent donc à un premier niveau d'attente des usagers.

Transaction :

Dans la phase de transaction, les télé-procédures constituent la seule solution permettant de concilier une exigence de traitement personnalisé (laquelle nécessite une connaissance fine de chaque situation personnelle) avec une simplification des démarches à effectuer. L'ambition de généraliser la dématérialisation des procédures administratives traditionnelles et l'Internet n'est dans ce cas que le support de cette dématérialisation facilitant la relation avec le citoyen usager.²

Enfin, cette étape de développement de l'administration électronique offre l'avantage de permettre la délivrance de nouveaux services qui ne pourraient pas exister sans l'usage des TIC. Il n'est pas possible d'en faire une liste exhaustive, citons toutefois l'exemple de l'accès direct des usagers à leurs dossiers administratifs en ligne. La transparence qui en découle, facteur de démocratie important, permet d'améliorer l'image des administrations vis-à-vis du public.

En outre, en faisant baisser les demandes d'information par téléphone ou au guichet, l'accès à ces informations permet d'induire par effet indirect une meilleure qualité de la prise en charge des demandeurs, si les flux de demandes restent constants. Pour autant, les données saisies sur le site Internet ne sont pas nécessairement, à cette étape, injectées directement dans le système d'information. Les traitements de masse ne sont pas possibles. Cette phase est pourtant synonyme d'une amélioration de la qualité par une diminution des délais de traitement. Par exemple, en France, le remboursement des frais médicaux, la télétransmission des feuilles de soins (Sesame-Vitale)³ a réduit les délais de remboursement de plusieurs semaines à moins de cinq jours.

Intégration :

Le stade ultime de développement de l'administration électronique est appelé « phase d'intégration ». Il s'agit tout d'abord de mettre en place une organisation capable d'offrir aux usagers des services flexibles, personnalisés et de qualité en multipliant les télé-procédures.⁴

Cette étape constitue également un changement de paradigme dans la livraison du service public qui s'effectue alors en « réseau ». À titre d'exemple, un site Internet préfigure aujourd'hui comment la vie des usagers pourrait être transformée à cette étape : il s'agit de *mon.service-public.fr*. Il permet aux usagers d'accéder à un ensemble de services administratifs en ligne sans multiplier leurs identifications. Plus concrètement, dès lors que l'utilisateur a associé les services en ligne souhaités avec son compte unique *mon.service-public.fr*, il n'a plus à retenir tous les mots de passe de ses différents comptes. Il s'agit

39- André Vitalis, NTIC et relation administrative : de la relation de guichet à la relation de réseau, ENA 2004, p315.

40- Raphaël Suire, Encastrement Social Et Usages De l'Internet : Une Analyse Jointe Du Commerce Et De L'administration Electronique, *La Doc. Française* 2007, p164.

41- SESAM-Vitale est un programme de dématérialisation des feuilles de soins pour l'assurance maladie en France, qui repose sur la carte Vitale

42- Sonia Abdennadher, L'adoption Du Vote Par Internet Aux Assemblées Générales Des Actionnaires De Sociétés Cotées En France : Une Perspective Institutionnaliste, ESKA 2011, p39.

donc, en quelque sorte, d'un « guichet unique virtuel », même s'il réunit à ce jour peu de télé-procédures.

Pour finir, jusqu'aujourd'hui où nous écrivons ces lignes, les organisations publiques marocaines ont du mal à abandonner la logique bureaucratique et les modèles fortement hiérarchisés.

SECTION 2 : LA PARTICIPATION DES USAGERS

Apporter à l'amélioration de la qualité du service rendu aux citoyens une attention quotidienne, car la prise en compte de la démarche qualité en tant que système d'information renvoie donc à la notion « physique » des documents produits,¹c'est l'un des enjeux définis pour les années à venir.

L'évolution des rapports entre l'administration et ses usagers est un long processus enclenché dans la constitution marocaine. Elle se concrétise par quelques textes phares (création du Médiateur de la Royaume, loi sur l'accès l'information et aux documents administratifs ou la protection des données personnelles ...)², puis par une succession de mesures de simplification des démarches administratives du citoyen et le développement de l'administration électronique. De subordonné ou assujetti à l'administration, l'utilisateur devient citoyen.

En outre, l'amélioration du service aux usagers passe par une participation active de ceux-ci au changement du service public, largement via les associations d'utilisateurs. La prise en compte des critiques, des attentes et des propositions de celles-ci est nécessaire pour rapprocher les administrations des besoins des utilisateurs.

L'évolution vers une logique de service aux utilisateurs est donc liée à une participation beaucoup plus grande des associations d'utilisateurs : si la décision technocratique et centralisée n'est plus la norme, on en reste actuellement à l'information et à la consultation des utilisateurs, le but est de les faire véritablement participer à l'élaboration des changements et des solutions aux problèmes, et de faire précéder la décision d'une véritable négociation. Les administrations sont encore loin de cet esprit d'implication des utilisateurs à la décision, en témoigne par exemple la difficulté de l'Education nationale à prendre en compte réellement les parents d'élèves.

A titre indicatif, en France, le secrétaire d'Etat chargé de la réforme de l'Etat et de la simplification a présenté un projet de loi ratifiant trois ordonnances prises sur le fondement de l'article 2 de la loi n° 2013-1005 du 12 novembre 2013 habilitant le gouvernement à simplifier les relations entre l'administration et les citoyens. Les ordonnances qu'il s'agit de ratifier sont relatives au droit des utilisateurs de saisir l'administration par voie électronique, à la communication des avis préalables, et aux délibérations à distance des instances administratives à caractère collégial.

Ces trois ordonnances ont créé des droits nouveaux au bénéfice des utilisateurs, et amélioré le fonctionnement de l'administration ³

*d'ici novembre 2015 pour l'Etat et novembre 2016 pour les collectivités locales, tout utilisateur pourra saisir l'administration par voie électronique. Le recours à la voie électronique permettra d'offrir, tant à l'utilisateur qu'à l'administration, les mêmes garanties que les envois recommandés,

43- Athissingh Ramrajsingh, et Parina Hassanaly, La démarche qualité dans le service public : un exemple d'application dans l'enseignement supérieur, A.A.E.L.S.H.U.P., 2010, p71.

44- Projet de loi 31-13 adoptée juillet 2014

45- Simplification des relations, entre l'administration et les citoyens Compte rendu du Conseil des ministres du 28 janvier 2015.

*depuis le 1er janvier 2015, tout demandeur peut obtenir communication des avis préalables à une décision administrative avant même l'adoption de cette décision. La transparence de l'administration et l'interactivité pour remédier aux éventuels problèmes relevés à l'occasion d'un avis préalable sont désormais garanties au bénéfice des usagers,

*l'administration a quant à elle été dotée de nouvelles possibilités pour accélérer et alléger son fonctionnement : elle pourra recourir plus largement, pour ses commissions administratives, à la visioconférence, à la conférence téléphonique, au dialogue en ligne et à l'échange de courriels, ce qui générera des gains de temps et des économies dans son fonctionnement.

La question des usagers apparaît par endroit comme une affaire de droits du citoyen. Un thème porte probablement plus que tout autre la question de la citoyenneté administrative, c'est celui de la participation.¹

À l'heure d'internet et des nouvelles technologies, l'administration ne peut pas rester recroquevillée sur elle-même à attendre de loin que les choses se passent. Les changements qui marquent son environnement l'obligent à repenser la manière dont elle traite les besoins des usagers et gère ses ressources humaines : en un mot, elle doit être capable de se transformer.²

Cependant, nous allons citer quelques engagements simples et efficaces, que toute administration publique doit prendre en compte, pour faciliter la participation des usagers au développement de leurs machines étatiques :

Ces engagements concernent aussi bien l'accueil physique au guichet que la relation de l'utilisateur avec l'administration par l'intermédiaire du téléphone, du courrier postal ou du courriel. Ils s'organisent autour de 5 grands principes :

- ❖ Des horaires adaptés,
- ❖ Un accueil courtois,
- ❖ Des informations claires,
- ❖ Des délais garantis,
- ❖ Une écoute permanente.

CONCLUSION :

Une réforme efficace de l'administration publique prend en charge les indicateurs cités auparavant (l'évaluation publique et la LOLF, l'administration électronique, la décentralisation, la participation des usagers). Ces dispositifs qui sont expérimentés à l'échelle internationale, vont certainement rendre nos administrations simples, transparentes et surtout de passer d'une administration des procédures à une administration des objectifs.

L'objectif donc, est d'aboutir à une administration transparente, cela veut dire atteindre les valeurs de la participation démocratique, de la gouvernance administrative et enfin de la primauté du droit.

46- Philippe WARIN, La participation des usagers, contrepoids à l'implication des clients, les cahiers du DSU, 2002, p27.

47- François-Daniel Migeon, la méthode rgpp : placer le changement au cœur de l'administration, ENA 2010, p985.

Libertés et droits fondamentaux dans la constitution du 1^o Juillet 2011

MOHAMED NAZI,
Université Mohamed V de Rabat –
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales –
Salé

Depuis le début des années 90, le Maroc a connu de profondes mutations, et ce, au niveau politique, avec l'avènement du gouvernement d'alternance, au niveau juridique avec l'amorce d'un processus de réformes constitutionnelles, et au niveau institutionnel avec la création de plusieurs institutions relatives à la protection et à la promotion des droits et des libertés fondamentales tels que le Conseil Consultatif des Droits de l'Homme et les tribunaux administratifs.

Le plus important infléchissement juridique ayant émergé à cette époque, reste la reconnaissance des droits et libertés fondamentales⁽¹⁾ dans les constitutions du 4 Septembre 1992 et du 13 Septembre 1996, où le Maroc avait réaffirmé son attachement aux droits de l'Homme tels qu'ils sont reconnus universellement⁽²⁾.

Le nouveau concept de l'autorité et le parachèvement de l'édification de l'Etat de droit constituaient les mots d'ordre avec l'intronisation de Sa Majesté le Roi Mohammed VI⁽³⁾. Plusieurs chantiers ont été inaugurés ; réforme du Conseil Consultatif des Droits de l'Homme, adoption de la Moudouana et réforme de la scène politique marocaine.

La réforme constitutionnelle de 2011 ne constitue que l'aboutissement de ce long processus que le Maroc a entrepris durant ces dernières décennies. C'est un pas de plus vers l'Etat de droit tant escompté par l'Etat. C'est ainsi qu'une commission consultative pour la réforme a été mise en place par Sa Majesté le Roi Mohammed VI, qui a proposé le projet d'une nouvelle constitution aux marocains lors de son discours du 17 Juin 2011.

Par le lancement de ce processus de la révision constitutionnelle, les Marocains sont parvenus, à réaliser une Constitution faite par les Marocains, pour tous les Marocains. Elle s'appuie sur les propositions pertinentes avancées par S.M. le Roi, dans son discours du 9 mars 2011, les instances politiques, syndicales, associatives et de jeunesse, ainsi que sur le travail novateur accompli par la Commission consultative que S.M. le Roi a mis en place précisément à cette fin.

¹ Charles Saint Prot ; « **Continuité nationale et évolution constitutionnelle** », publications de la Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement : « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées » n° 82- édition 2013, p 13 et suiv.

² Les dispositions du Titre I des trois premières constitutions ont été reprises par les deux révisions constitutionnelles de 1992 et 1996, ce qui est nouveau dans celle-ci ; l'affirmation dans le préambule du « rattachement de pays aux droits de l'Homme tels qu'ils sont universellement reconnus ». Cette reconnaissance produit l'effet d'intégration des textes internationaux proclamant les droits de l'Homme à l'intérieure du droit public marocain, et enrichissent la notion des droits de l'Homme.

³ Sa Majesté le Roi a précisé dans son discours du 9 Décembre 2001, à l'occasion de la journée mondiale des droits de l'Homme ; « nous avons prôné un nouveau concept de l'autorité pour en faire l'instrument qui veille sur le service public, gère les affaires locales, préserve la sécurité et la stabilité, protège les libertés individuelles et collectives, ouvert sur les citoyens et en contact permanent avec eux pour traiter leurs problèmes sur le terrain en les y associant. Il s'agit d'un concept global et cohérent, d'un tout indivisible et d'un ensemble dont les éléments sont indissociables... ». Voir REMALD, série « Textes et Documents », n° 97-2004, p 17.

L'adoption massive de la constitution du 1^{er} Juillet 2011⁽¹⁾ par referendum, constitue incontestablement un progrès important dans la constitutionnalisation⁽²⁾ des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, et un pacte des droits et des devoirs de la citoyenneté. Il s'agit d'une réforme qui vise à la fois le rééquilibrage des pouvoirs politiques en vue d'une plus grande démocratisation de la vie politique, et l'élargissement des droits et libertés fondamentales garantis par la loi fondamentales pour tous les citoyens⁽³⁾.

I- *Libertés et Droits fondamentaux dans la constitution du 1^{er} Juillet 2011 : Une réaffirmation intégrale.*

La manifestation la plus éloquente de cette volonté d'élargissements de l'éventail des droits et des libertés, est le fait que la constitution de 2011 consacre un titre entier (composé de 22 articles) aux libertés et droits fondamentales. Il s'agit là d'une véritable déclaration des libertés et droits fondamentaux qui proclame aussi bien les droits dits de première génération « droits civils et politiques », les droits dits de deuxième génération « droits économiques et sociaux », et les droits de troisième génération qui comprennent l'ensemble des droits culturels et environnementaux.

a- *Libertés et droits fondamentaux : la consécration*

Concernant la première catégorie des droits de l'Homme, celle des droits civils et politiques⁽⁴⁾, la constitution consacre le premier des droits de l'Homme : le droit à la vie (article 20). Et dans les articles suivants l'ensemble des garanties de la personne, comme le droit à la sécurité des personnes (art 21), le droit à l'intégrité physique et morale (article 22).

Dans le même registre l'article 24 proclame la liberté de circulation et d'établissement sur le territoire nationale, le droit à la protection de la vie privée et l'inviolabilité du domicile et le secret des communications privées.

Dans un souci de constitutionnalisation des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation, le constituant marocain a accordé une place centrale aux individus en tenant à constitutionnaliser des mesures garantissant la non reproduction des exactions du passé, telle que l'interdiction des traitements cruels, inhumains ou dégradants et portant atteinte à la dignité, la garantie d'un procès équitable et du respect de la procédure judiciaire(art 22).

Garantissant un libre exercice des libertés publiques, les articles 25 , 27, 28, 29 et 30 consacrent quant à eux la liberté de la presse, de l'opinion et d'expression, le droit d'accéder à l'information détenue par l'administration publique, les institutions élue et les organismes investis d'une mission de service public.

La liberté de réunion, de rassemblement, de manifestation, d'association et d'appartenance syndicale et politique, ainsi que la liberté de pétition font objet d'une attention particulière de la part du constituant marocain.

¹ Dahir n° 1-11-91 du 29 Juillet 2011 B.O n°5964 Bis, 30 Juillet 2011. Constitution du royaume du Maroc.

² La constitutionnalisation comporte d'abord l'idée de la constitution comme norme juridique particulière en raison de son caractère politique, de son contenu et de sa fonction d'organisation des pouvoirs et un moyen de garantie pour les libertés contre l'arbitraire ou tout les types d'abus quelque soit leur origine.

³ Mohammed el Fadili ; « **Considérations à propos de la nouvelle constitution marocaine du 1^{er} Juillet 2011** », publications de la revue marocaine d'Administration Locale et de Développement : « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées » n° 82- édition 2013, p 37 et suiv.

⁴ Ibid.

Dans son article 6, la constitution consacre l'égalité sous toutes ses formes, reconnaît la parité entre l'homme et la femme dans les institutions, et donne aux pouvoirs publics l'obligation de mettre tout en œuvre pour concrétiser cette égalité.

Dans ses dispositions, la nouvelle constitution affiche une volonté ferme d'aller au-delà de la juste proclamation des droits et des libertés fondamentales et tend à les garantir de la façon la plus complète. Ainsi, c'est au pouvoir judiciaire et à la cour constitutionnelle récemment instaurée, qu'incombe la tâche de la garantie des dites libertés.

Les droits économiques et sociaux des citoyens ont été eux aussi constitutionnalisés. Le droit à la propriété privée, la liberté d'entreprendre et de la libre concurrence, l'interdiction de toute pratique contraire à la concurrence loyale et libre.

D'autre part, l'article 31 de la constitution dispose que l'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens pour faciliter l'égal accès de tous aux conditions leur permettant de jouir des droits aux soins de santé, à la protection sociale, à l'enseignement, à la formation professionnelle, au logement décent, au travail et à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite.

Une nouvelle impulsion a été donnée aux droits de troisième génération. Selon l'article 31, il est du ressort de l'Etat, de garantir l'accès des citoyens à l'eau, à un environnement sain et un développement durable. De même, la consolidation de la justice sociale, la préservation des ressources naturelles et des générations futures relèvent de la responsabilité de l'Etat.

Il faut noter que la proclamation de l'ensemble de ces droits et des libertés, fait de cette constitution une véritable déclaration des droits de l'Homme, clairement à l'écoute des exigences et des préoccupations des citoyens et résolument moderne.

De ce fait, la constitution de 2011 ne s'est pas contentée de proclamer des droits et des libertés, elle a mis en place et/ou a réformé un certain nombre d'institutions et d'instances aptes à permettre leur promotion et leur réalisation :

- Le Conseil National des Langues et de la Culture Marocaine (article 5)
- L'Organe de Défense des Egalités et de Lutte Contre les Discriminations (articles 19-164)
- Le Conseil Consultatif de la Famille et de l'Enfance (articles 32-169)
- Le Conseil Economique Social et Environnemental (articles 151-152-153)
- Le Conseil National des Droits de l'Homme (articles 161)
- Le Médiateur (article 162)
- Le Conseil des MRE (article 163)
- Le Conseil Supérieur de l'Audiovisuel (article 165)
- Le Conseil de la Concurrence (article 166)
- Le Conseil de la Prévention Contre la Corruption (article 36-167)
- Conseil Supérieur pour l'Education la Formation et la Recherche Scientifique (articles 32-168)
- Conseil pour la jeunesse et le travail associatif (articles 33-170)

L'inscription de ses institutions au sein du texte fondamental montre la grande volonté du constituant à instaurer une bonne gouvernance en matière de protection et de promotion des droits et des libertés fondamentales dans un sens de continuité de l'édifice démocratique depuis le projet de la constitution de 1908 ⁽¹⁾ jusqu'à l'adoption de celle de 2011.

¹ Au Maroc, l'évolution vers la constitutionnalisation a commencé vers la fin du XIX^{ème} siècle, car les prémices de la constitutionnalisation remontent au projet de la constitution du 11 Octobre 1908. Parmi les articles de cette constitution on trouve l'article 32 qui dispose l'interdiction de la torture des prisonniers et de les tuer. Ce projet

Il s'agit là d'une avancée réelle qui s'explique par la mise en place d'une constitution dotée de mécanismes et d'outils permettant un changement et une évolution dans tous les domaines.

Ainsi, conscient des violations des droits du passé, et affichant une ferme volonté de garantir la non reproduction de ces violations, le constituant marocain a cependant procédé à une démarche courageuse, celle de donner un caractère indérogeable à l'ensemble des libertés et droits fondamentaux qu'il a consacré, et de garantir leur plein exercice, et ce, même pendant l'exercice de pouvoirs exceptionnels tel que l'état de siège ou l'état d'exception (art 59 de la constitution)⁽¹⁾.

Dans le même registre, et dans un souci d'ancrage des acquis en la matière et de justification du choix démocratique fait par le Maroc, le même constituant, a instauré une impossibilité de révision constitutionnelle pour ce qui est des droits et des libertés ; les droits étant consacrés et acquis ne pourront pas faire objet de modification (article 175). Leur conférant ainsi un attribut supra constitutionnel.

b- La Constitution de 2011 : un pacte des droits et des devoirs de la citoyenneté.

En contre partie, la constitution prévoit, en plus des droits et des libertés consacrées, un certain nombre de devoirs pour les citoyens. Le devoir de respecter la constitution et la loi en est le premier (article 37).

Selon l'article 38 de la constitution, le devoir de défendre la patrie, son intégrité territoriale contre toute agression ou menace incombe aux citoyens. Tout comme le devoir de supporter les charges publiques en fonction de la faculté contributive de chacun (art 39).

Les citoyens sont aussi tenus par les dispositions des articles 37 et 40 du devoir de contribuer également, solidairement et proportionnellement de leurs moyens les charges que requiert le développement du pays, les charges résultant des calamités nationales et des catastrophes naturelles (article 40), et d'exercer droits et libertés dans un esprit de responsabilité et de citoyenneté engagée.

A la lecture du préambule de la constitution, la grande préoccupation du constituant de reconnaître les droits et les libertés est manifeste, on assiste à une nouvelle manière de penser la constitution, l'émergence de nouveaux concepts, d'une nouvelle terminologie telle que la prééminence, la réciprocité entre droits et devoirs, le concept de fundamentalité, ainsi que celui de la responsabilité et de la reddition des comptes.

Il est clair que le constituant s'est efforcé, en plus de consacrer les droits et les libertés, de les promouvoir, de les protéger, d'en imposer le respect par tous, mais surtout, d'initier l'ensemble des composantes de la société à la culture des droits de l'Homme et des libertés fondamentales, afin que ces derniers ne restent pas seulement de simples slogans mais qu'ils soient des principes formellement adoptés et appropriés.

De ce fait, la constitution aura le mérite d'avoir contribué à créer un environnement propice à une vie démocratique, et à une scène politique éveillée où chacune des composantes de la société soit imprégnée d'une culture consistante des droits de l'Homme et des libertés, et joue le rôle qui lui est attribuée.

Dans ce même préambule, reconnu comme partie intégrante de la constitution, l'accent est mis sur la prééminence des principes universels des droits de l'Homme et la

prévoyait aussi un contrôle de la constitutionnalité ; puisque son article 54 disposait que le conseil des notables devait rejeter toute disposition portant atteinte à la constitution. Voir Mohammed Amine Benabdallah, « le contrôle de la constitutionnalité des lois au Maroc, regard sur dix années d'évolution » publication REMALD n° 56, Mai-Juin 2004, P9.

¹ Mohammed el Fadili ; « **Considérations à propos de la nouvelle constitution marocaine du 1^{er} Juillet 2011** », op-cit. p37 et suiv.

primauté des conventions, traités et protocoles signés et ratifiés par le Maroc. Ainsi, il s'est auto-imposé d'harmoniser sa législation intérieure avec l'ensemble des lois et des conventions internationales⁽¹⁾.

II- *Garantie des libertés et des droits fondamentaux dans la constitution du 1^{er} Juillet 2011 : un exercice actualisé*

Depuis l'adoption de la constitution de 1962, le Maroc a toujours disposé d'une justice constitutionnelle chargée de garantir les droits et les libertés des citoyens. Cependant, la constitution de 2011 a procédé à une démarche audacieuse, celle de l'ouverture du prétoire de la Cour constitutionnelle, nouvellement réorganisée, aux justiciables⁽²⁾.

a- La Cour Constitutionnelle : gardienne de la suprématie de la constitution

Certes, il est stipulé dans l'article 117 de la constitution, que c'est le pouvoir judiciaire qui est assuré de la protection des droits et libertés et de la sécurité judiciaire des personnes et des groupes. Toutefois, la véritable garantie sera essentiellement assurée par la Cour Constitutionnelle, et ce, grâce à l'instauration de l'exception d'inconstitutionnalité.

L'importance d'un mécanisme spéciale découle de l'idée que la protection constitutionnelle des libertés publiques – comme deuxième phase de la constitution charte des libertés publiques – nécessite un juge ayant la compétence de confronter les normes infra constitutionnelles par rapport à la constitution et ses décisions doivent bénéficier de l'autorité absolue de la chose jugée⁽³⁾.

Le mécanisme est en place, il s'agit de la Cour Constitutionnelle qui vienne à remplacer le conseil constitutionnel⁽⁴⁾. Les décisions de cette instance ne sont susceptibles d'aucun recours. Elles s'imposent aux pouvoirs publics et à toutes les autorités administratives et juridictionnelles⁽⁵⁾. C'est un organe indépendant des autres tribunaux de l'ordre judiciaire, exerçant un contrôle de constitutionnalité destiné à juger la loi plutôt qu'à l'appliquer.

Dans le cadre de la protection de ses droits et libertés, le citoyen ne peut bénéficier que du contrôle général de la protection des normes constitutionnelles, contrairement aux autres pays qui consacrent en plus un régime de procédures spécifiques à la protection des droits fondamentaux⁽⁶⁾.

¹ Hamid Rbii ; « **La place de la convention internationale dans la constitution marocaine : cas des conventions des droits de l'Homme** », publications de la revue marocaine d'Administration Locale et de Développement : « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées » n° 82- édition 2013, p327 et suiv.

² Idem.

³ Nadia Barnoussi, « **le contrôle de la constitutionnalité au Maghreb** », thèse de doctorat d'Etat en droit, faculté des sciences juridiques économiques et sociales Rabat –Agdal, 1998, p 267.

⁴ La révision constitutionnelle de 1992 a consacré le contrôle de la constitutionnalité des lois exercées auparavant par la chambre constitutionnelle et a étendue la saisine aux parlementaires (le Titre VI de la constitution les articles de 78 à 81).

⁵ L'article 134 de la Constitution du 1^{er} Juillet 2011.

⁶ Ce système de garanties spécifique complètent la garantie assurée par la justice constitutionnelle, ce qui existe en ; Espagne, Autriche, Allemagne...dans ce dernier exemple, la cour constitutionnelle fédérale statue sur les recours constitutionnels qui peuvent être introduit par quiconque qui estime avoir été lésé par les pouvoir publics dans l'un de ces droits garanties par la constitution.

Cependant en dépit de cela et après l'instauration d'une instance spéciale, la justice constitutionnelle au Maroc aura son rôle dans la protection des droits fondamentaux dans la mesure où la création de la Cour Constitutionnelle est une innovation importante dans la perspective qui jouera un rôle positif dans le renforcement de l'Etat de droit et dans la protection des droits et libertés des citoyens, par le biais du contrôle constitutionnel.

La cour constitutionnelle est donc nommée gardienne de la constitution et de sa suprématie. A ce titre, elle est compétente pour vérifier la conformité à la constitution, des lois organiques, des lois ordinaires, des engagements internationaux et des règlements intérieurs des chambres du parlement⁽¹⁾.

Le contrôle de constitutionnalité des lois constitue un moyen de garantir l'exercice des droits et libertés consacrés constitutionnellement. Au Maroc, ce contrôle s'effectue à travers un procédé complet.

b- Contrôle de constitutionnalité des lois : Spécialité de La Cour Constitutionnelle

Effectivement, les articles 132, 133 et 134 de la constitution établissent le dispositif de contrôle de constitutionnalité des lois, et attribue son monopole à la cour constitutionnelle. Ainsi, toutes les formes de contrôle de constitutionnalité relèvent exclusivement de la dite cour⁽²⁾.

Il existe, comme en France, un contrôle de constitutionnalité de la loi à priori par voie d'action⁽³⁾. Dans ce cadre, les lois organiques avant leur promulgation, les règlements intérieurs des deux chambres du parlement avant leur mise en application, devront être soumises à la cour constitutionnelle qui se prononcera sur la conformité de leurs dispositions avec la loi suprême.

Dans le même sens, l'ensemble des lois ordinaires et les conventions et les engagements internationaux sont elles aussi déferés à la cour constitutionnelle avant leur promulgation ou leur ratification. Notons que l'autorité de saisine de la cour a été clairement désignée à ce sujet (alinéa 2 de l'article 132) ; ainsi peuvent saisir la cour : le Roi, le chef du gouvernement, le président de la chambre des représentants, le président de la chambre des conseillers, ou le cinquième des membres de la chambre des représentants ou quarante membres de la chambre des conseillers.

Généralement, les saisines de la Cour Constitutionnelles peuvent être nombreuses, mais tant qu'elles concernent un désaccord entre deux parties⁽⁴⁾ et non le contrôle de la constitutionnalité des lois, raison d'être de l'institution, leur rôle demeurera limité⁽⁵⁾.

C'est la saisine de l'institution constitutionnelle du point du contentieux qui peut enrichir la jurisprudence constitutionnelle susceptible d'être en relation avec les droits et libertés et, à ce niveau donc que la jurisprudence constitutionnelle peut participer à la

¹ Mohammed Amine Benabdallah ; « **Le statut du juge constitutionnel à la lumière de la constitution de 2011** », publications de la revue marocaine d'Administration Locale et de Développement : « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées » n° 82- édition 2013.p 239 et suiv.

² Mohammed Amine Benabdallah ; « **Le statut du juge constitutionnel à la lumière de la constitution de 2011** » op-cit, p 239 et suiv.

³ Ibid.

⁴ L'ancienne institution compétente en la matière à savoir le Conseil Constitutionnel a été saisie à mainte reprise à propos d'un sujet qui concerne un litige entre deux parties opposantes surtout en matière électorale.

⁵ Voir Mohammed Amine Benabdallah ; « **Droits de l'Homme et libertés publiques au Maroc** », in ([http ; aminebenabdallah.hautetfort.com](http://aminebenabdallah.hautetfort.com)).

réécriture et la protection des libertés fondamentales contre toute méconnaissance par le législateur des dispositions constitutionnelles.

En parallèle au contrôle de constitutionnalité à priori, il existe un autre type de contrôle, celui à posteriori par voie d'exception. C'est un contrôle qui relève aussi des compétences de la cour constitutionnelle, il ne peut cependant, être soulevé au cours d'un procès, que si l'une des parties du litige soutient que la loi dont dépend son procès porte atteinte aux droits et libertés garantis par la constitution.

Nouveauté inédite dans la constitution, le citoyen peut saisir directement la juridiction constitutionnelle. Dans cette hypothèse, la juridiction en question sursoit à statuer et saisit la cour constitutionnelle.

Avec un dispositif de contrôle de constitutionnalité des lois aussi complet, alliant contrôle de constitutionnalité à priori et contrôle de constitutionnalité à posteriori, et qui permet aux justiciables de saisir le juge constitutionnel sans intermédiaire, le domaine du contentieux constitutionnel marocain sera véritablement transformé.

Constituant un équilibre quant au contrôle de constitutionnalité des lois réservé aux autorités ci-dessus, l'exception d'inconstitutionnalité agrandit et enrichit les débats de constitutionnalité⁽¹⁾. Car ceux-ci, ayant été pendant longtemps le monopole des autorités publiques avant la promulgation des lois, connaîtront l'émergence de nouveaux, voire principaux acteurs : les justiciables.

En principe, l'ouverture du prétoire au juge constitutionnel est, certes, une spécificité excellente en matière de garantie des droits et libertés consacrés. Mais dans la pratique, cet accès direct et sans intermédiaire du justiciable à la juridiction constitutionnelle risque d'encombrer la cour constitutionnelle et d'entraver son bon fonctionnement. Nonobstant, la cour constitutionnelle, à travers les contrôles de constitutionnalité de l'ensemble des lois organiques qu'elle sera amenée à effectuer (lois organiques qui sont au nombre de 20), saura à terme s'imposer comme un véritable contre pouvoir⁽²⁾.

Conclusion :

Le renforcement des prérogatives du parlement et du gouvernement, le renforcement des garanties destinées à assurer l'indépendance du pouvoir judiciaire, la constitutionnalisation des recommandations de l'Instance Equité et Réconciliation et la réforme et les nouvelles attributions de la cour constitutionnelle représentent d'importants progrès par rapport à la précédente constitution, et préparent à l'ouverture d'une véritable voie à l'édification d'un Etat de droit.

La constitution marocaine de juillet 2011 est certes une constitution innovante à caractère résolument réformateur, reste à espérer que l'ensemble des institutions et des acteurs de la scène politique marocaine soient capables d'interpréter la constitution de façon responsable et démocratique.

¹ Idem.

² Thierry Rambaud ; « **La garantie des droits et des libertés dans la constitution marocaine de 2011** », publications de la revue marocaine d'Administration Locale et de Développement : « la nouvelle constitution du Royaume du Maroc, études sélectionnées » n° 82- édition 2013. p151 et suiv.