

SOMMAIRES

Etudes et Recherches

La vie privée du salarié à l'épreuve des nouvelles technologies / Brahim ATROUCH	2
La Gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc : vers une redéfinition du rôle de l'Etat / Zidane MOUKITE.....	11
La communication interne Levier à part entière ou uniquement à part ! / Rachida BOUZNAKARI	22
Veille sociale et bien-être au travail : un essai théorique / Taoufik Daghri / Sara Nait Slimane	36
À la recherche d'un Parlement évaluateur au Maroc, un volet essentiel d'une gestion budgétaire performante / Mohamed MOUCH	42
L'intégration De La Finance Participative Au Maroc : Quel Role De Bank Al-Maghrib ? / MELLOUL Anass	51
Les Procédures Consultatives, Source De Transparence Administrative / Rachid BOUANANI	62
Le Concept De Partenariat/ Halim SAFFOUR.....	77
L'environnement dans la politique de la ville / EL BAKKALI Insaf.....	83
Les Finalités De L'interprétation Des Textes Fiscaux Au Maroc / El Bekkay DARGHALI	92
Recherche, Circulation et Echange d'informations pour la lutte contre la Criminalité Financière / Dounia KARIMI.....	104
Le Droit D'accès Aux Soins De Sante : Mithe Ou Realite ? / bahya IBN KHALDOUN	137
Lutter contre le changement climatique : une responsabilité commune mais différenciée / Zakaria ELYES	154
Analyse multicritère de la gestion des DMS déchets ménagers solides en Afrique : cas de la communauté urbaine de Dakar au Sénégal / Karim SABRI.....	168

La vie privée du salarié à l'épreuve des nouvelles technologies

Brahim ATROUCH

Doctorant en droit privée

L'utilisation des moyens de communication électronique par les entreprises provoque des inquiétudes, soulève des risques portant sur des pratiques résultant peut être des contentieux. En effet, les traitements de données à caractère personnel ont un double objectif. Le premier est la protection de données de l'entreprise vis-à-vis des opérateurs économiques, clients, consommateurs, prospects, concurrents, partenaires et autres tiers. Cette protection concerne toutes les données qui circulent à travers des réseaux internes et externes (bases de données, internet, publicité). Le deuxième est une protection des données vis-à-vis des salariés (futurs salariés, salariés actuels, anciens salariés) visant toutes les données concernant le recrutement, la géolocalisation, biométrie, la vidéosurveillance, le contrôle de l'accès physique aux locaux, le contrôle des horaires, la messagerie électronique, les transactions économiques et financières, les transferts de données à l'étranger, dossiers personnel, etc.

La nécessaire surveillance par l'employeur de l'activité des salariés placés sous sa subordination impose également la question d'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Ces techniques offrent, en effet, à l'employeur des moyens de contrôle plus nombreux, mais aussi moins visibles et moins coûteux. Comment établir donc, la conciliation entre vie privée du salarié et NTIC ?

Il est judicieux de traiter, d'une part, les NTIC protègent le droit au respect de la vie du salarié (paragraphe 1), D'autre part, les NTIC favorisent les atteintes au droit au respect de la vie privée du salarié (Paragraphe 2).

Paragraphe 1- les NTIC protégeant le droit au respect de la vie privée du salarié

Les NTIC protègent le droit au respect de la vie du salarié, bien plus que le téléphone, le fax ou le minitel. Par conséquent, NTIC et l'organisation du travail exigent d'établir deux démarches lorsque de la vie privée au travail fait l'objet de cette relation.

Il est important de s'interroger sur le cadre juridique de l'utilisation des NTIC (A) d'une part, et d'autre part la finalité de cette protection(B)

A. Le fondement de la protection de la sphère privée face aux NTIC

L'existence de la sphère privée du salarié au temps et au lieu de travail est venue limiter le pouvoir de contrôle et de surveillance reconnu à l'employeur (Cette sphère privée englobe les fichiers et correspondances électroniques créés et reçus par le salarié au temps et au lieu du travail, ce que la jurisprudence a reconnu en visant une impressionnante série de textes.

L'article 8 de la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'Homme et des libertés fondamentales dispose que « *toute personne a droit au respect de sa vie privée et familiale, de son domicile et de sa correspondance* ».

La Cour européenne des droits de l'Homme a adopté une vision large de la notion de vie privée¹. En l'étendant à la vie professionnelle. Elle a notamment considéré, sur le fondement de l'article 8, que le respect de la vie privée englobe le droit pour l'individu de nouer et développer des relations avec ses semblables et qu'aucune raison de principe ne permet d'exclure les activités professionnelles et commerciales de la notion de vie privée².

Il découle de cette interprétation extensive de l'article 8 que la vie privée d'un individu n'est pas limitée au cercle intime ou familial. Certains auteurs se sont pourtant élevés pour rappeler qu'il semble *a priori* clair que la vie privée relève du domaine extra-professionnel alors que le travail ne peut relever de l'intimité³, voire que la vie au travail, par essence publique, est incompatible avec la notion de vie privée⁴.

Au contraire, pour la Cour européenne des droits de l'Homme, c'est au travail que les individus tissent et resserrent leurs liens avec des tiers. Les sphères personnelles et professionnelles s'entremêlent donc sans qu'il soit toujours possible de distinguer les éléments qui relèvent de l'une ou de l'autre⁵. Ainsi, les appels téléphoniques émanant de locaux professionnels, tout comme ceux provenant du domicile, peuvent se trouver compris dans les notions de « *vie privée* » et de « *correspondance* » visées à l'article 8, ce qui interdit à un employeur de les intercepter. Par extension, les fichiers et courriers électroniques, qui peuvent être parfaitement étrangers à la sphère professionnelle d'un individu sont susceptibles d'être protégés par l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'Homme, même lorsqu'ils sont créés au temps et au lieu du travail.

Ce principe est repris à l'échelon national par la constitution qui prévoit que chacun a droit au respect de sa vie privée, ce droit a été affirmé par la loi 09- 08 sur la protection des données à caractère personnel.

Au sens de l'article 1 de la loi 09-08 définit comme normative, «*toute information, de quelque nature qu'elle soit et indépendamment de son support, y compris le son et l'image, concernant une personne physique identifiée ou identifiable*». Le texte précise: «*Est réputée identifiable une personne qui peut être identifiée, directement ou indirectement, notamment par référence à un numéro d'identification ou à un ou plusieurs éléments spécifiques de son identité physique, physiologique, génétique, psychique, économique, culturelle ou sociale*». La définition est très large et dépasse le champ de la vie privée.

Le droit relatif à la protection des données et le droit du travail se cherchent sans toujours se trouver. Le champ d'application de ces deux réglementations est distinct : l'une consacre les droits individuels des salariés face aux traitements informatisés, sans peut être tenir suffisamment compte de la relation de travail, l'autre établit des processus de négociation pour l'introduction de nouvelles technologies sans faire référence au respect de la vie privée et de l'identité humaine. Toutefois, ces deux corps de règles devraient se conforter mutuellement : la législation informatique et libertés est riche d'un processus d'information de l'individu qui, dans l'entreprise, est complété par les procédures collectives de consultation et de participation prévues par le droit du travail⁶.

¹ Lepage A., La notion de vie privée au sens de l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme ne cesse de prendre de l'ampleur, Dalloz. 2001, p. 1988.

² Niemietz c/ Allemagne, 16 déc. 1992, série A n° 251-B, p. 33-34, § 29.

³ Gautier P.-Y., La preuve hors-la-loi ou comment, grâce aux nouvelles technologies, progresse la « vie privée des salariés », D. 2001, p. 3148

⁴ Caron C., L'employeur ne peut prendre connaissance des e-mails de ses salariés, Dalloz. 2002, p. 2296.

⁵ Niemietz c/ Allemagne précité, et Halford c/ Royaume-Uni du 25 juin 1997, Recueil 1997-III, p. 1015-1016, § 42-46.

⁶ Ariane Mole, « Informatique et libertés du travail : les nouveaux enjeux » — Droit social 1990. 59

Conformément aux articles 3 et 4 de la délibération de la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel, CNDP n°298-AU-2014 du 11/04/2014 portant modèle de demande d'autorisation type relative au traitement de données à caractère personnel mis en œuvre par le secteur privé ou assimilé en vue de la gestion des ressources humaines. Les données doivent donc être traitées conformément au principe de finalité et de proportionnalité. Il ne faut collecter et traiter, parmi les données citées ci-dessus, que celles strictement nécessaires à la réalisation des finalités poursuivies par le responsable du traitement.

Dans ce contexte, la CNDP, lors de sa délibération n°350-2013 du 31 mai 2013 portant sur les conditions nécessaires à la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans les lieux de travail, a affirmé que l'employeur doit d'abord envisager une déclaration d'installation des caméras de surveillance selon les formalités prévues par la Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP) et informer le salarié ou l'ensemble des salariés sur les moyens de contrôle et de surveillance mis en œuvre dans l'entreprise.

La Commission nationale de protection des données personnelles(CNDP) apporte des précisions sur les bonnes pratiques à adopter en matière de protection des données personnelles au travail, sous la forme de cinq fiches pratiques thématiques destinées à accompagner les salariés et les employeurs dans leur gestion de ces données en matière de recrutement et gestion du personnel ; outils informatiques au travail¹ ; accès aux locaux et contrôle des horaires ; vidéosurveillance sur les lieux de travail² ; géolocalisation des véhicules des salariés³.

B. La finalité de protection

Au sein de l'entreprise, plusieurs questions se posent autour de la vie privée et notamment celle de l'utilisation « à titre privé» des outils informatiques mis à disposition par l'employeur. Dès lors qu'est reconnue la possibilité d'utilisation des outils informatiques à « titre privé», les règles relatives à la protection de la vie privée autour de cette utilisation se mettent automatiquement en place⁴.

Malgré que l'employeur a le pouvoir de direction permettant de contrôler et de surveiller l'activité de ses salariés à l'occasion du travail par les outils tels que caméra de surveillance, internet, la géolocalisation, l'utilisation de ces outils reste limitée et bien encadrées par la loi 09-08 dans le but de protéger la vie privée des salariés. Ces derniers sont tenus de respecter lors de l'utilisation des outils informatiques à des fins professionnelles et pas personnelles sous peine de sanction ou bien de licenciement. Tout dépend de la gravité de la faute commise.

Dans ce contexte, la CNDP, lors de sa délibération n°350-2013 du 31 mai 2013 portant sur les conditions nécessaires à la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans les lieux de travail, a affirmé que l'employeur doit d'abord envisager une déclaration d'installation des caméras de surveillance selon les formalités prévues par la

¹ Délibération n° 298-AU-2014 du 11/04/2014 portant modèle de demande d'autorisation type relative au traitement de données à caractère personnel mis en oeuvre par le secteur privé ou assimilé en vue de la gestion des Ressources Humaines.

² Délibération n°350-2013 du 31/05/2013 portant sur les conditions nécessaires à la mise en place d'un système de vidéosurveillance dans les lieux de travail et dans les lieux privés communs.

³ Délibération n°17-2014 du 10/01/2014 portant modification de la délibération n°402-2013 du 12 Juillet 2013 portant sur les conditions nécessaires à la mise en place d'un dispositif de géolocalisation dans des véhicules utilisés par des employés.

⁴ Constance FAGOT, Sonia HADJALI, Droit du travail et nouvelles technologies : entre protection de la vie privée au travail et protection des intérêts légitimes de l'entreprise. Gazette du Palais - 20/07/2006 - n° 201 - page 33

Commission nationale de contrôle de la protection des données à caractère personnel (CNDP) et informer le salarié ou l'ensemble des salariés sur les moyens de contrôle et de surveillance mis en œuvre dans l'entreprise.

La sécurité des systèmes d'information, qui tend à devenir une préoccupation plus juridique que technique. a mise en œuvre de nouvelles technologies et de mesures de contrôle de l'activité des salariés doit nécessairement faire l'objet d'une consultation du CE – et le cas échéant du Comité d'hygiène et de sécurité (CHS) – ainsi que d'une transmission à l'Inspection du travail. Le salarié doit être informé des règles et des mesures de contrôle en vigueur au sein de l'entreprise, ainsi que des sanctions auxquelles il peut être exposé. Les finalités du traitement relatif au contrôle de son activité doivent lui être clairement exposées. Il est fortement recommandé de conserver la matérialisation du consentement du salarié aux obligations de la charte informatique¹.

Il s'agit aussi pour l'entreprise de mieux gérer les violations de données lorsqu'elles se réalisent (définition en amont des mesures techniques et organisationnelles à mettre en œuvre, reporting immédiat, modalités de la communication au public sur l'incident, etc.). Il s'opère par ailleurs un développement des chartes de protection des données personnelles, chartes informatiques et codes éthiques relatifs à la sécurité des données personnelles et au respect de la vie privée des salariés².

Aujourd'hui la problématique la plus saillante en matière de vie privée est l'utilisation par le salarié des outils professionnels à des fins personnelles. En effet, car au-delà de la logique de rentabilité vue précédemment, s'ajoute la logique de responsabilité de l'employeur face à un salarié qui commettrait des actes répréhensibles à l'aide de ses outils professionnels³.

Les notions de l'espace et du temps du travail ont commencé à être mises en cause avec l'avènement de l'informatique⁴. Ainsi, Le travail avec l'utilisation des outils informatique constitue la chasse à l'homme si l'on ne procède pas à protéger la vie privée contre les risques de l'informatique général et surtout que ces risques ont tendance à s'accroître notamment sous pression ou sous prétexte de la lutte contre le terrorisme⁵.

Ces risques ont plusieurs sources. Ils résultent non seulement de l'utilisation des données nominatives mais aussi des caméras de surveillance, des écoutes téléphoniques, les échanges électroniques⁶.

« La possibilité pour l'employeur de confier au salarié des tâches à accomplir depuis son domicile est verrouillée à un accord de ce dernier. Le pouvoir patronal butte sur les murs de la vie privée dont le domicile constitue par excellence le territoire. Pour l'exprimer, la chambre sociale a affûté chacun de ses mots : « l'occupation, à la demande de l'employeur, du domicile du salarié à des fins professionnelles constitue une immixtion dans la vie privée de celui-ci ». Il faut entendre qu'il n'est pas simplement question de préserver la vie privée du salarié d'un risque d'immixtion de

¹ PIERRE LUBET, SANDRINE CULLAFROZ-JOVER, « La souplesse du droit face à l'usage croissant du BYOD : étude sur la gouvernance des données au sein de l'entreprise connectée », *Revue des Juristes de Sciences Po* n° 10, Mars 2015, p : 112

² Idem

³ Lecomte Amandine, « Les droits du salarié : Vie privée - Harcèlement - Discrimination - Egalité professionnelle » [Gereso](#) 23 mai 2013, pages : 13-58

⁴ Abdelkrim Ghali, « Droit social et innovation économiques et technologiques » *Revue Marocaine de Droit des affaires et des entreprises*(REMADAE), n° 12 avril 2007 , p : 12

⁵ Idem

⁶ Abdelkrim Ghali, « Internet et libertés : pour une protection juridiques des données nominatives au Maroc » *La revue de l'attaché judiciaire*, n° 38/39 – Mars 2005, p : 6/7

l'employeur ; l'immixtion est en soi réalisée par l'occupation à des fins professionnelles du domicile, laquelle est par nature invasive : l'empiètement de la vie professionnelle sur la vie privée consomme nécessairement l'atteinte¹.

Fondée sur d'autres socles juridiques, la vie privée, en matière de communications, est protégée par le secret des correspondances privées et l'interdiction des interceptions de télécommunications, telles les écoutes téléphoniques. Les réseaux sociaux mettent au défi ces réglementations compte tenu de la pluralité de leurs fonctionnalités (partage d'informations entre groupes de nature différente, publication instantanée d'informations en commun, fêtes, événements, communications téléphoniques à partir de logiciels de type Skype, etc.)².

Ainsi, le respect du secret des échanges écrits constitue l'un des piliers de la protection de la vie personnelle du salarié. La liberté de correspondre bénéficie d'un cadre juridique majeur au titre de la liberté d'expression et englobe ainsi les communications électroniques. Le principe du secret des correspondances est l'une des façades du droit au respect de chacun à sa vie privée. Il facilite la possibilité d'établir des liens avec autrui et contribue *a fortiori* au façonnement de la personnalité de l'individu dans ses rapports avec la société. Pour ce faire, la confidentialité des correspondances doit être rendue effective³.

A notre sens, s'il faut bien considérer que les outils mis à la disposition du salarié par l'employeur ne devraient théoriquement avoir qu'un usage professionnel, rien ne l'empêche, en pratique, de détourner cet usage pour en avoir un usage privé. Dans ce cas, peu importe qu'un règlement intérieur prohibe un tel usage, si le salarié émet ou reçoit des correspondances répondant à la qualification de correspondances privées, l'employeur ne peut y accéder sans commettre un délit. Cela n'est pas dire qu'il ne pourra sanctionner le salarié pour être contrevenu au règlement intérieur, simplement qu'il ne pourra pas prendre connaissance du contenu du message. En outre, si la volonté des correspondants pourrait permettre d'écarter la qualification de correspondances privées, il ne nous semble pas que cette volonté soit nécessaire à la qualification⁴.

Le respect de la vie privée implique le secret des correspondances, qui est une liberté fondamentale. En conséquence, l'employeur ne peut, sans violer cette liberté fondamentale que constitue le secret des correspondances, prendre connaissance des messages personnels émis par le salarié et reçus par lui grâce à un outil informatique mis à sa disposition pour son travail.⁵

L'utilisation des réseaux sociaux occupe désormais une part du temps de loisirs des individus. Ils sont aussi parmi les principaux moyens avec lesquels les gens sont en contact avec leurs amis et leurs connaissances. Des échanges privés, ont désormais lieu de plus en plus en public. Ce que de nombreux salariés ne réalisent pas, c'est que les observations formulées sur un site de réseau social n'ont pas le même caractère privé qu'une discussion avec des amis : il n'est pas facile de supprimer définitivement des commentaires, qui peuvent être transmis à d'autres personnes, échappant ainsi à tout contrôle de la part du salarié.

¹ Grégoire Loiseau, « L'occupation du domicile à des fins professionnelles, une immixtion dans la vie privée du salarié » La Semaine Juridique Social n° 22, 1er Juin 2010, p : 1218

² Alain Bensoussan, « Vie privée- Vie personnelle » Gazette de Palais, 22 Janvier 2011, n° 22, p : 3

³ Delphine CHAUVET, « Regard sur la vie privée au travail : l'usage d'internet par les salariés » Revue Lamy Droit de l'Immatériel 2011 - n°68 du 02/2011, p. 102

⁴ Axel SAINT MARTIN, « Une présomption de « professionnalité » des messages électroniques du salarié ? » Revue Lamy Droit de l'Immatériel 2007 - n°27 du 05/2007, p. 55

⁵ Claudine GUERRIER, « Vers la mise en cause de l'arrêt Nikon ? » Revue Lamy Droit de l'Immatériel 2013 - n°93 du 05/2013, p. 66

Même sur les lieux du travail, il a droit à une certaine autonomie car l'entreprise ne peut être un espace où l'arbitraire et le pouvoir discrétionnaire s'exercent sans frein, un « terrain d'espionnage » où seraient bafoués les droits fondamentaux. Le tout numérique facilite le contrôle patronal mais une part, résiduelle, certes mais irréductible de liberté et de vie personnelle doit subsister dans l'entreprise alors, d'ailleurs, que le travail ou les impératifs nés du travail parasitent, plus ou moins, cette vie privée hors du temps et du lieu de travail¹.

Paragraphe 2- NTIC favorise les atteintes à la vie privée du salarié

Le terme d'atteinte à la vie privée étant parfois exclusivement entendu comme une « Qualification générique regroupant les infractions les plus graves au respect de la vie privée : violation du domicile ; captation des paroles ou de l'image d'une personne sans son consentement ; conservation ou diffusion d'un enregistrement attentatoire à la vie privée »².

En effet, l'utilisation des données ou des informations aux personnes physiques et leur divulgation sans garanties encourent des risques qui pourraient porter atteinte à la vie privée³.

La question de savoir si l'atteinte à la vie privée du salarié est une infraction ou un mode de preuve est une de celles permettant de prendre une telle hauteur. D'abord, l'expression d'atteinte à la vie privée du salarié demande d'envisager les relations entre le droit pénal, pour l'atteinte à la vie privée, et le droit social, pour le salarié. Il faut ensuite jongler entre règle de fond, la constitution d'une infraction, et règle de forme, la recevabilité d'une preuve. Enfin, il faut confronter deux droits, le droit au respect de la vie privée et le droit à la preuve⁴.

Pour savoir si l'atteinte à un droit de la personne du salarié est légale, une méthode en deux temps peut être mise en œuvre: justification de l'atteinte d'une part (A) et d'autre part la loyauté de la preuve(B).

A- Justification de l'atteinte

Il n'y a pas de définition prévue par la loi 09- 08 de ce que l'on entend par violation de la vie privée, alors qu'est donnée une définition de la violation de données à caractère personnel dans l'article ?

Cependant, La question de savoir si l'atteinte à la vie privée du salarié est une infraction ou un mode de preuve est une de celles permettant de prendre une telle hauteur. D'abord, l'expression d'atteinte à la vie privée du salarié demande d'envisager les relations entre le droit pénal, pour l'atteinte à la vie privée, et le droit social, pour le salarié. Il faut ensuite jongler entre règle de fond, la constitution d'une infraction, et règle de forme, la recevabilité d'une preuve. Enfin, il faut confronter deux droits, le droit au respect de la vie privée et le droit à la preuve⁵.

¹ Stanislas Kehrig, « Disque dur de l'employeur et vie personnelle du salarié »- Semaine Sociale Lamy 2001 - n°1045 du 08/10/2001,

² T. Dourges, S. Duchesne, J. Huber, « Atteinte à la vie privée du salarié : infraction pénale ou mode de preuve » Droit pénal n° 9 , septembre 2014, dossier 5.

³ Abdelkrim GHALI, « internet et libertés : pour une protection juridique des données nominatives au Maroc » La revue de l'attaché judiciaire, n°38/39 , 2005, p : 7

⁴ T. Dourges, S. Duchesne, J. Huber, « Atteinte à la vie privée du salarié : infraction pénale ou mode de preuve » Droit pénal n° 9, septembre 2014, dossier 5.

⁵ T. Dourges, S. Duchesne, J. Huber, « Atteinte à la vie privée du salarié : infraction pénale ou mode de preuve » Droit pénal n° 9 , septembre 2014, dossier 5.

Plus généralement encore, sans qu'il soit question de l'utilisation d'un ordinateur, la méfiance de l'employeur peut s'exercer vis-à-vis des effets personnels et autres documents que le salarié emporte sur son lieu de travail. Cependant, à notre connaissance, aucun juge n'a jamais reconnu l'existence d'une semblable coutume¹.

Le développement des technologies de l'information et la communication a conduit le juge à rechercher un équilibre entre le contrôle de l'exécution de la prestation de travail et le respect de la personne humaine. L'administration de la preuve doit d'abord s'effectuer en conformité avec le principe de loyauté, ce qui exclut les procédés probatoires frauduleux ou fondés sur des artifices².

Mais ne faut-il pas admettre des éléments de preuve obtenus dans des conditions discutables lorsque les actes accomplis par le salarié sont particulièrement graves ? La recherche de la vérité doit aussi être conciliée avec la protection de la vie privée. Celle-ci ne doit pas être réduite au droit au secret, il existe aussi une vie privée sociale : une personne a le droit d'exprimer librement sa vraie personnalité. Pour autant, il n'est pas possible de faire preuve de tolérance à l'égard de tout comportement sous prétexte qu'il relèverait de la vie privée ; celle-ci peut faire l'objet de restrictions légitimes dans l'entreprise³.

Au temps et au lieu de travail, le problème essentiel reste le contrôle des courriels, dossiers et connexions internet ; venu de la vie privée comme les autres TIC, Twitter s'acclimate à l'entreprise mais n'a pas (encore) envahi les bureaux. Le salarié étant censé travailler pour son employeur, la vie personnelle est ici *a priori* résiduelle : la chambre sociale a donc très logiquement créé une présomption (simple) d'utilisation professionnelle des TIC⁴.

L'employeur a le pouvoir de contrôler l'activité du salarié à l'occasion de prestation du travail en vue de s'assurer que celui-ci exécute correctement la mission en contrepartie une rémunération. Toutefois, même si le travailleur est un être subordonné, il n'en reste pas moins un homme qui ne renonce pas à ses droits fondamentaux lorsqu'il existe dans l'entreprise⁵.

Par conséquent, une information préalable doit être réalisée, sauf si des besoins impérieux pour la préservation des preuves l'imposent ou si ce cas de figure a été prévu dans la politique d'utilisation des moyens informatiques. De plus, en application du principe de proportionnalité, l'employeur veillera à limiter l'accès à ce qui est strictement nécessaire, à poursuivre une finalité légitime et à restreindre l'accès aux données professionnelles (les données marquées privées ne pourront être copiées qu'en présence ou avec l'accord de l'employé)⁶.

Il faut reconnaître qu'un droit de la personne est affecté. Elle y inclut même des droits qui ne sont pas fondamentaux, comme la liberté de se vêtir à sa guise ou « le droit de faire usage d'un titre ou un grade au temps et au lieu de travail ». Tous les droits attribués aux citoyens, aux « personnes », peuvent ainsi faire l'objet de cette méthode d'appréciation.

¹ René de Quenauon, Liberté et sécurité dans l'entreprise : une conciliation de plus en plus problématique. Revue de droit du travail. 2006. P : 395

² Alexandre Barège, « Les TIC et le contrôle de l'activité du salarié » La Semaine Juridique Social n° 41, 8 Octobre 2013, p. 1393

³ Alexandre Barège, « Les TIC et le contrôle de l'activité du salarié » La Semaine Juridique Social n° 41, 8 Octobre 2013, p. 1393

⁴ Jean-Emmanuel Ray – Jean-Paul Bouchet, Vie professionnelle, vie personnelle et TIC. Droit social 2010. 44

⁵ J. Rivéro, Les libertés publiques dans l'entreprise : Dr. soc. 1982, p. 421.

⁶ Olivier PROUST et Cédric BURTON, « Le conflit de droits entre les règles américaines de e-discovery et le droit européen de la protection des données à caractère personnel... entre le marteau et l'enclume » Revue Lamy Droit de l'Immatériel 2009 - n°46 du 02/2009, p. 79

La restriction à un tel droit doit être justifiée. Il s'agit là du contrôle de justification selon lequel l'employeur doit exhiber des motifs valables. Ainsi, l'ouverture par l'employeur des vestiaires des salariés doit être justifiée « par les nécessités de l'hygiène ou de la sécurité » (. Mais ne serait vraisemblablement pas admise une justification telle que la volonté « d'éviter l'encombrement excessif » des vestiaires. La justification donnée par l'employeur doit être valable ; elle doit de surcroît être cohérente avec le contexte. La justification doit être en rapport, notamment, avec la tâche à accomplir conformément au principe de proportionnalité.

Ce principe de proportionnalité exige deux catégories de contrôle. La proportionnalité exige en premier lieu d'examiner s'il n'existait pas des moyens moins attentatoires aux droits du salarié pour atteindre le même objectif. C'est un contrôle de l'existence de mesures alternatives. Pour démontrer que l'atteinte est légale, il faut montrer que le but recherché ne pouvait être atteint à l'aide de procédés ou de mesures plus douces que celle employée.¹

B. La loyauté de la preuve

La loyauté suppose que l'employeur mette en place une surveillance connue du personnel : les procédés clandestins de surveillance ne sont pas admissibles. En pratique, deux situations peuvent se rencontrer. En premier lieu, pour prouver le comportement fautif d'un salarié, l'employeur n'est pas tenu de mettre en place un dispositif spécifique de surveillance et si le procédé utilisé n'est pas déloyal, la preuve est valablement reconnue. En second lieu, si l'employeur décide de mettre en place un dispositif spécifique de surveillance, il doit respecter des conditions d'ordre procédural pour échapper au grief de clandestinité². Ainsi, parce qu'il ne peut pas surprendre le salarié, il devra informer celui-ci du dispositif de contrôle utilisé.³

En revanche, Le salarié a une obligation de bonne foi, de loyauté et de ne pas divulguer des secrets professionnels. L'usage d'internet par le salarié pendant et sur lieu de travail doit être raisonnable car il consacre son temps de travail à des fins personnelles. Cependant, il existe des entreprises où les salariés sont libres de naviguer sur internet pour les besoins de leur travail.

Obligation de loyauté pèse sur tout salarié, qui, sous peine de commettre une faute grave, ne doit pas divulguer des informations auxquelles ses fonctions ou ses responsabilités lui donnent accès, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'entreprise. L'obligation de loyauté peut être confortée dans une charte éthique imposant aux salariés une confidentialité des informations. Le risque d'un piratage informatique autorise alors l'employeur à ouvrir des fichiers pourtant identifiés par le salarié comme personnels hors de sa présence ou celui-ci dûment appelé.⁴

la pratique permettra de déterminer si cette distinction entre mail personnel et mail professionnel restera attachée à la présence de cette mention formelle, ou si l'employeur devra, pour déterminer s'il est susceptible d'en lire le contenu, également prendre en compte les autres caractéristiques en présence ; par exemple, un message adressé au salarié, soit depuis l'extérieur de l'entreprise via l'Internet, soit à l'intérieur de l'entreprise d'un salarié à un autre salarié via l'Intranet, et dont l'objet serait « cinéma ce soir », ou encore un fichier intitulé « vacances » ou « blagues », mais qui

¹ Elsa Peskine, « Droit du travail 2014 » 8 édition Dalloz 2013, pp : 174-233

² A. Barège et B. Bossu, L'ordinateur et la vie privée du salarié. [JCP 2007, p. 1451](#)

³ J. Rivéro, Les libertés publiques dans l'entreprise : Dr. soc. 1982, p. 421.

⁴ Marie Malaurie-Vignal, « Réflexions sur la protection du patrimoine informationnel de l'entreprise contre le piratage économique » —Dalloz 2012. 1415

ne porterait pas expressément la mention « personnel » sera-t-il considéré comme devant faire l'objet de la même confidentialité ? »¹.

L'entreprise peut demeurer vulnérable aux atteintes internes (méprise, maladresse ou malveillance d'un salarié) et/ou externes (malveillance d'un tiers) un arsenal juridique de protection varié permet alors à l'entreprise d'assurer la défense de ses intérêts en justice, dans un contexte de portabilité des données et même temps garantir le respect de la protection de la vie privée du salarié².

Les évolutions technologiques ont en effet conduit à l'apparition et au développement de nouvelles situations professionnelles, notamment avec le développement du télétravail ou encore en matière d'équipements des salariés avec le développement des politiques dites de « *Bring Your Own Devices* (BYOD) » visant à permettre et encadrer l'utilisation par les salariés de leurs outils personnels dans des situations professionnelles³.

Pour conclure, et en vue de garantir les droits fondamentaux des salariés, le règlement intérieur peut être considéré comme un instrument juridique de protection des données à caractère personnel soit de l'entreprise, soit du salarié à condition que ce règlement intérieur prévoie des clauses concernant le respect de la charte informatique. Cette dernière fixant des mesures de sécurité lors de l'utilisation du matériel informatique et/ou de tous les moyens des nouvelles technologiques. Elle porte sur des normes que les salariés doivent respecter.

¹ Ariane Mole, Mails personnels et responsabilités : quelles frontières. Droit social 2002, p. 84

² Ariane Mole, « Informatique et libertés du travail : les nouveaux enjeux » – Droit social 1990. 59

³ Antoine CASANOVA, « Consultation des courriers électroniques et des SMS du salarié : même cause, même combat, même principe aux yeux la Cour de cassation ! », Revue Lamy Droit de l'Immatériel 2015 - n°115 du 05/2015, p. 14

La Gouvernance des Etablissements et Entreprises Publics au Maroc : vers une redéfinition du rôle de l'Etat

Zidane MOUKITE

Faculté des Sciences de l'Education
Université Mohamed V- Rabat- Maroc

Introduction

La bonne gouvernance des entreprises publiques est un paramètre essentiel pour l'efficacité et l'ouverture des marchés tant sur le plan national qu'international. Dans un grand nombre de pays, les entreprises publiques sont les principaux fournisseurs de services d'intérêt général essentiels, notamment de services publics. Il en résulte que leurs activités ont un impact sur la vie quotidienne des citoyens ainsi que sur la compétitivité des autres secteurs de l'économie. Les entreprises publiques sont des acteurs qui ne cessent de monter en puissance sur les marchés internationaux. Il est primordial de veiller à ce qu'elles exercent leurs activités dans un environnement concurrentiel et réglementaire sain afin de préserver l'ouverture des échanges et de l'investissement qui sous-tend la croissance économique.

L'Etat a toujours joué un rôle indéniable dans l'évolution des institutions publiques à travers l'impulsion d'un ensemble de corpus réglementaires et de politiques économiques.

Parmi les institutions sur lesquelles l'influence de l'Etat a été la plus prégnante, les **Etablissements et Entreprises Publics**¹ (EEP) sont considérés comme le moteur du développement du pays.

En effet ce secteur a connu depuis l'indépendance du pays en 1956, plusieurs évolutions liées à la doctrine et à la politique générale des pouvoirs publics : interventionnisme étatique (années 60), interventionnisme exercé dans un cadre libéral de l'Etat, filialisation et importance des projets d'investissements (années 70), restructuration des EEP (années 80), transfert et ouverture au secteur privé (années 90 et 2000), libéralisations sectorielles, contractualisation des relations avec l'Etat et importance des créations et des investissements (années 2000 à nos jours).

Durant toutes ces évolutions, les EEP ont fait l'objet de restructurations touchant à la fois les aspects quantitatifs et qualitatifs liés aux modes de gouvernance et de gestion.

Néanmoins la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP datant de 2004 reste la réforme phare qu'a connu le secteur ces dernières années, compte tenu de la modulation qu'elle a introduite et l'incitation à la modernisation des modes de gouvernance et de gestion de ces entreprises, et ce, en s'inspirant du modèle de la **Corporate Governance**.

¹ Il est à signaler que l'Etablissement public (personne morale de droit public) est créé et liquidé par le législateur tandis que l'Entreprise Publique (personne morale de droit privé) est créée par décret (la loi est muette à ce niveau), mais son transfert au secteur privé relève du domaine de la loi. Cependant, ces deux entités ont des traits communs quant à leur mode d'administration et de gestion quasi-identique (Conseil d'administration, direction générale) et à leur système de contrôle (tutelle technique, contrôle financier, IGF, Cour des Comptes) ;

Dans ce contexte, l'analyse de l'évolution du rôle de l'Etat dans ses différentes configurations (stratège, contrôleur, actionnaire), permettra par extension d'évaluer la gouvernance des EEP.

Notre travail traitera donc successivement des deux points suivants :

- L'implication de l'Etat dans la gouvernance des EEP ;
- La possible reconfiguration du rôle de l'Etat : du rôle de stratège et contrôleur à celui d'actionnaire.

1. L'implication de l'Etat dans la gouvernance des EEP

1.1. Cadre historique et conceptuel

Le concept d'EEP a émergé pour la première fois durant les premières années du protectorat¹ français sur le Maroc. C'est plus précisément au début des années 1920 que les premiers grands Etablissements Publics ont été créés. Il s'agit notamment de l'Office chérifien des phosphates (1920) et du Bureau des recherches et des participations minières (1928). Ces organismes sont les premières manifestations modernes de **l'intervention de l'Etat dans la sphère économique**.

Durant la décennie qui suit, de nouvelles formes d'interventions de l'Etat (**régulation, concession**) ont eu lieu à travers la création de l'Office chérifien interprofessionnel des céréales (1937), du Bureau Central des Transports (1937), de l'Office Chérifien du tourisme (1937) et de l'Office chérifien de contrôle des exportations (1937).

Aux premières années de l'indépendance (1956-1960), après une courte période où une inflexion économique socialisante était mise en œuvre, les politiques étatiques de libéralisme économique ont vite pris le dessus privilégiant l'investissement privé, tout en créant des structures pour succéder aux entreprises étrangères présentes au Maroc durant la période coloniale (COMAPRA², ONE³, ONCF⁴, ...).

Durant les années 1970, les EEP ont pris de plus en plus de poids au niveau économique, dans la mesure où l'Etat les a consacrés comme instrument privilégié des politiques économiques et sociales du pays (politique de marocanisation).

C'est durant cette période que le phénomène de **filialisation** a pris de plus en plus d'ampleur, car c'est par ce biais que les pouvoirs publics ont voulu rapprocher la gestion des EEP des standards relatifs aux entreprises privées.

¹ Protectorat français sur le Maroc entre 1912 et 1956 ;

² La Société Marocaine de Commercialisation des Produits Agricoles (COMAPRA), est une Société Anonyme dont 99% des actions sont détenues par l'Etat ;

³ Dahir du 5 août 1963 (BO de 1963, p. 1295) portant création de l'Office national d'électricité ;

⁴ Dahir n°75-1963 du 5 août 1963 portant création de l'Office national des chemins de fer ;

A partir des années 1980, les premières réflexions de reformes du secteur des EEP ont été menées. Il s'agira essentiellement du rapport général sur les relations Etat-Entreprises Publiques (dit rapport Jouahri)¹, qui s'était assigné les objectifs suivants :

- recenser intégralement le portefeuille public;
- clarifier les rapports entre la puissance publique (propriétaire, actionnaire et tutrice) et les EEP ;
- examiner dans quelle mesure, les structures des EEP leur assurent une gestion efficace et une rentabilité optimum ;
- repenser le rôle des EEP comme instrument privilégié de la politique économique et financière du gouvernement.

A partir des années 1990, sous l'impulsion des bailleurs de fonds (principalement la Banque Mondiale et le Fond Monétaire International²), et dans une logique de dynamisation du secteur des EEP, un ensemble de restructurations ont été menées, avec comme objectif de classer les entreprises publiques en trois grandes catégories :

- La première catégorie relative aux EEP opérant dans un secteur stratégique ou remplissant une mission de service public ou de régulation, et qu'il faut donc garder dans le giron de l'Etat ;
- La seconde catégorie relative aux entreprises publiques rentables opérant sur un marché concurrentiel, et qu'il faut privatiser ;
- La troisième catégorie relative aux structures non viables et qu'il faut donc liquider.

C'est ainsi que le Dahir³ portant promulgation de la loi n° 39-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé a été publié au Bulletin Officiel n°4042 du 18 avril 1990, en fixant une liste de 114 structures publiques (Entreprises, Etablissements ou filiales) privatisables⁴.

C'est durant cette même décennie que les pouvoirs publics ont décidé de lancer une étude⁵ préalable à la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP (sachant que le texte en vigueur se référait à un dahir⁶ en date du 19 avril 1960).

A partir des années 2000 s'est enclenché un nouveau processus, celui des libéralisations sectorielles et de la contractualisation.

En effet, avec l'avènement du gouvernement d'alternance, un programme de reformes économiques et sociales a été mis en œuvre à partir de décembre 1998¹. Parmi les mesures phares de ce programme figurait la restructuration

¹ Le rapport Etat-Entreprises Publiques (décembre 1980) ;

² Le Maroc s'étant engagé vis-à-vis du FMI dans le cadre d'un Programme d'Ajustement Structurel (1983-1993) ;

³ Dahir n° 1-90-01 du 11 avril 1990

⁴ Les opérations de privatisation ont commencé effectivement à partir de 1993. Un Ministère délégué chargé des Entreprises d'Etat et de la Privatisation a conduit les plus grandes opérations de cession d'entreprises figurant dans la loi 39-89 ;

⁵ **étude sur la réforme du contrôle financier**, menée par les deux cabinets Bossard consultants et Mazard, et ayant abouti à la préparation d'un projet de loi et de décret relatifs à la réforme du contrôle financier de l'Etat sur les EEP (aspects relatifs à l'organisation, au système d'information et au plan de formation des agents assurant ledit contrôle) ;

⁶ Dahir n° 1-59-271 du 14 avril 1960 organisant le contrôle financier de l'Etat sur les offices, établissements publics et sociétés concessionnaires ainsi que sur les sociétés et organismes bénéficiant du concours financier de l'Etat ou de collectivités publiques.

d'un ensemble d'entreprises publiques opérant dans des secteurs monopolistiques, afin de les préparer à une plus grande compétition internationale².

Parmi les libéralisations ayant eu le plus d'impact, l'on peut citer celles:

- du secteur du transport routier : loi 16-99 (2003) avec la libéralisation du transport routier de marchandises et la transformation de l'Office National de transport en Société Anonyme (2005) ;
- du secteur des télécommunications : loi 55-01 (2004) instituant un renforcement des attributions du régulateur³ et la redéfinition du service universel ;
- du secteur audiovisuel : loi 77-03 (2005) avec un statut moderne et souple des organismes publics de radiodiffusion et de télévision ;
- du secteur du transport ferroviaire : loi 52-03 (2005) prévoyant la transformation de l'office national des chemins de fer en société anonyme, la concession de la construction et/ou de l'exploitation des infrastructures ferroviaires et la libéralisation des tarifs ;
- du secteur des ports : loi 15-02 (2005) avec une séparation des fonctions, une transformation de l'office d'exploitation des ports en société anonyme et la création de l'autorité portuaire de régulation.

En plus des restructurations stratégiques accompagnant les politiques de libéralisation sectorielles précédemment citées, un autre type de restructurations, opérationnelles et financières cette fois ci, ont été menées (la plupart du temps dans le cadre de contrats programmes⁴) en vue d'assainir certains EEP et de les repositionner dans leur secteurs respectifs (RAM dans le transport aérien, COMANAV dans le secteur maritime, CNCA⁵ dans le secteur bancaire, etc.). Des efforts ont également été entrepris afin de mettre en œuvre des plans sociaux et externaliser les Caisses Internes de Retraite (Regie des Tabacs, OCP, etc).

1.2. l'Etat dans son rôle d'orientation : l'Etat stratège

¹ Ce programme a bénéficié de l'appui financier de la Banque mondiale sous forme d'un prêt à décaissement rapide d'un montant de 250 millions \$ et d'un cofinancement de la Banque Africaine de Développement pour un montant de 200 millions \$.

² Le Maroc a ratifié un ensemble d'accords, dont les accords de l'Organisation Mondiale du Commerce et les accords de libre échange ;

³ Agence Nationale de Régulation des Télécommunications (ANRT) ;

⁴ Par un contrat de programme sont définis, pour une période pluriannuelle, les engagements de l'État et de l'EP contractant ainsi que les objectifs techniques, économiques et financiers assignés à cet EP et les moyens pour les atteindre.

Le nombre de contrats signés qui était de 3 contrats au début des années 2000, a considérablement augmenté pour atteindre trente contrats fin 2014. Sur la période 2011 – 2014, un certain nombre de contrats programmes ont été signés avec d'importants EEP : RAM, CMR, RADEEMA, GBAM, AAVBR et ONEE. Ainsi, l'on dénombre sept contrats qui sont en cours d'exécution à fin juin 2014 : ADM, ONCF, CMR, RAM, RADEEMA, Groupe Barid Al Maghrib, ONEE et AAVBR.

⁵ Caisse Nationale du Crédit Agricole, transformée en Crédit Agricole du Maroc par la loi 15-99 ;

La notion d'Etat stratégie¹ est utilisée pour la première fois en 1993 dans le titre d'un rapport du Commissariat général français du Plan qui s'intitule « Pour un État stratégie garant de l'intérêt général » (CGP, 1993). Elle constitue l'appellation française de ce que les Anglo-Saxons appellent le «managérial state» ou le «steering state».

Ce rôle de stratégie, l'Etat l'assume à travers « la définition des grandes orientations et des choix stratégiques et la conduite des politiques publiques susceptibles de créer un climat propice à la confiance et de mettre en place les conditions propres à favoriser le progrès économique et social et le développement régional »².

Le principal corollaire de l'État-stratégie est l'instauration d'une contractualisation³ pluriannuelle des relations entre l'Etat et les EEP, fondée sur l'implication de tous les acteurs, la fixation d'objectifs clairs, la cohérence des interventions, le suivi dynamique et la reddition des comptes.

La contractualisation pluriannuelle Etat-EEP doit servir de cadre privilégié pour un dialogue stratégique régulier entre les deux parties. Ce dialogue portera notamment sur les conditions d'implémentation, par les EEP concernés, des grandes orientations et des choix stratégiques de l'Etat. De même cette contractualisation servira de support pour tenir compte de l'impact des politiques publiques sur les EEP ou pour préciser l'apport de ces entités.

- Un pilotage stratégique disparate

Dans les faits⁴, le pilotage stratégique des EEP revêt plusieurs formes. Il est exercé selon des modalités différentes en fonction de la culture et des traditions de chaque Ministère et des spécificités des EEP qui en relèvent (domaines d'intervention de nature d'activité, taille...). Ainsi, quatre cas de figure peuvent se dégager comme développé ci-après:

-le premier cas de figure est celui des Ministères qui se sont dotés de vraies stratégies sectorielles et qui en font une feuille de route guidant l'action de tous les intervenants (Etat, EEP, secteur privé et partenaires). Les EEP qui en relèvent s'arriment à ces stratégies selon une cohérence d'ensemble répartissant les rôles entre les différents niveaux d'intervention.

Le Ministère se charge de fixer les orientations générales, la régulation, la réglementation et le contrôle.

-le deuxième cas de figure est celui de Ministères qui gèrent plusieurs secteurs d'activité, mais ne disposant pas de stratégies sectorielles couvrant tous leurs domaines d'intervention. Par conséquent, l'harmonie entre les politiques sectorielles adoptées par le Ministère et les stratégies suivies par les EEP reste partielle.

¹ Bezes, Philippe, le modèle de l'Etat stratégie : genèse d'une forme organisationnelle de l'administration française, CERSA, CNRS-Université Paris II, page 3

² Code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des EEP, page 11

³ Cf. le code marocain de bonnes pratiques de gouvernance des Entreprises et Etablissements Publics a été élaboré par un Groupe de Travail émanant de la Commission Nationale de Gouvernance d'Entreprise, piloté par la Direction des Entreprises Publiques et de la Privatisation (DEPP) relevant du Ministère de l'Economie et des Finances et constitué d'un certain nombre d'acteurs institutionnels (ICPC, CGEM, Ministère des Affaires économiques et Générales) et d'Entreprises Publiques pilotes (OCP, CDG, Autoroutes du Maroc, Holding Al Omrane,...). Ce code donne des recommandations liées aux bonnes pratiques de gouvernance des entreprises publiques. qui s'inspire du code élaboré par l'OCDE) pose de manière claire les attentes du secteur par rapport aux déterminants de la bonne gouvernance, tant au niveau des rôles et responsabilités des acteurs (l'Etat, l'Organe de Gouvernance, l'Organe de Gestion et les Parties Prenantes), qu'au niveau des liens qu'ils entretiennent entre eux ;

⁴ Rapport sur le secteur des EEP au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance, Cour des Comptes, juin 2016 ;

-le troisième cas de figure est celui des Ministères n'ayant pas de stratégies sectorielles pour les domaines dont ils sont compétents. De ce fait, les plans adoptés par les EEP ont tendance à s'ériger en politiques publiques. Comme conséquence de cette situation, les Ministères concernés ne peuvent asseoir une réelle tutelle sur les EEP qui en relèvent. Ils ne peuvent pas se positionner sur les enjeux stratégiques des EEP et ne peuvent, par conséquent, établir un véritable dialogue stratégique de long terme avec ces organismes sous sa tutelle ;

-le quatrième cas de figure est celui des Ministères ayant arrêté une stratégie sectorielle mais ne parvenant pas à s'assurer de la cohérence entre le niveau d'élaboration de la politique publique et le niveau de mise en œuvre opérationnelle.

En effet, même si certains Ministères ont élaboré des stratégies, les EEP qui en relèvent interviennent sans coordination étroite, sans vision commune, sans synergie, ni mutualisation des ressources.

- Une politique de contractualisation efficace :

Depuis le déclenchement du processus de contractualisation en 1983¹, plusieurs contrats programmes ont été signés avec des EEP intervenant dans différents secteurs d'activité: infrastructures, énergie, mines, transport aérien, gestion portuaire Ces contrats-programmes sont particulièrement passés avec les EEP qui réalisent des programmes d'investissement importants sollicitant des dotations budgétaires de l'Etat ou des garanties d'emprunt, ou ceux dont les services obéissent à une tarification administrée par l'Etat.

Les contrats-programmes signés avec les EEP contribuent à la rationalisation des transferts budgétaires vers ces organismes, à la suppression des subventions de fonctionnement au profit des EEP marchands et donnent plus de visibilité sur les missions exercées par les EEP et sur la reddition de leurs comptes.

Dans ce cadre, la contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP s'est avérée un outil efficace fixant les engagements réciproques des deux parties dans un cadre de cohérence négocié, tout en laissant aux EEP un maximum d'autonomie de gestion.

Ainsi, la contractualisation des rapports entre l'Etat et les EEP, a permis d'arrimer l'action de ces derniers aux stratégies nationales et de fixer les engagements des deux parties, en particulier en termes :

- de vision stratégique en adéquation avec les orientations des pouvoirs publics;
- de projets d'investissements et de programmes d'actions à réaliser par les EEP en conformité avec les orientations et choix du Gouvernement ;
- de rétablissement de la viabilité économique et financière ;
- d'amélioration de l'offre et de la qualité des prestations et services fournis ;
- de renforcement de la qualité de gestion, de l'amélioration du contrôle interne, de rationalisation des charges et de l'amélioration de la performance ;
- de produits et dividendes à remonter au Trésor ;

¹ Recommandé par le rapport général sur "les relations Etat -Entreprises publiques" (rapport Jouahri) en 1980

-d'amélioration du cadre et des pratiques de gouvernance.

1.3. l'Etat dans son rôle de contrôle : l'Etat contrôleur

l'Etat exerce actuellement ses missions de contrôle essentiellement à travers la Cour des Comptes et l'Inspection Generale des Finances d'une part et à travers le Contrôle Financier de l'Etat sur les EEP. Ce dernier a connu une reforme phare, intervenue en 2003, à travers l'adoption d'une loi (dite loi 69-001).

Cette réforme, qui se base sur le principe de la Corporate Governance², s'appuie sur 4 principes directeurs que sont :

*la généralisation du contrôle : la loi couvre tout le périmètre des EEP et des sociétés à participation directe ou indirecte de l'Etat ou d'une collectivité locale, y compris les entreprises concessionnaires d'un service public dont l'autorité contractante est l'Etat ;

*la modulation et la pertinence du contrôle : un contrôle préalable ou d'accompagnement est institué selon que le système d'information de gestion présente ou non les sécurités nécessaires à une anticipation des risques économiques et financiers. Aussi, un contrôle conventionnel³ est-il exercé sur les sociétés d'Etat à participation indirecte et sur les filiales publiques et enfin, un contrôle contractuel est exercé sur les entreprises concessionnaires ;

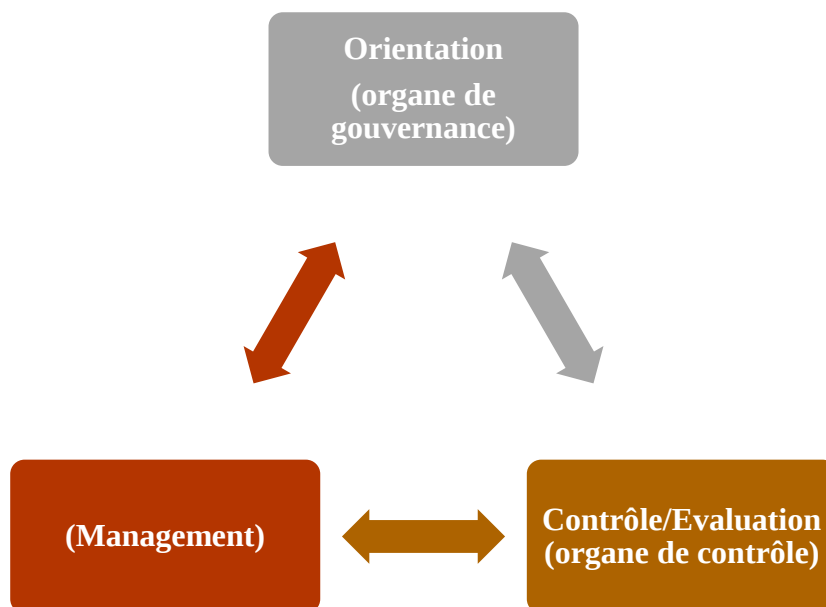
*la dynamisation du processus de contrôle : le contrôle est évolutif. En cas de graves insuffisances relevées dans la gestion, des organismes bénéficiant d'un contrôle d'accompagnement pourront être déclassés. De même, la conclusion d'un contrat programme constitue une autre voie pour les établissements publics pour migrer vers un contrôle d'accompagnement, ce qui constitue un élément moteur de modernisation du système d'information de gestion ;

*la clarification des pouvoirs au sein de l'entreprise : qui distingue trois fonctions incompatibles les unes avec les autres : orientation, gestion et contrôle/évaluation (cf. schéma ci après).

¹ Dahir n° 1-03-195 du 11 novembre 2003 portant promulgation de la loi n° 69-00 relative au contrôle financier de l'Etat sur les entreprises publiques et autres organismes. BO n° 5.170 du 18 décembre 2003

² La **corporate governance** est un concept propre aux entreprises économiques qui a été d'abord impulsé aux Etats-Unis par l'American Law Institute durant les années 1980 et qui a gagné par la suite le Royaume-Uni puis le reste des pays européens. En France, il a été introduit pour la première fois dans une circulaire du Premier ministre du 29 mai 1997. Le contenu et la portée de ce concept ont été bien précisés et ont mis l'accent en particulier sur les rôles respectifs des dirigeants et des actionnaires dans les opérations de contrôle, sur la notion d'entreprise citoyenne et sur les intérêts de la communauté. Le point essentiel des documents publiés dans ce sens (Rapport Gilson-Kraakman, Rapport Cadbury) étant la volonté de **rétablir le conseil d'administration en tant que responsable suprême de la vie de la société**. La circulaire précitée souligne que : « les **entreprises publiques** sans négliger leurs spécificités doivent transposer les pratiques du gouvernement d'entreprise, notamment par la création de comités spécialisés et de comités d'audit rattachés au conseil d'administration ». Ben Lataïef (2005).

³ Ces contrôles conventionnel et contractuel sont exercés s'il existe une convention du contrôle pour le premier et si le contrat de concession le prévoit pour le second.



Aussi, un **comité d'audit**¹ doit être désigné auprès des organismes soumis au contrôle d'accompagnement. Il est habilité à apprécier la régularité des opérations, la qualité de l'organisation, la fiabilité et la bonne application du système d'information ainsi que les **performances** de l'organisme.

Ce comité établit un rapport sur ses travaux qu'il adresse au directeur de l'organisme et soumet au conseil d'administration ou à l'organe délibérant.

Les **organes** de contrôle sont :

- le *ministre des finances* : approbation de divers actes stratégiques (budgets, états prévisionnels, organigramme...);
- le *contrôleur d'Etat* : visa préalable (contrôle préalable), suivi de la **gestion et des performances** (contrôle d'accompagnement);
- le *commissaire du gouvernement*: intervient dans le cadre des contrôles conventionnel et contractuel;
- le *trésorier payeur*: il vérifie la régularité et signe conjointement avec la direction (contrôle préalable).

Depuis sa mise en œuvre, la réforme a contribué à l'amélioration de la gouvernance et de la gestion des EEP. Toutefois, les 13 années d'implémentation de la réforme du contrôle financier, révèlent un bilan² relativement mitigé au regard des objectifs fixés initialement à savoir, la clarification des pouvoirs, la généralisation, la modulation du contrôle et la dynamisation du processus du contrôle.

En outre, les dysfonctionnements majeurs entravant l'efficacité du dispositif actuel peuvent se décliner comme suit:

- les notions de gestion et de performance restent insuffisamment définies;

¹ Ce comité assure une surveillance active des questions relatives à l'élaboration et au contrôle des informations comptables et financières (contrôle de gestion, contrôle interne, fiabilité des informations financières communiquées,...).

² Rapport sur le secteur des EEP au Maroc : ancrage stratégique et gouvernance, Cour des Comptes, juin 2016

-certains outils structurants ne sont pas obligatoires et limitent l'évolution du contrôle souhaitée par la loi, notamment les instruments de gestion, les conventions de contrôle et la contractualisation ;

-le contrôle n'est pas appréhendé en tant que levier pour améliorer la gouvernance et la performance.

De même, dans la pratique, le nombre d'EEP soumis aux différents paliers de contrôle n'a pas significativement évolué. A quelques exceptions près, les EEP catégorisés dans un type de contrôle y sont restés cantonnés. Le contrôle a priori, axé sur la vérification de la régularité des actes de gestion courante, est presque systématiquement exercé sur les établissements publics, y compris ceux exerçant des activités industrielles et commerciales.

Il est à noter qu'un projet de refonte de la loi permettant à l'Etat d'assurer son rôle de contrôleur est en cours d'élaboration, avec deux objectifs majeurs que sont Le renforcement de la gouvernance et la refonte du contrôle financier de l'Etat sur les EEP, sans qu'il n'y ait aujourd'hui de visibilité quant à son adoption par les instances législatives.

2. Un rôle de l'Etat en reconfiguration : vers un Etat actionnaire

L'incarnation par l'Etat de sa fonction actionnariale reste une condition incontournable à la valorisation des participations publiques, à travers la création davantage de valeur y compris actionnariale, en vue de contribuer encore plus aux efforts de développement socio-économique national.

Ce choix d'être avant tout un Etat actionnaire, entrepris dans de nombreux pays au niveau international, traduit une convergence vers un modèle où création de valeur, amélioration des performances économiques et maîtrise des risques, sont autant de valeurs et principes devant dicter la ligne de conduite pour développer un actionnariat public performant et répondant aux objectifs de développement de la nation.

L'ambition d'incarner la fonction d'Etat actionnaire pour l'Etat marocain, devra se traduire par la mise en place d'un dispositif de gestion active des participations publiques qui représente désormais un chantier majeur visant in fine l'amélioration des performances opérationnelles, économiques et financières du portefeuille public.

A rappeler que la réflexion autour de ce nouveau mode de gestion a été conduite par le Ministère de l'Economie et des Finances en adoptant une approche participative et en s'appuyant principalement sur une étude qui a été confiée un Cabinet externe¹ et ce, afin d'identifier les actions et les outils indispensables pour permettre une meilleure incarnation du rôle de l'Etat actionnaire.

La démarche adoptée pour la mise en place de ce mode de gestion s'est basée sur un diagnostic à la fois qualitatif et quantitatif de l'ensemble des composantes du portefeuille public, enrichi par un benchmark international des pratiques en la matière, une consultation des principaux EEP et départements ministériels concernés et une sensibilisation des organes de gouvernance des EEP concernés sur la nécessité d'œuvrer pour l'adoption de ce mode de gestion.

Les piliers de ce projet de réforme au nombre de quatre sont les suivants :

¹ Etude menée par le cabinet Valyans

2.1. Nécessité de formaliser une stratégie actionnariale publique

La réflexion engagée à ce sujet a démontré la nécessité de définir une stratégie actionnariale publique encadrant la fonction de l'Etat actionnaire. Cette stratégie se fixe des objectifs claires, mesurables et adaptés au besoin des EEP concernés, visant le développement du leadership des entités publiques dans les secteurs stratégiques pour assurer la croissance de l'économie, la création des effets d'entraînement sur l'économie nationale, l'amélioration de la compétitivité de l'offre Maroc et le renforcement des pratiques de bonne Gouvernance.

2.2. Définition du périmètre d'application de la stratégie actionnariale

En vue d'assurer un suivi rapproché des entités relevant de l'Etat Actionnaire et afin de leur apporter une réelle valeur ajoutée, la démarche proposée permettra à l'Etat de concentrer ses efforts, dans un premier temps, sur un nombre restreint d'EEP et de jouer pleinement son rôle d'actionnaire à travers notamment une participation active aux travaux des organes sociaux desdits EEP et de rechercher en permanence la création de valeur et la défense des intérêts patrimoniaux de l'Etat actionnaire.

2.3. Refonte du dispositif juridique et réglementaire régissant l'actionnariat public

L'évolution de l'actionnariat public exige que l'Etat se dote, en plus d'une stratégie actionnariale claire et cohérente, d'un cadre juridique simple et adapté, permettant d'encadrer l'action de l'Etat actionnaire. De ce fait, la proposition de rénovation du cadre actuel en vigueur, en l'occurrence la loi 38-89 autorisant le transfert d'entreprises publiques au secteur privé, vise la mise en place d'un référentiel juridique, spécifiant que la politique de l'Etat relativement au portefeuille public est déterminée par le Ministre chargé des finances et couvrant l'ensemble des opérations de portefeuille (y compris la privatisation). Ce projet de loi a pour objectif également d'associer les principes de transparence, de contrôle mais aussi de responsabilisation des acteurs, avec une modulation du cadre décisionnel.

2.4. Nouvelle organisation pour une meilleure incarnation de la fonction actionnariale de l'Etat

Le modèle organisationnel proposé consiste en l'incarnation de la fonction actionnariale par un pôle dédié au sein du Ministère de l'Economie et des Finances qui sera chargé également des partenariats public-privé pour notamment encourager et développer ce mode de commande publique. Ce choix s'inscrit dans la continuité du dispositif actuel et présente peu de risques en termes de couple coût/performance.

Conclusion

L'Etat dans son rôle multidimensionnel a toujours été et continuera d'être le moteur de l'amélioration de la gouvernance de l'ensemble des entités publiques dont les EEP, qui sont aujourd'hui la cheville ouvrière du développement économique du Maroc.

Un ensemble de réformes ont été menés depuis l'indépendance du pays, traçant une ligne de conduite dont le fil conducteur a évolué du schéma selon lequel les EEP sont avant tout des distributeurs de service public monopolistique au schéma selon lequel les EEP sont des opérateurs économiques exerçant leur missions dans un environnement mondialisé et concurrentiel.

Dans ce contexte, l'intérêt de repenser le rôle de cet Etat à travers la reconfiguration de ses relations avec les EEP apporte un éclairage indispensable sur le chemin restant encore à parcourir afin de faire de la gouvernance des EEP un

modèle pour les autres organisations publiques et privées, qui attendent de l'Etat et de l'ensemble de ses démembrements une exemplarité à laquelle elles puissent s'arrimer.

La communication interne

Levier à part entière ou uniquement à part !

Rachida Bouznakari

Le mot *communication* a fait fortune. Fortune paradoxale : plus il s'enrichissait de significations, plus il s'appauvissait de sens ; sa présence dans la raison sociale d'une entreprise correspond davantage à une promesse vague face à une variété de besoins réels. La récupération du mot *communication* vise en fait, pour ceux qui s'y livrent, à s'approprier une valeur.

La valeur attachée au mot communication provient en effet du constat antérieur du défaut de la chose. La fortune du mot a suivi celle de l'un de ses contraires : l'incommunicabilité, montrée du doigt comme le mal universel des sociétés modernes dans la seconde moitié des années 60. Puisque nos sociétés souffraient de ce défaut, quiconque offrait de la communication devait nécessairement rencontrer une faveur générale.

Bien sûr, les choses sont moins simples que ce raccourci ne le suggère, et le contenu des fonctions de ce champ-là de la communication a sensiblement évolué pendant les années récentes. Il n'en reste pas moins que les disciplines qui composent ce champ sont de plus en plus distinctes.

Au nombre des disciplines de la communication, la communication interne a, ainsi, une utilité propre. C'est à un examen sommaire de cette utilité et des conditions de son expression que cet article invite à lire. Pourquoi les entreprises sont-elles amenées à communiquer auprès de leurs salariés ? Pourquoi la communication interne est-elle devenue aussi importante pour les organisations ? Cet article apportera des réponses à ces questions. On y commence, toute révérence gardée, par un « discours de la méthode » pour rappeler les fondements théoriques de la communication interne, ensuite nous essaierons de montrer comment cette discipline s'érige en stratégie pour mieux communiquer la culture d'entreprise et partant renforcer le sentiment d'appartenance des collaborateurs.

Il convient tout d'abord de s'entendre sur les termes. Nous sommes ici dans le champ professionnel et aucune pratique rigoureuse ne se satisfait d'une signification vague des termes qui la décrivent. Qu'est ce que donc que la communication interne ? Quelle est son utilité ? C'est à la lumière de cette précision que l'on pourra examiner la nature de la communication interne et les conditions de son efficacité.

I- Le rôle de la communication interne

1- Polysémie du cadre conceptuel

Nul ne peut contester l'intérêt que représente les ressources humaines et le fait qu'elles constituent l'énergie primordiale à la réussite des organisations, qu'elles soient privées ou publiques ; et pour revigorer cette formidable énergie il faut une action endogène, autrement dit prendre en considération l'ensemble des personnes que regroupe l'organisation concernée, d'où la nécessité de la communication interne.

Même si les usines « se robotisent », la présence humaine reste indispensable. Il serait donc anodin pour l'entreprise d'esquiver la communication interne sous prétexte que « tout est mécanisé ». Au dire de l'auteur : « Les nouvelles technologies ne minimisent pas le rôle de l'homme, au contraire, elles lui donnent plus de pouvoir, car elles accroissent sa compétence et elles lui permettent, parfois à lui seul, de paralyser toute une production »¹

Davantage, dans un environnement en turbulence comme nous le connaissons aujourd'hui, plus que jamais, l'entreprise a besoin de soigner sa communication interne pour apporter une certaine stabilité au sein de ses équipes. Si l'on ajoute l'avènement des réseaux sociaux qui s'immiscent dans notre vie quotidienne personnelle et professionnelle, on comprend bien les enjeux pour les organisations : savoir communiquer sur leurs valeurs et objectifs communs.

Certes quand on discute des questions de communication et d'organisation, en particulier de la communication interne, on est frappé par la richesse et la variété des points de vue adoptés. Ils ont sans doute chacun leur intérêt, du moins pour la plupart d'entre eux. Mais, on voit immédiatement aussi que cet objet de pensée « la communication interne » est extrêmement polysémique. Au point que la richesse observée menace de conduire à la confusion. Une communication interne en cache une autre. Et on ne sait pas toujours si on parle de la même chose lorsqu'on utilise ces termes de communication interne, de communication d'organisation, de communication d'entreprise ou de communication organisationnelle.

Il nous a paru intéressant de proposer la manière dont nous posons quant à nous cette question pour tenter, dans la mesure du possible, de la revoir. Pour définir la communication interne des organisations, nous disposons au fond de deux grandes sources à exploiter. D'une part, ce que la sociologie des organisations a pu dire de l'organisation en tentant au fil du temps de répondre à la question « qu'est ce qu'une organisation ? ». D'autre part, ce qu'apportent les théories de la communication dont on peut disposer jusqu'à présent. A partir de ces deux ancrages forts, il est possible de dégager les différentes facettes de la notion de communication interne des organisations.

Pour cerner la problématique de la communication interne, il est donc intéressant de considérer en premier lieu l'apport de la sociologie des organisations. Quand on observe l'évolution de cette discipline à l'intérieur de la

¹ Lehnisch (J-), La communication dans l'entreprise, PUF, 1985, p. 9

sociologie, on voit qu'elle est passée d'une conception de l'organisation quasi totalement centrée sur la tâche¹ à une conception saisissant l'organisation comme une des formes de l'action organisée² dans la société. Les années 80-90 marquent une nouvelle étape parce que la communication interne devient une fonction institutionnalisée dans l'entreprise au même titre que le service de marketing ou le service de contrôle de gestion.

Il faudrait sans doute compléter ce rapide panoramique par l'apport des théories de communication. Comme on le sait, Les premiers modèles ont abordé la communication essentiellement comme un processus de transmission. Le schéma est bien connu : il s'agit de faire passer une information, un message d'un émetteur à un récepteur grâce à des moyens de communication divers afin d'atteindre un but. Avec l'introduction du feed-back, la communication devient un processus circulaire, un système d'interactions. Les organisations n'échappent pas à leur tour à ce sort, qui par conséquent sont devenues un ensemble de conduites en interactions.

Or l'illusion de l'autonomie de la communication interne dans l'entreprise repose sur un modèle mécaniste et une clôture de l'organisation. Historiquement, l'importance de l'interne était déterminée par le règlement intérieur. Le passage de la réglementation à la communication est une nouveauté importante. Cette transition dépend d'un mouvement irréversible : le rôle sans cesse accru de l'information dans le procès de la production. Cette mutation doit être évaluée selon un angle qui dépasse une approche seulement factuelle, tant la vogue des recettes en matière de communication demeure forte.

Si la communication interne peut, dans un premier temps, se caractériser par l'ensemble des moyens mis en œuvre pour mobiliser le personnel sur des objectifs communs, il est clair qu'il faut s'éloigner d'un modèle mécaniste, à en croire Jean-Marc Décaudin :

« La communication interne peut se définir dans un premier temps comme l'ensemble des actions de communication destinés aux salariés d'une entreprise ou d'une organisation. Utilisant des supports tels que le journal d'entreprise, les panneaux d'affichage, les lettres au personnel ou les téléconférences mais aussi les sites internet et les blogs, la communication interne se conçoit aujourd'hui comme un instrument d'adhésion interne aux valeurs de l'entreprise et à sa philosophie, comme un instrument de construction d'une solidarité et d'une implication des salariés par rapport à leur employeur »³.

¹ Au départ, l'entreprise taylorienne est avant tout un processus de production. Taylor, dans un contexte où il y a une main d'œuvre extrêmement abondante mais analphabète, va être le premier à rationaliser tout cela en essayant de dire qu'il y a une seule voie dans l'organisation du travail et qu'il y a moyen d'agir par là sur le processus de production. Pour mettre ces gens au travail, il va parcelliser les tâches et arriver à une « organisation scientifique du travail », c'est-à-dire une séquence de production dont la division du travail serait aussi rationnelle que possible, les « cols blancs » concevant les tâches à exécuter par « les cols bleus ».

² La conception taylorienne va être rapidement mise en cause dès les années vingt, notamment par E. Mayo et le courant des Relations Humaines. Mayo va montrer que le travailleur n'est pas motivé uniquement par le salaire. Il faut aussi prendre en compte la place des personnes et leurs conditions de travail. Bref, il insiste sur l'importance centrale du « facteur humain », y compris évidemment dans une organisation « taylorisée ».

³ La communication interne, stratégies et techniques, DUNOD, 2009, p. 2

Dans son sens le plus général, l'entreprise est une organisation constituant une unité économique destinée à la production, à l'échange ou à la circulation des biens ou des services. Une telle réduction a toutefois été tempérée par des spécialistes comme Eric Vatteville qui propose de concevoir l'entreprise comme « un groupe humain, formel et durable, au patrimoine autonome ; soumise à une autorité commune, elle produit et échange des biens ou services en faisant appel au calcul économique. »¹

Si cette définition paraît plus juste dans la mesure où elle introduit la notion de groupe humain, il convient néanmoins de compléter cette approche en mettant en relief les multiples interactions de l'entreprise avec son environnement. L'entreprise, dans la complexité qu'elle met en jeu, ne peut ignorer aujourd'hui l'importance du lien social dans lequel elle évolue. Il faut remarquer également qu'elle a besoin d'être reconnue sinon légitimée par son environnement².

Sans nous arrêter au problème de la définition de la communication d'entreprise, qui prend parfois une tournure scolastique tant les acceptions sont nombreuses, il nous paraît plus judicieux d'exposer la notion à partir d'une autre, plus pratique : le knowledge management³. Il ne s'agit pas tant de contourner une difficulté que d'exposer de manière synthétique les enjeux et les moyens d'une communication satisfaisante pour les organisations.

La communication interne des entreprises s'intègre dans le Knowledge Management (KM) qui repose, entre autres, sur le partage de l'information et donc sa circulation entre différentes parties prenantes de l'entreprise. Faire du knowledge Management signifie :

« Gérer un mix comportant quatre dimensions : technologique (les systèmes d'information), stratégique (le portefeuille de connaissances), organisationnelle (une structure favorisant la création et le partage des connaissances) et identitaire (une identité apprenante). »⁴

Il est évident que la communication interne est au cœur de ces quatre dimensions, ce qui lui confère une légitimité supplémentaire dans la pratique managériale des entreprises.

Par ailleurs, la conception de la communication interne et de ses fins par l'entreprise et par les chercheurs a évolué dans l'histoire des sciences de la communication en trois étapes distinctes. Elle a tout d'abord été considérée dans sa fonction d'information. Les décideurs de l'entreprise communiquent, au travers d'un dispositif plus ou moins élaboré, les ordres et décisions qui concernent l'exécution du travail, et reçoivent l'information de la bonne exécution de ces indications. La conception de la communication interne a ensuite été élargie à une fonction plus intégrative dans le sens où elle vise la création et le maintien de la motivation au travail de ses

¹ Mesure des ressources humaines et gestion de l'entreprise, Paris, Economica, 1985, p. 6

² L'apparition récente d'un impératif de légitimation correspond à un profond besoin de redéfinir le rôle des entreprises dans la société.

³ Dans les entreprises, le knowledge management ou la gestion des connaissances sert à capitaliser les connaissances accumulées dans l'organisation, cette capitalisation prend généralement la forme de méthodes d'aides à la diffusion et l'organisation de documents.

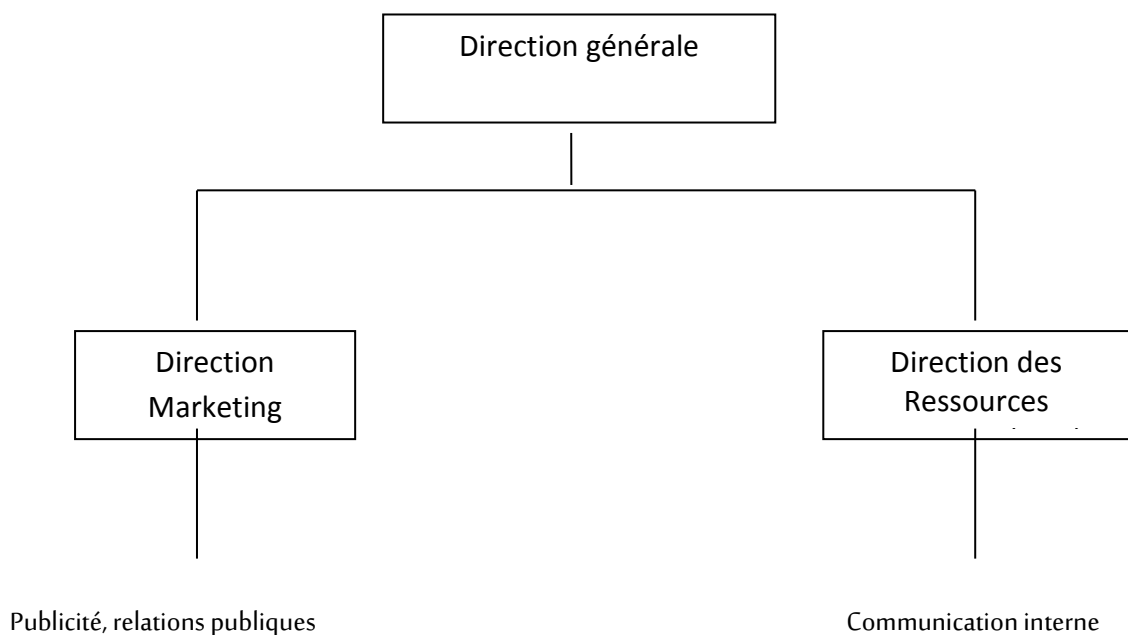
⁴ Métais(E.) et Moingeon(B.), « Management de l'innovation : le learning mix » in Revue Française de Gestion, n° 133, mars, 2001, p. 35

membres. En communiquant avec ses employés, les décideurs veulent ainsi favoriser le sentiment d'appartenance à l'entreprise, mais aussi l'intériorisation de ses objectifs comme appuis pour le développement de soi. Après avoir présenté ces bribes de définition, aussi brèves soient-elles, nous allons essayer d'identifier les différents cas de figure du positionnement de la communication interne au sein de l'entreprise.

2- Rattachement des services de communication interne

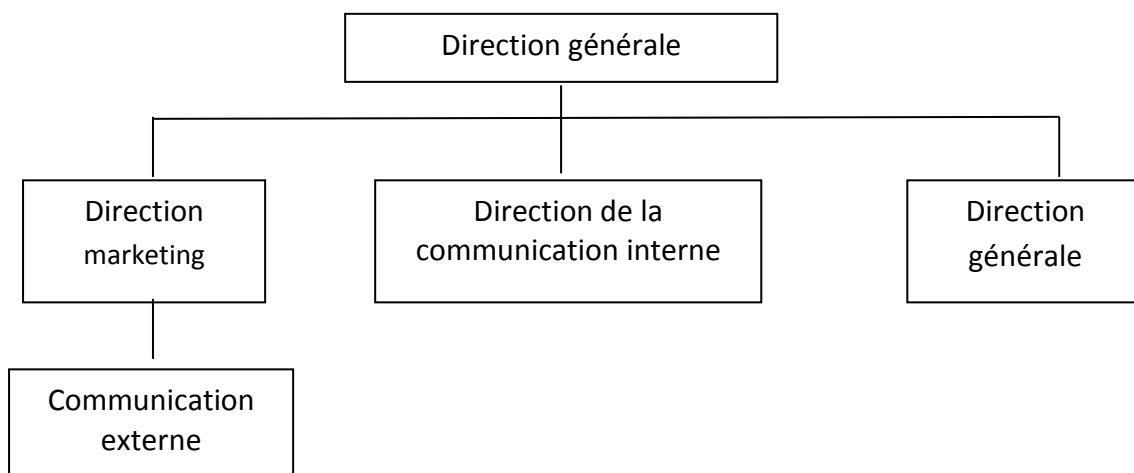
La fonction communication interne existe dans toutes les entreprises, même si elle n'est pas toujours organisée en tant que telle et si elle se limite trop souvent au système d'informations opérationnelles et légales. Lorsqu'elle est organisée (direction ou service), elle trouve une place différente selon les entreprises. Cette place dépend de l'importance relative accordée à chacune de ses fonctions. Dans les grandes entreprises, on peut mettre en évidence trois types de configurations, chacune d'elle représente environ 1/3 des organisations présentes dans ces entreprises :

- **La subordination au domaine social**



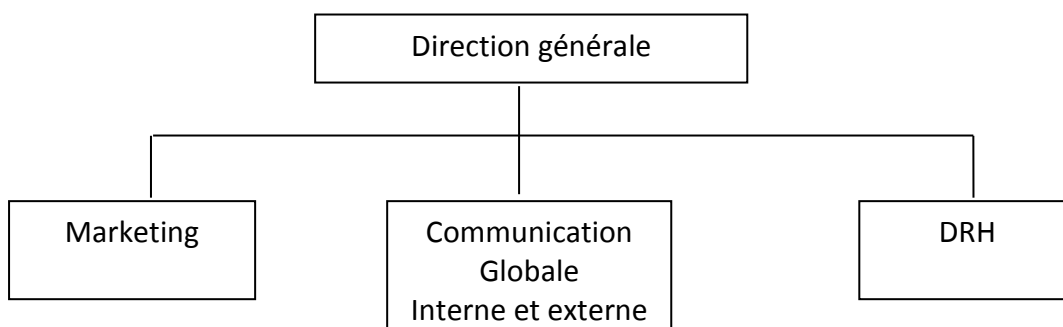
L'avantage de cette configuration c'est qu'elle contribue à l'harmonisation interne des différentes politiques de personnel. Ses inconvénients c'est que la communication est l'une des composantes du social, elle risque de passer au second plan, après les problèmes classiques de gestion, rémunération, emploi, formation... . Un autre revers de la médaille, est que la séparation du commercial peut entraîner des problèmes de cohérence et de synergie entre la communication interne et la communication externe.

- **La spécialisation et l'autonomie :**



Dans cette configuration, la communication interne devient une fonction à part entière, rattachée directement à la direction générale. Elle devient une fonction stratégique. Cela montre l'importance qui lui est attribuée comme levier du management.

- **L'intégration**



A travers cette configuration, toutes les activités de communication se trouvent rassemblées au sein d'une même direction, fonction confiée à un directeur de la communication. Son avantage c'est qu'elle favorise les synergies, fait des salariés les principaux médias de l'entreprise. Son inconvénient est qu'elle risque de se retrouver sous l'influence des techniques mercatiques et publicitaires qui ne seront pas toujours adaptées, compte tenu du public particulier auquel on s'adresse.

3- La communication interne, réponse stratégique à l'évolution du management

Donner à la communication interne ses lettres de noblesse, ce n'est pas simplement en faire une fonction de graissage des rouages de la communication, c'est viser à une qualité permanente de la communication interne. Dans cette approche, il importe peu qu'il existe ou non une fonction de communication interne, il devient par contre indispensable qu'un plan soit initié et soutenu par les dirigeants de l'organisation. Comme pour toute activité planifiée, des indicateurs de la communication interne devront permettre régulièrement de mesurer la qualité de la communication interne, d'en repérer les points faibles et d'y apporter les correctifs nécessaires et en fin de compte d'en mesurer les effets.

L'objet de la communication interne doit être clairement défini : veut-on informer le personnel de la vie de l'entreprise ? Veut-on le faire adhérer à la culture d'entreprise ? Veut-on simplement transmettre une information concernant la vie quotidienne du personnel ? S'agit-il de créer une relation entre les salariés et la Direction de l'entreprise ? Est-on dans une situation exceptionnelle ou de crise nécessitant un discours particulier ? Ces questions relatives au contenu de la communication montrent qu'il est important de déterminer les points à développer avant de construire un plan de communication.

Par exemple, une situation de crise peut représenter un objet spécifique de communication interne. En effet, lorsqu'une organisation est confrontée à une telle situation (licenciement, gel des salaires, vente de produits défectueux ...), il est indispensable qu'elle communique auprès de ses salariés pour les informer, leur expliquer la situation et, si possible, les faire adhérer aux décisions prises. La sincérité de la communication de la direction est un élément déterminant de l'efficacité de ces opérations. Jean-Marc Décaudin donne un exemple pertinent de la diversité et qui constitue un point précis de l'objet de communication :

« La diversité est un exemple pertinent de ces approches spécifiques. Directement reliée à la RSE, la mise en œuvre d'un engagement contre l'exclusion doit faire l'objet d'une communication interne pour expliquer aux salariés la démarche de l'entreprise, son intérêt et obtenir leur adhésion »¹.

En réalité, la communication demeure indispensable car chaque organisation possède des idiosyncrasies qui apparaîtront ici avec l'existence d'une charte graphique, là avec des règles hiérarchiques subtiles dans la diffusion des courriels. Il semble donc logique de ne pas isoler la communication interne. En effet, elle contribue à la construction de l'image de l'entreprise (image institutionnelle) ou de la marque, au même titre que la communication externe. L'image de l'entreprise dépend de l'image qu'en diffusent les hommes qui y vivent : le personnel. Celui-ci est en effet très sceptique quant à la nécessité et à l'efficacité de la communication interne. Il la perçoit souvent comme une forme de propagande et l'assimile à une manipulation. Il faut donc établir des relations de confiance pour éviter les échecs.

¹ Décaudin (J-M), La communication interne, op.cit, p. 74

L'expérience prouve que les sociétés dont on dit le plus de bien sont celles dont le personnel est bien informé, impliqué, motivé et véhicule une image en adéquation avec le concept institutionnel. Cette image qui est exprimée par le positionnement institutionnel, fédérateur de la communication globale, peut ensuite être déclinée avec un positionnement spécifique pour chacune des marques de l'entreprise ainsi que par un positionnement interne.

Après avoir défini la communication interne et l'avoir identifiée comme réponse stratégique à l'évolution du management, nous allons nous atteler à préciser la relation la liant à la culture organisationnelle.

II- Communication interne et esprit organisationnel

2.1- Sa valeur ajoutée

La communication interne apporte une valeur ajoutée au management. Celle-ci dépend du style de management que l'on adopte. Dans un style de management « post taylorien », sa valeur ajoutée sera un facteur-clé parce qu'elle devient une condition indispensable de l'efficacité de ce style de management. On comprend qu'une absence de maîtrise de la communication interne puisse conduire à se replier sur un management plus traditionnel.

La valeur ajoutée de la communication interne sera sans doute plus faible dans une entreprise exclusivement taylorienne. Dans une telle entreprise on souhaite faire circuler l'information avant tout pour assurer le bon fonctionnement de l'entreprise. On considère que la communication est d'abord descendante pour que les ordres soient exécutés. Il existe encore de nombreuses entreprises qui ont conservé un bureau d'ordres, lieu spécifique où le cadre, l'agent de maîtrise ou l'exécutant vient chercher ses consignes de la journée. La multiplication des niveaux hiérarchiques crée un phénomène bien connu de déformation de l'information. On ne connaît pas les objectifs et la stratégie de l'organisation et on ne sait pas ce que font les autres à cause du cloisonnement entre les services. La communication interne dans une telle entreprise visera d'abord à assurer une large diffusion de l'information avec le danger d'aboutir à une « surabondance » qui produit l'inverse de l'effet recherché c'est-à-dire un appauvrissement de l'information réellement transmise.

Par contre, la valeur ajoutée sera plus grande lorsque l'entreprise adopte un management plus centré sur les ressources humaines. La communication interne visera alors à faire partager les valeurs et la culture de l'entreprise. Elle s'appuiera sur un management participatif pour fédérer l'ensemble du personnel autour d'objectifs communs. Elle fera sienne l'objectif d'implication et cherchera à développer le sentiment d'appartenance et partant à développer un bon climat relationnel.

2.2- La responsabilité de l'entreprise, témoin de sa légitimité

Il suffit d'écouter les revendications ou les attentes qui s'expriment vis-à-vis de l'entreprise, ou d'observer les champs dans lesquels elle intervient, au-delà de sa vocation économique, pour prendre la dimension de la place qui lui est aujourd'hui assignée. Or la légitimité de l'entreprise dépend de sa capacité à tenir effectivement

cette place. C'est sa responsabilité. Ou plutôt c'est une gamme de responsabilités qu'elle s'assigne ou qu'elle accepte, mais parmi lesquelles une hiérarchie doit être établie.

Pour communiquer sur sa réponse à ses responsabilités, c'est-à-dire pour rendre compte de l'exercice de son pouvoir, l'entreprise doit en effet garder une conscience claire de ce qui est essentiel, au sens propre, et de ce qui relève de responsabilités conjoncturelles auxquelles, éventuellement, elle ne pourrait se soustraire sans perte de légitimité, mais pas nécessairement sans perte d'existence.

La nécessité pour l'entreprise d'acquérir une légitimité sociale la conduit, de son plein gré ou sous la pression, à endosser des rôles éloignés de son activité. L'entreprise se mêle d'aspects de la vie sociale qui ne lui reviendraient pas naturellement parce qu'elle compte parmi les institutions existantes les plus solides comme point d'appui pour la structuration de domaines fragiles de la société, faute que ceux-ci trouvent, dans les pouvoirs publics ou dans la vie associative les soutiens qui leur sont nécessaires.

Davantage, l'apparition de « l'entreprise citoyenne » indique à la fois que l'entreprise a une responsabilité dans la cité et qu'elle est, comme tout citoyen, soumise aux règles de la société dont elle participe. C'est au respect de cette double obligation de prendre sa part de responsabilité, à la mesure de sa force, et de se soumettre à une légitimité supérieure, que l'entreprise doit l'équilibre fragile de sa légitimité sur ce terrain. Du respect de cet équilibre, la communication doit à tout moment porter le témoignage.

Pour la commodité, on propose ici d'évoquer la spécificité de la culture organisationnelle ainsi que ses retombées sur la motivation des salariés et identifier à qui cette responsabilité devrait davantage échoir. Si tant est que l'on puisse être « plus ou moins légitime », il n'en reste pas moins que, dans les circonstances de la société actuelle, l'entreprise sera d'autant plus considérée comme légitime qu'elle pourra rendre compte d'une plus large prise en charge de sa culture organisationnelle.

2.3- culture et esprit d'entreprise

La communication d'entreprise, inaugurée par et dans l'entreprise, permet-elle une redécouverte de l'espace social ? Il serait cependant caricatural d'opposer, sur le registre des liaisons sociales les bonnes et les mauvaises entreprises, celles qui communiquent et celles qui ne communiquent pas, celles qui redonnent à l'acteur social un statut ou celles qui le réduisent à un simple agent. Il semble en fait que la plupart des acteurs et agents socio-économiques savent à quoi s'en tenir, et qu'ils ne sont pas dupes de la finalité du projet puisque la première chose visée reste la compétitivité, la productivité et l'internationalisation de l'entreprise. Mais le problème n'est pas aussi simple que cela, et l'on ne peut mettre sur le même registre les entreprises, citoyenne, à projet, mécène, « corporate », de marque, ou celles refusant le « tout économique », de celles qui sont simplement entreprises.

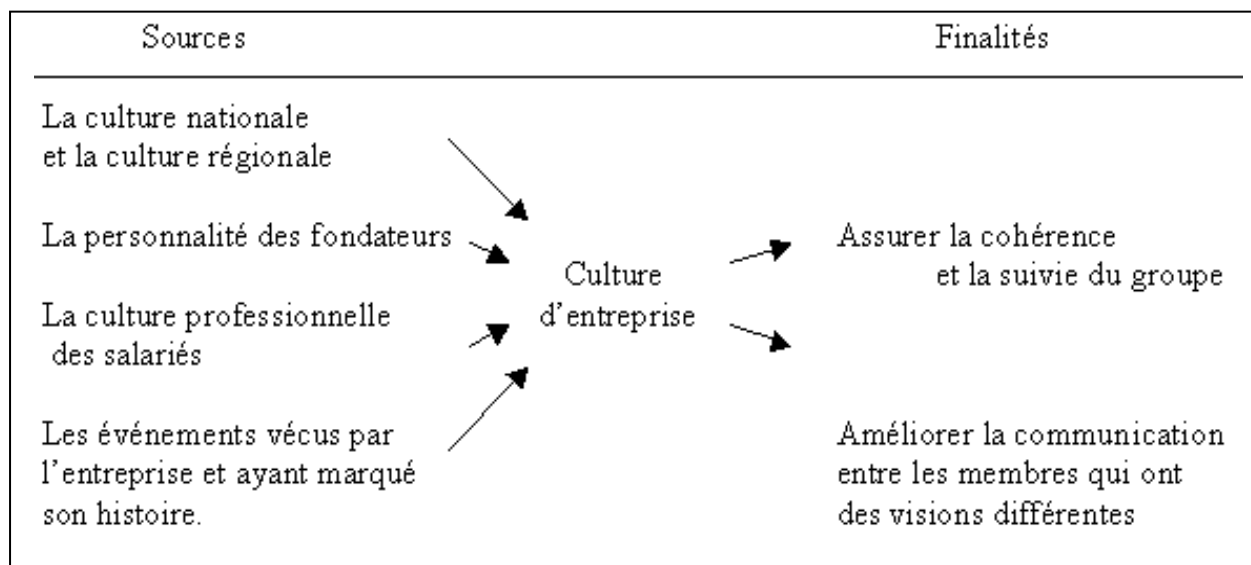
C'est en effet dans le contexte du projet d'entreprise, sorte de principe téléologique de l'entreprise que les séquences de communication qui naîtront risqueront d'améliorer le climat social. On peut même dans certains cas

envisager des issues de secours justifiant le passage d'une communication dans l'entreprise à une communication de l'entreprise. C'est pourquoi dans le contexte d'actions réciproques, l'entreprise va chercher, par la culture d'entreprise, un supplément d'âme. Mais quelle âme a-t-elle à communiquer ?

L'expression « esprit d'entreprise », apparue dans les années 1980 a souvent été accolée aux termes « mythes », « rites » En 2013, on parle plus facilement de management par les valeurs¹, à en croire Robbins :

« L'esprit d'entreprise est un comportement d'engagement allant au-delà de la description officielle du poste occupé et manifestant un désir de contribuer globalement à la réussite de l'organisation à laquelle on appartient. Par exemple, l'implication organisationnelle peut passer par le fait d'aider les autres membres de l'équipe, de se porter volontaire pour des tâches en extra, d'éviter les conflits inutiles ou encore de tenir un discours constructif sur le groupe de travail ou l'organisation dans son ensemble »².

La culture d'entreprise est la combinaison de différents matériaux culturels, chacun ayant ses caractéristiques propres. Le schéma ci-dessous présente les différentes sources contribuant à l'apparition et à l'évolution de la culture d'entreprise. L'entreprise selon ses connaissances, mais également en fonction de ses croyances, de sa responsabilité et de sa philosophie.



Certes, la personnalité des fondateurs est un mythe majeur. Dans le groupe Apple par exemple, la vision de Steve Jobs (son fondateur) est toujours une référence primordiale dans la conduite du groupe (l'innovation, le meilleur produit, la passion de la vente). Lors de la création de l'entreprise, le créateur est plus qu'un apporteur de capitaux. Il prépare l'avenir de l'entreprise.

¹ Le management par les valeurs s'avère mieux adapté à un contexte aussi complexe qu'incertain où la pérennité des entreprises repose plus que jamais sur l'engagement de chacun et la dimension relationnelle.

² Robbins (S.), DeCenzo (D.), Management, l'essentiel des concepts et des pratiques, Paris, 2008, p.225

La culture d'entreprise peut être définie comme l'ensemble des éléments particuliers qui expliquent les bases du fonctionnement d'une entité spécifique. Elle est, dans un certain sens, un ensemble de valeurs, de mythes, de rites, de tabous et de signes partagés par la majorité des salariés. Elle est une variable essentielle pour expliquer le vécu quotidien et les choix stratégiques réalisés par un groupe social. Plus concrètement, les valeurs forment la philosophie de l'entreprise. Elles déterminent sa charte de conduite exprimée par le règlement intérieur, les descriptifs des postes ainsi que par le système de récompense et de sanctions adopté. Les valeurs établissent les interdits, les marges de liberté qui ne doivent pas être violées.

Par ailleurs, les mythes ou les histoires associées au passé de l'entreprise servent aussi à renforcer les valeurs communes. Ils peuvent être liés aux personnalités qui marquent ou qui ont marqué la vie de l'entreprise. Le mythe du fondateur, du père de l'entreprise, est très exploité. Certains chefs d'entreprise deviennent des mythes dont la réputation dépasse le cadre de leur entreprise (comme Bil Gates partant de rien et devenant l'homme le plus riche du monde).

La culture regroupe également les rites : le recrutement, les réunions de travail, les réceptions, l'évaluation du personnel sont des exemples de ces pratiques. La culture d'entreprise est omniprésente dans chaque service de l'entreprise :

- La gestion du personnel est liée à la manière dont l'entreprise traite ses employés. On peut donc y trouver des références qui jaugent les comportements, les modes de fonctionnement et donc la culture.
- Un système d'appréciation ou de rémunération témoigne de la manière dont l'organisation prend en compte la personne et son activité et mesure son adéquation avec la culture de l'entreprise.
- Des liens existent aussi entre la culture et le marketing. Ce dernier s'attache à se différencier de la concurrence par l'ajout de symboles dans les produits, services ou encore dans les campagnes de publicité autour des marques de la société. Inversement, la culture de l'entreprise et son histoire influence le marketing dans les choix stratégiques.
- En gestion de production, les méthodes utilisées sont l'héritage du passé. Les comportements des employés face à la charge du travail dépendent des valeurs de l'entreprise.
- Les systèmes d'informations sont la projection informatique des méthodes et valeurs de l'entreprise. La conception de ceux-ci se calque sur les processus et les activités de la société donc elle est le reflet de la culture de l'entreprise.

Après avoir discuté de la relation communication interne et culture d'entreprise, nous estimons nécessaire, pour ne pas dire inéluctable, d'évoquer son corollaire le sentiment d'appartenance.

2.4- Le sentiment d'appartenance, un facteur de motivation et d'implication

Accroître l'engagement et la loyauté du personnel dans une organisation est un défi de taille qui vaut la peine qu'on y mette toute l'énergie requise. Or il n'est pas rare que les structures soient confrontées aux difficultés de recrutement, aux arrêts maladie à répétition, à des professionnels parfois insuffisamment motivés, à des

plaintes récurrentes et des exigences de condition de travail légitimes mais difficilement accordables dans un contexte de tension budgétaire.

Il est évident que face aux contraintes et aux normes de plus en plus lourdes, face à une charge de travail qui s'accroît, des publics de plus en plus exigeants, des situations de détresses morales difficiles à accompagner, des dépendances de plus en plus lourdes, il s'avère nécessaire de repenser l'organisation au sein des structures, ce qui n'est pas toujours évident à vivre pour les professionnels. Toutefois, tout n'est pas seulement une question d'organisation, la manière de manager, en particulier la revalorisation du management de proximité est indispensable à un climat positif au sein des structures.

De nombreux salariés ont ainsi parfois le sentiment que ce ne sont plus les hommes et les femmes qui portent l'organisation, mais que cette dernière est imposée par les impératifs administratifs et les normes de plus en plus nombreuses, ce qui, à moyen et long terme, est source de démotivation et de désengagement. Il arrive alors que les professionnels perdent le sens de leur travail, ne saisissent plus le sens de leur mission et se vivent comme « des pions » dans un système dont ils se mettent à douter.

Dans ce contexte, l'institution, au lieu de représenter un appui, une sécurité, une source de motivation devient alors un fardeau, vécu comme un espace de contrainte à laquelle le professionnel refuse de s'identifier et d'adhérer. En période de crise, ce désengagement, ce refus d'appartenance ne se manifeste pas seulement par un « turn over » important, mais aussi par des symptômes institutionnels : plaintes récurrentes, critiques systématiques, résistance au changement, démotivation, rituels informels paralysant, discours fataliste du type « ça ne sert à rien », etc.

Pour éviter d'en arriver là, afin que les contraintes institutionnelles, administratives ou légales ne soient pas vécues comme un fardeau, il est intéressant de travailler en amont sur ce qui peut favoriser le désinvestissement et la démotivation des salariés. Pour une entreprise, développer le sentiment d'appartenance chez les collaborateurs est très complexe, parce que parler d'appartenance est une chose, mais savoir à quoi on appartient en est une autre.

A cet effet, il est judicieux de veiller au facteur d'investissement et d'implication que représente un sentiment d'appartenance¹ suffisamment fort à son institution ; lorsqu'un salarié est fier de son travail, que la dynamique managériale lui donne envie de s'y impliquer, qu'il ait le sentiment de pouvoir y déployer ses compétences professionnelles, que le tout serve le bien-être du personnel, il est alors beaucoup plus armé pour faire face aux aléas inévitables. Les équipes de direction ont donc tout intérêt à travailler un management qui

¹ Pour développer le sentiment d'appartenance, un collaborateur doit pouvoir s'identifier à l'équipe pour laquelle il travaille. Cette adhésion, mélange de sentiment d'utilité à un groupe et de solidarité à une équipe est un indicateur puissant du sentiment d'appartenance. Ainsi, le collaborateur aura plus facilement tendance à adopter les valeurs de l'entreprise, ses codes et son éthique. Il trouvera un sens à son action et sera probablement plus performant.

favorise l'émergence de ce sentiment d'appartenance qui donne aux salariés l'idée que l'organisation du travail n'est pas imposée par les contraintes extérieures mais guidée par un projet qui donne du sens et de la perspective.

2.5- La communication ne constitue pas la démarche, elle l'accompagne

Le sentiment d'appartenance suppose toutefois une conviction de base et une implication au plus haut niveau de l'entreprise. L'objectif à atteindre doit être porté par une conviction forte et partagée par un comité exécutif ou un comité de direction. Ensuite, l'ensemble du management aura une responsabilité dans le déploiement des actions à mener pour contribuer au développement du sentiment d'appartenance.

Enfin, aucun travail ne pourra s'engager sans avoir préalablement identifié les forces et faiblesses de l'organisation pour définir un plan d'action, mettre en place une politique RH adaptée et former les managers qui seront les premiers relais de la culture d'entreprise. C'est la méthode à mettre en place avant de pouvoir, ensuite, être accompagné par une communication efficace. Malheureusement, le sentiment d'appartenance est trop souvent abordé sous l'angle des « outils » de la « communication ». C'est évidemment insuffisant. Tenter de camoufler ses faiblesses par de la communication ne permettra jamais d'installer durablement un sentiment d'appartenance et participera plutôt à décrédibiliser le projet. La communication ne constitue pas la démarche, elle l'accompagne.

Pour que les salariés développent un sentiment d'appartenance, quelques conditions sont requises :

- Le leadership avec un chef qui a une vision, une ambition claire et concrète, un décideur qui avance et motive ses collaborateurs ;
- La proximité avec un management qui sait faire preuve d'empathie, qui communique et partage l'information, les missions, les succès ... ;
- Une organisation où les salariés ne vivent pas comme de simples exécutants de procédures ou de protocoles, où l'initiative individuelle est valorisée, à condition qu'elle soit encadrée par un vrai travail d'équipe et des temps de coordination des pratiques.

On peut en déduire que le sentiment d'appartenance est un acte managérial et RH majeur qui doit être porté au plus haut dans la hiérarchie de l'entreprise. Si l'objectif premier est bien d'atteindre des résultats et non de les afficher, si l'intention est bien de progresser, alors le sentiment d'appartenance pourra se développer en entreprise et les collaborateurs auront toutes les raisons d'y croire.

Que conclure de ce tour d'horizon pour notre propos ?

Aujourd'hui les formes d'organisation les plus courantes poussent à la communication. En atelier, les équipes autonomes ou semi-autonomes doivent se coordonner, cela exige de la communication interne. Entre les fonctions de l'entreprise, on vise à un décloisonnement, on multiplie les organisations par projets, les groupes de progrès, de qualité. Le succès de la gestion par processus repose sur la qualité des interfaces. Toutes ces

innovations organisationnelles sans exception supposent et reposent sur une communication interne intense et efficace.

Elle est souvent considérée comme fondamentale par ceux qui la mettent en œuvre, mais elle peut être perçue comme secondaire, inutile voir superficielle par les salariés (langue de bois, manipulation). Cela suppose une réelle volonté de la part de la direction et un véritable état d'esprit, sinon la communication interne risque d'être perçue comme un gadget. Dans le phénomène d'acculturation (qui consiste à s'imprégner d'une culture), la communication interne joue un rôle éminent, c'est en ce sens qu'elle crée du lien. La plupart des processus de gestion des ressources humaines participent et dépendent à la fois de cette forme de communication qui tend à relier les personnes.

En s'adressant aux consommateurs, les entreprises sont de plus en plus nombreuses à mettre en avant leur capital humain et leur culture d'entreprise. La communication interne a donc le rôle primordial de faire corrélérer les actions marketing externes aux différents projets de l'entreprise. Des projets qui doivent être partagés avec les employés si l'on veut que ces derniers se sentent concernés, et renvoient ainsi une image en rapport avec la culture d'entreprise qui a été mise en avant dans une communication externe. La communication interne représente un enjeu qu'il ne faut pas prendre à la légère. Les bénéfices d'une telle communication se traduisent essentiellement par un plus grand engagement des employés envers l'entreprise. Elle participe au bon moral des salariés en leur exprimant le caractère essentiel de leurs tâches et la manière dont leurs actions influencent la vie de l'entreprise. Les salariés disposent ainsi de repères et d'une vision à plus ou moins long terme dans leur fonction. D'où leur motivation accrue et le gain de productivité qui en découle.

Et en période de crise, plus que jamais, la productivité et le bien-être des salariés demeurent des facteurs de succès pour l'entreprise. Cette productivité se ressent évidemment dans les processus opérationnels, mais aussi et surtout au niveau commercial, car les employés sont en contact direct avec la clientèle de l'entreprise et ce sont eux qui renvoient l'image de cette dernière mais encore faut-il savoir la mettre en place.

On ne peut pas oublier enfin de prendre en compte un autre principe de réalité que sont les finalités particulières de l'organisation (marchande ou non-marchande), la production de biens ou de services... . Enfin, le tout se passe dans un contexte de société avec lequel l'organisation ne cesse d'avoir des échanges. Elle est contingente, doit pouvoir s'adapter à l'environnement et agir sur elle-même, sur sa propre dynamique organisationnelle tout en étant tributaire elle-même des influences sociétales. Un dernier mot à dire : la légitimité sociale de l'entreprise dépend maintenant du rôle prépondérant qu'elle accorde à ses ressources humaines, défi qu'elle se doit de relever pour ne pas être en reste de cette dynamique qui connaît une accélération sans précédent.

Veille sociale et bien-être au travail : un essai théorique

Taoufik Dagfri
Professeur Chercheur

Université Mohamed V, Souissi, Salé

Sara Nait Slimane
Doctorante chercheure

Université Mohamed V, souissi, Salé

Introduction :

Aujourd'hui, la plupart des entreprises mettent en place des dispositifs de changement organisationnel du moment que les fluctuations et les perpétuelles mutations que connaît l'environnement d'aujourd'hui obligent les entreprises à s'adapter et à se doter d'une certaine flexibilité.

Mais elles ne cessent de se heurter à plusieurs difficultés liées aux situations de stress, de pression ainsi qu'aux risques psychosociaux, ce qui les poussent à accorder de plus en plus d'importance au bien-être psychologique de leurs salariés.

Elles s'engagent de plus en plus dans des pratiques socialement responsables afin de garantir un climat social et des conditions de travail favorables qui permettront d'avoir des collaborateurs en bonne santé et plus productifs. Elles se trouvent ainsi dans la nécessité de prévention des risques sociaux en raison de leur niveau exigeant de performance par le biais de nouvelles stratégies favorisant l'instauration du bien-être psychologique au travail. Ainsi le développement de la veille sociale représente un levier potentiel permettant ainsi d'anticiper les différents risques psychosociaux et de mettre en place les actions adéquates afin d'y remédier. Les entreprises doivent développer des comportements plus éthiques, la veille sociale leur permettra ainsi d'anticiper les besoins en termes de ressources humaines et de surveiller le climat social, de prévenir les conflits et de garantir la satisfaction et le bien-être des collaborateurs. La veille sociale avec ses aspects peut présenter une réponse pertinente aux inquiétudes des entreprises par rapport à la question du bien-être de leurs collaborateurs.

Judge et al et Lee et al, ont démontré que les salariés bénéficiant d'un niveau de bien-être psychologique étaient plus performants au travail et adoptent des comportements plus responsables vis à vis de leurs organisations¹ en cela le bien-être des salariés interfère sur la sécurité au travail¹ et sur la performance² ce qui nous incite à nous poser les questions suivantes :

¹ Judge, T. A., Thoresen, C. J., Bono, J. E., & Patton, G. K. (2001). The job satisfaction—job performance relationship: A qualitative and quantitative review: American Psychological Association.

Comment les entreprises peuvent-elles améliorer le bien-être psychologique au travail de leurs salariés ? Quels sont les éléments qui peuvent expliquer une sensation de bien-être au travail ? Et quel est cependant l'apport de la veille sociale à l'instauration du bien-être au travail ?

1- Bien-être au travail : Etat de l'art :

Selon l'OMS (organisation mondiale de santé) en 1946 : « la santé est un état complet de bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie et d'infirmité ».

D'un point vue psychologique, l'OMS donne une autre définition précise du bien-être : « il concerne le jugement que porte l'individu sur sa survie et sur son équilibre psychique, c'est un concept subjectif ».

Le bien-être au travail est généralement lié à la satisfaction au travail.

Herzberg définit la satisfaction comme « un état émotionnel positif ou plaisant résultant de l'évaluation faite par une personne de son travail ou de ses expériences au travail. »³. Dion définit la satisfaction au travail comme « un état affectif résultant de la concordance entre ce qu'un individu s'attend de recevoir de son travail compte tenu de sa tâche, relation de travail, salaire, occasions de promotion et toute autre condition de travail et l'évaluation de ce qu'il en reçoit effectivement⁴ ; chose confirmée par Cotton et Hart dans le cadre de leur modèle heuristique de la santé organisationnelle considérant ainsi que le concept du bien-être réunit à la fois le moral, la détresse et la satisfaction au travail⁵.

Quant à Danna et Griffin (1999), le bien-être au travail comprend non seulement les symptômes médicaux physiques et psychologiques au travail, les expériences de la vie en générale mais aussi les expériences rattachées au travail telles que la satisfaction au travail⁶. Cela renvoie aux notions de la qualité de vie au travail et des pratiques socialement responsables comme déterminants du bien-être au travail.

Colle précise également que le sentiment de bien-être pourrait se traduire par la satisfaction des besoins physiques et l'absence des tensions psychologiques⁷.

Lee, K., & Allen, N. J. (2002). Organizational citizenship behavior and workplace deviance: the role of affect and cognitions. *Journal of Applied Psychology*, 87(1), 131.

¹ Harter, J. K., Schmidt, F. L., & Hayes, T. L. (2002). Business-unit-level relationship between employee satisfaction, employee engagement, and business outcomes: a meta-analysis: American Psychological Association.

² Smith, M. W., Patterson, N., Lautenberger, J. A., Truelove, A. L., McDonald, G. J., Waliszewska, A., . . . Le, E. (2004). A high-density admixture map for disease gene discovery in African Americans. *The American Journal of Human Genetics*, 74(5), 1001-1013.

³ Herzberg, L., & Herzberg, G. (1960). Molecular spectra. *Fundamental Formulas of Physics*, 2, 465.

⁴ Dion, G. (1986). *Dictionnaire canadien des relations du travail*: Presses Université Laval.

⁵ Cotton, P., & Hart, P. M. (2003). Occupational wellbeing and performance: A review of organisational health research. *Australian Psychologist*, 38(2), 118-127.

⁶ Danna, K., & Griffin, R. W. (1999). Health and well-being in the workplace: A review and synthesis of the literature. *Journal of management*, 25(3), 357-384.

⁷ Colle, R. (2006). L'influence de la GRH à la carte sur la fidélité des salariés: le rôle du sentiment d'auto-détermination. (Thèse Doctorat), Thèse de Doctorat, Université d'Aix-marseille III.

Par conséquent, trois facteurs essentiels doivent être respectés :

- Le travailleur doit effectuer la (les) tâches qui le concernent
- Le travailleur doit disposer des moyens et des conditions appropriées à l'exercice de ses tâches
- La pratique du travailleur ne doit pas être opposée avec « le sens idéal » qu'il entend de son travail.

Le bien-être psychologique s'intéresse davantage à la satisfaction du besoin d'épanouissement, de développement personnel et peut passer par des programmes de formation, des possibilités de promotion et du développement de l'autonomie de travail¹.

Comme le montrent différents auteurs, nous pouvons donc considérer le bien-être au travail comme étant « un ensemble de facteurs concernant les conditions dans lesquelles le travail est effectué »².

Le concept de la qualité de vie au travail est lié au bien-être au travail ; ce concept représente l'état général du bien-être des personnes dans leur milieu de travail qui considère que la personne dans son ensemble référant à un état plus large que celui de la santé³.

Selon El Amrani El Hassani, les pratiques de management socialement responsables favorisent l'émergence du bien-être au travail⁴, d'ailleurs Greening et Turban, en référence de la théorie de l'identité sociale et la théorie du signal, suggèrent que les personnels notamment les plus talentueux tirent une fierté de travailler dans les organisations socialement responsables pour la théorie de l'identité sociale⁵, l'image qu'un salarié a de lui-même est influencée par l'image et la réputation de son employeur⁶. En communiquant sur leur image RSE, les entreprises peuvent ainsi accroître leur activité sur le marché.

Le stress peut notamment accroître l'absentéisme et /ou la rotation du personnel, peut engendrer une certaine démotivation et perturber la créativité des équipes, conduisant par-là à une dégradation de la productivité. Tous ces éléments peuvent affecter l'ambiance de travail dans l'entreprise et venir alourdir ses frais de fonctionnement⁷.

¹ Dupont, C., & Giuliano, R. (2011). Vers un nouveau type de gouvernance... La responsabilité sociale des entreprises: phénomène de mode ou réelle implication sociale de la part des entreprises? Paper presented at the Proceedings of the IFC 6.

² GODINAS, J. (2008). Service Public Fédéral emploi, travail et concertation sociale Direction générale Contrôle des lois sociales.

³ Brun, J.-P., & IRSST. (2003). Évaluation de la santé mentale au travail: une analyse des pratiques de gestion des ressources humaines: Montréal: Institut de recherche Robert-Sauvé en santé et en sécurité du travail du Québec.

⁴ El Amrani El Hassani, A. (2015). Déterminants de la relation "Entreprise-Parties Prenantes" dans un contexte socialement responsable : Cas de la coopérative COPAG. (Doctorat), ENCG-Agadir, Agadir - Maroc.

⁵ Greening, D. W., & Turban, D. B. (2000). Corporate social performance as a competitive advantage in attracting a quality workforce. *Business & Society*, 39(3), 254-280.

⁶ Dutton, J. E., Dukerich, J. M., & Harquail, C. V. (1994). Organizational images and member identification. *Administrative science quarterly*, 239-263.

⁷ Dupont, C., & Giuliano, R. (2011). Vers un nouveau type de gouvernance... La responsabilité sociale des entreprises: phénomène de mode ou réelle implication sociale de la part des entreprises? Paper presented at the Proceedings of the IFC 6.

Selon Moisson et Al., les entreprises commenceraient à prendre en considération le fait que la performance peut s'améliorer en l'absence de stress et que le développement du bien-être au travail pourrait devenir un avantage concurrentiel¹. Ainsi les dispositifs d'évaluation des risques psychosociaux peuvent fournir un instrument pertinent pour la maîtrise des conditions de travail.

Qu'en est-il pour la veille sociale comme dispositif d'évaluation du bien-être au travail ?

2- Veille sociale et bien-être au travail : quel apport ?

Selon Landier : « La mise en place d'une politique visant à réduire la portée du risque suppose, venant de l'entreprise, une démarche en trois temps. »².

On distinguera ainsi la mise en place d'un dispositif de veille sociale, la mise en place d'une politique d'anticipation du risque et la mise en place, enfin, d'instruments de prévention :

- La veille sociale consiste à mettre en place les différents moyens qui permettront de mieux comprendre la façon dont les salariés interprètent la politique de l'entreprise et réagissent aux décisions de la direction susceptibles d'avoir sur eux des conséquences positives ou négatives.
- La politique d'anticipation des risques sociaux va consister à réunir les conditions d'un climat social positif, fondé sur la prise en considération des attentes des salariés et sur une appréciation globalement favorable, venant d'eux, des mesures susceptibles d'avoir un effet sur leurs conditions d'emploi.

L'appréciation que portent les salariés sur leurs conditions de travail fait l'objet d'enquêtes qui sont aujourd'hui de plus en plus fréquentes dans les grandes entreprises.

Ces enquêtes de satisfaction sont réalisées sous forme d'un sondage ou à travers un questionnaire adressé à l'ensemble des salariés. De telles enquêtes peuvent prendre la forme d'un « baromètre » périodique permettant d'évaluer la façon dont l'image de l'entreprise évolue parmi son personnel compte tenu de la politique sociale menée par la direction. Viennent ensuite les audits de climat social.

L'audit de climat social, ainsi fondé sur les points de vue exprimés par les salariés eux-mêmes.

Selon Landier, la veille sociale permet ainsi de³ :

- détecter et analyser « les signaux faibles »
- suivre les indicateurs de climat social
- constituer des réseaux de veille sociale :
 - Délégués du personnel
 - DRH et RRH

¹ Moisson, V., Fuhrer, C., & Cucchi, A. (2010). Les déterminants du stress et de l'épuisement professionnel: le rôle de l'environnement relationnel. Congrès AGRH, Saint-Malo.

² Landier, H. (2012). Des salariés engagés: qualité du management et performance de l'entreprise: Institut de l'entreprise.

³ Landier, H. (2012). Des salariés engagés: qualité du management et performance de l'entreprise: Institut de l'entreprise.

- Responsables opérationnels
- Etablir des enquêtes d'opinion et audits du climat social
- Analyser les stratégies d'acteurs

Cependant, la veille sociale reste un concept peu développé dans la littérature, elle est apparue dans les entreprises vers les années 1985 et répondait à l'inquiétude engendrée par les grandes vagues de licenciement justifiées par la volonté des entreprises d'améliorer leur productivité et leur rentabilité.

La veille sociale poursuivait un double objectif à savoir :

- Surveiller le climat social, la satisfaction des salariés et leur réactivité et prévenir les conflits¹.
- Limiter les effets négatifs de la détérioration des liens entre l'entreprise et ses membres et offrir la possibilité de tirer le meilleur parti d'une bonne compréhension des causes et des expressions multiples de telles dégradations².

Ayant pour finalité la régulation sociale entre les acteurs de l'organisation, la veille sociale est un dispositif d'écoute qui peut avoir deux orientations majeures³ :

- La première orientation se traduit dans les dispositifs d'observation sociale ;
- La deuxième s'intègre dans la démarche construction de la stratégie de l'entreprise.

Enfin, la mise en œuvre d'un dispositif de veille « s'appuie sur les connaissances et les savoirs des membres de l'organisation mais aussi sur leur expérience, leur connaissance de l'organisation, de son environnement et de sa stratégie. »⁴.

Le dispositif de la veille sociale est utile en outre pour mesurer régulièrement l'état d'esprit des salariés au moyen d'enquête de satisfaction qui peuvent avoir des effets positifs sur le climat social⁵.

L'absence de l'éthique dans l'entreprise⁶ ainsi que l'éthique qui convoque et qui malmène autrui⁷ sont destructrices pour le bien-être au travail qui va se manifester par un engouement au travail, des émotions positives voire la contagion émotionnelle⁸.

¹ Delattre, M., & Chalus-Sauvannet, M. (2011). Instrumentation de la RSE: apports de la veille sociale. Paper presented at the 29ème université d'été de l'Audit Social.

² Picard, A. (1991). The angular correlation function of galaxies from POSS-II. *The Astrophysical Journal*, 368, L7-L10.

³ Delattre, M., & Chalus-Sauvannet, M. (2011). Instrumentation de la RSE: apports de la veille sociale. Paper presented at the 29ème université d'été de l'Audit Social.

⁴ Lesca, N. (2006). Veille anticipative. Une autre approche de l'intelligence économique.

⁵ Up cited.

⁶ Blatt, M., Leyman, B., & Grabov, A. (1998). Cellular responses to water stress. Cold, drought, heat and salt stress: molecular responses in higher plants, *Landes RG Co*, 99-124.

⁷ Kreitlow, C. (2008). Le harcèlement moral au travail d'un point de vue éthique. *Éthique & Santé*, 5(3), 129-138.

⁸ Le, T. L., & Stow, J. L. (1999). Recycling of E-cadherin. *The Journal of cell biology*, 146(1), 219-232.

Le bien-être psychologique au travail se base sur des relations sociales de qualité établies entre salariés et managers¹.

Le bien être psychologique au travail consiste à s'assurer de la cohésion entre les salariés qui travaillent ensemble, afin de permettre l'instauration et le maintien d'excellentes relations au travail ; il s'agit de susciter chez les salariés le sentiment d'appartenance à l'organisation².

La veille sociale, en décelant les attentes des salariés et en mettant le point sur la perception de chacun d'entre eux, permettra de faciliter la mise en œuvre de conditions favorables à leur emploi et contribuera ainsi à l'instauration du bien-être au quotidien.

Conclusion :

Cette contribution apporte aux praticiens des premiers éléments de réponse facilitant l'instauration et la mise en œuvre du bien-être au travail par le biais d'une instrumentation pertinente couplée par la mise en place de la veille sociale ; il est intéressant de redéployer la veille sociale dans la littérature vu la faible attention qui lui est accordée et de rechercher un lien positif avec le bien-être au travail qui représente une problématique vécue au quotidien par les entreprises de nos jours. La veille sociale peut donc être une réponse longtemps recherchée par les managers à cette problématique de bien-être au travail.

Cette recherche dont la limite est d'être uniquement théorique, est en fait le premier pas vers une validation empirique. Elle va nous permettre de construire une méthodologie de recherche-action dans un échantillon représentatif de dix entreprises marocaines afin de vérifier notre hypothèse théorique.

¹ Deco, G., Jirsa, V. K., Robinson, P. A., Breakspear, M., & Friston, K. (2008). The dynamic brain: from spiking neurons to neural masses and cortical fields. *PLoS Comput Biol*, 4(8), e1000092.

² Allen, N. J., & Meyer, J. P. (1990). The measurement and antecedents of affective, continuance and normative commitment to the organization. *Journal of Occupational and Organizational Psychology*, 63(1), 1-18.

À la recherche d'un Parlement évaluateur au Maroc, un volet essentiel d'une gestion budgétaire performante

Mohamed MOUCH

Docteur en Droit Public

Professeur vacataire à la Faculté Polydisciplinaire de Taza.

Au moment des crises des modes de gouvernance budgétaire, l'intégration de l'évaluation des politiques publiques en général devient une nécessité absolue.

En effet, plusieurs avantages militent pour l'adoption et la banalisation de cette pratique. **La première raison** concerne la capacité de l'évaluation à contribuer pour un meilleur pilotage de l'action publique et une allocation optimale des ressources budgétaires, particulièrement en période de crise puisqu'elle est en mesure de mettre en évidence les choix inadéquats et ainsi de les modifier. **La deuxième raison** est relative à la complexité croissante des politiques publiques qui demande l'implication de plusieurs acteurs (gouvernement, Parlement, société civile, ...). **La troisième raison** a trait à ce que la fonction évaluative aide à délimiter les responsabilités et offre un gage de transparence et de légitimité, car « la crédibilité des institutions ne repose plus sur leur seule existence formelle, voire sur leurs conditions d'émergence, mais sur un effet de démonstration du bien-fondé de leur action au service de l'intérêt général »¹.

Au niveau international, de nombreuses institutions parlementaires s'orientent de plus en plus du contrôle vers davantage des études d'évaluation de la performance des politiques publiques. Il est possible de distinguer l'existence « d'une évaluation parlementaire a priori, axée sur un éclairage du législateur destiné à fixer l'orientation de son choix, et d'une évaluation parlementaire a posteriori, très proche du contrôle exercé par les commissions financières des assemblées parlementaires »².

Au Maroc, l'évaluation parlementaire cherche par tous les moyens à se développer. Elle dispose depuis l'adoption de la Constitution de 2011³, d'un cadre juridique encourageant qui devrait permettre de jeter véritablement les bases d'une culture évaluative de la performance dans notre pays. A cet égard, l'article 70 de la Constitution de 2011 énonce clairement que : « Le Parlement exerce le pouvoir législatif. Il vote les lois, contrôle l'action du gouvernement et évalue les politiques publiques ». D'autant plus qu'une séance annuelle est réservée par le Parlement à la discussion et à l'évaluation des politiques publiques (art.101).

Pourtant, dans l'état actuel des choses, on ne peut pas parler encore au Maroc de l'existence de l'évaluation parlementaire. La mise en œuvre de cette pratique évaluative dans notre institution législative semble

¹ Rapport de synthèse, « L'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation dans les pays en transition démocratique », Semaine Marocaine de l'Evaluation, AME, 21 – 25, Rabat, octobre 2012, p.32.

² BAUDU (Aurélien), « l'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », RFFP n° 113, Février 2011, p.147.

³ Dahir n° 1-11-91 du 27 chaabane 1432 (29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la Constitution, B.O n° 5964 bis du 30 juillet 2011.

éprouver des difficultés à se généraliser. D'ailleurs, c'est la raison pour laquelle que la nouvelle LOF 130.13 de 2015¹ à essayer d'apporter quelques innovations en la matière.

Ainsi, compte tenu des enjeux décisifs que représente cette pratique, et dans l'optique de faire du Parlement un acteur central des finances publiques, il est légitime de s'interroger sur les moyens susceptibles de renforcer les pouvoirs du législatif en matière d'évaluation des politiques publiques et ceci, en s'inspirant des expériences étrangères que ce soit des pays développés ou en développement.

Par conséquent, il convient d'examiner tout d'abord les insuffisances de l'évaluation parlementaire et les apports de la LOF 130.13 de 2015 en la matière, avant de prospecter les conditions de réussite pour l'implantation d'une "culture d'évaluation" des politiques publiques parlementaire.

I- Les insuffisances de l'évaluation parlementaire au Maroc

L'évaluation dérange. Elle perturbe souvent l'administration qui se voit remise en question. Le simple fait de lancer une évaluation est fréquemment interprété par l'organisation évaluée comme l'expression de la méfiance sur sa gestion ou sur le principe de son existence².

Plusieurs insuffisances gangrènent la démarche de l'évaluation parlementaire, parmi lesquelles on trouve : l'absence de la culture d'évaluation, la question du monopole et de la fiabilité des informations disponibles.

1- L'absence de la culture d'évaluation parlementaire

Si de nombreuses institutions parlementaires ont peu à peu orienté la teneur de leur contrôle vers davantage des projets d'évaluation des politiques publiques, au Maroc, la situation demeure singulière. Ce retard est tributaire surtout à plusieurs contraintes : politiques, stratégiques et techniques.

Primo, et d'un point de vue politico-stratégique, l'évaluation parlementaire est une démarche stratégique qui permet d'aider les élus à une vision plus claire et plus transparente sur l'utilisation des deniers publics. Or, malheureusement, on s'aperçoit que cette démarche n'a pas été consacrée encore comme une fonction parlementaire à part entière. Dans le même esprit, le Pr. Harakat a estimé que : « La pratique de l'évaluation des politiques publiques dans les pays arabes semble manquer de visibilité. (...) il existe une incertitude quant à la place que l'évaluation des politiques publiques devra occuper parmi les fonctions de l'Etat. Les parlementaires et les instances supérieures de contrôle n'ont jamais su trouver les instruments adéquats pour effectuer une évaluation pertinente et efficace »³.

En effet, au sein du Parlement marocain, on ne trouve aucun comité ou instance spécialisé dans l'évaluation des politiques publiques. De plus, on note aussi que la faiblesse et l'éclatement de l'opposition parlementaire, censée être le catalyseur de l'évaluation, n'aide guère à réussir cette pratique.

¹ Dahir n° 1-15-62 du 14 chaabane 1436 (2 juin 2015) portant promulgation de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances, B.O n° 6370 du 18 juin 2015.

² BAUDU (Aurélien), « l'évaluation parlementaire, problème ou solution ? », p.147.

³ HAKAT (Mohamed), « Malaises dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb : quelles leçons peut-on tirer du Printemps arabe ? », in Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n° 33, 2012, p.32.

Secundo, d'un point de vue technique, on relève que la multidisciplinarité de l'évaluation des politiques publiques (sociale, scientifique, cognitive, pédagogique, etc) rend son champs d'action de plus en plus vaste et ses tâches plus nombreuses et complexes. Cette complexité se rencontre dans la diversité des conceptions de l'évaluation. Ainsi pour certains, l'évaluation se différencie complètement du contrôle et de l'audit¹, alors que pour d'autres, elle englobe toutes les formes d'études d'aide à la décision. De ce fait, ce déficit d'identification et de délimitation rend floue la perception de l'évaluation par les parlementaires.

En sus, on peut relever aussi que parmi les causes de la nonchalance des parlementaires vis-à-vis de la démarche de l'évaluation, c'est qu'elle est considérée comme un processus de longue durée, alors que la plupart des députés sont penchés le plus souvent vers l'action immédiate plutôt qu'à une analyse minutieuse à long terme. En effet, « une évaluation donne en effet rarement à un parlementaire l'occasion de faire parler de soi et de montrer à ses électeurs qu'il s'intéresse à leurs problèmes »².

2- La question du monopole et de la fiabilité des informations disponibles

Pour réussir le processus de l'évaluation parlementaire en matière budgétaire, il est nécessaire de garantir la disponibilité de l'information financière et sa fiabilité, car « l'institutionnalisation de l'évaluation signifie également : accès libre à la donnée, libre enquête, libre fonctionnement, web2.0 (réseaux sociaux), renforcement et harmonisation des Systèmes Nationaux d'Information »³.

Concernant le volet de la disponibilité de l'information, il est connu qu'elle est abondante mais elle reste produite généralement par l'exécutif. De ce fait, les députés restent largement tributaires des données émanant du gouvernement.

En outre, on relève aussi le problème de la fiabilité de l'information produite par l'exécutif puisque le monopole étatique des données soulève souvent des doutes à l'encontre des chiffrages et des mesures avancés. Ainsi, plusieurs indicateurs révèlent que les systèmes d'information économique et sociale tels qu'ils sont opérés et tels qu'ils fonctionnent au Maroc ne répondent plus aujourd'hui aux aspirations et aux besoins des parlementaires, des gestionnaires publics, des citoyens et des chercheurs. Le manque de contre expertise économique, juridique et financière nourrit les mouvements de défiance de l'opinion publique comme l'illustrent les controverses relatives aussi bien à « la pensée unique » des données statistiques qui sont généralement

¹ Les partisans de cette théorie avancent que les démarches de contrôle et de l'audit portent, en général, sur la conformité de l'activité à un certain nombre de règles ou de normes internes (règles comptables, juridiques), alors que la préoccupation principale de l'évaluation reste d'appréhender d'un point de vue externe les effets de l'action publique et l'appréciation de leur qualité.

Dans le même esprit d'idée, le Pr. Arafî ajoute que la plupart des contrôles impliquent une certaine défiance à l'égard des organismes ou des personnes contrôlées, tandis que les études d'évaluation sollicitent une relation différente avec les acteurs chargés de la mise en œuvre d'une action publique qui doivent considérer l'évaluation davantage comme un atout que comme une menace. En outre, les contrôles peuvent déboucher parfois sur des sanctions, alors que les évaluations donnent lieu à des débats qui discutent des décisions, dont la prise n'incombe pas aux évaluateurs. Cité par EL ARAFI (Hassane), « Le management des dépenses de l'Etat : les exigences d'une gestion axée sur la performance », thèse pour le doctorat en droit public, université Med V Rabat Agdal, 2003-2004, pp.386-387.

² SCHWAB (Philippe), « L'évaluation au service du Parlement? », Revue leGes, La Société suisse d'évaluation, 2005/1, p.43.

³ Rapport de synthèse, « L'institutionnalisation de la fonction de l'évaluation dans les pays en transition démocratique », Semaine Marocaine de l'Evaluation, AME, 21 – 25, Rabat, octobre 2012, p.24.

présentées de façon biaisée, au pire tronquées et manipulées. A cela il faut ajouter le manque d'expertise indépendante qui peut être mise à la disposition des assemblées parlementaires (notamment en matière fiscale, budgétaire, évaluation des politiques publiques et analyse prospective) pour faire face au monopole dont dispose le ministère des Finances¹.

De ce qui précède, on peut dire que la réussite de la pratique évaluative dépend de la fiabilité des informations, et ceci pour ne pas tomber dans le piège de certaines expériences. D'ailleurs, l'exemple tunisien, on est le parfait exemple de cette nécessité.

A cet égard, le rapport annuel au titre de l'année 2009 établi par la Cour des comptes tunisienne n'a pas été objectif et neutre. Tout en adhérant au même discours officiel, la Cour a cautionné l'idée du « miracle économique tunisien » et le statut de la Tunisie comme « dragon économique de la région ». Or, la révolution sociale dite de "Jasmin" qui a secoué le régime de Zine el-Abidine Ben Ali a remis en cause ce rapport et a mis en exergue que ce discours était « purement politique, et par conséquent, la mesure du développement économique et social en Tunisie est fortement biaisée, car elle est basée sur une évaluation "sur mesure" des politiques publiques qui manque d'objectivité »².

Par conséquent, il est donc incontestable que le manque d'information et des contres expertises indépendantes brouille les enjeux économiques, politiques et sociaux et opprime l'action législative en matière d'évaluation des politiques publiques.

II- L'apport de la nouvelle LOF de 2015

Pour parachever la logique de cette nouvelle LOF 130.13 censée être basée sur les programmes budgétaires associés à des objectifs définis ainsi que des indicateurs chiffrés pour mesurer les résultats escomptés, les rédacteurs de ce projet ont estimé nécessaires que ces indicateurs fassent « l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations »³.

De surcroît, et concernant l'évaluation parlementaire, la LOF de 2015 a introduit la pratique des rapports ministériels de performance (RMP) qui seront consolidés par le ministère de l'Economie et des Finances dans un rapport annuel de performance (RAP)⁴ est transmis au Parlement avec le projet de loi de règlement (article 66). Ces rapports constitueront certainement des éléments d'informations efficaces pour aider à une évaluation effective des programmes budgétaires. Le RAP aidera certainement à contrôler et à évaluer les résultats obtenus

¹ HARAKAT (Mohamed), Les finances publiques à l'épreuve de la transparence et de la performance, El Maârif Al Jadida, Rabat, 2013, p.266.

² Mohamed Tlili HAMDJ, « La remise en cause du discours du « miracle économique » et la révolution sociale en Tunisie : s'agit-il d'un problème d'évaluation des politiques publiques ? », in 12^{ème} colloque international «évaluation des politiques publiques et du système de gouvernance au Maghreb», Rabat 25-26 janvier 2012. Cité par HARAKAT (Mohamed), « Malaises dans l'évaluation des politiques publiques et des systèmes de gouvernance au Maghreb : quelles leçons peut-on tirer du Printemps arabe ? », in Revue Marocaine d'Audit et de Développement, n° 33, 2012, p.12.

³ Selon l'article 39 alinéa 1 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (LOF de 2015).

⁴ Selon l'article 69 de la loi organique n° 130-13 relative à la loi de finances (LOF de 2015), l'obligation de l'élaboration d'un rapport annuel de performance (RAP) n'entrera en vigueur qu'à compter du 1^{er} janvier 2020.

par la justification des écarts entre les objectifs et les résultats, car l'évaluation des politiques publiques touche la double dimension, quantitative¹ et qualitative², des actions publiques.

Cependant, force est de constater que la première version du Projet de Loi Organique n° 130-13 relative à la Loi de Finances (PLOF) préparée par le gouvernement et comportant 79 articles, insistait beaucoup plus sur l'évaluation des programmes en précisant clairement dans son article 74 que : « Tous les trois ans, le dispositif lié à la réforme budgétaire notamment, le fonctionnement des programmes budgétaires, est évalué en vue de progresser dans la mise en place de programmes plus élargis ». Alors que la dernière version de la nouvelle LOF de 2015 votée ne comportait plus cet article.

III- Les conditions de réussite d'une évaluation parlementaire performante à la lumière des expériences étrangères

Compte tenu des difficultés auxquels se heurte la promotion de l'évaluation parlementaire au Maroc, son implantation est devenue un vrai défi à relever.

Les expériences étrangères ont permis de déduire que la mise en œuvre de ce projet exige le développement du volet organisationnel, sans oublier que pour légitimer cette évaluation, il est impératif que ses résultats pèsent sur les décisions et les choix budgétaires.

1 - Au niveau organisationnel

Pour renforcer la pratique de l'évaluation parlementaire au Maroc, notre réflexion va s'orienter vers : la création, d'abord, d'une structure dédiée spécialement à l'évaluation des politiques publiques (EPP) au sein du Parlement. Ensuite, et en cas des obstacles difficiles à surmonter, il devient nécessaire de mettre à la disposition des commissions de finances des pools d'expert.

1.1- La création d'une structure dédiée spécialement à l'évaluation des politiques publiques (EPP)

Le succès de l'évaluation parlementaire au Maroc demande de prime abord la création d'un comité spécialement dédié à cette tâche avec toutes les prérogatives nécessaires. Dans le même ordre d'idée, Bouabid, Larabi et Harakat ont proposé la création « d'une Unité Parlementaire d'Évaluation (UPE) au sein du Parlement chargée du pilotage des missions d'évaluation des politiques publiques »³.

Cette solution est déjà utilisée dans plusieurs pays développés. A titre d'illustration, on peut citer l'exemple français où les commissions de finances ont mis en place de nouveaux dispositifs d'évaluation sous la forme de la Mission d'Évaluation et du Contrôle (MEC) à l'Assemblée nationale et le Comité d'évaluation des

¹ Car elle mesure les effets de l'action publique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre, notamment à l'aide d'indicateurs de performance.

² Car elle porte un jugement sur la pertinence des objectifs et donc, éventuellement, peut conduire à en réviser le choix.

³ Proposition adaptée de l'étude : L'évaluation de l'action publique. Pistes pour un débat. Fondation Abderrahim Bouabid, Programme de recherche "Modernisation de l'action publique". Par Ali Bouabid, Larabi Jaïdi et Mohammed Harakat, septembre 2004. Cité par « Mémoire pour la constitutionnalisation de l'évaluation des politiques publiques au Maroc », Présenté à la Commission consultative chargée de la révision de la Constitution du Royaume du Maroc (Discours Royal du 9 mars 2011), Association Marocaine de l'Évaluation (AME), Rabat, 12 avril 2011, p.9.

politiques publiques au Sénat. Par ailleurs, la Mission d'Évaluation et du Contrôle (MEC)¹ a vu ses moyens renforcés par la LOLF de 2001², notamment par son article 57 qui consacre les prérogatives des commissions de finances en matière de contrôles sur pièce et sur place, de communication des documents administratifs et financiers et d'audition, par son article 58 concernant les demandes d'assistance adressées à la Cour des comptes ou encore par son article 59 qui permet aux présidents des commissions de saisir la juridiction compétente afin de faire cesser toute entrave dans la communication des documents.

Pour la composition de ce comité, il est préférable d'opter pour le pluralisme afin pouvoir mieux animer et piloter les travaux de l'évaluation. Ainsi, il est recommandé que la composition de cette structure ne soit pas restreinte seulement aux membres de la majorité et de l'opposition mais qu'elle soit ouverte aussi aux membres du Conseil Economique et Social, aux membres nommés par l'exécutif et à des spécialistes selon les domaines d'évaluation. La saisine de ce comité devrait être largement ouverte pour augmenter l'accessibilité, toutefois, dans la limite de « considérations pratiques »³. Ce comité pourra s'autosaisir mais également être saisi par le Parlement, l'exécutif, le Conseil Economique et Social, la Cour des comptes et les organisations syndicales.

Parmi les objectifs principaux de cette structure, et en plus de sa mission principale d'évaluation, on suggère qu'elle œuvre d'abord pour la promotion de la culture et des bonnes pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques, mais aussi d'être la garante des suites des rapports d'évaluation.

1.2- La nécessité de la mise à disposition des commissions de finances des pools d'expert

Le développement effectif de l'évaluation parlementaire implique la mise à la disposition des commissions des finances des moyens humains permettant une véritable évaluation des politiques publiques. En effet, la difficulté essentielle des parlementaires marocains concernant l'évaluation est que les assemblées ignorent encore la notion d'expertise notamment en comparaison non seulement avec des pays développés⁴ tels que le Royaume-Uni et les Etats-Unis, mais aussi des pays en développement à l'instar du Brésil et du Mexique.

La technicité de l'analyse et la complexité des documents et statistiques économiques et financiers imposent le développement d'une capacité d'expertise par le recours à des experts de haut niveau (universitaires, juristes, économistes, etc.).

¹ La MEC a permis de procéder depuis 1999 à une vingtaine d'évaluations portant sur des sujets très variés comme Le logement social, la politique autoroutière, Evolution des coûts budgétaires des demandes d'asile, Le financement et la gestion de l'eau, le recouvrement de l'impôt, La modernisation de la gestion des universités, ou encore le financement du ferroviaire. Voir MM. JEGO (Yves) ET DUMONT (Jean-Louis), « Rapport sur le suivi des préconisations de la Cour des comptes et de la Mission d'évaluation et de contrôle », Annexe 2 : Liste des thèmes d'enquête de la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC), Rapport d'Information de l'Assemblée Nationale, n° 2298 du 10 mai 2005, p. 75.

² La Loi organique française n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

³ En fonction de la qualité des projets évaluatifs, de la priorité établie en fonction des enjeux qualitatifs et quantitatifs des projets et surtout de la charge de travail.

⁴ La pratique de l'évaluation des politiques publiques en France n'a pas arrivé à un stade aussi poussé pour être pris comme exemple. Ainsi, il convient de se tourner vers d'autres expériences pour en tirer des enseignements et dont la Maroc pourrait opportunément s'inspirer.

Dans ce sens, on notera qu'au **Brésil**, un Département de recherche composé de 35 professionnels est à la disposition de la commission parlementaire du plan, du budget et de l'audit. La chambre basse du parlement dispose d'un bureau de conseil qui emploie 245 personnes, dont 190 sont des consultants spécialisés dans différents domaines des politiques publiques. La chambre haute, quant à elle, a également son service de soutien technique, composé de 308 consultants. De même, qu'au **Mexique**, la capacité de recherche et de conseil requise pour une analyse indépendante du budget a été renforcée depuis la fin des années 1990 avec la création en 1998, au sein de la chambre basse, d'un Centre d'Etude des Finances Publiques (CEFP). Ce centre complète un dispositif étendu comprenant le Service de recherche et d'analyse de la bibliothèque parlementaire et l'Institut de recherche législative de la chambre haute du parlement établi en 1985¹.

Concernant les pays développés, le recours à l'expertise est plus poussé. Dans le cas **britannique** par exemple, la commission parlementaire de contrôle des comptes publics, initialement chargée de l'examen de la régularité des comptes s'est, au cours des dernières années, essentiellement occupée d'évaluer les politiques publiques. Cette commission créée en 1861 se compose seulement de 15 membres nommés pour la durée de la législature. Ce nombre réduit est compensé par l'expertise apportée par le National Audit Office (N.A.O.). Cette instance travaillant en étroite symbiose avec la commission parlementaire, emploie presque 1000 personnes, sa mission principale « est de renforcer le contrôle parlementaire sur l'utilisation des fonds publics. (...) Le contrôle du N.A.O. porte sur l'économie, l'efficacité et l'efficience des départements ministériels et des organismes publics à travers les audits de performance, les examens spéciaux (courte étude analysant un dysfonctionnement particulier) et les évaluations de programmes »². Dans le cas de l'évaluation parlementaire aux **Etats-Unis**, on trouve que le Congrès américain dispose de plusieurs agences dotées de moyens techniques très développés et d'un personnel extrêmement qualifié tel que le Government Accountability Office (GAO), le Congressional Budget Office (CBO) et le Congressional Research Service (CRS). Ainsi, et à titre d'exemple, le GAO³, Créé en 1921, est un organisme d'audit, d'évaluation et d'investigation du Congrès des Etats-Unis en charge du contrôle des comptes publics, il a été conçu dès l'origine comme un instrument au service du Congrès, chargé de contrebalancer la montée en puissance de l'exécutif. Cet organe joue un rôle majeur dans la définition et le développement des normes et des techniques de contrôle et d'évaluation des finances publiques non seulement au niveau interne mais aussi au plan international. Sa mission d'évaluation de programme a été entérinée par le Congrès par les deux lois de 1970 et 1974⁴. Le GAO dispose d'un personnel nombreux et qualifié d'environ 7000 personnes

¹ SANTISO (Carlos), « Pour le meilleur ou pour le pire ? Le rôle du parlement dans le processus budgétaire des pays en développement », Revue Française de l'Administration Publique (RFAP), n°117, 2006, p.177.

² JACOB (Steve), « Approche comparative des politiques d'évaluation », Revue Pyramides n°1, 2000, p. 85-113.

³ Son chef, le contrôleur et auditeur général, est nommé pour quinze ans par le président des Etats-Unis.

⁴ En réalité, la mutation vers l'évaluation a déclenché en 1967 lorsque le Congrès demande au GAO d'apprécier l'efficacité des programmes de lutte contre la pauvreté. Le GAO rend ses conclusions en 1969 : elles établissent que certains programmes ont eu des résultats positifs, mais que leur gestion doit être améliorée, d'autres ont eu des résultats peu significatifs, compte tenu des moyens engagés ; d'autres enfin ont été totalement inefficaces. Cette étude de grande ampleur, par laquelle l'organe supérieur de contrôle des finances publiques examine la performance de programmes publics, n'hésitant pas à disqualifier certains d'entre eux, jugés inefficaces, consacre une avancée significative dans les méthodes et la portée des contrôles. Cité par LAMARQUE (Danièle), « Le système de

spécialisées dans différents domaines (droit, économie, comptabilité, sociologie, informatique, ...). D'ailleurs, Parmi ses bénéfices répertoriés suite aux différentes opérations de contrôles et d'évaluations, on peut citer « l'économie de 4,5 milliards obtenue grâce à des mesures plus efficaces de traitement et de dépôt des déchets nucléaires à haut risque, ou celle de 4,7 milliards due à un report des programmes d'achat de missiles »¹.

2- Au niveau de l'exploitation des résultats : une meilleure prise en compte des résultats de l'évaluation de la performance dans les choix budgétaires

Il est tout à fait logique de craindre que la mise en œuvre de l'évaluation parlementaire des politiques publiques ne se limite à une simple question de reporting. Or, le simple fait de « rendre compte » n'implique pas systématiquement l'amélioration de la gestion budgétaire. En effet, la logique de performance ne doit pas conduire à une simple obligation de « rendre compte de ses résultats ». Pour impliquer le Parlement, il faut non seulement que les rapports des évaluations ne se cantonnent seulement pas dans un rôle d'information, mais le plus important, c'est qu'ils puissent déboucher sur d'éventuelles conséquences pour le ou les responsables mis en causes, mais également qu'ils puissent avoir des incidences en termes d'orientations budgétaires.

De ce fait, il nous semble nécessaire de garantir que cette évaluation puisse avoir un impact sur la politique budgétaire en favorisant le suivi parlementaire de ces évaluations. De même, il est tout à fait possible de poser l'obligation que ces évaluations soient relayées par des missions d'information et de contrôle et éventuellement des propositions dans le cadre d'une procédure de révision des programmes. D'ailleurs, selon S.Trosa, « un programme devrait pouvoir être remis en cause, si ses résultats ne sont pas bons ou si ses objectifs ne sont pas atteints. La critique [de la budgétisation par programme] est venue de ce que, par le passé, les évaluations de programme les ont confortés plus qu'elles les ont mis en cause »².

La révision des programmes est donc un moment crucial de la logique de performance, elle doit être inhérente à l'évaluation des politiques publiques car c'est dans le cadre de celle-ci que les parlementaires puissent participer activement à la réforme budgétaire et être ainsi des acteurs influents de la modernisation de la gestion publique. A titre d'exemple, l'apport majeur du contrôle et d'évaluation du Congrès américain réalisé par le GAO est sans équivoque, à ce titre, en 2005, « le GAO fait état de 39,6 milliards de dollars d'économies obtenues dans la gestion des programmes fédéraux, à la suite de ses enquêtes, et de 1 400 bénéfices non financiers (adaptation des législations, améliorations dans la gestion) »³.

contrôle supérieur des finances publiques aux Etats-Unis : le GAO (Government Accountability Office) », Revue du Trésor, novembre 2006. Publié par la Revue REPERES, n° 14 / avril - juin 2007, p.32.

¹ LAMARQUE (Danièle), « Le système de contrôle supérieur des finances publiques aux Etats-Unis : le GAO (Government Accountability Office) », op.cit, p.33.

² TROSA (Sylvie), Le guide de la gestion par programmes. Vers une culture du résultat, Paris, édition d'Organisation, coll. « Service public », 2002, p. 172.

³ LAMARQUE (Danièle), « Le système de contrôle supérieur des finances publiques aux Etats-Unis : le GAO (Government Accountability Office) », op.cit, p.32.

Enfin de compte, on peut dire que pour institutionnaliser effectivement la pratique d'évaluation parlementaire au Maroc, beaucoup des efforts restent à entreprendre en matière d'élaboration de guides méthodologiques, des standards, des méthodes d'analyse scientifique, du changement des mentalités et surtout en matière de formation afin de préparer des futurs évaluateurs compétents capables d'aider à assurer le succès de ce chantier tant complexe.

n° 2001-692 du 1 août 2001 relative aux lois de finances.

L'intégration De La Finance Participative Au Maroc : Quel Role De Bank Al-Maghrib ?

MELLOUL Anass

Doctorant en Science Economique

Faculté de sciences juridiques et économiques de Salé

INTRODUCTION

La finance participative est devenue une partie intégrante du système financier mondial et parmi ses composantes les plus dynamiques au cours des dernières décennies. A la suite de la crise financière mondiale, nombre de chercheurs ont prouvé le rôle de la finance participative dans la stabilité du système financier mondial et les solutions qu'elle peut apporter pour sauver le monde des crises économiques et le protéger contre les récessions répétitives.

En effet, l'industrie financière participative a été dans une situation relativement forte en faisant affirmation d'une résistance relative face la crise financière mondiale (Maher et Dridi, 2010). Les caractéristiques intrinsèques de la finance participative ont le potentiel de servir de base à surmonter plusieurs défis qui sont apparus dans le système financier classique au cours de la crise actuelle.

La finance participative tire sa principale force de ses caractéristiques essentielles. En premier lieu, les transactions financières participatives doivent être accompagnées d'une activité économique réelle et productive sous-jacente générant de la richesse et des revenus légaux. Cela établit un lien étroit entre les opérations financières et les flux de production, et réduit l'exposition du système financier participatif aux risques liés à un endettement excessif. En conséquence, les actifs financiers participatifs devraient progresser en tandem avec la croissance de l'activité économique sous-jacente (Zeti, 2010).

Le système économique participatif s'articule sur plusieurs fondements inspirés de la vision générale de l'économie qu'à l'islâm. Parmi les particularités de la législation participative, le fait que l'économie soit une organisation liée à la croyance et aux bonnes qualités des fidèles. Dans la conception participative de l'économie, les principes moraux ont non seulement une valeur en soi mais encore une influence sur l'efficacité du système économique et social, du fait qu'ils entraînent une allocation optimale des ressources. « L'islam privilège l'intérêt social à celui individuel dans les limites et contraintes morales »¹.

¹ Omar EL KETTANI Les fondements de l'économie islamique : doctrine, sources, structures, Ecole Mohamadia des ingénieurs, séminaire du 16 janvier 2009.

Né dans les années 70, la finance participative a été développée dans les pays producteurs de pétrole. Elle est aujourd'hui très concentrée dans le golfe Persique et l'Asie du Sud-Est. Récemment, ses produits ont été exportés aux États-Unis et en Europe en raison de la forte augmentation des prix du pétrole au cours des dernières années. En effet, l'excès de liquidité des pays du Golfe ont afflué vers les principaux centres financiers du monde. En Europe, le Royaume-Uni a été le pionnier en matière de commercialisation des produits de la finance participative (Ernst and Young, 2010)¹.

PREMIER CHAPITRE : PRINCIPES ET FONDAMENTS DE LA FINANCE PARTICIPATIVE

La finance participative est relativement jeune, mais il s'agit d'un domaine de la finance qui s'est rapidement développé ces derniers temps. Si le concept est aussi ancien que la religion elle-même, l'industrie bancaire et d'investissements conformes à la Shari'a telle qu'on la connaît aujourd'hui n'a réellement décollé que dans les années soixante.

Par ailleurs, la première banque participative n'a été créée qu'en 1963 à Mit Ghamr en Egypte par Ahmed Al Naggar (Karich, 2002 ; IFSB et al. 2007 ; Martens, 2001). Cette banque prospère jusqu'en 1967, date à laquelle on ne compte pas moins de neuf succursales dans le pays.

Il faut attendre le début des années 70 pour assister au véritable tournant de la finance participative. En effet, la création de la Banque Participative de Développement (BID) en 1975 marque le véritable lancement du financement conforme à la Charia (loi participative).

1.1. La prohibition de l'intérêt (prohibition du riba)

« Ô croyants, ne pratiquez pas le riba qui va multipliant le double en double, mais craignez Dieu pour réussir dans le droit chemin »². Lorsqu'elle prévoit ainsi la prohibition du riba, la Charia met en œuvre une interdiction relativement large, dans la mesure où le riba correspond à deux notions distinctes : l'usure et le taux d'intérêt³. C'est donc toute perception d'intérêt qui est écartée ici : les opérations financières ne doivent en aucun cas comporter une rémunération fixe ou préalable.

En conséquence, le prêt ne peut pas être pratiqué par les banques participatives comme le font les banques « traditionnelles ». En revanche, et c'est à souligner, la finance participative ne blâme pas la recherche du profit.

¹ Ernst and Young : « 1100 milliards \$ d'actifs financiers islamiques d'ici 2012 », 2010.

² Verset 130 de la sourate (chapitre) III du Coran. Concernant également le riba dans le Coran, M. Ruimy, La finance islamique : Arnaud Franel éditions, 2008, p. 15.

³ Cette distinction tend néanmoins à se réduire du fait de limitations légales récentes au champ d'application de l'usure en droit français, J. Lasserre Capdeville, Le prêt usuraire : Revue Lamy droit des affaires 2008, n° 10, p. 58.

L'Islam reconnaît en effet la propriété individuelle et le gain, du moment, bien entendu, que son acquisition et sa réalisation se font en conformité avec ses préceptes¹.

Il crée une séparation entre l'économie réelle et le secteur financier, et permet l'inflation de la dette par rapport à la production réelle.

1.2. La prohibition du Gharar

Le Gharar se rapporte à toute transaction caractérisée par une ignorance sur l'objet du contrat. L'Islam prohibe toute spéculation, pari sur l'avenir et interdit les transactions faisant intervenir les incertitudes extrêmes. Le Gharar coïncide avec les situations suivantes :

- La vente porte sur une marchandise qui n'est pas déterminée de façon précise.
- La transaction est conclue sans que le prix de la marchandise ne soit fixé de façon claire.
- La transaction porte sur une marchandise déterminée que le vendeur ne possède pas encore.
- Le transfert de propriété est conditionné à un évènement hasardeux.

En effet, le gharar c'est un risque de perte que l'on retrouve dans la vente de biens dont l'existence ou les caractéristiques ne sont pas certaines du fait d'un risque rendant, du coup, la transaction de nature spéculative. Sont donc ici concernés, notamment, les échanges de marchandises que le vendeur n'est pas encore en état de livrer. On ne peut ainsi vendre ce que l'on ne possède pas. Il en va de même pour les contrats dépendant d'un évènement imprévisible.

1.3. La prohibition de la spéculation (prohibition du Maysir)

La spéculation est interdite par le droit participatif. Cette interdiction se rapproche de celle du gharar dans ses conséquences. Ainsi, les contrats passés ne doivent pas contenir d'éléments d'incertitude ou de spéculation. A titre d'exemple, des opérations de type swaps² ou futures³, qui sont spéculatives par nature, ne sont pas possibles en matière de finance participative. Cette dernière exige toujours un lien avec l'économie réelle.

1.4. Le principe de partage des profits et des pertes (3P)

La finance participative est qualifiée de participative dans le sens où elle a mis en place un système basé sur le partage des pertes et des profits. En pratique, la banque en tant qu'un investisseur financier doit confier ses fonds à un entrepreneur avec lequel il partagera les bénéfices en fonction de la performance de l'actif sous-jacent.

¹ F. Bourabiat et A. Patel, La finance islamique : convergences éthiques et pratiques pour l'accession à la propriété et les investissements responsables : in La finance islamique à la française, p. 233. 15 M. Ruimy, p. 22.

² Un swap désigne un contrat par lequel les parties conviennent de s'échanger des actifs ou des flux d'intérêts liés à une opération sous-jacente, selon un échéancier déterminé. Il s'agit de contrats à terme négocié de gré à gré

³ Les futures sont des produits dérivés qui permettent d'anticiper l'évolution à terme de différents produits financiers (indices boursiers, taux d'intérêts, etc.) ou des cours de matières premières (métaux précieux, énergie, etc.).

Selon les règles de la Charia, nul ne peut prétendre à une quelconque rémunération sans supporter une partie du risque afférent à l'investissement. La Charia prévoit ainsi un partage équitable des gains et des risques entre l'investisseur (le prêteur) et l'entrepreneur (l'emprunteur) quelle que soit la forme de financement utilisée. Par conséquent, dans la finance participative, la banque n'est pas qu'un simple pourvoyeur de fonds intéressé uniquement par les garanties offertes par l'emprunteur, mais un authentique partenaire de ce dernier.

La banque est tenue également de partager toute perte éventuelle, à l'exception des fautes professionnelles qui sont supportées seulement par l'entrepreneur.

1.5. L'adossement à un actif tangible « Asset Backing »

Toute transaction financière participative doit être obligatoirement adossée à un actif tangible réel et matériel et surtout détenu. Ce principe de « Asset Backing » permet de renforcer la stabilité économique et la maîtrise des risques.

Le principe de la tangibilité des actifs est également une manière d'inciter les investisseurs à s'engager dans l'économie réelle, et d'empêcher la déconnexion observée entre les marchés financiers et l'économie réelle. Ceci permet de promouvoir la justice sociale et l'équité ainsi que la liberté d'entreprendre.

1.6. L'interdiction des activités illicites

La finance participative est considérée comme une finance d'éthique et responsable. Il en résulte l'interdiction de financer toutes les activités et tous les produits qui sont contraires à la morale participative et la loi participative « Charia » : alcool, drogues, tabac, armement... ainsi que les produits de consommation interdits par les textes de l'islam (viandes de porc et dérivées).

DEUXIEME CHAPITRE : LES INSTRUMENTS FINANCIERS PARTICIPATIVES

La finance participative utilise un certain nombre de moyens de financement spécifiques, dont les plus connues sont la Mourabaha, la Moudaraba, la Moucharaka et l'ijara. Ces contrats financiers participatifs ont pour caractéristique d'être l'expression variée des principes précités. Conformément aux règles de l'islâm, les produits financiers participatifs sont basés sur des contrats spécifiques. Ces contrats ne peuvent pas créer de dette, ni impliquer le paiement d'intérêts. Ils sont tenus d'assurer le partage des risques et des responsabilités entre les parties prenantes (Faleel, 2012).

D'ailleurs, un contrat participative doit disposer d'un objet précis qui est légitime, et doit avoir une valeur réelle pour éviter des incertitudes. De son côté, l'actif décrit doit répondre à plusieurs conditions. D'abord, le contrat doit également exister lorsque le contrat est en cours de création. Ensuite, il doit être la propriété du

vendeur (d'où l'interdiction des ventes à découvert). Enfin, le contrat doit être livrable. La légitimité des contrats est décidée par un comité qui s'appelle *Charia Board*¹.

Voici les principaux instruments de la finance participative :

2.1. Le contrat Mourabaha² :

C'est une méthode de financement très populaire. C'est en effet l'un des instruments financiers les plus utilisés par les institutions financières participatives. Il s'agit en général d'un financement à court terme. Concrètement, le client va demander à sa banque de bien vouloir financer l'achat d'un bien déterminé. Celui-ci, qui peut être un bien meuble ou immeuble, doit être bien évidemment conforme aux prescriptions de la Charia.

La banque l'achètera alors à un fournisseur, pour un prix déterminé, et le revendra au client à un prix plus élevé. Le montant de ce second paiement aura été fixé au préalable par les parties. Si un délai de paiement est prévu, le montant de ce dernier ne pourra pas varier au cours de ce délai. Ainsi, on le voit, la différence entre les deux prix va correspondre, en fait, aux intérêts, commissions et frais qu'une banque non-participative percevrait.

2.2. Le contrat Moudaraba :

C'est une technique de financement participatif que l'on pourrait résumer comme une association du capital et du travail en vue de partager les bénéfices réalisés. Concrètement, il s'agit du contrat en vertu duquel une partie, l'investisseur ou *rab el mal*, remet un capital à un autre protagoniste, le gestionnaire ou le *moudarib*, à charge pour lui de le gérer moyennant une rémunération déterminée.

La nécessité de partager le capital du *rab al mal* et le savoir-faire du *moudarib*, qui sera généralement un établissement bancaire. Les bénéfices accumulés sont partagés entre les deux parties prenantes, selon une répartition convenue à l'avance, après que l'investisseur a recouvré son capital et que les frais de gestion de l'entrepreneur ont été acquittés.

En cas de perte, l'investisseur va en assumer l'intégralité. L'entrepreneur, quant à lui, perdra sa rémunération. Ainsi, les deux parties partagent les risques de l'affaire en ce sens que tant les profits de l'investisseur que la rémunération du *moudarib* dépendent du résultat de la gestion du capital.

2.3. Le contrat Moucharaka :

C'est un partenariat d'investissement qui met en relation la banque et le client. Les deux parties apportent des capitaux en vue de démarrer un projet productif. Les conditions de partage des profits sont prédéfinies par

¹ C'est une sorte d'organe collégial composé de juristes dont le rôle consiste à veiller sur la conformité des transactions aux principes juridico-éthiques de l'Islam.

² M. Ruimy, op. cit., p. 109.

consentement mutuel dans le contrat. Les modalités de répartition des bénéfices réalisés est au prorata. Les pertes éventuelles sont partagées en fonction du montant investi.

La banque agit ainsi comme investisseur passif, car l'affaire est gérée par le client seul. La relation qui se crée de la sorte entre la banque et le client n'est donc pas fondée sur un rapport de créancier à débiteur, mais sur un rapport de partenariat¹.

2.4. Le contrat Ijara² :

C'est le contrat par lequel une banque achète un bien et le loue à un entrepreneur contre un loyer. Il est à préciser que la durée de la location comme les montants des loyers sont fixés à l'avance. L'Ijara finance généralement les investissements mobiliers et immobiliers et ce à moyen ou à long terme.

Ce contrat de bail peut se présenter sous plusieurs formes, et notamment sous celle d'une location financière avec option d'achat (ijara Mountahia bil tamalik). Dans ce dernier cas, cette technique de financement se rapproche considérablement du crédit. Des particularités peuvent néanmoins encore être relevées.

En effet, outre le caractère licite de l'actif, la Charia impose que dans les cas d'un retard de paiement des loyers par le locataire, le bailleur ne peut pas lui imposer une pénalité de retard du fait de l'interdiction de tout gain additionnel assimilé à l'usure. Ainsi, le retard de paiement ne peut être sanctionné que par une exigibilité anticipée mettant fin au contrat d'ijara.

Troisième Chapitre : Diagnostic De La Finance Participative Au Maroc : Réglementation Et Role De Bank Al-Maghrib

3.1. Evolution et perspectives de la finance participative dans le contexte Marocain

La commercialisation des produits financiers participatives ou sous leur appellation officielle « alternatifs » est très récente. En effet, dans la perspective de développer la Finance Participative, la Banque Centrale a commencé par adhérer, en 2006, à l'International Financial Services Board (IFSB). De plus, en septembre 2007, Bank Al Maghrib, a publié la première directive relative aux produits alternatifs (RN 33/G/2007). Cette directive traite des produits Ijara, Moucharaka et Mourabaha³.

Actuellement, la loi n° 103.12 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés, pose dans son troisième titre (Champ d'application, Instances de conformité, Dispositions diverses), le cadre réglementaire pour la création, le fonctionnement et les activités de banques participatives et définit les points concernant le domaine d'application, les dépôts et les produits commercialisés par les banques participatives. Elle indique par ailleurs la

¹ F. Nammour, *Activité bancaire islamique : l'expérience libanaise* : RD banc. Fin. 2005, n° 6, p. 40.

² M. Ruimy, *op. cit.*, p. 104.

³ CDVM : La finance islamique 2011.

mise en place d'un comité d'audit chargé, entre autres, d'identifier et de prévenir les risques de non-conformité de leurs opérations aux avis du Conseil Supérieur des Oulémas.

Selon la nouvelle législation, les banques participatives au Maroc seront appelées comme en Turquie « banques participatives ». La question du contrôle et de la supervision des institutions nouvellement créées sera confiée au Conseil supérieur des oulémas. Sur 395 membres que compte la Chambre des représentants, 161 ont voté en faveur du projet et aucun n'a voté contre, l'opposition ayant opté pour l'abstention. La publication prochaine de la nouvelle loi au Bulletin officiel va permettre de la rendre enfin effective.

En effet, la question majeure que se posent les spécialistes est de savoir quelle sera la part de marché gagnée par les banques participatives. Sur un marché concurrentiel dominé par les banques conventionnelles, Standard & Poor's estime que le secteur financier participative devrait représenter d'ici à deux années près de 5 % du marché national, soit près de 7 milliards d'euros. Par ailleurs, de nombreux sondages montrent que plus de la moitié des Marocains est intéressée par cette nouvelle forme de finance¹.

Avec un taux de bancarisation de 56 %, le royaume dispose d'une réserve de croissance considérable. Ces raisons suscitent l'intérêt pour ce nouveau marché de nombreuses banques de la région du Golfe telles que la Banque d'investissement du Koweït, la Banque nationale du Qatar ou encore Al Barak Bank du Bahreïn. Du côté des banques marocaines, la Banque centrale populaire du Maroc (BCP) et la Banque marocaine du commerce extérieur (BMCE) se préparent depuis plusieurs mois à créer des structures spécialisées.

3.2. Gouvernance et cadre réglementaire de la finance participative au Maroc : Le rôle de la banque centrale « Bank AL-Maghrib »

La nouvelle loi définit le statut des banques participatives et précise les produits qui pourront être commercialisés. Elle dote ce nouvel écosystème d'organes de contrôle et de régulation. Le Conseil supérieur des oulémas sera chargé de veiller à la conformité charia des produits proposés, alors qu'un fonds de garantie distinct de celui des banques conventionnelles sera créé. Ce fonds de garantie permettra d'indemniser les déposants en cas de défaut de la banque et d'accorder des concours exceptionnels à une banque rencontrant des difficultés².

L'objectif de la nouvelle législation est de favoriser l'essor de la finance participative au Maroc, afin d'attirer les capitaux étrangers en provenance du Golfe et de répondre à une forte demande marocaine tout en permettant

¹ Finance islamique au Maroc : la loi enfin votée -Rédigé par Ezzedine Ghlamallah.

² Finance islamique au Maroc : feu vert du législateur par Ezzedine Ghlamallah.

d'accroître le taux de bancarisation de la population, en développant le hub financier régional Casablanca Finance City.

Les règles de gouvernance apparaissent, comme un moyen de réguler certains comportements notamment en encadrant strictement les opérations auxquelles un dirigeant et/ou un actionnaire de la banque pourraient être directement ou indirectement intéressés.

En conséquence, si de telles conventions devaient être conclues à des conditions différentes de celles du marché au détriment de la banque (par exemple un prêt accordé à un proche d'un dirigeant à des conditions défavorables pour la banque), la banque pourrait subir de graves difficultés si de telles opérations venaient à se multiplier surtout en cas de défaillance de l'emprunteur. Les procédures de contrôle interne et les règles de transparence revêtent à cet égard une importance particulière dans une gestion rigoureuse du secteur bancaire.

Ce rappel de l'importance des règles de gouvernance dans le secteur bancaire classique est essentiel pour mieux comprendre le fait que les exigences et les attentes en matière de gouvernance soient renforcées dans une matière nouvelle, teintée de principes moraux et religieux, dont la légitimité et la crédibilité reposent principalement sur la confiance du public.

Les banques alternatives sont soumises en tant que banques aux mêmes risques que les acteurs du secteur bancaire classique. Néanmoins, en tant que banques participatives, elles doivent en plus respecter des principes religieux participatifs ainsi que des recommandations d'ordre éthique et moral prévues par la Charia.

Le particularisme des règles de gouvernance applicables aux banques participatives tient également aux exigences de la loi participative auxquelles elles doivent se soumettre. Concrètement les prescriptions et les encadrements de la Charia se traduiront par la nécessité pour les banques participatives de se conformer aussi bien dans leur fonctionnement interne que dans la réalisation de leurs opérations et montages financiers aux préceptes de la Charia, sous la supervision d'un comité de conformité à la Charia et sous la responsabilité ultime du conseil d'administration ou du directoire de la banque.

Dans le contexte Marocain, les banques participatives doivent être encadrées par des règles prudentielles. Certains mécanismes doivent être créés contre les risques et d'autres doivent être prévus permettant aux fonds de garantie pour les deux types de banques, prévus dans la loi, d'intervenir dans les fonds de restructuration en cas de crise systémique. Par ailleurs, pour favoriser l'application effective du projet de loi, *le Conseil économique, social et environnemental* recommande la mise en place d'un régime fiscal qui respecte le principe fondamental de neutralité fiscale entre les deux parties ainsi que la mise en place d'un référentiel comptable et d'audit financier adapté aux banques participatives et en adéquation avec les standards qui seront adoptés par Bank Al Maghrib en matière d'information financière et de reporting.

En effet, le CESE préconise de clarifier le rôle et les prérogatives du *Conseil Supérieur des Oulémas* et de son mode d'intervention dans le sens d'une approche clairement définie de partage des rôles entre le Conseil Supérieur et Bank Al Maghrib. Il accorde ainsi au conseil des oulémas l'exclusivité d'émission des avis de conformité par rapports aux produits participatifs. La Banque centrale devrait quant à elle jouer un rôle de régulateur tout en assurant l'intégration de cette nouvelle branche dans le secteur et assurer sa promotion.

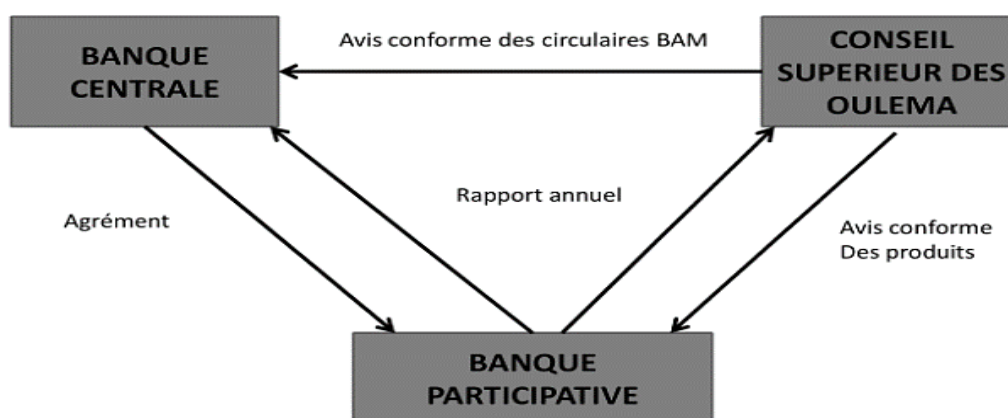
• Rôle de Bank Al Maghrib

L'analyse de la situation du secteur financier et l'évaluation des risques systémiques. Par ailleurs, la loi bancaire prévoit l'introduction de nouvelles règles de gouvernance du secteur bancaire et de résolution des difficultés des établissements de crédit ainsi que de nouvelles règles relatives à la gestion du système de garantie des dépôts que ça soit pour les banques conventionnelles ou participatives.

L'obligation d'obtenir l'avis de conformité du Conseil Supérieur des Oulémas avant l'adoption et *la publication par Bank AL Maghrib de circulaires et règles spécifiques aux banques participatives* et régissant les produits et services participatifs et activités y afférentes ainsi que celles relatives à *la gestion du fonds de garantie des dépôts dédié à cette catégorie de banques*.

Dans le cadre réglementaire, la loi n°103-12 renvoi à l'élaboration et à l'adoption par *Bank Al Maghrib d'une série de circulaires spécifiques régissant le fonctionnement des banques participatives* et détaillant les exigences opérationnelles, fonctionnelles et organisationnelles propres à ce type d'activité, en matière de *règles prudentielles, de standards comptables et d'audit financier, de communication et de reporting, et d'indicateurs de suivi de la conformité*.

Figure 1 : Gouvernance des Banques participatives au Maroc



Source : Par Abderrafi EL MAATAOUI – Expert-Comptable diplômé. Certifié CSAA

Avec l'appui du comité Charia et du comité des établissements de crédit, la banque centrale conserve des droits larges de réglementation et de contrôle. Ainsi, la banque centrale détient deux prérogatives majeures, outre les pouvoirs généraux applicables à toutes les banques :

- La banque centrale dispose après avis conforme du Conseil supérieur des Oulémas et après avis du comité des établissements de crédit, du pouvoir exclusif d'agrément des banques participatives.
- La banque centrale dispose du pouvoir de délivrance de l'accord préalable de commercialisation des produits participatifs par les banques conventionnelles, les établissements de paiement, les associations de micro-crédit, les banques offshores, la Caisse Centrale de Garantie, et la Caisse de Dépôt et de Gestion.
- La mise en place d'un référentiel comptable et d'audit financier adapté aux banques participatives en adéquation avec les standards qui seront adoptés par Bank Al Maghrib à cet effet en matière d'information financière et de reporting.

Il faut signaler que, Bank Al Maghrib a finalisé une circulaire se rapportant aux dossiers d'agrément des établissements souhaitant se lancer sur le créneau, il procède ainsi afin d'être en mesure d'examiner en même temps l'ensemble des demandes formulées actuellement et de délivrer plusieurs agréments en une fois. La décision définitive d'octroi des agréments reviendra au *comité des établissements de crédit, présidé par le wali de BAM* et où est représenté le ministère des finances entre autres, qui dispose d'un délai réglementaire de 4 mois pour se prononcer.

La banque centrale devrait faire paraître un ensemble de circulaires d'application pour compléter le cadre réglementaire. Ces textes actuellement en discussion avec le comité Charia pour la finance participative, rattaché au Conseil supérieur des oulémas, se rapportent aux contrats de finance participative, aux dépôts de garantie et d'investissement, aux comités Charia internes des établissements¹...

● Quelques recommandations en vue d'une meilleure gouvernance des banques participatives

L'identification de façon claire l'objet des avis de conformité émis par le Conseil Supérieur des Oulémas, lequel consiste à émettre des avis par rapport à la conformité de la Charia en ce qui concerne « les produits et champs d'activité » et non pas sur les institutions financières.

La clarification du champ d'intervention du Conseil Supérieur des Oulémas, en précisant que les responsabilités de suivi et de contrôle de conformité aux avis émis par le Conseil Supérieur des Oulémas sont à la charge du régulateur de marché bancaire Marocain à savoir Bank Al Maghrib.

¹ lavieeco.com/news/économie/Bank-al-Maghrib

La nécessité immédiate d'avoir, dès l'entrée en vigueur de la nouvelle loi, des indispensables circulaires de Bank Al Maghrib relatives aux banques participatives, aux produits et services de type participatif et aux autres activités y afférentes.

L'adoption d'une approche graduelle et cohérente de déploiement visant à développer le secteur de la banque participative tout en garantissant une gestion rigoureuse des risques associés à ce type de banques ainsi que leurs impacts sur la stabilité du système financier dans sa globalité.

CONCLUSION

Aujourd'hui, le Maroc a instauré un cadre législatif unifié introduisant les banques participatives, et la mise en place de nouveaux fondements bancaires reposant sur les principes de partage des gains et des pertes « 3P », en faisant appel exclusivement au Conseil Supérieur des Oulémas pour donner ses avis de conformité.

En effet, la réglementation Marocain va dans le sens d'une approche hybride. Cette approche prévoit, d'une part, la mise en place un comité charia de la finance alternative, sorte de Charia Board national central, gouverné au sein du Conseil supérieur des Oulémas. Et d'autre part, la mise en place, au sein de chaque banque participative, de fonctions internes de conformité. De plus que, La banque centrale conserve des droits larges de réglementation et de contrôle.

Les Procédures Consultatives, Source De Transparence Administrative

Rachid Bouanani

Doctorant à l'université Mohammed V de Rabat

FSJES de salé

Les procédures consultatives sont destinées à éclairer l'administration sur les mesures à prendre. Elles sont diligentées, non pas auprès du public en général comme les enquêtes publiques, mais auprès d'organismes spécialement désignés¹.

C'est au Doyen Hauriou qu'on doit l'expression « administration consultative ». D'après lui on devrait distinguer trois modes d'administration : l'administration exécutive, l'administration délibérante et l'administration consultative. Cette dernière serait « celle où un conseil délibère sur une décision à prendre mais sans pouvoir exprimer autre chose qu'un avis² ».

A l'origine, comme on le voit, l'administration consultative semble être intimement liée à une administration autoritaire. Car celui qui agit seul entend cependant, au préalable, se préoccuper de l'opinion des spécialistes ou des administrés, quitte ensuite à trancher leurs oppositions. Mais l'apparition des régimes démocratiques n'a pas, pour autant, entrainer la disparition des organismes consultatifs³. Au contraire, on assiste à une prolifération sans cesse de ses structures⁴.

La consultation peut être définie comme l'expression juridique d'opinions émises individuellement ou collégialement à l'égard d'une autorité administrative, seule habilitée à prendre l'acte de décision à propos duquel intervient la consultation⁵.

Certes la consultation répond à plusieurs fins différentes. Il y a la consultation-information, la consultation-protection des droits, la consultation-procédure contradictoire, la consultation-expertise, la consultation-enquête, la consultation-coordination...⁶. Mais, il faut cependant dire que derrière une procédure qui permet la coordination entre structures administratives⁷ et parfois va jusqu'à la cogestion avec les administrés⁸, le souci est là aussi celui

¹ G.Vedel & P.Delvolvé, Le système français de protection des administrés contre l'administration, Sirey, 1991, p.133.

² A.Heilbronner & R.Drago, L'administration consultative en France, RISA, Mars 1959, p.57.

³ A.Heilbronner & R.Drago, L'administration consultative en France, RISA, Mars 1959, p.57.

⁴ عبد القادر باينة، الهيئات الاستشارية بالمغرب، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 1991، ص1.

⁵ M. El yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, REMALD n°37, 2001, p.39.

⁶ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, 2001, p.39.

⁷ C. Goyard. La coordination et la consultation dans l'administration publique en France, RIDC, 1974, p.747.

⁸ J.P. Ferrier, la participation des administrés aux décisions de l'administration, RDP, 1974, p.684.

d'une meilleure information de l'administration. Cette qualité de l'information est à base de connaissances techniques¹ et de connaissances pratiques².

La construction de ce nouveau modèle a permis la promotion de la consultation au rang de source de transparence administrative (I), mais force est de constater qu'en droit marocain la portée de la consultation n'est que limitée (II), ce qui favorise la persistance du secret administratif.

I- La consultation source de transparence administrative

La consultation est généralement une source de transparence administrative dans la mesure où elle constitue un facteur de débureaucratization de l'administration (A). Elle est également un remède à la sous information (B).

A- La consultation facteur de débureaucratization

L'étude de la débureaucratization de l'administration, écrit le professeur Jean Jacques Chevallier, « amenait à envisager la possibilité de briser le carcan bureaucratique par la mise en place d'un système de relations internes et externes plus souple, plus ouvert et plus tolérant ³ ».

L'adoption de la procédure consultative en droit marocain marque une rupture avec le modèle traditionnel de relations de l'administration, à base de distanciation et d'autorité, qui est de moins en moins bien supporté par le public et sa légitimité tend à être remise en cause. Les administrés n'acceptent plus d'être livrés, sans défense ni recours, au caprice de l'arbitraire d'une administration omnipotente, maîtresse absolue de ses faits et gestes et libre de modeler à sa guise ses prestations ; Prenant le service publique au mot, ils aspirent à être entendus, exigent d'être satisfaits et s'irritent des lenteurs, des insuffisances et des carences administratives.

En France, le réformisme administratif a été assorti de la production d'un ensemble de figures nouvelles de l'administré, qui se sont succédé au fil des trains de réforme ; dans les années soixante, celle de l'administré-acteur, doté d'un pouvoir d'intervention dans la marche des services d'où le thème de la participation; dans les années soixante dix, celle de l'administré-partenaire, capable de se poser en interlocuteur des services d'où le thème de la transparence ; dans les années quatre-vingt, celle de l'administré client, dont les services publics sont tenus de satisfaire les aspirations d'où le thème de la qualité. Aujourd'hui, La procédure consultative se présente comme l'un des traits marquants du droit administratif marocain. La multiplication des comités et conseils et l'exigence d'avis ont pris un développement au point où chaque cellule décisionnelle s'entoure d'un nombre sans cesse croissant de commissions scientifiques ou techniques.

L'extension de la procédure consultative est le fruit des trains de réformes engagés à partir de 1998. En effet, Afin de réhabiliter la confiance du citoyen dans l'administration, Le gouvernement d'alternance a procédé à l'adoption du « pacte de bonne gestion », Il est y est précisé notamment que le gouvernement s'emploiera à

¹ M.Waline, note sous CE 24 mai 1957, Chougny, RDP, 1958, p.292.

² Y Weber, L'administration consultative, LGDJ 1968, p.259.

³ J. Chevallier, La communication administration-administrés, édition PUF, 1983, p.10.

populariser les vertus du dialogue et de concertation et à mobiliser les hommes et les femmes de notre administration autour des objectifs auxquels se consacre le service qui les emploie et qui fondent par la même leur propre utilité sociale. L'accroissement des besoins essentiels de la population et leur diversification exigent de l'administration qu'elle soit diligente et transparente. Il faut signaler que l'origine de cette prise de conscience de l'impératif de la réforme administrative est le discours Royal au parlement en date du 13 octobre 1995. Lors de ce discours, Le Roi a porté à la connaissance, des parlementaires et du public, les grandes conclusions de l'expertise réalisée par la Banque Mondiale, sur l'état de l'administration Marocaine.

Le souverain est allé jusqu'à prévenir le spectre d'un arrêt cardiaque de l'ensemble de l'appareil de l'état si les choses ne bougent pas.

L'effort de débureaucratisation de l'administration prend forme par la recherche de l'adhésion des citoyens à l'action administrative (1), ainsi que l'amélioration de la qualité des décisions administratives (2).

1- Recherche de l'adhésion des citoyens à l'action administrative

La procédure consultative permet l'institution de liens organiques entre l'administration et les représentants des différents groupes sociaux qui ont la possibilité de se faire entendre et de participer activement à l'élaboration de la décision¹.

Le législateur marocain a élargi le domaine d'intervention des organismes consultatifs (b), ainsi que leur composition (a).

a- L'élargissement de la composition des organismes consultatifs

La volonté de l'Administration de s'ouvrir sur son environnement se heurte au problème majeur du choix de ses interlocuteurs. Cette difficulté est atténuée par le recours à des interlocuteurs représentatifs de la population dont la désignation obéit à des règles et des critères variables avec les systèmes administratifs.

Lorsqu'elle joue convenablement son rôle, la représentation des intérêts réalise ce que la consultation cherche toujours, c'est-à-dire la proximité et le rapprochement psychologique entre les autorités administratives et les citoyens².

Les représentants des intérêts privés, politiques, syndicaux, religieux, économiques, culturels et professionnels, par le truchement de la consultation informent utilement l'Administration des souhaits et des préoccupations de leurs mandants.

Le plus souvent les organismes consultatifs sont composés à la fois des représentants de l'administration et des représentants des intéressés.

C'est le cas du Conseil national de la comptabilité³ qui est présidé par le chef du gouvernement et comprend parmi ses membres outre les représentants des départements ministériels concernés sept experts

¹ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain op.cit, 2001, p.39.

² A. El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, Imprimerie Dar Al-Qalam, Rabat, 2011, p.156.

³ Décret n°2-88-19 du 16-11-1989, B.O du 06-12-1989.

comptables exerçant la profession à titre libérale. De sa part, le Conseil national du commerce extérieur¹, qui compte parmi ses membres vingt représentants parmi les opérateurs économiques et les associations professionnelles concernées.

Le Conseil supérieur de la culture², compte vingt personnalités hors du corps administratif. La composition du Conseil supérieur de la mutualité³ est enrichie par la représentation des travailleurs, employeurs, ordre des médecins, ordre des sages femmes, ordre des chirurgiens dentistes ainsi qu'un magistrat de la chambre administrative de la cours de cassation.

Dans le souci de mise en œuvre réel de la débureaucratization, le législateur marocain impose à l'administration de consulter directement les administrés concernés au sein même des organismes de consultations, avant le prononcé ou l'exécution de toute décision, c'est le cas de la traduction des fonctionnaires ou employés devant les conseils de disciplines.

Le droit marocain a également permis l'élargissement du domaine d'intervention des organismes consultatifs.

b-Elargissement du domaine d'intervention des organismes consultatifs.

Une lecture transversale des textes de création des organismes consultatifs fait apparaître qu'ils couvrent presque tous les champs de la vie de société. Il s'agit entre autres, des Conseils et instances à caractère religieux⁴, Conseils et instances à caractère administratif⁵, Conseils et instances à caractère économique⁶, Conseils et instances à caractère social⁷, des Conseils et instances à caractère pédagogique, culturel et scientifique⁸, Conseils à caractère sportif⁹ et les Conseils à caractère médical¹⁰.

¹ Décret n°2-93-415 du 02 juillet 1993, B.O du 21-07-1993.

² Décret n°2-94-288 du 20 janvier 1995, B.O du 15-12-1995.

³ Décret Royal n°249-66 du 18 juin 1966, B.O du 29-06-1966.

⁴ Haute instance de référence pour les études islamiques instituée par le Dahir n°1-95-191 du 4 août 1995, BO n° 4327 du 4-10-1995. Et des conseils des oulémas instituées par le Dahir n°1-03-300 du 22 avril 2004, B.O, n° 5210 du 6-05-2004, p.698.

⁵ Conseil supérieur de la fonction publique institué par les dispositions de l'article 10 du Dahir n° 1-58-008 du 24 février 1958 portant statut général de la fonction publique B.O du 11-04-1958. Ainsi que la Commission des marchés instituée par le décret n°2-75-840 du 30 décembre 1975 B.O du 7-01-1976.

⁶ Dahir n° 1-14-124 du 3 Chaoual 1435 (31 juillet 2014) portant promulgation de la loi organique n° 128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental, B.O n° 6284. on peut citer également le Conseil supérieur de la promotion nationale et du plan, institué par le Dahir n° 1-99-326 du 21 ramadan 1420, B.O du 06-06-2000.

⁷ Il s'agit en particulier du Conseil supérieur et conseils régionaux de l'action sociale institués par le Décret n° 2-83-302 du 1^{er} Avril 1985, B.O n° 3781 du 17-04-1985. Et du Conseil supérieur de la mutualité, institué par le Dahir n° 1-57-187 du 12 novembre 1963, B.O du 19/06/1966.

⁸ Dont le plus ancien est le Conseil supérieur et conseils régionaux de la culture (Décret n° 2-94-288 du 20 janvier 1995, B.O du 15-12-1995).

⁹ Dahir n°1-70-235 du 16 juin 1971 portant institution du Conseil national de la jeunesse et des sports.

¹⁰ Conseil consultatif de transplantation d'organes et de tissus humains créée par le Dahir n° 1-99-208 du 25 août 1999, B.O.n°4726 du 16-09-1999.

L'extension de la consultation est postulée par l'idée de la démocratie qui implique l'association des administrés à l'entreprise de l'administration. En effet, pour qu'il y ait effectivement démocratie de l'administration ou plutôt débureaucratization dans l'administration, il est absolument nécessaire que les administrés participent aux décisions qui les concernent¹.

Dans la pratique, les conséquences de l'élargissement du domaine de la consultation, sont beaucoup plus profondes. En sollicitant l'avis préalable de relais représentatifs, administration fait dépendre la qualité de ses décisions, l'efficacité de son action et le degré de son ouverture des impulsions de l'environnement. Au lieu de combattre les groupes d'intérêts, elle reconnaît leur existence et les incite à s'exprimer au sein de ses structures afin de recueillir les informations nécessaires à son action². Dans le même ordre d'idées le professeur EL Yaagoubi soutient que « grâce à la consultation les structures bureaucratiques fermées et secrètes s'ouvrent pour faire place aux représentants du milieu social ; et les intérêts particuliers ne sont plus par essence discrédités.³ ».

Le souci de débureaucratiser l'action administrative via la consultation, a été exprimé par le sommet de l'Etat à multiple reprises.

Le souverain l'a annoncé de façon solennelle en ces termes « ... En période de crise comme en période normale, l'Etat n'est plus à même d'agir seul face aux choix majeurs qui s'imposent à nous. Si le rôle de l'Etat demeure incontournable et central, son action devra procéder d'une démarche participative étendue et d'un sens plus affirmé de démocratie sociale et locale.

Dans le style de gouvernance que nous promouvons au Maroc, Nous avons toujours privilégié cette démarche vertueuse, faite de confiance, de dialogue, du contrat et de libération des énergies.

Nul besoin de rappeler, à cet égard, qu'une telle démarche est d'autant plus exigeante qu'elle a besoin d'acteurs responsables, socialement enracinés et reconnus, en mesure d'agir dans la durée en faveur de l'intérêt général et du bien-être de leurs communautés et de leurs territoires.

Telle est l'approche, Mesdames et Messieurs, qui guide nôtre vision pour un développement harmonieux et durable. C'est également ce qui a motivé .Notre récente décision de mettre sur pied le conseil économique et social, institution constitutionnelle destinée à être un espace permanent d'un dialogue social responsable, de même qu'un lieu privilégié de réflexion, de coopération et de proposition, dans les différents domaines de l'action économique, sociale, culturelle et environnementale.

Nous attendons beaucoup de ce Conseil pour renforcer notre édifice institutionnel, consolider la démocratie politique et sociale marocaine et contribuer au développement de notre pays⁴ ».

Dans cette nouvelle perspective, les décisions administratives, sous peine d'être inefficaces, postulent la participation consciente des citoyens qui en sont les destinataires.

¹ J.P. Ferrier , la participation des administrés aux décisions de l'administration, RDP 1974, p.681.

² A. Ezikiouh, Gestion publique et éthique, Thèse de Doctorat, FSJES Fès, 2004, p.257.

³ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, 2001, p.42.

⁴ Extrait du message adressé par SM le Roi, aux participants au sommet Euromed des Conseils économiques et sociaux tenu à Rabat le 16&17 octobre 2008.

L'ouverture du système administratif par le biais de la consultation va permettre la compréhension par la société de son administration avec qui elle partage les objectifs à atteindre et dont elle connaît les possibilités et les limites.

Il est entendu que l'Administration peut parfaitement se passer de l'adhésion des administrés, assurée qu'elle est de servir l'intérêt général par le recours au commandement, et au besoin à la contrainte ; une telle démarche, si tant est qu'elle soit toujours possible, n'élimine pas toujours les conflits qui subsistent à l'état latent et devient à plus ou moins brève échéance, génératrice de passivité et de retrait sinon d'hostilité¹. Ce n'est certainement pas la meilleure façon d'administrer ; et comme l'affirme le Professeur Roland Drago, lorsque l'appareil administratif s'assigne à lui-même comme fin ultime, son fonctionnement régulier et harmonieux, dans une totale indifférence au service qui lui incombe, il n'y a pas pour l'administration de perversion plus radicale.

Cette perversion, consécutive à l'isolement de l'appareil administratif par rapport à son environnement finit par rejaillir, d'une manière ou d'une autre, sur la qualité de ses décisions.

2- L'amélioration de la qualité des décisions administratives

La consultation acquiert un volet technique dans la mesure où elle contribue au perfectionnement de la qualité de la décision prise. Elle se présente ainsi comme une condition nécessaire à l'amélioration du fonctionnement de l'appareil administratif, par la prise en considération des aspirations et des motivations des diverses catégories d'administrés auxquelles sont destinées les décisions administratives².

Dans l'action administrative, l'accent est désormais mis sur la persuasion. Au lieu d'obtenir leur soumission, l'administration cherche à emporter l'adhésion des administrés en essayant de les convaincre et de les séduire³.

Mais la consultation directe du public n'est pas envisageable dès l'instant où la décision présente un certain degré de généralité.

Dans ce cas, l'administration consulte alors des représentants des divers groupes sociaux, chargés d'exprimer la diversité des intérêts en présence. La consultation est au service la qualité technique de la décision dans la mesure où elle permet d'éviter une décision trop précipitée(a), mais son but principal est l'efficacité de la décision(b).

a- Une décision non précipitée

Les textes prévoient quelque fois qu'un acte administratif devra être édicté dans un certain délai. Cependant l'administration n'est pas toujours obligée de respecter ce délai.

Le principe est même au contraire que, sauf le cas où il apparaît que le texte en question a entendu donner au délai un caractère impératif, n'a qu'un caractère indicatif.

¹ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, 2011, p.149.

² J. Chevallier, La participation dans l'administration française, édition PUF, 1975, p.6.

³ A.Abou Ibadalah, la participation des citoyens au fonctionnement de l'administration, Thèse, Casablanca, 1985, p.12.

Lorsque la décision administrative est précédée par la consultation d'un organisme chargé de donner un avis sur la mesure à prendre, l'organisme consultant doit attendre l'émission de l'avis de l'organisme consulté. Celui-ci doit disposer d'un délai raisonnable pour qu'il puisse étudier le projet et faire connaître son opinion.

La consultation des intéressés, des usagers, des professionnels, bien qu'elle soit pénalisante au niveau des délais écoulés, doit permettre aux autorités administratives de prendre des décisions mieux accueillies et murement étudiées.

b- Une décision efficace

La consultation se caractérise par l'établissement de liens organiques entre l'administration et les représentants des divers groupes sociaux qui ont la possibilité de se faire entendre et de participer activement à l'élaboration de la décision.

La consultation se présente donc comme un moyen d'atténuation des contraintes hiérarchique par la recherche de la collaboration des agents publics et des administrés en vue de profiter de leur énergie, de leur imagination et de leur compétence. L'objectif final recherché étant l'amélioration du rendement et de l'efficacité de l'action administrative¹.

L'administration en recourant à la procédure consultative cherche à s'assurer que la décision est prise en considération de l'ensemble des données en cause, et après que l'avis des personnes intéressées ait été recueilli².

A l'opposé des mesures unilatérales résultant de la volonté exclusive de l'administration (prise dans le cadre bureaucratique classique), les décisions négociées et concertées sont techniquement et qualitativement meilleures. Elles sont plus rationnelles, plus lucides, et plus efficaces.

Une décision rationnelle exige de l'organe décideur une information méthodique et complète sur les questions objet de la décision³. En sollicitant l'avis des experts dans la définition de ses choix, l'administration profite de leur qualification pour entourer ses décisions du maximum de garanties, et assurer une meilleure adaptation aux aspects techniques et scientifiques des matières considérées.

En rendant l'administration plus lucide, la consultation en améliore l'efficacité par l'évacuation des conflits majeurs, et l'élimination des erreurs d'appréciation dans les choix fondamentaux qui conditionnent l'avenir économique et social du pays⁴.

L'impact de la qualité de la décision administrative sur l'efficacité de l'action administrative, est perceptible, par l'existence de garanties pour s'assurer que leur mise en œuvre ne sera pas paralysée par l'opposition des intéressés.

Mais le succès d'une mesure administrative n'est véritablement assuré et complet que s'il est basé sur la conviction et la confiance de ses destinataires. Dans ce cas, l'échange d'information est d'une importance capitale.

¹ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, p.152.

² M. Rousset, Les institutions administratives marocaines, éditions Publisud, 1991, p.59.

³ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, p.152.

⁴ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, p.153.

B - La consultation, un remède à la sous information

L'apport de la consultation est fondamental, dans la mesure où elle s'appuie sur une démarche de dialogue et de négociation. L'administration, dans sa quête de faire converger ses actions et ses objectifs avec ceux des groupes des administrés, crée des circuits nouveaux de communication, destinés à assurer la remontée de l'information en provenance du milieu social (1), mais fournissant en même temps, l'information administrative au milieu social (2).

1-La consultation outil d'information de l'administration

La consultation directe du public n'est pas envisageable dès l'instant où la décision présente un degré de généralité; l'administration consulte alors les représentants des divers groupes sociaux, chargés d'exprimer la diversité des idées en présence.

Cherchant à être informée des exigences du milieu, l'administration se trouve dans l'obligation de passer par l'intermédiaire de relais représentatifs de celui-ci.

Aussi, en sollicitant l'avis préalable de relais représentatifs, l'administration les incite à s'exprimer au sein même de ses structures afin de recueillir les informations nécessaires à la réussite de son action.

L'administration consulte essentiellement pour s'informer, les techniciens, les représentants concourent activement, par leur information, à une meilleure qualité des décisions prises.

Dans la pratique, L'organisme consulté transmet, par écrit, à l'administration consultante, un rapport synthétisant l'ensemble des observations, réserves, recommandations, aspirations et oppositions émises au cours des débats.

Ce rapport est assorti d'une priorisation des variantes le cas échéant. C'est à dire un classement des choix par ordre croissant.

Mais l'obtention de l'avis de l'organisme consulté ne se fait qu'après l'avoir saisi et porter à sa connaissance toutes les d'informations nécessaires par l'auteur de la décision.

2- La consultation outil d'information sur l'administration

La consultation sert principalement l'administration à décider. Encore faut-il qu'elle soit menée dans des conditions satisfaisantes. C'est-à-dire que, L'organe consulté doit disposer d'une information intégrale (a), ainsi qu'un délai raisonnable pour étudier le projet et faire connaître son opinion(b).

A-L'organe consulté doit disposer d'une information intégrale

Le but de la consultation ne se limite pas seulement à l'amélioration de la qualité de la décision sur le plan technique, voire psychologique mais sur un plan purement idéologique de faire participer les intéressés à la responsabilité de la décision ne serait-ce qu'en les informant des données du problème posé¹.

L'organe consulté doit être saisi selon des modalités lui permettant de donner utilement son avis. Cela passe notamment par la mise à sa disposition de tous les éléments d'information et de réflexion nécessaires, et elles doivent être saisies de toutes les questions qui seront réglées par la décision à intervenir.

¹ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, p.42.

L'information administrative fournie à l'organe consulté, doit préciser en premier lieu, la finalité du projet et en second lieu le contenu du projet.

Cette information descendante est porteuse de potentialités différentes. En effet, afin d'éclairer, les relais représentatifs sur ses objectifs et sur ses intentions, l'administration accepte de se mettre à leur portée ; elle réduit de son propre chef la distance matérielle et symbolique qui les séparent, et cette communication crée un contexte relationnel nouveau. D'autant que pour se faire comprendre, l'administration est tenue de s'adapter son langage ; l'information n'est efficace que si le récepteur parvient à recevoir et à interpréter correctement le message transmis.

Derrière cet effort d'explication et d'information se profile un objectif plus diffus et plus général de compréhension par la société de son administration avec qui elle partage les objectifs à atteindre et dont elle connaît les possibilités et limites. En effet, dans tous les pays, abstraction faite de leur régime politique, le but premier de l'Administration est de servir la société¹.

Pour y parvenir l'Administration doit nécessairement faire appel aux membres de la collectivité, individus et surtout groupes sociaux, pour la mise en œuvre de ses projets.

Or pour obtenir cette collaboration, il est indispensable que l'administration communique avec la société. Cette communication va permettre, grâce au dialogue sur lequel elle s'appuie, la convergence des actions et des objectifs de l'administration avec ceux des groupes sociaux tout en autorisant l'expression des vues respectives des deux partenaires ainsi que leur compréhension mutuelle.

Dans cette nouvelle perspective, les décisions administratives sous peine d'être inefficaces sollicitent l'avis des organismes consultatifs, cependant ces derniers doivent disposer d'un délai raisonnable pour étudier le projet et faire connaître leur opinion.

b- L'organe consulté doit disposer d'un délai raisonnable pour étudier le projet et faire connaître son opinion

La volonté de permettre l'information la plus pertinente possible à la structure consultée doit être secondée par l'octroi d'un délai suffisant.

De manière plus générale, l'ensemble des conditions auxquelles est soumis le fonctionnement de l'organisme consulté (composition, règles de quorum, de vote, motivation éventuelle des avis) doit être respecté pour garantir la régularité de l'avis, et par suite, la légalité du texte.

L'organisme consulté doit être mis à même de se prononcer en connaissance de cause ; il convient donc de veiller au respect des délais de convocation, ainsi que des modalités de celle-ci (ordre du jour, documents sur lesquels ou à partir desquels l'organisme doit se prononcer), qui sont fixés par les dispositions.

Il est de coutume que l'acte de saisine comporte une recommandation qui donne une idée sur le degré d'urgence et d'un délai de rigueur pour recevoir l'avis.

Cependant, le délai assigné n'a qu'un caractère indicatif, dans la mesure, où l'organisme consulté dispose de son propre statut juridique commandant son fonctionnement.

¹ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, p.149.

Le retard de réponse, s'il est excessif, n'engage que la responsabilité de l'administration. C'est à dire que, si l'administration s'aperçoit que la situation de fait ou de droit s'est entre temps transformée ; elle peut engager une nouvelle consultation.

En toute état de cause , que l'auteur ait entendu procéder à une consultation supplémentaire en plus de celles prévues ou au contraire, palier à une carence en ce domaine, qu'il ait consulté un organe préalablement pourvu d'une existence juridique ou au contraire créée spécialement à cet effet un organisme ad hoc, une pareille formalité est en soi régulière à condition que l'autorité administrative respecte la règle de compétence et les formalités prévues « Il est difficile de voir sur quel principe de droit public on pourrait se fonder pour refuser au gouvernement le droit de créer des corps administratifs composés comme il l'entende, soit de fonctionnaires, soit de personnes quelconques désignées par lui ou élues pat telle ou telle catégorie de citoyens , dès lors que ces corps ont un caractère simplement consultatif¹ ».

La consultation pour qu'elle un véritable levier de transparence administrative doit déboucher sur un avis qui peut influencer sur le cours du processus décisionnel. Autrement, la consultation ne sera qu'une formalité en défaveur de la transparence.

II- Les limites de la consultation en tant que source de transparence.

L'assentiment à une mesure, la contribution à son élaboration sont des degrés successifs de la participation au pouvoir de décision et par voie de conséquence indirecte de la transparence administrative.

Cependant pour que cette transparence ne demeure pas formelle, voire purement inutile et superfétatoire², la consultation doit déboucher sur une opinion qui sera prise en charge et appliquée par l'administration. Mais le législateur marocain a confiné la procédure consultative dans un formalisme, qui en limite l'impact sur le processus de décision (A), ce qui favorise la persistance du secret (B).

A –Impact limité de la consultation sur le processus de décision

En règle général et sauf texte contraire, l'avis recueilli après de l'organisme consulté n'a aucune force contraignante pour l'administration. Cela veut dire que l'avis dégagé par la consultation ne lie pas la décision (1) ; et qu'il ne la contraint que partiellement (2).

1-L'avis consultatif ne lie pas la décision.

Au Maroc, comme dans beaucoup de pays en voie de développement, l'administration demeure dans une large mesure, selon des modalités et dans des conditions extrêmement différentes, conforme au modèle bureaucratique traditionnel, avec une dose plus ou moins grande de participation³.

Le commandement et l'autoritarisme qui caractérisent le système administratif marocain se consolident par le jeu faussé des organismes de consultation existants. En effet, si les institutions consultatives existent, elles ne remplissent que faiblement leur mission.

¹ CE 04/05/1906, Badin, RDP, 1906.p.678.

² M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, p.46.

³ G. Braibant, Administration et participation, R.I.S.A, n°1et 2, 1978.

De ce fait, elles n'apparaissent très souvent que comme des institutions en trompe l'œil car vidées de leur contenu, elles masquent une réalité fort différente de ce qu'apparemment elles suggèrent¹. Ces structures se transforment dans la pratique à de simples boîtes à idées².

La consultation peut être occasionnelle, en particulier dans les cas où l'exécutif souhaite s'entourer des conseils avisés sur une grande question de la société en sens, le 3 janvier 2010 S.M le Roi a procédé à l'installation de la commission consultative sur la régionalisation³.

La consultation peut, d'ailleurs, se pérenniser à travers des organes plus ou moins permanents ou actifs tel que le conseil économique, social et environnemental, qui dispose d'une structure stable, un personnel propre, un budget, un secrétariat permanent et un portail sur le Net.

Lorsque la consultation à un caractère facultatif, la solution proposée par le consulté n'a aucune force contraignante pour l'administration. Non seulement celle-ci n'est pas tenue de s'y conformer, mais encore elle méconnaîtrait sa propre compétence et commettrait ainsi une illégalité, si elle se considérait comme liée ; une telle attitude aboutirait en effet à transférer le pouvoir de décision à des personnes ou organismes auxquels la loi n'a donné qu'un rôle consultatif.

Les organismes consultatifs ne donnent officiellement que des avis ; mais quand on connaît la complexité du processus décisionnel et son aptitude à faire germer la décision administrative dans l'anonymat des consultations, on doit présumer que l'autorité vraie se situe à un niveau où juridiquement elle n'apparaît pas⁴.

Cela veut dire que bien que le consultant puisse recourir à l'avis de la consultation pour améliorer la qualité de la décision à édicter, cette règle n'est pas juridiquement imposée.

En l'absence d'un texte, l'administration n'est évidemment pas tenue de consulter un organisme ; mais il ne lui est pas interdit de la faire, sous réserve de deux conditions ; d'une part, cette procédure ne doit pas être incompatible avec celles qu'on impose les textes ; d'autre part, elle doit être menée dans les conditions régulières.

Certains textes prévoient néanmoins que l'avis a des effets juridiques, plus ou moins rigoureux ; par exemple un avis défavorable peut faire obstacle à l'intervention de la décision, sans qu'à l'inverse un avis favorable oblige à la prendre⁵. Ainsi, avec son faible pouvoir, l'avis consultatif ne contraint que partiellement la décision.

2-L'avis consultatif ne contraint la décision que partiellement

En l'absence d'un code général de procédure administrative, le régime juridique des consultations, doit être cherché à la fois dans les textes particuliers, tel que la loi sur l'urbanisme, le statut général de la fonction publique, ou les textes d'institutions de ces organismes.

La portée de la consultation est emboîtée par l'absence d'automatisme dans la prise de décision (a), et la risque de dilution de l'avis émis(b).

¹ M.Rousset, Pouvoir administratif et participation, REMALD, n°32, mai-juin 2000, p.30.

² G. Braibant, Administration et participation, op.cit..

³ Instituée par le discours Royal du 30 juillet 2009 à Tanger, l'occasion de la célébration de la fête du trône.

⁴ G. Burdeau, Traité de science politique, Revue internationale de droit comparé, 1950, p.204.

⁵ R.Odent, Rapport présenté au colloque des conseils d'Etat français et italien, Paris 12-14 décembre 1966.

A-Absence d'automatisme dans la prise décision

L'automatisme consisterait pour l'administration à prendre une décision en cas de réception de l'avis de l'organisme consulté, indépendamment de tous les autres. Ce peut être le cas lorsque l'administration dispose d'une compétence liée.

Cependant, en règle générale, la consultation ne recouvre qu'un caractère facultatif, c'est à dire que le recueil de l'avis se transforme en une simple formalité préalable que l'auteur peut accomplir sans être juridiquement tenu de le faire, alors que dans la consultation obligatoire, l'auteur est tenu préalablement à l'édiction de la norme envisagée, de susciter cette consultation, qui débouche sur un avis conforme, sans qu'il soit obligatoirement suivi.

C'est dire que même dans le cas où les textes imposent la consultation, l'administration n'a obligation que de recourir à la consultation comme formalité. Quant au contenu de l'acte administratif, l'administration est libre de le conformer ou non à l'avis de l'organisme consultatif.

Seul l'avis conforme est susceptible d'imposer à l'administration de s'y conformer. Avec l'avis conforme on est loin de la consultation facultative¹. La consultation assortie d'un avis conforme est une sorte de concertation.

Tenu de conformer le contenu de sa décision à l'avis exprimé par l'organisme consulté, l'administration est contrainte d'engager un dialogue avec et au sein de cet organisme afin de parvenir à un accord, satisfaisant les différentes parties à la négociation².

Toute fois, l'avis conforme reste sans objet lorsque l'administration s'abstient de prendre une décision. En effet, l'administration non seulement ne se dessaisit pas de son pouvoir de décision unilatérale, mais même dans les formules consultatives, elle tient à avoir le dernier mot³. Le pouvoir discrétionnaire dont jouit l'administration lui permet, en outre de diluer, l'avis reçu.

b- Risque de dilution de l'avis reçu.

L'administration dispose d'un pouvoir discrétionnaire, de ce fait, elle doit examiner l'ensemble des circonstances, et donc tenir compte d'autres informations.

L'administration ne peut pas, par exemple se sentir liée par des éléments statistiques qui n'ont qu'une valeur indicative, et qui ne doivent pas la dispenser d'un examen des autres éléments.

Le recours aux consultations complémentaires étant permis, l'auteur de la décision se trouve même dans l'embarras du choix à opérer.

En effet, la multiplicité des avis, éventuellement contradictoires, loin de contraindre l'administration, lui redonne une marge de manœuvre en relativisant chacun⁴. Or, avec la possibilité de saisines non prévues, l'administration peut diluer l'impact psychologique de l'avis négatif d'un organe à la consultation obligatoire au milieu d'autres avis requis discrétionnairement.

¹ M. Loqmani, Le rôle de la communication dans la modernisation administrative au Maroc, Thèse, FSJES Fès, 2003, p.95.

² M. Loqmani, Le rôle de la communication dans la modernisation administrative au Maroc, op.cit, p.95.

³ J.Chevallier&D.Loshak, science administrative, Tome 1, p.127.

⁴ C. Bertrand, L'agrément en droit public français, Thèse Paris-II, 1990, p.182.

Elle va donc pouvoir prendre en compte autant de points de vue qu'elle le souhaite et ainsi retrouver aux yeux des tiers son pouvoir d'appréciation¹.

Même lorsqu'un un texte impose la consultation d'un organisme, l'impossibilité d'entreprendre ou d'obtenir cette consultation, à raison notamment de l'obstruction des intéressés permet de se passer régulièrement de l'avis qui aurait dû être recueilli². Néanmoins, l'administration se plie à l'avis conforme lorsqu'il s'agit des décisions qui mettent gravement en cause les droits des tiers, par exemple le retrait de la carte du journalisme, ou la délivrance de l'autorisation de construire soumise, obligatoirement, à l'avis conforme de l'agence urbaine³.

B –la consultation et persistance du secret

La consultation est un processus, très souvent facultatif, rarement obligatoire, mis en œuvre par l'administration à l'effet de recueillir un ou plusieurs avis destinés à nourrir sa réflexion sur une décision avant que ne prenne sa forme définitive⁴.

Consacrant l'idée d'ouverture et de transparence, l'institutionnalisation de la consultation paraît cantonner son application dans règles strictes et rigides. En effet, la communication entre l'administration et la société passe par des points fixes, des institutions dans lesquelles est opéré l'échange réciproque d'information et préparée la translations des exigences sociales en décisions administratives⁵.

Cependant l'objectif de transparence de l'action administrative par le biais de la consultation est faussé à la fois, par l'absence de motivation et publication de l'avis émis (1) par l'organisme consulté, et par le fonctionnement irrégulier des organismes de consultation (2).

1 -Fonctionnement irrégulier des organismes de consultation

La volonté de l'Administration de s'ouvrir sur son environnement est sapée par le fonctionnement irrégulier des institutions de consultation.

Ce constat est facilement vérifiable, que sa soit, pour les organismes créé en vertu du texte de la constitution⁶, que par un texte législatif⁷ ou un texte réglementaire⁸.

¹ B. Jorion, Le statut juridique de l'information administrative, Thèse, Université de Paris XII, 1994, p.275.

² C.E.27 mai 1966, Carron, Rec, p.367.

³ Article 6 du décret n°2-13-424 du 24 Mai 2013 approuvant le règlement général de construction fixant les formes et les conditions de délivrance des autorisations et des pièces exigibles en application de la législation relative à l'urbanisme et aux lotissements , groupes d'habitations et morcellement ainsi que les textes pris pour leur application. B.O n°6174 du 1^{er} Août 2013, p.2205.

⁴ A.El Mhamdi, L'Administration Centrale au Maroc, op.cit, p.154.

⁵ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, p.47.

⁶ L'article 15 de la constitution de 2011, promulguée par le Dahir n°1-11-91 du 29 juillet 2011.B.O n° 4964bis du 30 juillet 2011, donne naissance au Conseil économique social et environnemental. Tandis que les articles 161 à 170, instituent entre autres, le conseil national des droits de l'homme ainsi que le Conseil de la jeunesse et de l'action associative.

⁷ Le Conseil économique, social et environnemental est crée par la loi organique n°128-12 relative au Conseil économique, social et environnemental, promulguée par le Dahir n° 1-14-124 du 31 juillet 2014.B.O n° 6284 du 21-08-2014, P.3879.

⁸ Le Conseil Supérieur de l'Aménagement du Territoire est institué par le décret n°2-01-2331 du 13 décembre 2001, B.O du 31-12-2001.

Au Maroc, le rythme de fonctionnement des organismes consultatifs oscille entre le travail organisé, permanent avec des interfaces écrits et numériques comme c'est le cas du conseil économique social et environnemental qui dispose d'un portail électronique dans lequel sont publiés les rapports thématiques et annuels, et la paralysé partielle comme la commission centrale des prix et des salaires. Cette institution a été créée le 31 octobre 1959 et devait se réunir semestriellement pour suivre les fluctuations de l'indice du cout de la vie. Mais elle s'est réunie trois fois seulement. La dernière réunion a eu lieu le 22 janvier 1963¹. Il existe aussi des organismes de consultation qu'on peut classer dans la case des mort-né c'est le cas du conseil supérieur de la fonction publique, institué en 1958 qui n'a jamais été convoqué.

En plus de leur fonctionnement irrégulier, les organismes consultatifs marocains sont affaiblis par l'hégémonie de l'administration sur leur travail. Cette dépendance totale se manifeste sur deux volets, le premier ayant trait à la composition des organismes de consultation.

Car la représentation de l'administration au sein des structures consultatives est tellement majoritaire au point que l'on peut se demander s'il ne s'agit pas d'un monologue ou l'administration engage le dialogue avec l'administration.

L'autre manifestation de l'hégémonie de l'administration à trait à la procédure de déclenchement de la consultation. En effet, c'est au pouvoir discrétionnaire de l'administration qu'incombe la saisine de l'organe consulté, et c'est l'administration qui transmet le dossier, fixe le délai de rigueur de réponse et a le dernier mot de prendre en compte l'avis émis ou non.

En plus de ces lacunes en défaveur de la transparence, s'ajoute l'absence de publication des opinions.

2 -l'absence de motivation et publication de l'avis émis

Le déficit de transparence dans la procédure consultative est aggravé par le caractère informel de son organisation. Ceci est perceptible, dans le système administratif marocain comme le français, au niveau de la pratique par la possibilité offerte, par le silence des textes, à l'organisme consulté de ne pas exprimer l'avis sous la forme matérielle d'un procès-verbal de séance².

A cela s'ajoute le caractère optionnel de la motivation, l'acte consultatif, en principe ne doit pas être motivé³. Cependant, la motivation superflue n'est pas susceptible de vicier la régularité de cet acte. Elle est pourtant parfois exigée⁴ et dans ce cas, elle est toujours considérée comme une forme indispensable à la régularité de l'acte consultatif⁵.

¹ M. Loqmani, Le rôle de la communication dans la modernisation administrative au Maroc, op.cit, p.97.

² CE 21/02/1947, le Carré, R.p.600.

³ CE 03/05/1950, Paon, R.p.432.

⁴ En ce sens, l'article 69 du Statu général de la fonction publique impose au conseil de discipline d'émettre un avis motivé.

⁵ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, p.48.

Perçue comme un gage de transparence dans le déroulement du processus décisionnel, l'opinion issue de la consultation devrait, normalement, être connue des intéressés. Or, ce principe n'est pas toujours respecté.

Au Maroc, l'activité consultative reste prisonnière des circuits administratifs, on peut avancer même qu'elle a un caractère pseudo secret.

Le principe en effet, est ce lui de l'absence de publicité .Les administrés ne peuvent obtenir connaissance des avis pris par un organe consultatif que rarement. Cela est vrai, par exemple avec les avis émis par le conseil économique, social et environnemental dont le texte de création oblige le Gouvernement à la publication au " Bulletin officiel " des avis que le Conseil a formulés, à moins que ce dernier ne demande leur non publication suite à une décision de l'assemblée générale.

La consultation est généralement une source de transparence administrative dans la mesure où elle constitue un facteur d'atténuation de la personnalité bureaucratique. Elle est un remède réel aux déformations de l'administration notamment le ritualisme et le comportement de retrait¹.

Il est donc souhaitable et urgent que le législateur marocain adopte un texte global ayant pour objectif l'institution de règles claires susceptibles de renforcer la consultation, et par voie de conséquence de rendre effectif, son rôle de source de transparence administrative.

¹ M. El Yaagoubi, La consultation en droit administratif marocain, op.cit, p.48.

Le Concept De Partenariat

HALIM SAFFOUR

Université Mohammed V de Rabat

Faculté des Sciences Juridiques

Economiques et Sociales – Salé

Introduction

Face aux échecs des approches autocentrées du développement, une approche dynamique concertée et solidaire est adoptée par les pouvoirs publics pour permettre la répartition des missions de développement territorial et d'améliorer l'esprit d'entreprise et de créativité locale.

Dans ce contexte, le partenariat s'est imposé, entre autres techniques, comme un mécanisme plus développé et approprié de la gestion publique et fait l'objet d'un intérêt en constante progression.

Ainsi, , selon la loi 113-14 relative aux communes« les communes peuvent dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, conclure entre elles ou avec d'autres collectivités territoriales ou avec les administrations publiques, les établissements publics, les instances non gouvernementales étrangères, les autres instances publiques ou les associations reconnues d'utilité publique des conventions de coopération ou de partenariat pour la réalisation d'un projet ou d'une activité d'intérêt commun ne justifiant pas la création d'une personne morale de droit public ou privé».¹

Mais, notons que toutes les définitions ont des poncifs : c'est un contrat de longue durée ; il est une alliance entre différentes organisations publiques et privées ; il vise à la coopération et la coordination d'activités réalisées conjointement par les acteurs publics et privés ; il s'agit d'une entente établissant un partage réel des responsabilités, des investissements, des risques et des bénéfices éventuels²

Le développement de ce genre de partenariat dont se charge l'autorité publique est un phénomène mondial³.

Au Maroc, l'association du public et du privé est une pratique ancienne en matière de concessions, qui remonte au XXème siècle. Elle (la concession) a connu plusieurs phases. La première date de 1906 à l'issue de la signature de l'acte d'Aljaziras conclu sur la passation des premiers contrats de concession conformément aux

¹ - Dahir n 1-15-83 du 20 ramadan 1436(7juillet 2015) partant promulgation de la loi organique n 113-14 relative aux communes, art : 149.

² - EL YAAGOUBI Mohamed, La notion de partenariat, Revue de droit et d'économie, décembre 2007, p : 36.

³ - AL-MALIYA, « le partenariat public privé (PPP) : nouveau mode de financement et de gestion de service public », Revue trimestrielle du ministère de l'économie et des finances, N 44 Mars 2009, p : 6.

articles 105 et 106 qui prévoient le recours aux capitaux étrangers pour l'exploitation des services publics et la fixation des mécanismes d'adjudication publique pour toute concession des services publics.

La seconde phase est marquée par la signature de l'Accord international de 1911 entre la France et l'Allemagne qui prévoit dans son article 6 que l'exploitation des services publics est réservée à l'Etat chérifien ou librement concédée par lui à des tiers.

Le traité de protectorat de 1912 (phase3) a favorisé la passation des contrats de concession principalement avec des sociétés françaises dont :

- **1914** : concession à la société marocaine de distinction (SMD) des activités de production et de distinction d'eau potable dans les villes du Royaume et concession de la ligne ferroviaire de Tanger-Fès.
- **1916** : concession de l'exploitation des ports de Casablanca, Fdala et Tanger.
- **1920** : concession de la ligne ferroviaire Fès-Marrakech.

La période 1947-1950 (4^{ème} phase) marque l'extension des contrats de concession de la SMD à 20 villes.

La cinquième phase qui débute avec l'indépendance du Maroc en 1956 est marquée par le rachat des entreprises concessionnaires et la création de monopoles publics nationaux et locaux :RAD(recherche agricole pour le développement)(Casa) en 1961, ONE(l'Office National de l'électricité) en 1961 et ONCF(l'Office national des chemins de fer) en 1963, RED en 1964 (Rabat-Salé).

La sixième phase a été réservée à la restructuration à la libéralisation de l'économie marocaine à partir des années 80 et la manifestation par l'Etat de son intérêt pour la gestion privée de certains services publics dans des domaines tels que les transports urbains, la distribution d'eau et d'électricité, l'assainissement et la collecte des déchets ménagers.

A partir de février 2006, la Maroc adopte la loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics pour attirer les investisseurs intéressés (mais malgré les apports de cette loi dont essentiellement la garantie aux opérateurs nationaux et étrangers, la clarté et la transparence des procédures et l'égalité d'accès et de traitement, et le partage des risques liés aux projets de partenariat, elle reste insuffisante :

Le contenu de cette loi prévue pour combler un vide juridique, s'inspire dans ses dispositions essentielles des législations récentes en particulier des pays européens tout en respectant la spécificité marocaine.

I. le recours au partenariat

Dans son article précédemment cité, M. EL YAAGOUBI distingue entre les raisons extérieures au partenariat et les raisons relatives à ce dernier. La première catégorie réside dans les difficultés que connaît actuellement la gestion publique traditionnelle, la persistance de la fragilité des finances publiques, la frustration grandissante de l'opinion publique à l'endroit de la qualité des services publics, le retour en force évident ces dernières années d'une rhétorique d'inspiration libérale. La seconde catégorie réside dans le fait que le partenariat

bénéficie d'un ensemble de valeurs très positives : la négociation, la concertation, l'accord de volonté et la recherche de consensus¹.

Pour mener à bien leurs différentes activités, les collectivités territoriales ont besoin de moyens financiers. La première étape dans la gestion de ces moyens est l'élaboration d'un budget pour connaître les montants qui pourront être attribués à chaque opération (dépenses), il convient avant tout d'évaluer les ressources dont on disposera (recettes).

Chaque ménage, chaque individu sait qu'il ne peut dépenser plus que ses revenus à moins de recourir à l'emprunt. Dans ce dernier cas, il devra périodiquement prévoir un montant à consacrer au remboursement de cet emprunt.

Le budget est donc un acte de prévision et d'évaluation de recettes et de dépenses. Or, la nouvelle approche de la gestion publique dans sa version partenariale est née dans le contexte de difficultés budgétaires qui frappent les collectivités territoriales des pays industrialisés depuis les années 1970 et de la perte progressive de la légitimité accordée aux gestionnaires publics en matière de gestion efficace des ressources. La raréfaction de ces dernières est la conséquence de l'accroissement important des déficits publics et de la dette.

Aussi, l'évaluation du bien-fondé de l'action publique dépend-t-elle de ses résultats. La voie étant ouverte à une communication des logiques d'évaluation entre le public et le privé, une expansion considérable du partenariat a vu le jour dans les pays développés et ceux en voie de développement dont le succès revient à la réduction des investissements publics consécutive aux restrictions budgétaires et à une approche renouvelée de la gestion publique.

Le développement étendu de ce genre de contrats et de ses domaines d'application suscite néanmoins des inquiétudes en raison d'échecs qu'ont connu des pays industrialisés et ceux en voie de développement.

La problématique budgétaire des partenariats implique nécessairement un retour sur les raisons qui amènent une collectivité territoriale à décider de s'engager dans ce genre de partenariat et ce au-delà de l'opportunité budgétaire.

Dans leur ouvrage collectif, Frédéric Marty, Arnaud Voisin et Sylvie Trosa « les partenariats public-privé »², discernent « une contrainte de triple nature. Il s'agit tout à la fois de réaliser des investissements publics dans un contexte budgétaire contraint, de bénéficier des savoirs faire et capacités des firmes privées et de s'assurer d'une répartition optimale des risques entre entité publique et prestataire privé » et ce dans le cadre d'une approche budgétaire des partenariats.

¹ - EL YAAGOUBI (M), op.cit., p. 37.

² - Marty(Frédéric), Voisin(Arnaud), Trosa(Sylvie), Les partenariats public-privé, Paris, La Découverte, 2006, p. 25.

II. les notions voisines du partenariat

1. Les marchés publics

L'efficacité de la commande publique, la bonne utilisation des deniers publics, la transparence dans la passation des marchés publics et la lutte contre la fraude et la corruption, la simplification des procédures, l'égalité de traitement des soumissionnaires et l'encouragement au recours à la concurrence, l'amélioration de la gestion et du contrôle des marchés publics, restent les objectifs phares des pouvoirs publics en matière de l'organisation de gestion et du contrôle des marchés du pays.

D'une part, Un marché public est un contrat à titre onéreux conclu par un pouvoir adjudicateur avec une entreprise en vue de faire effectuer des travaux ou de se procurer des fournitures ou des services. D'autre part, son importance s'opère dans la commande publique qui couvre l'ensemble des marchés publics attribués par les services publics (Etat, établissements et entreprises publics et collectivités locales) pour acquérir des biens, réaliser des services et des travaux.

La réglementation opère une distinction entre les marchés qu'ils portent sur des travaux, des fournitures ou des services, et s'inspire fortement des standards internationaux notamment l'accord de l'organisation mondiale de commerce (l'OMC) sur les marchés publics et les directives des principaux bailleurs de fonds.

Ainsi Le système des marchés publics se caractérise par une déconcentration au niveau du budget de l'État, une décentralisation au niveau des collectivités territoriales, des établissements publics responsables de la passation des marchés et par l'accumulation d'une expérience de plusieurs décennies¹.

2. La gestion déléguée

La gestion déléguée est un contrat par lequel une personne morale de droit public, dénommée "délégant", délègue, pour une durée limitée, la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à une personne morale de droit public ou privé, dénommée "délégataire" en lui reconnaissant le droit de percevoir une rémunération sur les usagers et/ou de réaliser des bénéfices sur ladite gestion. La gestion déléguée peut également porter sur la réalisation et/ou la gestion d'un ouvrage public concourant à l'exercice du service public délégué².

3. La concession

L'octroi à une entreprise privée du droit d'exploiter un service d'infrastructure défini et de percevoir des recettes tirées de cette exploitation. Le concessionnaire prend possession des actifs concernés (dont la propriété

¹ - Bulletin Officiel n° 5518 du 19 avril 2007

- Décret n° 2-06-388 du 16 moharrem 1428 (5 février 2007) fixant les conditions et les formes de passation des marchés de l'Etat ainsi que certaines règles relatives à leur gestion et à leur contrôle.

² - La loi 54-05 relative à la gestion déléguée des services publics. Article 2

continue toutefois généralement d'appartenir à l'administration publique) et utilise ces actifs pour fournir le produit ou le service correspondant conformément aux termes du contrat de concession¹.

4. La commande publique

La commande publique est un terme générique relatif à l'ensemble des contrats passés par les personnes publiques pour satisfaire leurs besoins. Ces contrats peuvent ou non être soumis au code des marchés publics.

La commande publique recouvre ainsi une notion très large englobant plusieurs formes telles que les marchés publics, les marchés soumis à l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics, les délégations de services publics, les contrats de partenariat, ...²

5. Un accord cadre

Les accords-cadres sont les contrats conclus entre un des pouvoirs adjudicateurs définis à l'article 2 [du Code des marchés publics (édition 2006)]³ et de opérateurs économiques publics ou privés, ayant pour objet d'établir les termes régissant les marchés à passer au cours d'une période donnée, notamment en ce qui concerne les prix et, le cas échéant, les quantités envisagées⁴.

III. analyse comparative

Le CP, les marchés publics et les concessions :

Marché public	Contrat de partenariat	Délégation de service public
Objet monofonctionnel	Objet multifonctionnel	Objet multifonctionnel
Courte durée (généralement)	Longue durée	Longue durée

¹ - Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement Conseil Du Commerce Et Du Développement, Dixième session, Genève, 7-9 juillet 2009

² - Commission du commerce et du développement, Groupe intergouvernemental d'experts du droit et de la politique de la concurrence, Dixième session, Genève, 7-9 juillet 2009.

³ - Les pouvoirs adjudicateurs soumis au présent code sont :

⁴ - Art. 1 du Code des Marchés Publics 2006.

		délégation
Pas de préfinancement Marchés successifs Service rendu à l'administration Païement public	Préfinancement Conception- construction Maintenance et gestion et/ou exploitation de l'ouvrage Service rendu à l'administration Païement public principal (+revenu tiers)	Financement Conception- construction Maintenance et gestion + exploitation du service Relation directe à l'utilisateur Païement par l'utilisateur
Risque de construction	Risque de construction Risque de performance	Risque de construction Risque de performance Risque de demande trafic Déconsolidant pour le public

L'environnement dans la politique de la ville

EL BAKKALI Insaf

Doctorante en droit public

Université Mohammed V –Rabat-

**Faculté des sciences juridiques, économiques et
sociales –Salé-**

Le concept de développement durable et de protection de l'environnement est devenu un thème incontournable de tout débat politique, économique et social.

En effet, au début des années 2000, on s'aperçoit progressivement que dans la notion de développement urbain, l'environnement prend de plus en plus d'importance et que les textes utilisent la terminologie de durable.

Un rapport de la Banque Mondiale¹ portait sur la problématique de développement durable en s'appuyant sur des définitions récentes centrées de manière explicite sur trois aspects fondamentaux de la durabilité : l'aspect économique, l'aspect écologique et l'aspect social.

Ce concept précise que l'amélioration de la qualité de vie des êtres humains ne peut se faire au détriment de la qualité de vie d'autres individus sur la planète (dimension spatiale) ou des générations futures (dimension temporelle). L'accroissement du bien-être de tous ne se conçoit alors ; que dans la prise en compte décloisonnée des multiples dimensions (sociale, économique, environnementale...) et les différentes échelles (du local au global) de ce bien être. La mise en œuvre de tels projets de manière inhérente, la concertation et l'implication des parties prenantes.²

Alors, on constate une proximité certaine du développement durable avec les objectifs et les modalités de la politique de la ville, qui sont respectivement l'augmentation de la qualité de vie et la participation des habitants.

La politique de la ville valorise une approche stratégique multiforme des difficultés urbaines en passant par la définition de territoires prioritaires d'intervention avec une recherche de solution à une échelle plus vaste que celle du quartier. Il s'agit d'une démarche partenariale qui réunit tous les acteurs locaux et associe les habitants dès la phase d'élaboration des politiques.

¹ Banque Mondiale, Rapport sur le développement dans le monde 2003, Développement durable dans un monde dynamique. Améliorer les institutions, la croissance et la qualité de vie, éditions Eska, 2003,291p.

² Ari Brodach et Mélanie Goffi, La politique de la ville : une trajectoire de développement urbain durable ?

Revue Développement durable et territoires, Dossier 4 | 2005 : La ville et l'enjeu du Développement Durable

L'enjeu est de soutenir des projets qui associent les habitants et prennent en compte l'ensemble de leurs problèmes quotidiens : emploi, éducation, déplacement, logement, cadre de vie, etc... ces démarches, lorsqu'elles sont mises en cohérence avec les autres dispositifs, visent clairement l'amélioration de la qualité de vie.

Cette volonté d'agir pour l'amélioration du cadre de vie est devenue une nécessité et une priorité politique. Les zones métropolitaines sont affectées par des problèmes d'environnement bien particuliers : pollution, approvisionnement en eau potable, évacuation des eaux usées, traitement des déchets industriels et ménagers.

En conséquence la gestion urbaine devait de plus en plus tenir compte de l'environnement et de la qualité de la vie. La pauvreté urbaine et les politiques de lutte contre la pauvreté ont pris désormais une dimension écologique.

L'amélioration du cadre de vie, la préservation des ressources naturelles, l'adoption des chartes et lois qui intègrent de plus en plus des dispositions de mise en valeur de l'environnement sont autant d'actions que les pouvoirs publics adoptent et adaptent à leurs systèmes de fonctionnement pour ancrer la ville dans le monde de demain, notamment un monde respectueux de la nature, propre à permettre à chaque citoyen de s'épanouir dans un cadre harmonieux.

Dans sa stratégie de développement, le Maroc a adopté le concept de développement durable qui favorise l'équilibre entre les dimensions environnementales, économiques et sociales.

Il a mis en place les fondements visant à instaurer le développement durable dans le pays à travers plusieurs réformes politiques, institutionnels, juridiques et socio-économiques.

Cette conscience écologique s'est développée depuis le Sommet de Rio en 1992 et a obtenu une nouvelle dynamique par l'adoption de la constitution en juillet 2011, qui a ancré le principe du développement durable et la protection des ressources naturelles en reconnaissant le droit à l'accès à l'eau et un environnement sain et au développement durable (article 31)¹. Par la reconnaissance du rôle des ONG (article 12)¹, la nouvelle constitution

¹ **Article 31 :**

« L'Etat, les établissements publics et les collectivités territoriales Œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits :

- aux soins de santé,
- à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'Etat,
- à une éducation moderne, accessible et de qualité,
- à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables
- à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique.,
- à un logement décent,
- au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi,
- à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite,
- à l'accès à l'eau et à un environnement sain,

a aussi renforcé le mandat et la légitimité de la société civile engageant pour la protection de l'environnement et pour la lutte contre le réchauffement climatique.

De même, cette conscience a été renforcée par l'adoption de la charte Nationale de l'Environnement et du Développement durable dont l'élaboration a été lancée suite aux directives de Sa Majesté le Roi Mohammed VI, lors de son discours du Trône du 30 juillet 2009.²

L'environnement doit constituer désormais une composante essentielle de l'aménagement du territoire orienté en priorité sur la protection des milieux.

L'ENVIRONNEMENT AU MILIEU URBAIN

Dans le vécu quotidien comme dans le langage courant, la notion d'environnement urbain renvoie à une multiplicité de phénomènes perçus comme posant problème en ville : la pollution de l'air, la qualité de l'eau, l'assainissement, les conditions de transport, le bruit, la dégradation des paysages, la préservation des espaces verts, la détérioration des conditions de vie.

La ville s'élargit d'une manière accélérée, en remplaçant le paysage naturel et/ou rural traditionnel par le paysage urbain. La consommation d'énergie augmente de manière exponentielle et est basée principalement sur des ressources non renouvelables.³ C'est pourquoi, la ville est et doit être considérée comme un écosystème particulier et sa vie dépend de la manière dont son fonctionnement respecte les lois de l'écologie.

• au développement durable ». Constitution marocaine 2011.

¹ **Article 12** : « Les associations de la société civile et les organisations non gouvernementales se constituent et exercent leurs activités en toute liberté, dans le respect de la Constitution et de la loi.

Elles ne peuvent être suspendues ou dissoutes par les pouvoirs publics qu'en vertu d'une décision de justice. Les associations intéressées à la chose publique, et les organisations non gouvernementales, contribuent, dans le cadre de la démocratie participative, à l'élaboration, la mise en Œuvre et l'évaluation des décisions et des projets des institutions élues et des pouvoirs publics.

Ces institutions et pouvoirs doivent organiser cette contribution conformément aux conditions et modalités fixées par la loi. L'organisation et le fonctionnement des associations et des organisations non gouvernementales doivent être conformes aux principes démocratiques ». Constitution marocaine 2011

² La concrétisation de ce processus s'est traduite par le processus d'intégration des principes de développement durable dans les stratégies sectorielles, la mise en œuvre de la Stratégie de Mise à Niveau de l'Environnement (MANE) et de l'Initiative Nationale de Développement Humain (INDH), ainsi que le lancement de l'élaboration :

- de la Loi Cadre portant Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable, en application des orientations royales du Discours du Trône du 30 Juillet 2010;
- de la Stratégie Nationale de Protection de l'Environnement (SNPE) et
- de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD)

³ Vasile Crista et Calin Baci, une approche écosystémique de la ville, naturopa n 94/2000 français, p :4-5.

L'écosystème urbain

Définir le terme écosystème revient à considérer « un ensemble constitué d'une biocénose¹ (avec ses relations internes), de son biotope² et de leurs interrelations et interactions »³. Avec le développement de l'urbanisation et l'extension de l'influence des villes, les géographes utilisent l'expression « système de ville » afin de qualifier les interactions complexes entre les villes et l'espace dans lequel elles se situent. Interactions permettant de définir des liaisons plus ou moins hiérarchisées en fonction des activités considérées.

La ville produit un environnement qui lui est propre, dont la principale caractéristique est qu'il est entièrement construit ce qui le différencie fondamentalement de l'environnement naturel étudié par l'écologie.

Après des décennies de croissance sans précédent, la ville semble en crise, en tant que milieu de vie et objet de gestion de ce type de territoire. On identifie une sorte d'incapacité à maîtriser l'urbain, phénomène échappant au contrôle. Le monde rural est lui aussi dit en crise, pour des raisons économiques, démographiques, et de gestion de l'espace.

L'urbanisation est un phénomène continu, tant en termes d'expansion du territoire urbain que d'augmentation des populations : défis environnementaux et opportunités d'urbanisation sont étroitement liés. De nombreuses villes ont des difficultés à gérer les problèmes sociaux, économiques et environnementaux causés par la surpopulation ou le dépeuplement.

La ville modifie directement et indirectement le complexe d'écosystèmes de la zone périurbaine, voire des écosystèmes situés à des distances considérables.

Les problèmes découlant de ces changements brutaux de la distribution de population sont considérables, divers, et sur des échelles tellement vastes qu'il devient très difficile de mettre en pratique une planification urbaine. Les conséquences environnementales les plus évidentes sont : la pénurie des services d'assainissement, l'insuffisance des logements et des services, le manque de sécurité. Ces problèmes se révèlent au bout du compte, plus importants que la vulnérabilité de ces villes aux accidents et aux désastres naturels.

De même, la demande de terres dans et autour des villes devient très importante ; la pression de l'urbanisation s'exerce au détriment d'une ressource naturelle patrimoniale : les sols aux potentialités agronomiques élevées⁴ ce qui redessine les paysages et affecte la qualité de vie de la population et l'environnement comme jamais auparavant. L'aménagement et la gestion du territoire occupent une position de

¹ En écologie, la biocénose est l'ensemble des êtres vivants coexistant dans un espace écologique donné, plus leurs organisations et interactions.

² En écologie, un biotope est, littéralement en grec ancien, un type de lieu de vie défini par des caractéristiques physiques et chimiques déterminées relativement uniformes. Ce milieu héberge un ensemble de formes de vie composant la biocénose : flore, faune, fonge (champignons), et des populations de micro-organismes.

³ Antoine Da Lage, George Métaillé, Dictionnaire de Biogéographie végétale, CNRS éditions, 2000.

⁴ Thierry Bangui, la ville, un défi du XXI siècle, essai sur les enjeux de développement urbain en Afrique, l'Harmattan, 2011.

1^{er} plan dans l'agenda politique, le Le principal défi des zones urbaines est de trouver l'équilibre entre densité et qualité de vie dans un environnement urbain sain.

Les acteurs de la politique environnementale doivent non seulement solutionner les problèmes environnementaux classiques, mais aussi préserver sur le long terme les ressources naturelles pour un développement durable.

Relation entre ville et environnement

L'urbanisation joue un rôle primordial dans l'évolution de l'environnement, dans la mesure où la ville entretient des relations diverses avec son environnement proche et lointain.¹

Certains ont avancé à ce sujet en considérant la ville d'une certaine manière comme un organisme vivant qui permet l'étude de sa physiologie et de l'ensemble des transformations qui s'accomplissent au sein de cet organisme.

Dans sa relation avec l'environnement, il y a lieu de distinguer entre deux niveaux selon qu'il s'agit des relations internes ou des relations externes.

Relations internes :

La nature du site de la ville conditionne largement ses relations avec l'environnement. Le site peut être plat ou accidenté, provoquant des problèmes d'inondations et de drainage, ou au contraire d'écoulements torrentiels destructeurs, accompagnées de glissement de terrains, comme il peut être favorable à une pollution de l'air si la circulation de l'air s'y fait mal.²

C'est pourquoi, un peu partout dans le monde, l'habitat a cherché à s'adapter à l'environnement, on doit évoquer ici les tentatives de construction antisismiques traditionnelles et modernes, dans les zones à risque.

Il faut remarquer aussi que la situation et la localisation géographique de la ville peut avoir des effets sur l'urbanisation et la qualité de la vie, l'un favorable, l'autre défavorable. On peut évoquer ici la question de l'approvisionnement en eau potable notamment dans les villes situées dans les zones sèches, ou bien dans les zones qui connaissent une saison des pluies très concentrée sur trois à cinq mois dans l'année, Ce qui entraîne une mise à contribution très inégale du réseau de distribution public selon la période de l'année.³

L'environnement urbain est lui-même déjà modifié par l'homme et c'est dans ce contexte qu'il convient de prendre en compte son influence sur la santé. Certaines maladies parasitaires liées à l'eau ne sont pas spécifiques

¹ Patrick GUBRY : l'environnement urbain ; populations et environnement dans les pays du sud, sous la direction de Francis Gendreau, Patrick Gubry et Jacques véron ; p.273-288, KARTHALA – CEPED Paris.

² Claude CHALINE ; DUBOIS-MAURY, Jocelyne, La ville et ses dangers : prévention et gestion des risques naturels, sociaux et technologiques, Pratiques de la Géographie, Paris, 1994, Masson, 264 p.

³ Gisèle ESCOURROU, le climat et la ville, Géographie d'aujourd'hui, 1991, Paris, Nathan, 192p

au milieu urbain, mais se rencontrent plus fréquemment dans certains quartiers insalubres des villes et sont défavorisés par les fortes densités des populations urbaines (amibiases, choléra, diarrhées...).

Certaines maladies virales ou bactériennes sont directement liées à la promiscuité (sida, grippe, méningite...) ; dans d'autres cas, c'est la pollution qui en est la cause (asthme, bronchite, chronique...).

Enfin, on rencontre des maladies spécifiquement liées à la vie urbaine (stress, hypertension, cardio-vasculaire...), et des morts violentes (accidents de circulation, suicides et les meurtres...) ; on parle ici de l'environnement social dont les problèmes d'emploi et de chômage jouent un rôle de premier plan auxquels il faut associer toutes les formes de délinquance.

De son côté, l'urbanisation agit sur l'environnement urbain en premier lieu par la modification du climat de la ville où on observe un « îlot de chaleur urbain »¹. Au sein d'une même ville, des différences importantes de température peuvent être relevées selon la nature de l'occupation du sol (forêt, étendues d'eau, banlieue, ville dense...).

Ainsi, on observe souvent une dégradation de l'environnement urbain dans les pays en développement par suite du faible niveau de vie de la population. Les ressources des municipalités sont très insuffisantes pour maintenir la qualité de la vie : absence de système d'égouts, insuffisance des adductions d'eau et du système de ramassage des ordures, d'où pollution de la nappe phréatique.

Et dans bien des cas, on observe une baisse de la qualité de la vie en ville à cause de la promiscuité, de l'insalubrité de l'habitat et des bruits excessifs de la rue qui sont la cause de 80% des migraines, de 52% des troubles de mémoire et d'au moins 50% des troubles caractériels.²

Relations externes :

La ville importe des combustibles, de l'énergie électrique, de la nourriture et de l'eau par adduction, elle reçoit également de l'eau directement par précipitations. Celle-ci rejette à son tour vers l'extérieur des déchets de combustion, des ordures et de l'eau.

La pollution de l'air, avec des émissions incontrôlées d'oxyde de Carbone et de dioxyde d'azote est très répandue et elle est attribuée à l'absence d'observation des réglementations. Cette pollution atmosphérique est un phénomène local et planétaire, les polluants atmosphériques dégagés dans un pays peuvent être transportés dans l'atmosphère et affecter négativement la qualité de l'air ailleurs.

¹ Les **îlots de chaleur urbains** (ICU en abrégé) sont des élévations localisées des températures, particulièrement des températures maximales diurnes et nocturnes, enregistrées en milieu urbain par rapport aux zones rurales ou forestières voisines ou par rapport aux températures moyennes régionales. Ce phénomène aurait été compris et décrit pour la première fois au xix^e siècle à Londres, par Luke Howard, un pharmacien passionné par la météorologie.

² François LAPOIX, 1991, Sauver la ville. Écologie du milieu urbain, Les Dossiers de l'écologie, Paris : Éditions Sang de la Terre, 293 p.

De même, la consommation d'espace de la ville au détriment du milieu rural peut poser de graves problèmes en cas de pénurie de terres surtout lorsque les terres conquises par la ville sont des terres agricoles fertiles.

La ville influence aussi les systèmes de production ruraux en entraînant la disparition des milieux fragiles et la transformation des usages du sol en les modifiant pour les adapter aux changements de modes de consommation en ville et aux besoins de l'exportation. On doit évoquer ici le développement des cultures commerciales paysannes (coton, café, cacao), des plantations à but d'exportation (banane, ananas, canne à sucre) ou à destination des marchés urbains (blé, riz..)

L'environnement Au Cœur Des Préoccupations Dans L'aménagement :

Dans son acception la plus large et la plus partagée, la notion « environnement » évoque tout ce qui est autour de nous.

La question environnementale se confond avec la notion de cadre de vie. Cette notion, longtemps négligé par les pouvoirs publics, est désormais pris en compte dans tous les projets d'aménagement.

Au cœur des métropoles, l'enjeu est de rendre la ville plus agréable à vivre. Pour cela, plusieurs outils sont à la disposition des pouvoirs publics, parmi lesquels l'aménagement des espaces publics tient une bonne place.

Aménagement de l'espace en faveur de l'environnement :

L'aménagement des espaces publics constitue aujourd'hui un outil pour améliorer l'environnement urbain, quelle que soit l'échelle.

La protection de l'environnement est aujourd'hui centrale dans l'action publique. Il s'agit de limiter la pollution, de réduire la consommation énergétique ou encore de retraiter les déchets¹. Partout dans le monde, les villes sont confrontées à ces problèmes, mais il n'est pas impossible d'y remédier en mettant en place des solutions pratiques.

Cependant, Il est difficile de créer la ville verte parfaite ; mais le principe directeur peut être résumé en cette simple maxime : « les habitants d'abord ». il faut construire des villes pour les habitants pour contribuer à l'amélioration de leur qualité de vie dans une perspective durable tout en assurant l'intégration sociale à court et à long terme. Il faut comprendre les exigences physiques et sociales des individus ainsi que leur besoin d'avoir accès au travail.

Or, une cause importante de pollution atmosphérique et de problèmes de bruit est l'accroissement du trafic motorisé, qui entraîne également une réduction des espaces verts et des lieux paisibles dans les centres ville. Ce

¹ Antoine Fleury , « Espaces publics et environnement dans les politiques urbaines à Paris et à Berlin », Annales de géographie, 5/2009 (n° 669), p. 522-542.

mode de déplacement est désormais perçu comme inadapté à la ville dense¹, Et les nouvelles zones à faible densité en périphérie sont une invitation à l'utilisation de transports individuels qui ne font qu'amplifier les problèmes existants.

Par ailleurs, les villes doivent disposer d'un système de mobilité bien intégré et pouvoir mieux gérer le changement climatique. Dans ce cadre, des réseaux de transport bien conçus sont nécessaires pour garantir que la ville soit praticable à pied et en vélo. Les individus doivent pouvoir se déplacer très facilement, non seulement dans leur quartier, mais aussi pour effectuer de longues distances.

C'est pourquoi, et dans un objectif de santé publique, une politique d'aménagement de l'espace en faveur des transports en commun et aux circulations douces doit être mise en œuvre².

Les espaces publics et les espaces verts sont également essentiels. Ils permettent de se rencontrer et de se sentir connectés, et donnent un sentiment de liberté et d'espace au-delà des habitations privés. Une ville doit disposer d'une grande variété d'espaces publics accessibles au sein des quartiers, tels que des aires de jeux pour les enfants et les familles, des parcs de quartier et des zones calmes qui nous rapprochent de la nature. Le contact avec la nature permet de réduire le stress en milieu urbain.

La ville doit également disposer d'autres types d'espaces où les gens peuvent participer à des activités commerciales ou culturelles. Cette diversité d'espaces au sein des villes contribue à répondre aux besoins sociaux des individus. Et tous ces endroits doivent être facilement accessibles en transports en commun afin d'encourager les citoyens à adopter un comportement durable.

La concertation locale pour un environnement sain en ville

« Le Maroc qui, à l'instar de tous les pays en développement, affronte des défis majeurs et pressants en matière de développement, a pleinement conscience de la nécessité de préserver l'environnement et de répondre aux impératifs écologiques. Face à ces exigences et conformément à ces engagements, Nous réaffirmons qu'il est nécessaire de poursuivre la politique de mise à niveau graduelle et globale, tant au niveau économique qu'au plan de la sensibilisation, et ce, avec le concours des partenaires régionaux et internationaux. »

...L'environnement doit être considéré comme le bien commun de la nation dont la protection est une responsabilité collective qui incombe aux générations présentes et futures...»³

L'environnement est une responsabilité commune et partagée qui concerne toutes les composantes de la société, à différentes échelles spatiales et temporelles. La participation de tous est un gage de réussite ; l'expérience prouve que sans une participation active des citoyens et de tous les acteurs concernés, il ne peut y avoir ni

¹ Gabriel Dupuy (1995), Les territoires de l'automobile, Paris, Anthropos, 216 p.

² Bourlon A.-M., Villot A.-M. (2004), « Espace public et déplacements », Paris-Projet, n° 34-35, p. 56- 79.

³ Extrait du discours de Sa Majesté le Roi Mohammed VI que Dieu L'assiste, à l'occasion de la Fête du Trône du 30 juillet 2009

protection de l'environnement, ni utilisation rationnelle et durable des ressources, ni développement social, culturel ou humain durables.¹

Qu'il s'agit d'un environnement abiotique ou du vivant, l'un comme l'autre nécessitent une réflexion approfondie pour aboutir à leur gestion durable. Les pouvoirs locaux doivent se montrer bons gestionnaires du patrimoine naturel qui leur est confié, et leur responsabilité est engagée dans la création d'un environnement de qualité et dans la protection des écosystèmes.² Les programmes relatifs aux espaces verts et à la protection de la nature et des paysages doivent contribuer à la qualité de l'air et à l'amélioration du climat dans les villes.

Ainsi, et étant en grande partie un problème de comportement, il est nécessaire, pour l'efficacité d'une politique environnementale, que la population soit convaincue qu'il s'agit d'une question importante et qu'elle soit disposée à collaborer activement.³ Le public est encore loin d'être conscient de l'interaction de toutes les activités humaines et de l'environnement, et ce, en raison de l'inexactitude ou de l'insuffisance des informations. Les pays en développement, en particulier, n'ont ni la technologie ni les connaissances techniques nécessaires. C'est pourquoi, Il faut sensibiliser le public aux problèmes d'environnement et de développement, le faire participer davantage à leur solution et renforcer chez chaque individu le sens des responsabilités personnelles à l'égard de l'environnement et la volonté de s'engager en faveur d'un développement durable.⁴

L'éducation et la sensibilisation des citoyens et citoyennes au respect de leur environnement et de leur cadre de vie ont pour objectif un changement de mentalités, de comportements et de pratiques, auquel les pouvoirs publics, la société civile et les médias, doivent travailler ensemble. C'est, en effet, en modifiant les comportements irrespectueux des citoyens vis-à-vis de l'environnement que l'on peut escompter réduire, au moins en partie, les impacts négatifs de la croissance démographique et du développement socioéconomique sur la durabilité des ressources naturelles.

¹ Stratégie Nationale d'Éducation et de Sensibilisation à l'Environnement et au Développement Durable élaborée dans le cadre du projet de "Renforcement des capacités nationales en matière d'éducation et de sensibilisation à l'environnement dans les domaines de la biodiversité, des changements climatiques et de la désertification" (Projet ENV/2004/081-284) soutenu financièrement par l'Union Européenne.

² Sous la direction de Elisabeth DORIER-APPRILL, ville et environnement, 2006 ; SEDES, Paris.

³ Jean-Pierre Hannequart, La collaboration du citoyen dans la réussite de la politique environnementale sur le terrain L'exemple de la Région de Bruxelles-Capitale, Belgique Le problème de l'environnement, naturopa n 94/2000 français, p :8-10.

⁴ Action 21 : Chapitre 36: promotion de l'éducation, de la sensibilisation du public et de la formation ; adopté lors du sommet de la Terre à Rio de Janeiro en juin 1992.

Les Finalités De L'interprétation

Des Textes Fiscaux Au Maroc

El Bekkay DARGHALI

Doctorant à la faculté de droit

Oujda

Pour la construction d'une théorie qui répond aux orientations jurisprudentielles modernes tout en évitant les écueils de la controverse sur l'interprétation, l'hypothèse des finalités ou objectifs de l'interprétation, émise en matière fiscale il y'a près de vingt cinq ans¹, constitue un bon point de départ. Sans qu'elles s'identifient à des règles, il est possible de conférer aux finalités de l'interprétation une acception technique précise qui les préserve d'une assimilation pure et simple à l'arbitraire de l'interprète² : Les finalités ou objectifs de l'interprétation ne s'imposent pas au juge, mais ils peuvent suffire, à eux seuls, à justifier le résultat de son interprétation et le raisonnement qu'il déploie pour y parvenir³.

Sans doute, le thème ainsi proposé ne permet-il pas d'anticiper à coup sûr les décisions du juge. Mais il aide à mieux saisir la jurisprudence fiscale et à en mesurer la prévisibilité. Car en droit fiscal comme ailleurs, les objectifs de l'interprétation s'entrechoquent. Tantôt, ils peuvent se contrarier, tantôt, ils peuvent s'unir, s'emboîter harmonieusement pour aboutir à une solution commune, que le juge sera normalement conduit à adopter et que les autres juristes seront légitimement, si l'on peut dire, en droit d'escompter.

Dans cet ordre d'idées, il est à noter qu'il faut disposer au préalable d'une bonne connaissance de la signification de chacune des finalités de l'interprétation qui, en matière fiscale, prend une coloration particulière liée à l'objet et aux caractéristiques des règles en question.

Cela dit, le recensement des finalités de l'interprétation dévoile leur profonde opposition. A un objectif général d'adaptation du droit à la réalité sociale, économique ou même technique, répondent diverses finalités, aspirant à préserver la sécurité de l'interprétation et, par là même, la systématisation du droit. Cette opposition

¹ Ph. Marchessou, « L'interprétation des textes fiscaux », Economica, 1980, préf. Paul Amselek, Avant propos. M. Cozian.

² En cela, le modèle présentement préconisé se sépare de celui proposé par bon nombre d'auteurs qui voient dans les finalités de l'interprétation « une pure expression de la psychologie du juge ». Il se rapproche beaucoup plus, dans son principe, de celui suggéré par d'autres, en l'occurrence Mme . Marie_Aimée Latournerie in « L'apport de la jurisprudence administrative au droit fiscal », Economica, 1988, p.239 et s. spéc. P.243, où elle évoque « les lignes directrices » ou « objectifs » de la jurisprudence fiscale.

³ G. Dedeurwaerder, « Théorie de l'interprétation et droit fiscal », Ed. Dalloz, 2010, p.108.

présente au demeurant un intérêt théorique considérable. D'une manière générale, elle renseigne sur l'office¹ du juge qui, s'efforçant d'adapter la signification de la règle de droit à l'évolution de son environnement socio-économique et aux faits survenus, veille à sauvegarder une certaine prévisibilité de cette signification, afin de répondre à la légitime demande de sécurité juridique des justiciables et conséquemment de systématisation de droit.

Ces finalités essentielles imparties à l'interprétation *« ne coïncident qu'en partie, avec la dualité de rôles autour desquels est structuré le champ des interprètes (...) : si la fonction de systématisation est remplie avant tout par la doctrine et celle d'adaptation par le juge(...), l'activité d'interprétation combine toujours plus ou moins bien que dans des proportions variables, ces deux fonctions, indispensables au bon fonctionnement du système juridique et, au-delà, au maintien de l'ordre social² »*.

On voit alors apparaître la mission de l'interprète chargé d'appliquer une loi générale et abstraite à des cas concrets : Nous développerons les deux fonctions essentielles que remplit l'interprétation – systématisation et adaptation- puis nous tenterons par la suite d'illustrer ces finalités de la mission interprétative en matière fiscale à travers quelques exemples jurisprudentiels.

I- Les finalités de l'interprétation jurisprudentielle de la norme fiscale

A vrai dire, les fonctions essentielles de l'interprétation en matière fiscale combine toujours plus ou moins ces deux fonctions précitées, indispensables au bon fonctionnement du système juridique ; non seulement l'interprétation supplée aux imperfections de la loi (A), mais elle est en outre, dans une certaine mesure, un agent d'adaptation du droit (B).

A- L'objectif de systématisation

Par objectif on s'interrogera sur la contribution que l'interprète apporte au fonctionnement du système juridique. Ainsi, il est admis qu'une loi peut paraître imparfaite parce que lacunaire, ambiguë ou contradictoire en elle-même ou lorsqu'on doit la combiner avec d'autres dispositions de même valeur juridique. L'interprète, confronté à une imperfection du droit cherchera à compléter ou à apporter de la clarté et de la cohérence au

¹ Terme utilisé pour désigner essentiellement la fonction de trancher les litiges au service de la justice et du respect des règles de droit, le juge doit remplir cet office en toute neutralité. Pourtant, cette neutralité, n'exclut pas que des influences s'exercent sur les juges, car leur office se déroule dans un monde « vivant et situé » - celui de la société dans laquelle se nouent les conflits. De sorte que voir la neutralité et l'indépendance comme des armures protégeant les juges des influences serait idéaliste. On peut même soutenir que ces influences sont nécessaires en ce qu'elles permettent une certaine adaptation du droit au fait, et assurent une adhérence des juges à la société à laquelle ils appartiennent. Le terme « office » peut désigner aussi la manifestation d'un pouvoir-autre, d'un tiers-pouvoir. Voir dans ce sens Olivier CAYLA, Marie-France Renoux-Zagamé, « L'office du juge : part de souveraineté ou puissance nulle ? », LGDJ, 2001, p. 2.

² J. CHEVALIER, Texte intégral d'une conférence faite le 5 janvier 1993 au "Centre de philosophie du droit" de l'université Panthéon-Assas (Paris 2), dans le cadre du séminaire sur "Interprétation et Droit", publié in « La doctrine juridique », P.U.F. 1993, p.275.

système normatif. C'est la mission de systématisation de l'interprétation permettant une reconstruction du droit dans le sens d'une plus grande rationalité.

Plusieurs facteurs expliquent la nécessité fonctionnelle de reconstruire le droit : la complexité, la rédaction insatisfaisante des textes fiscaux, la prolifération et l'enchevêtrement des dispositions fiscales. La fonction de systématisation permet « *de reconstruire le droit comme un ensemble cohérent, intégré, monolithique, dont tous les éléments se tiennent et s'emboîtent harmonieusement : agents actifs de systématisation, les interprètes travaillent en permanence à éviter les hiatus, à éliminer les dissonances à réduire les contradictions ; ils contribuent ainsi à maintenir et à entretenir la croyance en la rationalité du droit, sur laquelle repose le droit moderne* »¹. Elle est nécessaire au bon fonctionnement et au bon ordonnancement de l'ordre juridique.

Le juge fiscal participe à ce perfectionnement du droit au travers d'une jurisprudence homogène et cohérente, « *confronté à plusieurs sens possibles d'un texte, il sera amené à privilégier celui qui assure sa compatibilité avec les autres éléments constitutifs de l'ordre juridique et est conforme à sa logique sous-jacente ; l'exigence de non-contradiction apparaît ainsi comme l'une des règles implicites qui gouvernent l'interprétation jurisprudentielle. Les interprètes du droit sont ainsi tous plus ou moins animés par un idéal qui les pousse sans cesse à établir les connexions logiques (...) afin d'assurer l'unité et la cohérence de l'ordre juridique* »².

Cette caractéristique systématique de l'activité de l'interprétation est le corollaire de l'aspect normatif³ du droit ; le droit ne peut atteindre l'objectif qui lui est tracé dans la société, c'est-à-dire être un facteur de sécurité, d'ordre et de stabilité qu'à condition de réaliser un certain degré d'abstraction et de généralité et de paraître comme un ensemble logique et cohérent.

Cet objectif de mise en ordre et de cohérence n'est pas la seule dimension de l'interprétation, cette dernière remplit aussi une fonction d'adaptation de la norme fiscale.

B- L'objectif d'adaptation

L'interprète peut estimer que l'application de la disposition fiscale conduise à des situations néfastes, eu égard à son opacité, sa rigidité et sa généralité. Il lui apparaît alors urgent de corriger cette situation en procédant à une interprétation créative. Cette adaptation du droit correspond à une prise en compte du réel ou du temps qui passe, sans laquelle le système normatif perdrait la fluidité nécessaire à son application⁴.

¹ J. CHEVALIER, op.cit, p.276.

² Ibid.

³ C'est au moyen de la déduction, du raisonnement par extension, voire par analogie, que le juge parviendra à se sortir des difficultés créées par le courant positiviste (courant qui considère – selon Montesquieu - le juge comme une simple bouche de la loi, c'est-à-dire un être inanimé qui dit et applique les principes que la loi a édicté sans pouvoir les amodier ou en modifier ni le sens ni la portée), proposant ainsi des solutions juridiques à tous les cas possibles. C'est en cela que la jurisprudence exerce une fonction de systématisation du droit.

⁴ J. Guez, « L'interprétation en droit fiscal », LGDJ, 2007, p. 215.

La loi fiscale doit s'appliquer à une réalité en perpétuelle oscillation. Une disposition fiscale peut paraître trop rigide au regard d'une situation d'espèce à laquelle elle va s'appliquer. Elle a en principe un caractère général, impersonnel et abstrait qui rend parfois difficile son application à des cas particuliers et concrets. L'interprétation peut ainsi assurer une fonction d'adaptation de la norme, *« par un double processus de confrontation, au réel et à l'ordre juridique existant : elle apparaît ainsi comme une médiation nécessaire pour qu'une norme juridique nouvelle parvienne à s'acclimater, le lubrifiant pour qu'elle puisse produire son plein effet (...) L'interprétation permet de passer de l'abstraction de la règle à la réalité des situations concrètes : c'est le moyen d'opérer les ajustements indispensables pour rendre la règle opératoire et garantir son effectivité. L'interprétation se révèle sous cet angle indissociable des processus d'application du droit¹ »*.

Le juge de l'impôt interprétera, par exemple, une disposition normative de manière extensive afin qu'elle puisse couvrir des champs du réel non couverts initialement par la loi.

L'adaptation au réel ne se réduit pas au seul changement de circonstances de fait, il peut aussi s'agir d'un changement de circonstances de droit. Autrement dit, l'interprète prend en compte une nouvelle donnée survenue dans une affaire pour modifier sa propre interprétation d'une même norme juridique. Par ailleurs, outre cette adaptation relevant du processus d'application du droit, l'adaptation peut aussi impliquer une actualisation du droit.

En effet, la norme est un texte ancien relevant des préoccupations passées et dont les implications ne correspondent pas nécessairement aux nécessités du moment, d'où le besoin parfois de l'actualiser pour la rendre non seulement applicable mais aussi pertinente².

Parce que d'une part, la loi est un objet signifiant qui perdure dans le temps et que, d'autre part, le droit doit évoluer pour s'adapter, la question qui se pose est celle de savoir si l'interprétation ne peut pas être l'instrument privilégié de l'adaptation du droit au temps. Autrement dit, ou bien l'on considère que la signification de la norme doit être fixée une fois pour toutes au moment de son entrée en vigueur et, dans ce cas, cela délégitime le travail de création et d'adaptation accompli par l'interprétation ; l'évolution du droit ne pouvant passer que par l'intervention du législateur ; ou bien l'on estime que ce sens ne doit pas être fixe afin d'éviter les interventions législatives trop fréquentes, l'interprète étant le mieux à même d'adapter le droit de manière ponctuelle et concrète.

Alors que la fonction de systématisation tend à une certaine conservation du droit existant³, car elle s'appuie sur des principes et des éléments de structuration juridiques s'inspirant d'un temps antérieur à l'acte

¹ J. CHEVALIER, op.cit, p. 277.

² J. Guez, op.cit, p. 216.

³ Encore faut-il nuancer cette propension de la fonction de systématisation à être un agent de conservation du droit existant dans la mesure où elle peut conduire, à l'inverse, à une réformation du droit visant à combler les lacunes du droit et à œuvrer dans le sens d'une simplification du droit réduisant ainsi les incertitudes juridiques. En pratique, les deux fonctions de systématisation et d'adaptation interviennent souvent simultanément puisqu'elles correspondent à deux exigences de l'acte d'interprétation.

d'interprétation ; la fonction d'adaptation tend au contraire à une certaine mutation du droit¹, puisqu'elle vise à mettre en concordance des règles fiscales anciennes avec une réalité ou une situation contemporaine.

Nous tenterons dans ce qui suit d'illustrer les finalités de la mission interprétative en matière fiscale à travers quelques exemples d'interprétation jurisprudentielle.

II- Illustrations jurisprudentielles des objectifs de la mission interprétative en matière fiscale

Au Maroc et au risque de décevoir, il ne faut cependant pas espérer trouver dans cette approche en termes d'objectifs ou de finalités de la mission interprétative le moyen de percer tous les secrets de l'interprétation jurisprudentielle.

Comme cité précédemment, les objectifs de l'interprétation sont des objectifs qui, à eux seuls, peuvent suffire à justifier le produit de l'interprétation jurisprudentielle et le raisonnement déployé pour y aboutir. Non pas que ces objectifs déterminent en toutes circonstances le choix qui devrait être fait parmi les techniques d'interprétation, mais leur allégation est assez pour légitimer ce choix. Tel est le signe distinctif qui permet de détecter les objectifs de l'interprétation qui guident l'activité herméneutique des juges².

Quelques exemples d'interprétations jurisprudentielles permettent d'illustrer cette approche.

A- La systématisation du droit par l'interprétation jurisprudentielle

Cette fonction de systématisation est bien entendu remplie d'abord par la doctrine qui, en s'efforçant de systématiser les solutions particulières, de les coordonner en un tout homogène, contribue à clôturer le système sur lui-même et à empêcher toute dérive possible de significations. Néanmoins, le juge lui-même participe à cette tâche de systématisation : confronté à plusieurs sens possibles d'un texte ou à un vide législatif, il sera amené à privilégier celui qui assure sa compatibilité avec les autres éléments constitutifs de l'ordre juridique et est conforme à sa logique sous-jacente.

Les interprétations auxquelles se livrent respectivement la doctrine et la jurisprudence ne sont pas juxtaposées mais interdépendantes et se confortent mutuellement en prenant appui les unes sur les autres et en redoublant leurs effets. Non seulement la différenciation des rôles n'implique nullement que les interprétations soient irréductiblement antagoniques, mais elle permet au contraire de consolider l'œuvre commune d'interprétation, en assurant la prise en compte de plusieurs types d'exigences (cohérence, homogénéité et l'adaptation au réel)³.

¹ Voir dans le même sens G. Marcou, « Les mutations du droit de l'administration en Europe: Pluralisme et convergences », L'harmattan, 2000, p.17.

² G. Dedeurwaerder, « Théorie de l'interprétation et droit fiscal », op.cit, p. 116.

³ J. CHEVALIER, op.cit, p. 269.

Ainsi, l'exemple qui concrétisera cette dualité de rôles, assortie d'une complémentarité fonctionnelle concerne bel et bien l'impact que génère la nullité de la procédure d'imposition et de la rectification de l'assiette sur l'obligation fiscale.

En fait, si la violation des règles procédurales qui régissent la procédure d'imposition et la rectification de son assiette génèrent sa nullité tant elles concernent des démarches de fond se rattachant à l'ordre public, l'on s'interroge alors si un jugement portant nullité de cette procédure d'imposition n'entraîne-t-il pas la fin de l'obligation fiscale ? ; Autrement dit, est ce que l'administration fiscale est en droit de rectifier le vice procédural précité à l'effet d'une éventuelle réimposition ou d'une rectification de son assiette dans le cadre d'une autre procédure correcte, et quels sont les effets juridiques issus des démarches nulles au cours de la procédure d'imposition et leurs impacts sur l'obligation fiscale ?

Si l'on se réfère aux dispositions fiscales et la position adoptée par les juridictions administratives y compris la chambre administrative de la cour de cassation, on remarque que la résultante du vice de procédure de notification et celle d'imposition n'est autre que la nullité de la procédure d'imposition¹.

En d'autres termes, tout manquement d'un acte aux formalités et prescriptions légales est passible de nullité et ne peut nullement produire d'effet juridique. Il convient de signaler en l'espèce que la législation fiscale à travers l'article 39 de la loi sur l'impôt des sociétés et l'alinéa 8 de l'article 11 du livre des procédures fiscales a prévu la nullité de la procédure de rectification de l'impôt sans pour autant prévoir la nullité de la mesure, ce qui dès lors impose la problématique de l'effet de la procédure nulle sur la rupture de la prescription. Autrement dit, l'administration fiscale est-elle autorisée de recommencer la procédure de rectification de l'impôt à la lumière de la mesure nulle, ou bien au contraire, cela lui déposséderait de ce droit ?

Par ailleurs, s'agissant de la procédure de la taxation d'office on constatait un vide législatif avant la promulgation de la loi de finances de l'année 2005, qui ne pouvait aucunement être résolu même en admettant l'hypothèse d'envisager la possibilité de recourir au droit des obligations et contrats, particulièrement son article 381 qui ne s'applique guère au problème en question, eu égard à ces dispositions qui intéressent la réclamation juridictionnelle et non juridictionnelle², sachant bien sûr que les procédures de taxation d'office prévues à l'article

¹ Cour de Cassation (CC), Arrêt n°154 du 20.02.2008, dossier administratif N° 3110/4/2/2005, « Revue de jurisprudence civile, série - études et recherche- n° 7 : Contentieux fiscal et recouvrement des créances publiques », op.cit. p.267.

² - l'article 381 du droit des obligations et contrats stipule que « La prescription est interrompue par toute demande judiciaire ou extra-judiciaire ayant date certaine ... même lorsqu'elle est faite devant un juge incompétent ou que l'acte est déclaré nul pour vice de forme ». L'on peut retenir de la formulation juridique de l'article précité que la nullité de l'acte pour un vice de forme ne produit aucun effet et n'influence guère sur l'interruption de la prescription à l'inverse de l'attitude adoptée par le droit civil marocain. C'est ainsi qu'on constate que le législateur marocain à travers cet article a érigé la demande judiciaire et celle extrajudiciaire portées devant une partie incompétente et la réclamation déclarée nulle pour vice de forme au même rang et les a mises sur le même pied d'égalité, tout en produisant toutes les deux des effets juridiques en termes de rupture de la prescription, du moment que l'intention du demandeur par leur biais s'est orientée vers la revendication de ces droits dans les délais prescrits. De ce fait on peut avancer que la raison à l'origine de l'interruption de la prescription n'est pas attribuable à la validité de la demande mais à l'accomplissement de l'intention du demandeur

103 de la loi 17.89 n'ambitionnent guère de s'assimiler à une réclamation, mais demeurent tout au plus des instruments juridiques et procéduraux destinés à l'imposition.

C'est ainsi que la réclamation de la dette d'impôt ne peut être valable que si elle est opérée dans le cadre et sous couvert des avertissements fiscaux, et que le palliatif à ce vide législatif réside en fait au renvoi aux règles générales qui régissent le délai de prescription et le délai de déchéance¹.

Et considérant que les délais afférents à l'accomplissement de ces actes sont des délais de déchéance et non des délais de prescription, il s'en suit des lors qu'un manquement à ceux-là induit la déchéance du droit et l'interdiction de recommencer la procédure de taxation d'office, d'autant plus que le principe de justice et d'équité exige un traitement à pied d'égalité à l'égard de l'administration et du contribuable dans le cadre de la production des effets juridiques résultant de la déchéance du droit.

Si la violation des conditions et délais du pourvoi administratif et juridictionnel est considérée comme délai de déchéance à l'égard du contribuable et s'en suit conséquemment la déchéance du droit et l'impossibilité d'intenter un nouveau recours, pareillement, le manquement aux délais des procédures de taxation d'office produit les mêmes effets qui ne sont autres que la déchéance du droit d'amorcer de nouveau la procédure de taxation d'office par l'administration.

A cette orientation s'oppose une autre, considérant l'obligation fiscale comme un devoir constitutionnel et national, et une expression de citoyenneté pour financer les charges de l'affaire publique ; il est donc inconcevable – d'après cette orientation - que l'irrégularité de la procédure d'institution de l'impôt puisse à elle seule annuler cette obligation.

Aussi, les principes généraux du droit entre autres l'obligation fiscale garantie par la constitution donnent raison et droit à l'administration fiscale pour une éventuelle reconstitution de la procédure d'imposition dans le délai de prescription, d'autant plus qu'il est insensé que les procédures de rectification de l'assiette fiscale soient interruptifs de la prescription, surtout qu'il est question uniquement d'un impôt complémentaire et que la procédure de taxation d'office en tant qu'impôt original et un acquittement de l'obligation fiscale n'interrompe pas la prescription, et qu'aucun cas similaire n'a été enregistré à l'époque ni de la part de l'administration qui a procédé à la reconduction de la procédure de la taxation d'office, ni par un jugement de tribunal.

vis-à-vis de la revendication de ses droits et que la forme n'est ainsi considérée qu'un outil de préservation du droit, d'où il serait inexact de dire que sa violation entraîne la perte entière de ce droit.

¹ Si une confusion surgit à l'occasion de savoir s'il s'agit d'un délai de déchéance ou d'un délai de prescription, alors le meilleur critère de distinction est d'identifier l'intention du législateur à l'origine du choix de ce délai. Si son intention visait un objectif lié à des fins se rapportant à la prescription c'est-à-dire la préservation des situations stables ou la facilitation de la charge de preuves au profit du débiteur ; il est question d'un délai de prescription, mais si son intention porte sur le fait d'obliger le détenteur du droit de l'exercer au cours du délai imparti sous peine de déchéance, il s'agit dans ce cas d'un délai de déchéance sur lequel ne s'applique pas le délai de rupture et d'arrêt, il en résulte de l'application de cette orientation doctrinale que les délais afférents aux actes relatifs à l'imposition et à la rectification sont des délais de déchéance compte tenu qu'ils portent sur l'accomplissement d'actes dans un délai fixé.

Par ailleurs le législateur fiscal est intervenu au moyen de la loi de finances de l'année 2005 dans le livre des procédures fiscales (LPF) en énonçant dans son article 23 que la prescription est interrompue par les deux notifications prévues et visées à l'alinéa 1 de l'article 19 et au paragraphe 1 de l'article 20 (actuellement les articles 220-I et 221-I du CGI).

En revanche la question sur l'application de cette disposition juridique persiste encore au cas où ces procédures interruptives de la prescription ou l'une d'elles sont invalides, surtout après écoulement de quatre années à la date du fait générateur de l'impôt. L'on s'interroge alors sur l'effet produit par ce vice de procédure de la notification sur la rupture de la prescription et la prise en considération d'un nouveau délai de prescription de nature à octroyer une opportunité à l'administration fiscale pour rectifier la procédure nulle et réimposer dans le cadre d'une procédure correcte même après écoulement de quatre années à la date du fait générateur de l'impôt ?

Par ailleurs une partie de la doctrine avance que ce sont les actes dûment et valablement accomplis et qui ne sont pas entachés de nullité qui peuvent être interruptifs de la prescription, ainsi s'il s'avère que les procédures de taxation d'office traduites par l'invitation à la souscription de la déclaration et l'information de la base d'imposition sont nulles après écoulement des quarts années, le droit d'imposition dévolu à l'administration se trouve déchu, du fait que la procédure nulle ne produit aucun effet. .

Et cela contrairement si l'annulation de la procédure de taxation a été décidée par la juridiction pour vice de procédure et que la durée de prescription fixée à quatre années à la date de l'espèce n'est pas entièrement écoulée, à ce moment, l'administration peut en effet recommencer les procédures de taxation. De plus, la notification du contribuable à souscrire sa déclaration sera de nature à produire son effet concernant la rupture de la prescription, et par conséquent l'imposer de la manière la plus valide en rectifiant les situations juridiques défectueuses¹.

En fait, une simple lecture de la jurisprudence fiscale indique clairement que la majorité de ses décisions portent sur la nullité de la procédure d'imposition pour irrégularité de la notification. En effet, tout vice de procédure et ce qui en résulte en termes de nullité de taxation ainsi que les effets liés à l'impossibilité de reproduction de cette procédure soit pour un motif attribuable à un vide législatif ou un motif imputé à la prescription du droit y afférent, peut être préjudiciable à l'obligation fiscale érigée au rang d'un devoir constitutionnel.

A cet effet, une partie de la doctrine propose, à la lumière de l'existence d'une faute commune entre, d'une part, le contribuable qui n'a pas souscrit sa déclaration conformément à la loi et, d'autre part, l'administration qui n'a pas veillé au respect de la procédure de taxation d'office, que le législateur intervienne expressément et décider que la nullité de la procédure de taxation d'office n'entraîne pas la nullité de l'obligation fiscale, mais

¹ Mohamed KASRI, « L'effet du jugement de nullité de la procédure d'imposition et la rectification de l'assiette sur l'obligation fiscale », revue cahiers de la cour de cassation N°08/2005, p.85.

entraîne uniquement l'exonération des amendes dues, et que l'impôt exigé sous cette procédure demeure le seul objet de contentieux devant la juridiction administrative¹.

Dans d'autres affaires, le juge fiscal se montre davantage motivé par une volonté d'adaptation du droit.

B- L'adaptation du droit par l'interprétation jurisprudentielle

Qu'elle porte sur une réalité ou un fait nouvellement survenu, l'adaptation jurisprudentielle du texte fiscal se fait toujours en considération du but visé par celui-ci : il s'agit d'une interprétation téléologique². La manière dont le juge fiscal identifie et conçoit le dessein des règles qu'il interprète, est donc cruciale mais extrêmement délicate à systématiser.

L'exemple qui nous paraît adéquat pour corroborer cette acclimatation jurisprudentielle de la règle fiscale au réel et aux faits survenus concerne la procédure de notification en matière fiscale.

En effet, La notification suscite plusieurs contentieux sur les plans juridique et réel étant donné que la notification est la base de la procédure contradictoire et de l'information, qui constitue l'un des droits fondamentaux du contribuable, que ce soit lors de la rectification de la procédure d'assiette ou lors de la taxation d'office ou encore à l'occasion de mesures requises par la phase de détermination du fait générateur de l'impôt.

Et afin de régler tous litiges naissant de la procédure de notification, le législateur tente toujours d'adapter le texte fiscal aux évolutions réelles. Cependant, les problèmes majeurs qui surgissent lors de la procédure de notification nécessitent une analyse plus profonde que ce soit sur le plan doctrinal ou jurisprudentiel.

Ainsi, contrairement à ce que pensent certains, intentionnellement ou pas, l'administration fiscale n'est pas toujours à l'origine de ces problèmes puisqu'elle est à mobilité réduite et ses locaux sont connus, alors que le contribuable peut à tout moment changer de domicile, de résidence ou de lieu d'activité, d'autant plus que les agents de l'administration fiscale ne peuvent notifier le contribuable qu'aux heures de service à des moments où

¹ Mohamed KASRI, op.cit, p.94.

² Principalement utilisé en droit, l'argument téléologique se rapporte à la science des fins, à la connaissance des finalités ; se dit de l'interprétation qui prend pour principe qu'une règle doit être appliquée de manière à remplir ses fins et interprétée à la lumière de ses finalités, principe d'interprétation extensive et évolutive. L'interprétation téléologique consiste à prendre en compte la réalité sociale. La difficulté tient sans doute à la définition de ce vocable « téléologie ». Si l'on admet que la téléologie constitue « l'étude de la finalité en un sens quelconque de ce mot » (A. LALANDE, Vocabulaire technique et critique de la philosophie, PUF, 1991, §V°), alors l'interprétation stricte peut parfaitement être qualifiée d'interprétation téléologique, tant il est vrai que l'interprète ne va l'admettre que si elle est conforme à la finalité de la norme en cause. De même, l'interprétation large peut être qualifiée de téléologique puisque, parfois, le juge va la retenir eu égard aux finalités de la décision qu'il doit rendre. Ainsi, il apparaît que l'interprétation téléologique peut être entendue de deux manières selon l'objet dont la finalité est appréciée. Dans l'interprétation stricte, c'est la finalité de la loi qui est appréciée et qui est conforme à la présomption. Dans l'interprétation extensive, c'est au contraire le résultat à atteindre qui fait l'objet de l'observation : le juge va rechercher les finalités non de la règle, mais prendre en considération le résultat attendu de son interprétation.

ce dernier est souvent absent de chez lui, sans citer tant de circonstances qui réfutent la théorie d'hégémonie de l'administration fiscale en matière de notification.

De là, il est difficile d'affirmer que l'administration fiscale atteint toujours son objectif d'accomplissement de la procédure de notification dans de meilleures conditions du moment qu'elle fait face à certains obstacles lors de la rectification et la fixation de la base d'imposition. Ainsi, nous exposerons dans ce qui suit quelques cas dans lesquels la juridiction administrative a reconnu la validité de la notification.

Nombreuses sont les correspondances qui retournent à l'administration fiscale avec la mention « **A retourner à l'expéditeur** », ce qui a poussé cette dernière à la taxation d'office à défaut de réponse par le contribuable à ses correspondances. Ainsi sa position quant aux courriers retournés avec la mention « **non réclamé** » signifie que les contribuables ont refusé de retirer les courriers du bureau de la poste et assument ainsi la responsabilité de manque de communication. L'administration fiscale a défendu cette position à maintes reprises devant les juridictions soutenant que les correspondances adressées aux contribuables portent leurs noms complets et adresses données et choisies par eux-mêmes comme lieu de contact, et que l'administration fiscale ne peut connaître d'autres adresses que celles fournies par les contribuables eux-mêmes, que par conséquent, la responsabilité est à imputer aux contribuables et non à l'administration fiscale notamment si l'on sait que le contribuable reçoit plusieurs correspondances lors de l'opération de contrôle et ne reçoit pas la lettre décisive qui exprime la position finale de l'administration fiscale avant la taxation !!

Les juridictions administratives ont cependant adopté des positions différentes quant au sujet. Certaines d'entre elles ne partageant pas l'avis de l'administration ont permis à de nombreux contribuables de s'enrichir sans cause au détriment des intérêts sociaux, alors que d'autres ont considéré que la responsabilité de l'administration n'est pas engagée en l'espèce et qu'il faut maintenir la procédure de taxation d'office. En conséquence, Il appartient au contribuable qui se sent lésé de faire recours pour prouver la sur-taxation.

La raison de cette contradiction dans les décisions rendues en la matière, revenait à l'attachement des tribunaux administratifs à la jurisprudence de la cour de cassation pourtant caduque, alors que la réalité leur impose d'adopter une nouvelle position quant à la procédure de notification par la poste recommandée, lorsqu'il s'agit particulièrement, d'une relation liant une administration à bout de ressources hormis les adresses indiquées dans les dossiers fiscaux, et un contribuable libre dans ses déplacements et ses choix du lieu d'activité professionnelle.

Parmi les problèmes soulevés il y a également la pluralité des destinataires concernant notamment certains impôts auxquels sont assujettis deux ou plusieurs associés de manière solidaire, tels que les droits d'enregistrement appliqués à la vente réalisée entre plusieurs associés ou la TVA appliquée également aux opérations de vente et de service réalisées par plusieurs personnes voire même à l'impôt sur le revenu en cas de décès du contribuable où l'administration se voit dans l'obligation de contacter les héritiers.

Dans ce cas-ci, la notification parvient à certains héritiers mais pas à d'autres. Cette position nous paraît logique puisque nous avons rencontré des décisions étranges rendues à l'encontre de contribuables copropriétaires indivis d'un bien immobilier objet d'un contentieux fiscal, que l'un deux a été considéré valablement notifié tandis que la lettre rectificative adressée au second est retournée à l'expéditeur avec la mention « non réclamé », et le tribunal les a considérés tous deux non régulièrement notifiés¹.

S'agissant d'abord de la nouvelle orientation de la cour de cassation² au sujet des correspondances retournées à l'administration avec la mention « non réclamé », la haute instance a considéré la décision de la cour administrative d'appel de Marrakech comme légalement fondée et suffisamment motivée lorsqu'elle a infirmé le jugement – objet d'appel – prononçant l'annulation de l'impôt général sur le revenu au motif que l'administration a imposé le contribuable après lui avoir adressé une lettre recommandée retournée avec la mention « non réclamé », et qu'il a considéré par la suite la notification comme régulière en application de l'article 219 du Code général des impôts.

Dans une autre affaire et soucieux d'adapter le texte fiscal aux éléments nouveaux survenus en l'espèce, le juge de la cour administrative d'appel de Rabat sur pied de l'article 10 du Livre des procédures fiscales³ en déduit que le législateur fiscal n'a pas énuméré les formules des mentions indiquant l'échec de remise du pli, d'où la nécessité de considérer la lettre recommandée portant la mention « **causes diverses** » régulièrement notifiée après écoulement de 10 jours qui suit la date de l'échec de notification. On lit dans le dispositif de l'arrêt⁴ du 22/10/2012 que :

*« Attendu qu'il ressorte des pièces du dossier (.....), et qu'en application de l'article 10 du Livre des procédures fiscales (.....), il en résulte que lorsqu'elle a adressé sa deuxième lettre au contribuable 10 jours après la date d'échec de notification, l'administration a appliqué de manière régulière la mesure prévue ci-dessus(...), et que l'expression « causes diverses » figurant sur la première lettre de notification relative à l'impôt objet du rôle n°13600041, qu'au terme de l'article 10 précité, il est évident que le législateur n'a pas énuméré les formules des mentions indiquant l'échec de remise du pli, dont l'expression contestée **** causes diverses ****, qui, selon l'article 10 susvisé, n'affecte en rien la régularité de la notification de la lettre à l'expiration des 10 jours suivant la date d'échec de notification. Que par*

¹ On ne voit pas assez nécessaire d'évoquer les problèmes relatifs à l'adresse incomplète ou inconnue, la remise en main propre au bureau, locaux fermés ou encore la notification aux serveurs etc.

² CC, Ch. Adm., arrêt n°36 du 15 janvier 2015, dossier n° 2013/2/4/1590 Revue des arrêts de la cour de cassation (RACC) n°24, Ed. C.C, 2015, p.71.

³ Cet article stipule que : « 2°- s'il n'a pu être remis au contribuable à l'adresse qu'il a communiquée à l'inspecteur des impôts lorsque l'envoi du document a été fait par lettre recommandée avec accusé de réception ou par l'intermédiaire des agents du greffe, des huissiers de justice ou par voie administrative et qu'il a été retourné avec la mention non réclamé, changement d'adresse, adresse inconnue ou incomplète, locaux fermés ou contribuable inconnu à l'adresse indiquée. Dans ces cas, le pli est considéré avoir été remis, après l'écoulement d'un délai de dix (10) jours qui suit la date de la constatation de l'échec de la remise du pli précité »

⁴ CC, arrêt n° 1002 du 22/10/2012, dossier n° 9/12/379, « Revue de jurisprudence civile, série - études et recherche- n° 7 : Contentieux fiscal et recouvrement des créances publiques, Tome 1, Ed. Rejuciv, 2015, p.275.

conséquent, les moyens d'appel soulevés restent infondés et le jugement – objet d'appel - quand il a pris cette itinéraire est juste et devrait être confirmé».

Le raisonnement utilisé par le juge de l'impôt dans cette affaire ne soulève pas le moindre doute quant à l'intention qui l'animait et qui vise l'acclimatation du texte fiscal aux faits nouveaux et traduit manifestement le dévoiement de sa fonction qui, loin d'être la bouche prononçant les paroles de la loi – selon la célèbre expression de Montesquieu -, se fait le protecteur de la partie lésée lorsqu'il l'estime ainsi.

En somme et pour conclure, passer de l'abstraction de la règle fiscale à la réalité des situations concrètes puis Suppléer aux imperfections de la loi, sont deux finalités qui relèvent de la mission interprétative en matière fiscale. Le corpus juridique se présente sous la forme d'un ensemble de normes parfois obscures, incomplètes, ambiguës, prenant l'apparence d'un magma qui ne garantit pas la clarté et la bonne compréhension du droit. Afin de permettre qu'une intelligibilité naisse, l'interprétation lisse les aspérités et produit la rationalité nécessaire.

Recherche, Circulation et Echange d'informations pour la lutte contre la Criminalité Financière

Pr Dounia KARIMI

**Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales,
Université Hassan II. Casablanca, Maroc.**

Introduction

Dans le système international contemporain, caractérisé par la mondialisation, on assiste à une internationalisation de la délinquance d'affaires, à laquelle l'Etat doit répondre par celle de la lutte.

Les crimes financiers peuvent prendre une large panoplie de formes liées entre elles, notamment le blanchiment d'argent, la fraude fiscale, la corruption, le trafic de stupéfiants, la contrefaçon ou encore la cyber-délinquance; Toutes affectent négativement le budget de l'Etat.

Le Maroc s'est investi dans le renforcement de son arsenal juridique relatif à la lutte contre la criminalité financière et ce conformément aux normes internationales en vigueur. Ainsi le dispositif interne a été renforcé par la loi contre le blanchiment des capitaux, l'adoption par Bank Al Maghreb de la circulaire sur l'obligation de vigilance et la création de l'unité de renseignement financier (UTRF).

Cette évolution du dispositif juridique est appuyée par la coopération entre différents organismes de lutte contre le crime financier (l'administration des douanes, l'administration des impôts, la police, les autorités judiciaires, les établissements de crédit...); dans le but de faciliter l'échange d'informations.

Toutefois la coopération entre les différents organismes n'est pas sans problèmes ni obstacles. Une bonne gouvernance de la diversité de ces organismes est un élément fondamental de la réussite de la circulation et de l'échange d'informations.

Le présent travail fait écho aux efforts entrepris en vue de la lutte contre la criminalité financière. Dans cette optique:

- Nous allons examiner de manière conceptuelle et empirique les mécanismes d'échanges d'informations entre les différentes autorités de contrôle ;
- Ensuite nous aborderons le rôle de la gouvernance dans la réussite des coopérations entre les acteurs.

I – Criminalité financière

La criminalité financière désigne de manière générale toute forme de criminalité non violente susceptible de générer une perte financière. Cette criminalité couvre une large gamme d'activités illégales qui ont toutes connu un développement exponentiel de par la globalisation financière : la fraude et l'évasion fiscale, les détournements et le blanchissement de capitaux, la contrefaçon, le trafic illicite de stupéfiants, ou encore la corruption. La criminalité financière a tiré parti de l'expansion économique internationale lui permettant d'atteindre désormais un niveau inégalé, créant des circuits autonomes et obscurs.

Selon l'organisation policière internationale INTERPOL : « la criminalité financière englobe un large éventail d'infractions et de délits ». De manière globale, elle correspond à l'ensemble des activités illégales relatives aux échanges de capitaux, aux secteurs bancaires, à la finance internationale et au commerce de biens et services illicites. Mais à y regarder de plus près, elle englobe aussi une dimension beaucoup plus délicate à aborder : la délinquance des affaires a en effet pour particularité de souvent s'appuyer sur les failles que peuvent présenter les systèmes juridiques et financiers de différents pays, pour ingénieusement contourner la loi sans jamais l'enfreindre.

Manifestement les infractions financières sont de plus en plus sophistiquées et les criminels accumulent des sommes d'argent considérables en commettant des actes illicites - trafic de drogue, escroquerie en matière de placement, extorsion, corruption, détournement de fonds, fraude et évasion fiscale. De par la nature de la délinquance financière, la même activité peut violer plusieurs lois en même temps. Différents organismes publics peuvent intervenir à divers stades de la lutte contre les infractions financières, y compris la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite des infractions ainsi que le recouvrement des produits de la criminalité.

Les infractions fiscales, à titre d'exemple sont souvent intrinsèquement liées à d'autres infractions financières, car les criminels ne déclarent pas leurs revenus issus d'activités illicites. À l'inverse, ils peuvent majorer leurs revenus déclarés afin de blanchir les produits de la criminalité. Le Groupe d'action financière (GAFI) a explicitement reconnu les liens entre infractions fiscales et blanchiment de capitaux en inscrivant ces infractions sur la liste des infractions préalables désignées aux fins du blanchiment de capitaux dans la mise à jour 2012 de ses Recommandations.

L'efficacité de la lutte contre cette criminalité financière est tributaire de la possibilité pour les autorités impliquées dans ce combat, de disposer en temps opportun des renseignements et des éléments de preuves. Or la séparation étanche de ces autorités empêche une circulation d'informations entre elles, et les condamnent à n'avoir qu'une vision parcellaire de la criminalité financière.

Afin de surmonter ces difficultés le Maroc, sous l'impulsion des accords internationaux, a mis en place des passerelles juridiques d'échange et de circulation d'informations entre les différentes autorités de lutte contre ce fléau.

En guise de réflexion préalable nous allons d'abord nous appliquer à mieux comprendre le concept d'information et de renseignement.

II - Concepts d'information et de renseignement

II – 1 Notions générales

- L'information est une donnée brute, de toute nature, qui peut être utilisée pour produire le renseignement. La précision, la pertinence de l'information et la qualité d'analyse produisent une haute qualité du renseignement.
- Le renseignement: est un produit, un processus, un outil personnel et organisationnel. Il est le résultat de l'analyse de risque et de l'exploitation de toute information recueillie, recoupée, traitée, mise en corrélation, interprétée, enrichie et de ce fait transformée en renseignement. Ce qui permet de mieux orienter l'action de l'utilisateur et l'aider à la prise de décision. Toutefois il s'avère que le renseignement est une affaire de spécialistes dans sa phase de recherche, de traitement, de recoupement, d'enrichissement et de diffusion.

Cette fonction est donc :

- Une nécessité ;
- Un état d'esprit et une culture du doute et du soupçon en service et en dehors de celui-ci ;
- Un domaine inhérent à l'activité des agents ;
- Une circulation rapide et à temps des informations ;
- Une sécurisation et une fiabilité des courants de transmission ;
- Une responsabilisation pour le service destinataire.
- Le renseignement doit être approprié et prospectif. Il est tributaire d'une connaissance de l'environnement local, régional, national et international.

II – 2 L'utilité du renseignement pour les autorités de contrôle

Le renseignement permet la mise à disposition des administrations d'information permettant d'orienter la politique de prévention et de lutte contre la criminalité financière par l'identification des risques et les champs d'intervention des administrations. Il fournit une vue générale sur l'importance de ce fléau et les tendances des différents courants et aide à la formulation de politiques et de plans pour anticiper sur les activités illégales.

II – 3 Les acteurs sources de l'information

La circulation de l'information joue un rôle crucial en matière de lutte contre la délinquance des affaires. Différents organismes réunissent, conservent et doivent échanger des informations pertinentes pour combattre ce crime.

Les stratégies de lutte contre la criminalité financière s'articulent autour d'un certain nombre d'étapes essentielles, dont la prévention, la détection, l'enquête et la poursuite des délits ainsi que le recouvrement des

produits de la criminalité. En fonction des circonstances, ces stratégies peuvent faire intervenir divers organismes publics. Au Maroc, les principaux acteurs qui participent à cet échange sont :

1 La direction générale des impôts¹

La DGI fait partie du ministère de l'économie et des finances, elle est chargée de l'établissement de l'assiette, ainsi que du contrôle et de l'action de recouvrement des divers impôts et taxes prévus par le code général des impôts. Elle participe à l'élaboration des lois de finance et donne son avis sur tous les textes législatifs et réglementaires comportant des dispositions d'ordre fiscal.

2 L'administration des douanes et impôts indirectes²

Elle est chargée de la perception des droits et taxes douanières, du recouvrement des impositions fiscales et parafiscales, de la lutte contre les trafics illicites et du contrôle des marchandises et des personnes aux frontières. La douane s'est vue confier de nouvelles missions à forts enjeux économiques et sécuritaires.

Dans un contexte où le risque de criminalité transnationale augmente, la douane est appelée, de par sa position et son champ d'intervention, à renforcer sa vigilance notamment aux frontières.

Elle est tout autant sollicitée pour garantir la logistique internationale et pour faciliter le commerce licite. C'est à ce titre que la douane marocaine s'est vue confier de nouvelles responsabilités :

- la lutte contre le blanchiment d'argent ;
- la lutte contre la fraude.

3 L'office des changes³

L'office des changes est un établissement public, sous tutelle du ministère des finances et de la privatisation, doté de la personnalité civile et de l'autonomie financière il est chargé, de par les dispositions législatives et réglementaires en vigueur, de trois missions essentielles :

- Édicter les mesures relatives à la réglementation des opérations de change en autorisant à titre général ou particulier les transferts à destination de l'étranger et en veillant au rapatriement des avoirs obligatoirement accessibles (recettes d'exportations de biens et services) ;
- Constater et sanctionner les infractions à la réglementation des changes ;
- Établir les statistiques relatives aux échanges extérieurs, la balance de paiement et la position extérieure globale.

L'office des changes est désigné, par l'article 13-1 de la loi anti-blanchiment, en tant qu'autorité de contrôle et de supervision des personnes assujetties relevant de son domaine de compétences.

¹ [https:// www.finances.gov.ma](https://www.finances.gov.ma)

² [https:// WWW.douane.gov.ma](https://WWW.douane.gov.ma)

³ <https://WWW.finances.gov.ma>

4 La direction générale de la sûreté nationale¹

La direction générale de la sûreté nationale (DGSN) également connue sous le nom de sûreté nationale, est le principal corps de la police nationale au Maroc. Elle est placée sous la tutelle du ministère de l'intérieur.

Elle a pour mission le maintien de l'ordre public conformément à la loi marocaine et travaille en collaboration avec la gendarmerie royale marocaine pour constater les infractions à la loi pénale, en rassembler les preuves et enfin chercher et arrêter les auteurs

5 Bank Al Maghreb

Bank Al Maghreb autorité de contrôle et de supervision (article 13-1)², membre de l'unité de traitement du renseignement financier a défini par le circulaire n° 2/G/2012 relative à l'obligation de vigilance, les dispositifs, incombant aux établissements de crédit.

Le secret bancaire est désormais dérogé, dans la mesure où les banques sont tenues de déclarer d'une manière automatique toutes les opérations suspectes (déclaration de soupçon) à l'UTRF; le secret bancaire ne peut pas être opposé à Bank Al Maghreb.

C'est d'ailleurs grâce à l'exercice de ce droit de communication que ces administrations arrivent à identifier les comptes des redevables.

6 Ministère de la justice et des libertés (article 13-1)

7 L'autorité de contrôle des assurances et de la prévoyance sociale

8 L'autorité marocaine du marché des capitaux (circulaire du CDVM de décembre 2010 relative au devoir de vigilance et de veille interne).

9 L'Unité de Traitement de Renseignement Financier

L'UTRF est créée par le décret n°2-08-572 du 24 décembre 2008, et installée par le premier ministre le 10 avril 2009.

Sa mission est de contribuer à protéger l'intégrité de l'économie et du système financier marocain à travers la lutte contre le blanchiment des capitaux, le financement du terrorisme et les réseaux financiers clandestins.

L'UTRF est composée du président et de 13 membres représentant les départements et organismes chargés de la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme à savoir : le ministère chargé des finances ; le ministère de la justice et des libertés ; le ministère de l'intérieur ; Bank Al Maghreb ; l'Etat major de la gendarmerie royale ; l'administration des douanes et impôts indirects ; l'office des changes ; la direction générale de la sûreté nationale et l'autorité marocaine du marché des capitaux.

¹[https://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_g%C3%A9n%C3%A9rale_de_la_s%C3%BAt%C3%A9_nationale_\(Maroc\)](https://fr.wikipedia.org/wiki/Direction_g%C3%A9n%C3%A9rale_de_la_s%C3%BAt%C3%A9_nationale_(Maroc))

² Loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux

D'autres autorités participent au processus d'échange de renseignement pour la lutte contre la criminalité financière telles que la marine royale, la conservation foncière, l'instance centrale de prévention de la corruption...

L'échange de renseignements est une condition nécessaire à la coopération interinstitutionnelle dans la lutte contre la criminalité financière. Toutefois, certains pays peuvent aller plus loin et élaborer des modèles opérationnels qui optimisent l'utilisation des passerelles. Plusieurs pays ont ainsi mis en place des modèles de coopération renforcée qui permettent aux organismes de coopérer à leur avantage mutuel. Ces modèles ne doivent pas être appréhendés séparément, mais en tant qu'éléments d'une stratégie d'ensemble cohérente qui oriente toutes les parties prenantes vers un objectif commun. Les organismes peuvent organiser leur coopération selon les modalités les plus diverses et les pays devraient envisager des méthodes novatrices à partir de l'analyse de leurs propres besoins et expériences.

II – 4 Mécanismes de circulation et d'échange d'informations

Les autorités de lutte contre la criminalité financière, dans le cadre de leurs activités normales, collectent et conservent des renseignements relatifs à des personnes ou à des opérations. Certaines d'entre elles peuvent intéresser d'autres organismes, à des fins d'analyse, pour mettre en évidence d'éventuelles violations de la législation ou de la réglementation ou encore à titre d'enquêtes pénales en cours.

Ces mécanismes d'échange permettent éventuellement de recueillir des éléments de preuve pour déclencher de nouvelles enquêtes et étayer celles en cours. Elles permettent aussi de réduire le double emploi entre organismes, et d'ouvrir de nouveaux axes (quand un contrôle fiscal relève d'autres activités criminelles telles que le blanchiment d'argent).

Les mécanismes d'accords entre autorités sont utiles dans la mesure où ils établissent les modalités pratiques de coopération (la forme prise par les demandes, les noms des autorités compétentes habilitées à les traiter, les périodes de préavis et de délais, ...).

Au cours de leurs activités, différents organismes publics réunissent et conservent des informations sur des personnes physiques, des sociétés et des transactions qui peuvent intéresser directement les activités d'autres organismes chargés de combattre la criminalité financière.

Les mécanismes qui permettent d'échanger ces renseignements améliorent la prévention et la détection des infractions financières, accélèrent les enquêtes et renforcent leur efficacité, aboutissent à des poursuites plus rapides et plus performantes, et augmentent la probabilité de recouvrer les produits de la criminalité. Pour que les renseignements puissent être partagés, des passerelles juridiques doivent exister entre les organismes concernés. Différentes conditions et exceptions peuvent s'appliquer à différents mécanismes, et les passerelles peuvent prévoir que tel ou tel type de mécanisme s'applique à telle ou telle circonstance. Quel que soit le type de coopération en matière d'échange de renseignements entre organismes, il est important de préserver la confidentialité des renseignements et l'intégrité des travaux menés par d'autres organismes.

Théoriquement ces passerelles d'échange relèvent de quatre grandes catégories :

➤ **Échange d'informations sur demande**

Les informations sont fournies lorsqu'elles sont demandées. C'est la méthode la plus simple et la plus utilisée, dans l'échange de renseignements notamment au Maroc. Elle permet aux responsables de préciser la nature de l'information dont ils ont besoin.

➤ **Accès direct aux archives et bases de données**

L'administration peut autoriser certaines personnes travaillant pour d'autres autorités à consulter directement ses archives et bases de données, ce qui permet à l'organisme demandeur de rechercher directement les renseignements et les avoir souvent rapidement. Cependant cette modalité présente le risque de voir certaines données consultées à des fins autres que leur usage prévu, ce qui nécessite l'installation de systèmes de protection pour préserver la confidentialité des renseignements sensibles.

➤ **Échange spontané**

Les informations, jugées utiles pour le travail de l'autre autorité sont communiquées de manière volontaire sans qu'elle ne les ait demandées. Lorsque cette méthode fonctionne correctement elle peut être au moins aussi efficace que la précédente. Si les renseignements sont fournis spontanément, les responsables de l'organisme les détenant peuvent toujours choisir de transmettre uniquement ceux utiles en l'espèce, et non tous ceux d'une catégorie donnée.

➤ **Échange systématique**

Les informations sont fournies régulièrement, quotidiennement ou périodiquement selon un accord, même si l'autorité partenaire ne les demande pas.

Cette méthode ne permet pas aux enquêteurs de préciser la nature de ce qu'ils cherchent mais elle peut faciliter la détection de certaines activités auparavant dissimulées avec succès.

II – 4 L'échange de renseignement au niveau national

La lutte contre la criminalité financière est le dénominateur commun de tous les acteurs évoqués au dessus. Disposer d'informations fiables est une nécessité dans cette lutte. En effet soutenir et faciliter la circulation des informations et des éléments de preuve entre les différentes autorités compétentes est de nature à renforcer la lutte contre la criminalité financière.

Dans cet objectif, l'Etat, sous l'impulsion des textes internationaux, a renforcé son arsenal juridique (déclaration de soupçon). Ce renforcement a été accompagné de coopération entre différentes autorités.

Dans le cadre de ce travail nous illustrerons deux cas particuliers :

1 La coopération entre les autorités douanières et les autorités fiscales

Les autorités fiscales et douanières ont pour mission de collecter les ressources fiscales pour l'Etat, mais elles jouent aussi un rôle important dans la lutte contre la criminalité financière, notamment le blanchiment

d'argent, la fraude fiscale et le financement du terrorisme. Ce rôle a pris encore de l'importance depuis 2012, lorsque le groupe d'action financière (GAFI) a révisé ses « Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement du terrorisme et la prolifération » en incluant « les infractions fiscales (liées aux impôts directs et indirects) » et « la contrebande (y compris relativement aux taxes et droits de douanes et d'assise) ».

Ces changements ont contribué à une meilleure coordination entre l'administration des douanes et les autorités fiscales couronnée par la signature d'un protocole d'accords de coopération en matière d'échange de l'information entre les deux institutions.

Plusieurs mécanismes d'échange ont été prévus, et il convient de signaler que le système informatique BADR de la douane constitue une base de données pour trois départements relevant du ministère des finances (l'administration des douanes et impôts indirects, la direction générale des impôts et l'office des changes). À titre d'exemple, les données des administrations douanières sur les importations et les exportations et celles des autorités fiscales sur les achats et les ventes peuvent être échangées et comparées. Cela permettrait de détecter des irrégularités, notamment les assiettes fiscales non déclarées ou déclarées de manière incorrecte pour les deux autorités. Il serait utile à la douane d'avoir accès aux informations des autorités fiscales sur les transactions de paiement {à la fois pour les importations (achats) et les exportations (ventes)}.

Les informations des autorités fiscales concernant les achats et ventes réalisés par les opérateurs commerciaux n'amèneraient pas forcément la douane à détecter l'évasion fiscale concernant les droits de douane et les taxes, mais elle pourrait lui servir de référence pour cibler plus précisément ses enquêtes potentielles. En même temps, il est important de noter qu'un opérateur ne respectant pas ses obligations fiscales risque très probablement de ne pas s'acquitter de ses obligations douanières non plus et inversement.

Notons toutefois, qu'en matière de blanchiment et de fraude fiscale, il n'est pas toujours facile de différencier les actes constitutifs de ces deux infractions. Pour surmonter cette difficulté, l'administration des douanes et la direction des impôts travaillent en coordination avec l'unité de renseignement financier et d'autres autorités.

2 La douane partenaire d'autres acteurs

De par leur présence aux postes frontières du Royaume les services douaniers reçoivent et traitent les informations relatives à la circulation de marchandises, de capitaux, de personnes et de moyens de transport. Dans ce contexte, la douane agit en étroite concertation avec la police, la gendarmerie royale, la marine royale, la division anti-drogues (...) pour faire front au trafic d'armes, de stupéfiants, la contrebande, la contrefaçon....

La douane a également marqué sa présence au sein du comité national de l'aviation civile, et ce à travers sa participation active aux réunions d'échange et de concertation. Celles ci visent le renforcement des capacités d'inspection et de filtrage, et la recherche de synergie entre les différents intervenants pour une sécurisation optimale des plateformes aéroportuaires.

Dans cet esprit de coopération et d'échange d'informations, la douane assure une collaboration permanente avec plusieurs acteurs de la lutte contre la criminalité financière.

Illustrons quelques cas témoins de l'étendue de la coopération en matière d'échanges d'informations dans les tableaux suivants :

➤ **Renseignements détenus par l'administration fiscale**

Mis à disposition de l'administration de la douane et impôts indirectes	- L'administration fiscale peut disposer d'informations sur les personnes qui n'ont pas rempli leurs obligations à l'égard de la douane - Informations pouvant servir de référence aux fonctionnaires de la douane pour des enquêtes potentielles - Une opération de contrôle fiscale peut révéler un trafic de contrefaçon ou de contrebande.
Mis à disposition de l'UTRF	Il arrive que les agents du fisc prennent connaissance d'éléments susceptibles d'éveiller les soupçons d'infractions tel un réseau de blanchiment d'argent.
Mis à disposition de la police ou de la gendarmerie royale	Infractions non fiscales utiles aux enquêtes pénales de la police.

➤ **Renseignements détenus par l'administration des douanes**

Mis à disposition de la direction générale de la sûreté nationale, division anti-drogue, marine royale...	Les services douaniers fournissent des renseignements sur des flux migratoires clandestins, trafics de stupéfiants, contrebande de cigarettes...
Mis à disposition de l'UTRF	La douane est membre de l'UTRF. À ce titre elle s'est vue confier de nouvelles responsabilités, notamment : - La lutte contre le blanchiment d'argent ; - La lutte contre la fraude. Elle est appelée à renforcer sa vigilance.

Mis à disposition de l'administration des impôts	Au terme du protocole d'accords par les deux institutions, ces dernières travaillent en parfaite collaboration.
--	---

➤ **Renseignements détenus par la police et la gendarmerie royale**

Mis à disposition de l'UTRF	Membres de cette cellule, la police et la gendarmerie royale enquêtant sur des infractions pénales peuvent alors en relier d'autres, financières.
Mis à disposition de la douane	Étant donné la coordination et la collaboration étroite entre les deux autorités, l'échange d'informations est régulier.

➤ **Renseignements détenus par les établissements de crédits et organismes assimilés**

Mis à disposition de: - Bank Al Maghreb - Autorités judiciaires - L'administration des impôts - Trésorerie générale du Royaume - La douane - La caisse centrale de garantie - La caisse nationale de sécurité sociale - L'UTRF	- Au terme de la loi relative aux établissements de crédit le secret bancaire ne peut être opposé à ces organismes - Par application de la circulaire sur l'obligation de vigilance, une structure dédiée à cette fin doit assurer la relation avec l'UTRF pour déclarations de soupçons
--	---

➤ **Renseignements détenus par l'autorité marocaine du marché des capitaux**

Mis à disposition de la direction générale de la sûreté nationale	Informations à la demande suite à des enquêtes pénales
---	--

L'approche gouvernementale intégrée pour lutter contre la criminalité financière implique de reconnaître que les différents organismes ne peuvent pas agir isolément les uns des autres. Les responsables de ces organismes, cités précédemment, savent que les connaissances et compétences requises pour combattre la délinquance financière sont souvent réparties entre chacun de ces organismes.

De ce qui précède on peut dire que l'on assiste à une évolution notable de l'arsenal préventif et répressif en matière de criminalité financière, renforcée par des coopérations et des mécanismes d'échanges de renseignements dynamiques. D'ailleurs après l'évaluation de la qualité du cadre juridique et réglementaire des juridictions en matière d'échange de renseignements, le Maroc, est le premier pays dans le monde arabe, islamique et en Afrique à être admis en qualité d'observateur à l'OSCE (Organisation pour la sécurité et la coopération en Europe).

Le Maroc procèdera à « l'échange d'informations à des fins fiscales avec 122 pays liés à l'OCDE dès Janvier 2018 »⁶. Dans ce cadre, la direction générale des impôts va entreprendre la collecte des renseignements concernant les contribuables détenant des biens au Maroc et susceptibles d'être assujettis à un impôt dans un ou plusieurs pays adhérents à la réglementation « common reporting standard » (CRS)^{7.1}

L'échange d'informations concerne tout type de revenus, tels que les dividendes, les intérêts, les plus-values générées par des comptes bancaires détenus par des personnes physiques ou morales, perçus dans les pays membres du CRS. Le mécanisme a déjà démarré dans les pays de l'U-E.

Au Maroc, après la collecte de l'information nécessaire, le dispositif deviendra fonctionnel en 2019^{7.2}

L'échange des renseignements à l'international est un témoignage fort de la qualité de la réglementation en vigueur. Toutefois, l'approche gouvernementale est impérative à la réussite de cette coopération aussi bien à l'échelle nationale qu'internationale.

III - Gouvernance en matière d'échange des renseignements

III – 1 Notion de gouvernance

La gouvernance « est un ensemble de mesures ayant pour objectif d'assurer le bon fonctionnement d'un Etat, d'une institution ou d'une organisation qu'elle soit publique ou privée, régionale, nationale, ou internationale »⁸. La gouvernance est un lieu de rencontre des différents acteurs, ayant des idéologies différentes et n'ayant pas forcément de liens hiérarchiques, pour la réalisation d'un projet commun, optimal et global.

¹ Article de l'économiste, échange de données fiscales: le Maroc admis au test de l'OCDE <http://leconomiste.com/article/1004455-echange-de-donnees-fiscales-le-maroc-admis-au-test-ocde>

² Article du 360, Avoirs transfrontaliers : la traque va bientôt commencer <http://fr.le360.ma/economie/avoids-transfrontaliers-la-traque-va-bientot-commencer-73559>

À notre sens, une bonne gouvernance, en matière d'échange d'informations, dépend particulièrement de la gestion de trois vecteurs.

III – 2 Les vecteurs d'une bonne gouvernance

La gestion des risques, la qualité de l'information divulguée et le management de la diversité de la culture professionnelle des acteurs constituent le défi d'une bonne gouvernance

1 La gestion des risques

La circulation et l'échange de l'information sont des sujets d'une très grande sensibilité et à très hauts risques. La gouvernance nécessite notamment:

- D'instaurer un système de contrôle et de surveillance des différents circuits d'échanges de l'information afin de prévenir d'éventuelles déviations
- D'assurer l'équilibre entre la confidentialité souhaitée et l'échange de l'information car à défaut les acteurs peuvent choisir de partager moins d'informations pertinentes
- Inciter les acteurs à définir et préciser les facteurs de risques potentiels afin de réduire la possibilité d'une asymétrie d'informations
- Avoir la capacité de savoir gérer et arbitrer les conflits qui peuvent éclater entre les acteurs, car ils peuvent amener à la rupture
- Le risque de la cybercriminalité est un risque permanent, la mise en place d'un système de sécurité informatique s'avère nécessaire dans la mesure où cette dernière est l'outil d'échange des renseignements

2 La qualité de l'information échangée

La relation est très étroite entre les méthodes de gouvernance et la qualité de l'information divulguée. Ainsi:

- La disponibilité de l'information et l'efficacité des mécanismes de coordinations sont des facteurs pertinents lorsque l'on sonde l'efficacité et la valeur d'une bonne structure de gouvernance (en matière de lutte contre la criminalité financière)
- La divulgation accrue et à temps de l'information pourrait éventuellement refléter une bonne gouvernance
- Il existe aussi une relation entre la rémunération, les performances, et la qualité du travail des acteurs clés de la politique d'échange des renseignements d'où l'intérêt de l'approche du mandat en matière de gouvernance :

✓ Augmentation de salaires (en contre partie de tâches supplémentaires)

✓ Distribution de rémunérations incitatives (telles que des primes...)

- On ne doit pas omettre le rôle central des ressources humaines :
 - ✓ Recrutement adéquat aux besoins
 - ✓ Gestion des carrières en fonction des objectifs
 - ✓ Formation continue pour pouvoir suivre et être à la hauteur des évolutions en la matière.
- Des évaluations périodiques, par des enquêtes d'opinions auprès des différents acteurs, permettent de prévenir et détecter d'éventuels risques.

3 Le management de la diversité professionnelle

En matière de gouvernance on ne peut pas négliger la culture professionnelle. Il faut reconnaître que chaque administration a sa propre culture qui s'intensifie avec la répétition. Une bonne gouvernance doit savoir tirer profit des retombées positives de cette diversité mais aussi manager ses implications négatives. En effet, généralement la diversité implique la complémentarité ce qui favorise la synergie des équipes. D'ailleurs du point de vue de la théorie, on suppose que les équipes formées de compétences diverses ont accès à un volume d'informations supérieur et donc leur efficacité est plus élevée ce qui est source d'économies pour l'Etat.

D'ailleurs d'après Siegl et Kaemmer (1978) « la diversité est l'une des caractéristiques des organisations innovantes ». L'innovation est un levier d'action très important pour contrer les criminels financiers de plus en plus innovants et créatifs.

Lutter contre la délinquance des affaires nécessite de fédérer des acteurs différents autour d'un projet commun. Les sensibiliser à la diversité professionnelle permet d'améliorer l'atmosphère de travail.

Nous avons traité de quelques avantages de la diversité de la culture professionnelle, mais il est à signaler qu'elle peut donner lieu à des malentendus et à des dysfonctionnements importants. Cette différence se reflète dans le cadre du travail, elle découle par exemple d'un langage (ainsi les employés des établissements de crédit ont un langage particulier qui les différencie de ceux de la sûreté nationale); ou d'un comportement. En effet les acteurs ne vont pas réagir ou analyser de la même façon. Ce qui peut être une barrière non négligeable dans la transmission de l'information.

Il faut être conscient de cette diversité entre les différentes administrations afin d'établir des programmes d'action, affecter les rôles, les responsabilités, et définir les mécanismes d'échange en fonction des déterminants et des adéquations culturelles de chaque acteur. Evidemment il y aura toujours des personnes récalcitrantes au projet qui vont essayer de rallier à leur cause d'autres fonctionnaires.

Enfin la mise en place d'un processus de gouvernance représente un coût important; ce coût doit être vu comme un investissement. Il est difficile de calculer avec précision un retour sur investissement néanmoins les résultats économiques sont bien réels.

Conclusion

L'innovation des criminels financiers ne cesse d'augmenter et les montages frauduleux sont de plus en plus sophistiqués.

Les montages financiers illicites se fondent dans la masse des actes régulièrement accomplis par les opérateurs économiques scrupuleux. Il n'est donc pas facile de faire la distinction entre les infractions ordinaires des actes réalisés quotidiennement dans la vie des affaires et les opérations liées aux infractions criminelles. Cette confusion entre les opérateurs de blanchiment de capitaux, les montages fiscaux illicites, et les actes ordinairement accomplis dans le monde des affaires explique en grande partie l'inadaptation des moyens traditionnels qui permettent aux pouvoirs publics de détecter et prévenir ces infractions.

Face à cette difficulté « les Etat, sous l'impulsion des textes internationaux, ont requis l'assistance active des établissements financiers et des autres professions soumises à l'obligation de vigilance pour mettre les autorités judiciaires sur la piste de la finance criminelle ». ¹

Cette collaboration entre le secteur privé et les pouvoirs publics se traduit par une obligation faite à certaines professions de déclarer les soupçons de toutes opérations illicites à l'UTRF.

Toujours dans le but de construire un corps conséquent d'autres accords de coopération ont été signés entre plusieurs autorités nationales de lutte contre la criminalité financière, mais aussi internationales (entraide internationale) afin de faciliter et fluidifier les échanges et la circulation d'informations.

Malgré l'évolution qu'a connue l'arsenal juridique marocain de lutte contre la criminalité financière, il ne demeure pas sans failles.

En effet, la non intégration de la fraude fiscale dans le dispositif de lutte contre le blanchiment permet à certains criminels d'utiliser cette faille pour contourner le dispositif préventif comme le répressif. D'ailleurs, au niveau universel, les experts ont souligné dès 1998 que « l'un des principaux facteurs qui continuent à favoriser la criminalité est l'exemption accordée à l'évasion ou la fraude fiscale dans la réglementation sur le blanchiment dans de nombreux pays ». ² D'autre part, vue l'ampleur de la fraude dans notre pays et ses conséquences fâcheuses sur le plan économique et social, il est temps que la fraude soit incriminée par le législateur et intégrée dans le périmètre de déclaration de soupçon.

¹ M. Derobert, « secret bancaire et délits fiscaux, RES », n°1, mars 2001, p 27.

² J.A.Blum, M. Levy, R.T. Naylor, et P. Williams, « Paradis financiers, secret bancaire et blanchiment d'argent, nations Unies, offices pour le contrôle des drogues et la prévention des crises », New-York, 1999, p 57.

Prévention et Lutte contre le blanchiment des capitaux au Maroc :

Une évolution récente

Pr Leila El GNAOUI

**Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales,
Université Hassan II. Casablanca, Maroc.**

Introduction

Le blanchiment des capitaux est un élément de la criminalité financière, c'est l'action de dissimuler la provenance d'argent acquis de manière illégale, afin de le réinvestir dans des activités légales.

Le blanchiment d'argent est l'un des crimes financiers les plus silencieux et les plus virulents. En effet, le blanchisseur est animé par le besoin d'un refuge discret, secret et silencieux pour dissimuler ses gains illicites. Il ne tolère pas le moindre risque d'indiscrétion. Ce souci l'amène d'une part à chercher des techniques protégeant son anonymat, et d'autre part l'existence et la consistance de sa fortune. A cet égard, les blanchisseurs recourent aux banques pour recycler leur argent sale.

L'éradication du blanchiment exige que l'on neutralise les techniques qui permettent aux criminels de masquer l'origine des fonds dont ils sont titulaires.

Dans cette perspective, le législateur marocain, dans le cadre de ses engagements internationaux et en vertu des recommandations du GAFI et du comité de Bâle, a mis en place un dispositif pour réglementer la traçabilité des opérations économiques et financières licites ou illicites. Ces mesures ont été complétées par l'obligation, mise à la charge de certaines professions de déclarer les transactions suspectes aux autorités de contrôle.

A ce niveau, il faut préciser que l'absence d'identification des tenants et aboutissants de tous les circuits financiers, et l'indisponibilité des informations financières est l'handicap majeur des autorités de lutte contre le blanchiment de capitaux. La possibilité de remonter la trace des mouvements de fonds est donc l'un des piliers de lutte contre la criminalité financière.

En suivant l'évolution législative en la matière au Maroc, on constate une accélération significative dans la lutte contre le blanchiment des capitaux.

L'objectif de ce travail est d'analyser d'une part, le cadre réglementaire en matière de prévention et de lutte contre blanchiment des capitaux au Maroc ; et d'autre part les obligations de vigilance incombant aux établissements de crédit, notamment, en matière de déclaration de soupçon.

I - Définition, Principe et techniques du blanchiment

I – 1 Définition

Selon le GAFI¹ « le blanchiment des capitaux consiste à retraiter des produits d'origine criminelle pour en masquer l'origine illégale. Ce processus revêt une importance essentielle puisqu'il permet au criminel de profiter de ces bénéfices tout en protégeant leur source. »²

Le blanchiment d'argent englobe, donc, tout acte ou toute tentative de perpétrer un acte dans le but de dissimuler l'origine de l'argent ou des actifs dérivés d'une activité criminelle.

Il désigne essentiellement le processus par lequel « l'argent sale » en provenance d'une activité criminelle, est transformé en « argent propre », dont l'origine criminelle est difficile à retracer.

En effet, la criminalité financière génère d'importants profits essentiellement sous forme d'argent liquide. Lorsque les sommes sont faibles, le recyclage est aisé mais pour des montants importants le problème devient délicat. Comment un blanchisseur peut placer cet argent liquide à la banque sans éveiller la méfiance des autorités de contrôle ?

I – 2 Principe du blanchiment

Il est largement reconnu que le blanchiment de l'argent comporte trois étapes distinctes :

- **Le placement (*appelé encore préblanchiment ou immersion*)**: le but est de placer l'argent liquide sur un compte bancaire, en masquant son origine illégale.
- **L'empilage (*dispersion/brassage*)**: il s'agit de brouiller les pistes par des transactions financières complexes afin de masquer l'origine des fonds ou en légitimer la possession.
- **L'intégration (*recyclage/essorage*)**: l'argent étant blanchi et son origine masquée, la valse des investisseurs dans l'économie légale peut commencer.
A ce niveau le blanchisseur réintroduit les fonds dans des activités légales (investissements immobiliers, produits financiers, création d'entreprises, etc).

D'autres techniques de blanchiment sont utilisées en faisant recours aux services des professions spécialisées telles que les notaires (transactions mobilières et immobilières, etc), les avocats (utilisations de leurs comptes, de leurs conseils, etc), les comptables et experts comptables (élaborations de montages financiers consciemment ou non, etc).

¹ : Organisme international spécialisé dans la lutte contre le blanchiment.

² : Éric VERNIER « Techniques de blanchiment et moyens de lutte » DUNOD, 2eme Edition, page 43.

A titre illustratif, nous exposerons quelques techniques de placement et d'empilage, sachant que parfois ces deux phases sont entremêlées.

I – 3 Exemples de techniques de placement et d'empilage

Dans le cadre de ce travail nous nous focaliserons exclusivement sur les techniques de blanchiment d'argent les plus répandues dans le secteur bancaire.

1 Techniques de placement.

Techniquement le recours aux banques se fait, en général dans la première phase, celle du placement, puisqu'il faut trouver les voies et les moyens pour se débarrasser des liquides.

Il ne s'agit pas de dresser une liste exhaustive, mais tout simplement de donner quelques exemples.

- **Injecter l'argent liquide dans le chiffre d'affaire d'un commerce complice ou dont le criminel est le propriétaire**

Sont concernés les commerces qui effectuent des encaissements en espèces. La technique consiste à mélanger tout simplement l'argent sale au reste de la caisse de l'activité licite puis de déposer l'ensemble des liquidités à la banque.

- **Fractionner les dépôts à la banque**

Cette opération peut s'effectuer par fractionnement de plusieurs montants d'espèces en petits montants moins suspects. Ces sommes sont directement versées dans un compte bancaire ou en se procurant divers instruments monétaires (chèques, virements, etc..) ; la méthode du « schtroumpage (ou smurfing) serait la plus courante : le blanchisseur fait appel à plusieurs personnes dont le rôle consiste à déposer des sommes en espèces dans des comptes bancaires ou à se procurer des traites bancaires d'un montant inférieur au seuil de déclaration.

Cependant, les dépôts en sommes importantes peuvent être effectués si le criminel a des complices à la banque. La corruption de certains agents a souvent été mise en cause dans des affaires de blanchiment.

- **Les prête-noms (ou bien le recours à des prête-noms est assez fréquent)**

C'est aussi une technique de blanchiment d'argent en banque. Un « prête-nom » est un individu ou une entreprise qui agit au nom d'une tierce partie pour tenter de masquer l'implication de cette dernière dans une opération de placement et donc ne pas dévoiler la propriété effective des fonds une fois l'argent est placé dans un réseau bancaire grâce aux techniques de placement. Le blanchisseur cherche à créer un circuit financier pour définitivement brouiller les pistes. Ce sont les techniques d'empilage.

2 Les techniques d'empilage

le blanchisseur procède à une série de conversions ou de déplacements de fonds pour les éloigner de leur source, parfois en les masquant sous forme de paiements de biens ou de services donnant une apparence de légalité aux fonds d'origine criminelle. C'est l'étape de dissimulation de l'origine des fonds ;

Le blanchisseur, ayant ainsi infiltré le système bancaire ou financier en général, va encore s'en servir dans la phase de l'empilage, car il a besoin de converger les soldes des comptes qu'il a ouverts vers d'autres. On peut à ce titre citer quelques techniques d'empilages possibles :

- **L'utilisation détournée de chèque**

Il arrive souvent qu'un entrepreneur individuel demande à ses clients de ne pas inscrire le nom du bénéficiaire sur le chèque. Cette pratique est très fréquente dans les transactions de certains commerces et professions libérales au Maroc, elle permet de brouiller les pistes et facilite le recyclage de l'argent sale.

- **Les marchés financiers et les transactions.**

Il ne s'agit pas de l'aborder le fonctionnement complexe des marchés financiers et des transactions, mais de signaler simplement que les possibilités de blanchiment sont très fortes, multipliées par les complicités des gérants financiers. Le grand jeu consiste à attribuer les achats et ventes de titres financiers à des comptes bancaires différents. En multipliant les intermédiaires et les mécanismes de transactions, il est très facile pour le financier de brouiller les pistes.

- **La valse des transferts**

Il s'agit de transférer l'argent de compte en compte, de la même banque ou de banques différentes. Le blanchisseur sollicite un complice, ce dernier qui cherche à se procurer une somme importante en argent liquide, pour lui faire un transfert de la même somme sur son compte, en contrepartie il lui reverse la somme d'argent en espèce plus une commission.

- **Le service sur internet**

Internet est un outil de plus en plus utilisé par les blanchisseurs. Le principe est globalement le même que pour un blanchiment par un commerce classique. Mais cette fois ci, l'argent liquide est remplacé par des transactions bancaires.

- **Le blanchiment à domicile**

Cette technique requiert une banque complaisante acceptant de jouer l'intermédiaire entre :

- ✓ Le blanchisseur ;
- ✓ Un client de cette banque.

Le blanchisseur prépare une valise de billet, le client vient la récupérer, effectue un versement dans son compte bancaire et ordonne dans le même temps un virement de son compte vers celui du blanchisseur. Le risque retombe donc sur le client (mais s'il a pris ce risque, c'est sans doute qu'il ne craint rien) si la banque accepte de jouer le jeu, il s'agit ici d'une technique permettant d'effectuer à la fois la phase de placement et d'empilement.

Par ailleurs, si le blanchiment d'argent est un phénomène ancien dans son concept, ses techniques s'avèrent modernes, évolutives, sophistiquées et internationales.

La lutte contre le blanchiment connaît un nouveau souffle. En effet les principaux organes internationaux tel que le GAFI, FMI ou encore le comité de Bâle essaient d'harmoniser les structures nationales pour pouvoir mieux lutter contre ce crime à l'échelle internationale.

Dans ce sens, le comité de Bâle, initiateur d'un document intitulé « Customer due diligence for Banks » (règles bancaires relatives au suivi de la clientèle), diffusé en octobre 2001, et dont le contenu constitue d'ores et déjà une référence utile aux banques pour améliorer l'exercice de leur vigilance dans ce domaine.

De plus, le comité de Bâle (Octobre 2001) recommande aux banques d'identifier le comportement anormal des comptes clients, de suivre les comptes à haut risque et de s'assurer que leur système d'information permet l'identification, l'analyse et la surveillance des comptes jugés « à risque »

Les banques doivent acquérir un très haut niveau dans la lutte contre le blanchiment. Trois raisons essentielles justifient ces efforts :

- ✓ La morale universelle
- ✓ La sécurité des pays
- ✓ Et la réputation qu'une banque met en jeu, en ne prenant pas suffisamment au sérieux ces questions.

Dans ce contexte, le Maroc a mis en place un dispositif qui intègre en droit interne les engagements internationaux pris en vertu des conventions bilatérales et multilatérales qu'il a ratifié, les recommandations du GAFI et du comité de Bâle sur le devoir de vigilance à l'égard de la clientèle ainsi que les dispositions pertinentes du conseil de sécurité afin de lutter contre toutes les formes de criminalité. Toutefois, l'absence d'identification des tenants et des aboutissants de tous les circuits financiers et économiques pose problème.

En effet, l'indisponibilité d'informations financières, la visibilité pour remonter la trace des mouvements de fonds constituent l'handicap majeur des autorités de lutte contre le blanchiment.

D'où la nécessité des mesures de traçabilités des comptes et des virements.

II - Traçabilité des comptes bancaires et des virements

Au sens général, la traçabilité est : « l'aptitude à retrouver l'histoire, l'utilisation ou la localisation d'une entité au moyen d'identifications enregistrées »^{3 1}.

En effet, l'information est aujourd'hui cruciale. La dématérialisation quasi-totale des échanges et des opérations impose aux organismes, de contrôler pleinement leur système d'information. La traçabilité est la clé d'une collecte utile de l'information à travers l'ensemble du S.I., tant pour préserver les valeurs immatérielles de l'entreprise que pour réagir en cas d'actions anormales ou frauduleuses.

La traçabilité des comptes bancaires et des virements de fonds, peut être un instrument particulièrement précieux et utile en matière de prévention, d'enquête et de détection des activités de blanchiment des capitaux ou de financement de terrorisme. Il convient donc, afin d'assurer une bonne transmission des renseignements sur les clients pendant l'ouverture d'un compte bancaire, ou bien sur le donneur d'ordre en cas d'un virement tout au long de la chaîne de paiement, *« de prévoir un système qui impose aux organismes, aux prestataires de services de paiement l'obligation de veiller à ce que les virements de fond et les comptes soient accompagnés d'informations exactes et utiles »*⁴.

La traçabilité des opérations bancaires est donc un moyen efficace de lutte contre la fraude.

II – 1 Traçabilité des comptes bancaires

1 – Définition d'un compte

On peut définir le compte bancaire comme un état comptable sur lequel est inscrit l'ensemble des opérations effectuées entre la banque et son client. Il est attribué à chaque client pour un ou plusieurs produits financiers.

Le compte permet de tracer les entrées, sorties et soldes d'argent du client, c'est une unité d'enregistrement et un support d'analyse.

Le client détenteur du compte est appelé titulaire du compte. Si le compte est détenu par plusieurs personnes (compte conjoint entre époux,.....). On parle de co-titulaires.

Le compte bancaire permet à chaque client de déposer, retirer ou emprunter de l'argent, c'est une porte qui permet l'accès au circuit financier.

2 – Rôle de la traçabilité

La traçabilité a pour but de pouvoir reconstituer l'historique des opérations effectuées² :

¹ Norme ISO 8402 : Management et assurance de la qualité.

² Règlement (CE) N 1781/2006 du parlement européen et du conseil du 15 novembre 2006 relatif

- Sur la base d'un système d'information ;
- A partir de la visibilité du déroulement des opérations : Pouvoir expliquer d'où vient l'argent, pour qui, il est destiné et la manière dont celui-ci est utilisé ;
- Dans le respect des procédures, la loi et la réglementation ;
- Validation des engagements de la banque vis-à-vis des autorités et des clients.

3 - Aspect réglementaire

Bank AL-Maghrib qui a, dès décembre 2003, adopté la circulaire sur le devoir de vigilance incombant aux établissements de crédit, a révisé ces dispositions le 2 Août 2007 en intégrant les obligations introduites par le nouveau dispositif légal anti-blanchiment, en cohérence avec les obligations découlant des conventions internationales ratifiées par le Maroc, ainsi qu'avec les recommandations des organisations internationales (GAFI, Comité de Bâle).

A ce titre, les recommandations du GAFI portent sur trois mesures :

- La première : c'est la nécessité de l'existence d'une trace, enregistrée par les institutions financières, la trace électronique de la transaction, l'information complémentaire sur le client et l'origine des fonds.
- La deuxième : il faut instaurer des règles qui définissent comment procéder pour obtenir l'information complète.
- Et la dernière consiste en la création de structures capables d'analyser et transmettre l'information basée sur la trace.

Désormais, les établissements bancaires au Maroc sont tenus de recueillir les éléments permettant l'identification de toute personne qui souhaite ouvrir un compte , quel que soit sa nature, louer un coffre-fort, ou reçoit à leurs services pour l'exécution de toutes autres opérations, mêmes ponctuelles, telles que transfert de fonds .

Au terme de l'article 10 de la Circulaire relatives a l'obligation de vigilance incombant aux établissements de crédits N° 2/G/2012 ¹est « préalablement à l'ouverture de tout compte, les établissements de crédit doivent avoir des entretiens avec les postulants et, le cas échéant, leurs mandataires, en vue de s'assurer de leur identité et de recueillir tous les renseignements et documents utiles relatifs aux activités des postulants et à l'environnement dans lequel ils opèrent notamment lorsqu'il s'agit de personnes morales ou d'entrepreneurs individuels. Les comptes rendus de ces entretiens doivent être versés aux dossiers des clients.... ».

aux informations concernant le donneur d'ordre accompagnant les virements de fonds.

¹ Circulaire relatives a l'obligation de vigilance incombant aux établissements de crédits N° 2/G/2012 en vertu de la loi 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (17/04/2007) et la loi 34-03 relative aux établissements de crédit et organismes assimilés(14/02/2006).

Pour la demande d'ouverture d'un compte bancaire, quelque soit le type de la personne physique ou morale, doit fournir des documents cela est prévu dans les articles 11et 12 de la Circulaire relatives a l'obligation de vigilance incombant aux établissements de crédits N° 2/G/2012 pour garder une traçabilité extrême.

En effet, la première obligation à la charge des banques dans le dispositif préventif anti blanchiment est une obligation de vigilance. Le banquier doit identifier son client avant d'entrer en relation d'affaires et le cas échéant le bénéficiaire effectif. ¹ Il doit également conserver les informations recueillies à ce titre pendant 10 ans, ² aux fins d'en assurer la traçabilité.

II – 2 Traçabilité des virements

La reconstitution des flux financiers et de leur historique est un élément incontournable dans la recherche des informations et des éléments de preuve.

La communauté internationale prend progressivement conscience de l'enjeu que représente la traçabilité des virements, que ceux-ci soient relatifs aux flux financiers ou aux titres, et valeurs mobilières. Ces initiatives prises au niveau du GAFI constituent une évolution remarquable.

Le GAFI a élaboré une recommandation spéciale (VII), relative à la traçabilité des virements. Aux termes de cette recommandation, *« les pays devraient prendre des mesures afin d'obliger les institutions financières, y compris les services de remise de fonds, à inclure des renseignements exacts et utiles relatifs au donneur d'ordre (nom, adresse, numéro de compte) concernant les transferts de fonds et l'envoi des messages qui s'y rapportent. Ces renseignements devraient accompagner le transfert ou le message qui s'y rapporte tout au long de la chaîne de paiement »*.³

Au niveau du Maroc, la traçabilité des virements à des fins de lutte contre la criminalité financière a été réalisée par la loi 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux. L'enjeu de cette loi est de mettre fin à l'anonymat des virements et améliorer la capacité des enquêteurs à remonter les flux financiers d'origine douteuse pour éviter que les blanchisseurs tirent profit du système.

Cette loi s'inscrit dans la recommandation spéciale du GAFI qui vise à assurer la traçabilité des virements de fonds en tant qu' *« instrument particulièrement précieux et utile en matière de prévention, d'enquête et de détection des activités de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme »*.⁹

1 – Définition du virement

Le virement bancaire est un transfert d'argent d'un compte à autre, effectué de manière électronique, soit en se rendant à la banque, soit par internet.

¹ Articles 20,21et 22 de la Circulaire relative à l'obligation de vigilance incombant aux EC N° 2/G/2012.

² Article 35 de la Circulaire relative à l'obligation de vigilance incombant aux EC N° 2/G/2012.

³ Normes internationales sur la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme et de prolifération. WWW.fatf.gafi.org.

L'article 519 du code de commerce ¹ définit le virement comme *« l'opération bancaire par laquelle le compte d'un déposant est, sur l'ordre écrit de celui-ci, débité pour un montant destiné à être porté au crédit d'un compte »*.

Cette opération permet ² :

- D'opérer des transferts de fonds entre deux personnes distinctes ayant leurs comptes chez le même établissement bancaire, ou chez deux établissements bancaires différents ;
- D'opérer des transferts de fonds entre des comptes différents ouverts par la même personne chez le même établissement bancaire (virement interne), ou chez des établissements différents (virement externe) ;
- Selon la position géographique, le virement peut être domestique, à destination, le transfert peut être aussi international.
- Le virement peut être ponctuel ou permanent.

La traçabilité des virements exige une suite des informations concernant le donneur d'ordre et le bénéficiaire de la somme reçue, pour cette raison les banques surveillent l'opération de placement des fonds par un système interbancaire.

Au Maroc, dans le cadre de la modernisation des systèmes de paiement, Bank al Maghrib et la communauté bancaire ont mis en place un Système Interbancaire Marocain de Télécommunication (SIMT) pour les opérations de masse relatives à l'ensemble des moyens de paiement scripturaux, à l'exception des transactions effectuées par cartes bancaires (retrait et paiement) ;

Toutefois, les virements matériellement créés et ne comportant pas l'indication du RIB continuent d'être échangés manuellement.

III – Les mesures de prévention

Sur l'échelle internationale, la lutte contre le blanchiment d'argent et le financement de terrorisme ne représente pas une nouvelle problématique, ainsi l'adoption des directives sur le blanchiment des capitaux engendre un élargissement des personnes assujetties à d'autres organismes financiers et l'obligation de surveiller les transactions des clients.

¹JOUE, (Journal Officiel de L'Union Européenne). L. 345/1 du 08 /12/2006.

² Loi n° 15 – 95 formant code de commerce.

Ce système de télé compensation qui se substitue au système d'échange physique des moyens de paiement par le canal des chambres de compensation permettra d'assurer la compensation automatisée des chèques échangés sur l'ensemble du territoire national ; Le dit système permet, également d'assurer l'échange, la compensation et le règlement sous forme automatisée progressivement sur l'ensemble du territoire national. Il a pour objectifs : d'automatiser et de sécuriser les échanges interbancaires.

Cependant avec l'internationalisation croissante des flux, la complexité des produits financiers et des obligations de surveillance, les personnes assujetties sont amenées à mettre en place des dispositifs de contrôle et de traçabilité (intégrant des fonctionnalités de collecte de données) permettant la détection d'opérations assimilables à des pratiques de blanchiment pour en transmettre un descriptif aux organismes de contrôle.

III - 1 Cadre réglementaire au Maroc

1 Loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux :

Le Maroc affiche sa volonté de collaborer à l'échelle internationale en harmonisant la législation nationale avec les standards internationaux. Et ce, par l'adoption de la loi n°43-05 sur le blanchiment qui s'inspire en partie des recommandations du GAFI.

2 Unité de traitement du renseignement financier (UTRF) : Organisme chargé de la surveillance du secteur bancaire.

Le Maroc s'est doté, depuis plusieurs années, d'une législation anti-blanchiment et a mis en place des structures opérationnelles chargées de combattre le recyclage de l'argent sale. C'est ainsi que la cellule UTRF a été créée en 2009 (Loi n° 43-05)

Cette unité a pour mission la lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme. Elle reçoit des déclarations de soupçon des banques, analyse les déclarations de soupçon et des faits et transmet le dossier au procureur du roi auprès du tribunal de première instance de Rabat.

En tant que cellule de coordination chargée du traitement, du renseignement et de l'action contre les circuits financiers clandestins.

Ses décisions s'articulent entre deux axes essentiels que les personnes assujetties sont tenues de respecter, qui sont

- Les montants minimums liés aux obligations de vigilance ;
- La déclaration de soupçon.

Les personnes assujetties, sont tenues de faire une déclaration de soupçon à l'Unité concernant :

- Toutes sommes, opérations ou tentatives de réalisation d'opérations soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux ;
- Toute opération dont l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire est douteuse.

Cela dit, on peut citer à titre illustratif, quelques exemples de mesures préventives

III – 2 Exemples de mesures préventives

1 Surveillance des opérations inhabituelles

- Opérations de montants importants ne passant pas par un compte client (virements, chèques de banques, change manuel.....)
- Virement répétitifs en provenance ou à destination de clients ;
- Dépôt d'espèces fréquentes non justifiés par l'activité de clients ;
- Montant des placements effectués sans rapport avec le patrimoine estimé de client ;
- Importante opération de transfert initiée par un petit commerçant de détail.

2 Analyser le mouvement des comptes de la clientèle

- Il s'agit de détecter les anomalies éventuelles concernant les comptes actifs cumulant et associant les opérations suspectes, telles que versement espèces fréquents, émission de chèques au porteur, remise de chèques au porteur, transferts importants émis ou reçus.....
- Surveiller les comptes inactifs présentant un solde important, ou faisant l'objet de placement à terme renouvelés automatiquement à l'échéance, sans contact avec le client (notamment pour les comptes non résidents).

3 – Conduites à tenir en cas de soupçon

- Informer immédiatement sa hiérarchie
- Déclaration éventuelle de soupçon à effectuer par le décideur

III – 3 Les obligations en matière de vigilance

Dans le cadre de la politique préventive de lutte contre le blanchiment des capitaux, le législateur national a instauré des obligations de vigilance à la charge de certaines professions, dont les activités sont susceptibles de servir de vecteur aux opérations de blanchiment.

La mise en œuvre de ces obligations de vigilance permet d'une part de « *pré constituer la preuve* »¹ par les autorités de contrôle lors des enquêtes. D'autre part, la déclaration à l'unité de traitement de renseignement financier (UTRF) des opérations que les professions soumises aux obligations de vigilance suspect d'être liées au blanchiment.

Par ailleurs, la profession bancaire, sujet de notre travail, est tenue par le secret professionnel ce qui est le cas d'ailleurs pour toutes les autres professions désignées par la loi.

¹ Hervé Landou et al « Pratique de la lutte anti blanchiment. De l'approche normative à la gestion du risque » Revue Banque, coll. Les essentiels de la banque, Paris, 2005, p.34

Le secret professionnel est l'obligation imposant à des professionnels de ne pas dévoiler les confidences recueillis pendant l'exercice de leur profession. Le secret professionnel est prévu par l'article 79 de la loi bancaire et le manquement de cette obligation est sanctionné par les peines citées dans l'article 446 du code pénal marocain.

Néanmoins et conformément à l'article 80 de la loi 34-03 formant code bancaire, le secret professionnel ne saurait être opposé à Bank AL-Maghrib et à l'autorité judiciaire agissant dans le cadre d'une procédure pénale.

Ceci dit, D'après l'article 84 de la loi 34-03 « *Les établissements de crédit et les autres organismes soumis au contrôle de Bank Al-Maghrib sont tenus à une obligation de vigilance concernant toute opération dont la cause économique ou le caractère licite n'est pas apparents* ».

Cette obligation de vigilance doit être appliquée tout au long de la relation client ; On peut distinguer quatre phases :

- Phase 1 : Identification

Elle consiste à connaître les motivations du client, son profil, le bien fondé des opérations à venir, vérification de son identité et de l'origine des fonds...

- Phase 2 : Qualification

C'est l'évaluation du degré de sensibilité au risque de blanchiment d'argent et de financement du terrorisme

- Phase 3 : Suivi et surveillance

En fonction du niveau de risque du client, il s'agit d'appliquer une surveillance appropriée de ses transactions tout au long de la relation.

- Phase 4 : Déclaration de soupçon

En cas de soupçon, il s'agit de remonter l'information à la fonction Conformité pour les besoins de reporting aux régulateurs.

Selon la recommandation 13 du GAFI « *Si une institution financière soupçonne ou a des raisons suffisantes de soupçonner que des fonds proviennent d'une activité criminelle, ou sont liés au financement du terrorisme, elles devraient être directement, en vertu d'une loi ou d'une réglementation, de faire sans délai une déclaration d'opérations suspectes auprès de la cellule de renseignements financiers (CRF)* ».

III - 4 Déclaration de soupçon « DS »

Le principe de la déclaration de soupçon repose sur le fait que les fonds blanchis passent, en général, par les circuits financiers légaux notamment les banques, d'où la nécessité de disposer d'un système de détection qui repose sur l'adhésion de la communauté bancaire.

1 Définition

« La déclaration de soupçon est l'obligation faite aux « Professionnels assujettis » de déclarer les opérations portant sur des fonds suspectés de provenir de l'accomplissement d'une ou plusieurs infractions (ex. trafic des stupéfiants, fraudes financières, corruption, etc.), ou d'être liés au financement du terrorisme. »¹

« Les personnes assujetties^{1 2} sont tenues de faire une déclaration de soupçon à l'Unité, concernant:

- *Toutes sommes, opérations ou tentatives de réalisation d'opérations soupçonnées d'être liées à une ou plusieurs des infractions prévues aux articles 574-1 et 574-2 ;*
- *Toute opération dont l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire est douteuse.*

Les personnes assujetties doivent communiquer à l'Unité l'identité des dirigeants et agents habilités à effectuer les déclarations de soupçon et à assurer la liaison avec ladite Unité ainsi qu'un descriptif du dispositif interne de vigilance qu'elles mettent en œuvre en vue d'assurer le respect des dispositions du présent chapitre.³

2 Nature et montant des opérations objet de déclaration de soupçon

Conformément aux dispositions des articles 9 et 15 de la loi n° 43-05, l'Unité fixe d'une part la nature des opérations et, d'autre part, les montants afférents aux opérations qui entrent dans le champ d'application de ladite loi.

• Nature des opérations

Les déclarations de soupçon portent sur les opérations des clients habituels et occasionnels, qu'elles concernent l'utilisation d'argent en espèces ou non, lorsque l'analyse des faits laisse supposer la possibilité de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme.

• Montant des opérations

L'article 9 de la loi n° 43-05 stipule que les personnes assujetties sont tenues de faire à l'Unité une déclaration de soupçon concernant :

- Toutes sommes ou opérations soupçonnées d'être liées au blanchiment de capitaux;
- Toute opération dont l'identité du donneur d'ordre ou du bénéficiaire est douteuse.
- La déclaration de soupçon doit être faite quel que soit le montant de l'opération en question.

• Cas de déclarations

En cas de soupçon de blanchiment de capitaux ou de financement du terrorisme, la personne assujettie est tenue de :

¹ www.unredd.net/index.php

² Articles 2 et 3 du DAHIR N° 1-07-79 DU 28 RABII I 1428 (17 AVRIL 2007) portant promulgation de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

³ Article 9 du DAHIR N° 1-07-79 DU 28 RABII I 1428 (17 AVRIL 2007) portant promulgation de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment des capitaux.

- Faire une déclaration de soupçon si l'opération est réalisée, lorsqu'il n'a pas été possible de surseoir à son exécution ;
- Surseoir à l'exécution de l'opération et faire une déclaration de soupçon à l'Unité;
- Faire une déclaration de soupçon pour les tentatives de blanchiment de capitaux.

Les dirigeants ou agents des personnes assujetties ne doivent jamais informer les clients et les personnes impliquées, de la déclaration de soupçon sous peine de s'exposer aux sanctions visées par l'article 29 de la loi n° 43-05.

3 Le destinataire des déclarations « UTRF »

L'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) est la cellule marocaine de lutte contre le blanchiment de capitaux et le financement du terrorisme (LBC/FT). C'est une cellule de renseignement financier (CRF) de type administratif; elle est rattachée au Chef du Gouvernement.

L'UTRF est composée du Président et de 13 membres représentant les départements et organismes chargés de la LBC/FT: les ministères des Finances, de la Justice et de l'Intérieur, Bank Al-Maghrib, la Direction Générale de la Sûreté Nationale, l'Etat - Major de la Gendarmerie Royale, l'Administration des Douanes et Impôts Indirects, le Conseil Déontologique des Valeurs Mobilières et l'Office des Changes. Elle dispose également d'un secrétariat général et de services administratifs et techniques organisés en quatre départements (réglementation - documentation et analyses - études et coopération internationale - informatique et logistique) et d'une cellule de contrôle interne.

• Création

Prévue par l'article 14 de la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'UTRF a été créée par le décret n° 2-08-572 du 24 décembre 2008 et installée par le Premier Ministre le 10 avril 2009.

• Mission principale

Contribuer à protéger l'intégrité de l'économie et du système financier marocain à travers la lutte contre le blanchiment de capitaux, le financement du terrorisme et les réseaux financiers clandestins.

L'UTRF est au centre du dispositif marocain de LBC/FT exerce des attributions générales et d'orientation, des attributions opérationnelles et des attributions de supervision et de contrôle.

Les personnes assujetties désignées par la loi n° 43-05 relative à la lutte contre le blanchiment de capitaux (Art.2); il s'agit essentiellement des institutions financières, de quelques professions juridiques indépendantes (notaires, avocats, experts comptables, comptables agréés...), des gérants de casinos, des agents immobiliers et des négociants en pierres et métaux précieux.

4 Modalités de transmission des déclarations de soupçon

• Déclaration de soupçon écrite

L'article 10 de la loi n° 43-05 dispose que la déclaration de soupçon doit être faite par écrit sauf cas d'urgence où elle peut être faite verbalement sous réserve de confirmation par écrit.

La déclaration de soupçon est adressée à l'Unité par courrier recommandé ou déposée par porteur au siège de l'Unité. Toutefois, des dispositions particulières peuvent être arrêtées avec certaines catégories de personnes assujetties.

La personne assujettie doit veiller au respect des règles de confidentialité des courriers adressés à l'Unité.

A ce titre, ces derniers doivent obligatoirement être mis dans des enveloppes fermées et cachetées.

- **Déclaration de soupçon verbale**

La déclaration verbale, qui ne peut être acceptée par l'Unité que pour les cas urgents, doit être faite par le correspondant habilité, selon les modalités que lui fixe à cette occasion l'Unité et ce, sous réserve de confirmation de la déclaration par écrit.

- **Accusé de réception**

Par l'accusé de réception, l'Unité reconnaît avoir reçu la déclaration de soupçon. L'accusé de réception, mentionne notamment la référence attribuée par l'Unité au dossier transmis.

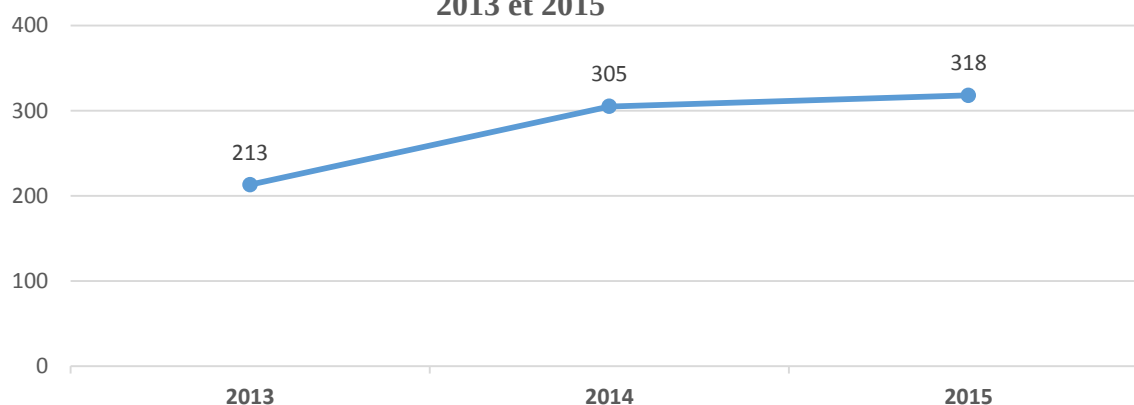
Notons toute fois, que les personnes soumises à l'obligation de déclaration qui par suite d'un grave défaut de vigilance, ou d'une carence dans l'organisation de leurs procédures internes de contrôle auront omis d'effectuer les déclarations de soupçon quand cela était exigé par la loi, se verront soumises à une procédure de sanction disciplinaire par leur organisme de contrôle.

5 Evaluation statistique des déclarations de soupçon

- **Sur le plan national**

L'Unité de Traitement du Renseignement Financier (UTRF) a reçu 318 déclarations de soupçon (DS) liées à des cas de blanchiment de capitaux et de financement du terrorisme en 2015, portant ainsi le nombre total des DS à 1185 depuis sa création en 2009.

L'UTRF, rattachée au Chef du Gouvernement, a reçu 305 DS liées au blanchiment de capitaux et 13 DS relatives au financement du terrorisme, ce qui porte le nombre des DS liées au blanchiment de capitaux à 1162 et celles liées au financement du terrorisme à 23 et ce depuis octobre 2009, selon le rapport 2015 de l'Unité.

Graphique n°1: Evolution annuelle du nombre des DS entre 2013 et 2015

Source : UTRF (Rapport 2015)

En 2015, le nombre des DS a enregistré une légère croissance de 4,26%, à comparer au taux de 43% réalisé l'année précédente.

Le nombre des déclarations de soupçon par les personnes assujetties est passé de 213 en 2013, à 305 en 2014 pour se situer à 318 en 2015, émanant de 20 personnes assujetties dont 12 banques, 5 sociétés de transfert de fonds et 3 notaires, précise le rapport. **(Tableau I)**

Tableau I : Evolution du nombre de DS reçues entre 2013 et 2015 ventilé par catégorie de PA
(Source : Rapport UTRF 2015)

Nombre de DS par catégorie de PA	2013	2014	2015	Total depuis 2009	%
Banques	189	261	266	1046	88%
Sociétés de transfert de fonds	19	39	49	124	11%
Notaires	-	-	3	5	≤1
Casinos	5	-	-	5	≤1
Compagnies d'assurance	-	3	-	3	≤1
Fiduciaires	-	1	-	1	≤1
Sociétés de financement	-	1	-	1	≤1
Total général	213	305	318	1185	100

En 2015, l'Unité a reçu une DS relative à des transactions non encore exécutées, pour laquelle elle a émis une décision d'opposition.

En vertu des articles 17 et 34 de la loi n°43-05, l'Unité peut s'opposer à l'exécution de toute opération non encore réalisée faisant l'objet d'une DS. L'exécution de l'opération est alors reportée pour une durée n'excédant pas deux jours ouvrables à partir de la date de réception de la DS par l'Unité.

Sur demande de l'Unité, le président du tribunal compétent peut, après présentation des conclusions du parquet, proroger de quinze jours au maximum le délai d'opposition. A cet égard, le président du Tribunal de première instance de Rabat et le procureur du Roi près du dit tribunal, sont les autorités compétentes pour les cas liés au blanchiment de capitaux, alors que le président de la Cour d'appel de Rabat et le procureur général du Roi près de la dite Cour le sont pour les cas liés au financement du terrorisme.

Si la personne assujettie ne reçoit pas de décision d'extension du délai d'opposition, elle peut exécuter l'opération.

Concernant la décision d'opposition émise en 2015, l'Unité, après analyse, n'a pas jugé nécessaire de demander la prorogation du délai la concernant.

En résumé, on peut dire que :

D'un point de vue quantitatif ; le nombre des déclarations de soupçon en tendance générale est à la hausse. Cette tendance peut s'expliquer par l'extension du périmètre de la déclaration de soupçon, tant du point de vue des personnes assujetties que des infractions visées par la déclaration de soupçon ; Cette augmentation s'explique également par les difficultés liées à l'interprétation du domaine de cette obligation. Certaines entités produisent ainsi des déclarations de confort pour échapper aux sanctions disciplinaires.

Cela dit, cette augmentation quantitative ne traduit donc pas systématiquement un impact décisif sur la lutte contre le blanchiment.

D'un point de vue qualitatif ; L'augmentation des déclarations de soupçon ne peut être interprétées uniquement comme un signe du bon fonctionnement du dispositif anti blanchiment ; En effet, il est extrêmement difficile de mesurer l'impact réel du dispositif préventif dans la lutte contre le blanchiment de capitaux, l'absence de données statistiques permettant de suivre le traitement judiciaire donné aux déclarations de soupçon n'autorise pas un bilan réel de l'efficacité de ce dispositif.

- Sur le plan international

Le nombre des demandes de renseignements émises par l'Unité est passé de 19 en 2014 à 20 en 2015. En 2015, ces demandes de renseignements ont été envoyées à 9 cellules de renseignement financier (CRF) homologues, relève le rapport. Concernant les demandes de renseignements en provenance des CRF homologues, leur nombre est passé de 82 en 2013 à 77 en 2014, puis à 131 en 2015. Il est à noter que les échanges de renseignements ont continué à concerner principalement les CRF européennes avec un taux de 87% en 2015 contre 86% en 2014 et 91% en 2013. (Tableau II)

Tableau II : Evolution et répartition des échanges de renseignements avec les CRF homologues entre 2013 et 2015 (Source l'UTRF)

Nombre d'échanges de renseignements	2013	2014	2015	Total depuis 2009
Demandes de renseignements émises	11	19	20	77
Demandes de renseignements reçues	82	77	131	474
Déclarations spontanées reçues	4	6	419	429
Total	97	102	570	960

IV – Limites du dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux au Maroc

La loi sur la traçabilité et l'obligation de vigilance peut être considérée comme la première ligne de défense contre le blanchiment d'argent. Toute fois, on remarque que cet arsenal comporte quelques faiblesses :

- La technique de fractionner de grosses sommes d'argent en plusieurs montants plus modestes permet de contourner la réglementation bancaire d'identification liée à certains seuils de montants espèces.
- Une traçabilité de plus en plus problématique avec les échanges électroniques de fonds, et plus généralement avec les nouvelles technologies et nouveaux supports de paiement (cartes prépayées, monnaie virtuelle ...etc.)
- La difficulté pour le banquier d'avoir une visibilité suffisante sur certaines opérations. En effet, au Maroc, le circuit informel est prépondérant, selon le dernier rapport de 2017 du Département américain, le secteur informel représente 12,6% du PIB. Et d'après d'autre source, il constitue la moitié des dépôts en banque. Les contrôles de réinjections deviennent quasiment impossibles.
- L'absence d'une limitation de paiement en espèces dans les rapports entre particuliers.
- Pour parvenir à échapper à l'attention des autorités et même à la vigilance des banques, les blanchisseurs investissent dans les secteurs qui utilisent beaucoup d'argent liquide en raison de leur nature d'activité (immobilier, agriculture, café, restaurant,...), opérations qui rendent l'identification et l'origine des fonds quasiment impossible.
- Les banques offshores situées dans la zone franche de Tanger ont été pointées au doigt par le département d'Etat américain. Son rapport évoque les données de l'UTRF qui parle de soupçons de blanchiment qui planent sur cette zone franche.
- La circulation légale du chèque portant la mention « au porteur » ainsi que la possibilité d'encaissement de ces chèques par des individus ne possédant pas de compte bancaire, permet de brouiller facilement la traçabilité des flux d'activité des blanchisseurs.
- Les blanchisseurs n'hésitent pas à profiter des failles du système pour agir « incognito ». En effet, l'utilisation des cybers services de la banque rendent difficile l'identification du client. Ces difficultés s'ajoutent à la furtivité des opérations sur internet qui empêche de mener avec efficacité les opérations de traçabilité.

- Le développement au Maroc des sociétés de transfert de cash se nourrit de ce besoin de discrétion des clients blanchisseurs.

Conclusion

Le blanchiment des capitaux est un phénomène de la criminalité financière d'une ampleur considérable, c'est un produit criminel qui peut être évalué entre 2 et 5 % du PIB mondial soit de 800 à 2.000 milliards USD (PNB d'un pays comme la France), Une forte mobilisation internationale, s'est particulièrement accrue depuis le 11 septembre 2001, s'appuyant sur une réglementation qui tend à se durcir davantage.

Le dispositif de lutte contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, qui s'inscrit dans le cadre de la participation du Maroc à la mobilisation de la communauté internationale en matière de lutte contre la criminalité financière organisée, a permis à notre pays de se conformer aux engagements pris en vertu de conventions bilatérales et multilatérales qu'il a ratifiées.

Au plan fonctionnel, les obligations de vigilance imposées aux banques au titre de lutte contre le blanchiment des capitaux, rejoignent et renforcent les règles bancaires déjà instaurées en vue d'une saine pratique des activités bancaires

Le Maroc a été, ainsi dispensé par le groupe d'action financière (GAFI), de son suivi et son nom a été supprimé des ses listes négatives. Le GAFI avait convenu que le Maroc a exécuté complètement le plan d'action sur lequel le gouvernement s'était engagé pour remédier aux insuffisances du dispositif national de lutte contre le blanchiment des capitaux.

Notons toutefois que, malgré le nouvel arsenal juridique et les efforts déployés, le système bancaire ne fonctionne pas de façon optimale dans la lutte contre le blanchiment. Par ailleurs, l'agent de banque doit être formé à la déontologie de sa profession et avoir une maîtrise considérable de ses obligations professionnelles. Il doit être suffisamment informé, de la législation relative à sa profession, car la déficience professionnelle peut gravement servir les causes du blanchiment.

Il faudra remarquer que les nouvelles mesures concernant la traçabilité des comptes et l'obligation de vigilance ne fonctionnent parfaitement que si les autorités de contrôle et les banques, par leur comportement s'organisent et respectent rigoureusement la mise en application de ces mesures.

D'ailleurs, le Département d'Etat Américain précise dans son dernier rapport^{15 1} que la réglementation marocaine en matière de blanchiment d'argent et de lutte contre les crimes financiers ne prévoit pas en règle générale, de mesures de contrôle préalable des opérations.

En pratique, précise le rapport, il ya une forte entente informelles entre l'UTRF, la banque centrale et toutes les institutions financières concernées en matière de contrôle préalable.

En résumé, malgré l'évolution remarquable de l'arsenal juridique, de contrôle des différents circuits financiers, ce dispositif comprend encore de nombreuses limites. Beaucoup de temps et d'efforts seront, donc nécessaires avant que le souhait affiché de lutte contre le blanchiment de capitaux au Maroc, soit réel et effectif.

¹ <https://www.state.gov/documents/organization/271339.pdf> « Trafficking in Persons Report » June 2017

Le Droit D'accès Aux Soins De Sante : Mithe Ou Réalité ?

Pr. Bahya IBN KHALDOUN
Université Mohamed V Rabat
FSJES-Salé

INTRODUCTION

Le droit à la santé est un droit humain fondamental reconnu dans de nombreux instruments internationaux. Les soins de santé de base sont des soins essentiels, curatifs, préventifs et promotionnels, font partie intégrante à la fois du système de santé national, dont ils sont la cheville ouvrière, et du développement économique et social d'ensemble de la communauté.

Le droit à la santé a été formellement reconnu par le Maroc dans sa nouvelle Constitution adoptée en juillet 2011¹, dans la Déclaration du Millénaire² des Nations Unies.

Le Maroc a adopté la convention de l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (CEDAW)³, l'instrument conventionnel de base dans le domaine des droits des femmes. En effet, l'OMS a bien défini la santé comme étant « *état de bien-être complet physique, mental et social et qui ne consiste pas seulement en l'absence de maladie* ». Cette définition montre bien que la santé n'est pas un élément indépendant mais qu'elle est inséparable de son contexte social. Elle met en évidence le fait que la santé dépend de plusieurs déterminants au delà de l'aspect médical et technique. L'OMS a également été la première à considérer la santé comme un droit fondamental de l'homme. C'est une étape essentielle dans la transformation de cet objectif social. La santé est haussée au rang de droit de l'homme. Il s'agit là d'une percée potentielle dans le domaine du droit à la santé. Malgré cela, l'application du droit à la santé à l'échelle nationale n'est pas encore garantie partout dans le monde.

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires ; elle a droit à la sécurité en cas de

¹ Dahir n°1-11-91 du 27 chaabane 1432(29 juillet 2011) portant promulgation du texte de la constitution.

² Les objectifs du millénaire pour le développement (OMD, Millennium Development Goals en anglais), sont huit objectifs adoptés en 2000 à New York (États-Unis) avec la Déclaration du millénaire de l'Organisation des Nations unies par 193 États membres de l'ONU, et au moins 23 organisations internationales

³ La Convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes (en anglais Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women, CEDAW) a été adoptée le 18 décembre 1979 par l'Assemblée générale des Nations unies.

chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté... »¹

L'Assemblée générale de l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS), a classé le droit à la santé en tant que droit humain, et a été solennellement consacré par la constitution de l'Organisation.

Le Maroc a ratifié la plus part des instruments généraux et internationaux qui contribuent à instaurer et à promouvoir le principe de l'égalité entre les hommes et les femmes².

Le système de santé marocain est marqué par de profondes inégalités sociales de santé. A côté des indicateurs de santé : mortalité, morbidité, incapacités, santé perçue ou qualité de vie, apparaissent d'importants facteurs selon les milieux sociaux : le niveau d'étude, la profession etc.

Dans le but de dégager les causes et les perspectives pour améliorer l'exercice du droit d'accès aux soins de santé, une revue des sources internationales du droit à la santé dans la 1^{ère} partie pour aborder ensuite en 2^{ème} partie l'objet de controverse, à savoir le système de santé, majoritairement centré sur l'accès aux soins curatifs, et les inégalités sociales de santé.

Enfin, dans la 3^{ème} partie, on essayera d'avancer un certain nombre d'idées qui tentent de concilier droit à la santé et la justice sociale et le respect des droits humains.

I. Les sources du droit à la santé

Le droit international des droits de l'homme a évolué depuis la 2^{ème} guerre mondiale pour inclure les droits économiques, sociaux et culturels. La conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne 1993) a modifié la perception des droits de l'homme. Tous les droits sont interdépendants. Le droit à la santé est un droit social, c'est un droit fondamental de l'homme. Il figure dans un ensemble de textes à portée juridique. Ces textes relatifs aux droits de l'homme ont des valeurs légales différentes. Sont considérés comme textes contraignants les pactes, les traités, les conventions, les protocoles internationaux et régionaux, les constitutions nationales et les textes législatifs nationaux. Les instruments non contraignants, résultent d'un consensus international ou d'accords et servent de guide pratique pour les états. Il s'agit des déclarations internationales, les principes, les directives, les recommandations.

¹ Article 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948.

² Le Pacte International relatif aux Droits Economiques, Sociaux et Culturels (PIDESC) et le Pacte International relatif aux Droits Civils et Politiques respectivement (PIDCP), ratifiés en 1979 ; la CEDEF (1979) ratifiée en juin 1993 avec des réserves. Le Maroc a déclaré, à maintes occasions, son intention de ratifier son protocole facultatif. Il est donc engagé politiquement et moralement dans le processus de la concrétisation des droits des femmes : Situation des femmes au Maroc 20 ans après Beijing : Etat des lieux et recommandations, Rapport des ONG marocaines sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Beijing 1995 – 2015

A côté de ces textes qui traitent directement du droit à la santé, il faudrait ajouter certains textes se rapportant aux autres déterminants de la santé. Il s'agit des dispositions traitant de l'intégrité physique, du droit à l'information, le droit au logement, l'alimentation, la liberté d'association et le droit de l'environnement.

Le 1^{er} texte dans lequel est apparu le droit à la santé est le préambule de la constitution de l'OMS (adopté par la conférence internationale de la santé à New York du 19 juin au 22 juillet 1946). Dans ce texte, il est clairement mentionné que la santé n'est pas l'absence de maladie. Ce texte a véritablement associé la santé à d'autres déterminants qui sont tout aussi essentiels. En effet, selon l'OMS : « La santé est un état de complet bien-être physique, mental et social, et ne consiste pas seulement en une absence de maladie ou d'infirmité. La possession du meilleur état de santé qu'il est capable d'atteindre constitue l'un des droits fondamentaux de tout être humain, quelles que soient sa race, sa religion, ses opinions politiques, sa condition économique ou sociale ». L'innovation de ce texte est qu'il assimile la santé à un droit fondamental de tout être humain, et il garantit l'élimination de toute discrimination dans l'application de ce droit. La DUDH source de tous les droits humains, et dont les dispositions sont considérées comme relevant du droit international coutumier. Bien que celle-ci ne rapporte pas explicitement le droit à la santé, elle mentionne cependant dans l'article 25 une série de droits économiques, sociaux et culturels :

« Toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son bien-être et ceux de sa famille, notamment pour l'alimentation, l'habillement, le logement, les soins médicaux ainsi que pour les services sociaux nécessaires, elle a droit à la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de ses moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. La maternité et l'enfance ont droit à une aide et à une assistance spéciale. Tous les enfants qu'ils soient nés dans le mariage ou hors mariage, jouissent de la même protection sociale ».

1. Les textes contraignant

Le pacte international des droits économiques, sociaux et culturels reconnaît que le droit à la santé est un droit individuel et inaliénable. Dans son article 12, il reconnaît : « *Le droit qu'a toute personne de jouir du meilleur état de santé physique et mentale qu'elle soit capable d'atteindre* ». Le paragraphe 2 de l'article 12 contient une énumération d'un certain nombre de mesures que les états parties devront adopter :

« Les mesures que les Etats parties au présent pacte prendront en vue d'assurer le plein exercice de ce droit devront comprendre les mesures nécessaires pour assurer :

- *la diminution de la mortalité infantile, ainsi que le développement sain de l'enfant ;*
- *l'amélioration de tous les aspects de l'hygiène du milieu et de l'hygiène industrielle ;*
- *la prophylaxie et le traitement des maladies épidémiques, endémiques, professionnelles et autres, ainsi que la lutte contre ces maladies ;*

- *la création de conditions propres à assurer à tous des services médicaux et une aide médicale en cas de maladie ».*

La convention relative aux droits de l'enfant rapporte dans son article 24 :

« Les états parties reconnaissent le droit de l'enfant de jouir du meilleur état de santé possible et de bénéficier des services médicaux et de rééducation. Ils s'efforcent de garantir qu'aucun enfant ne soit privé du droit d'avoir accès à ces services ».

Elle demande aux états parties de prendre des mesures en vue de : *« Luter contre la maladie et la malnutrition, y compris dans le cadre des soins de santé primaires, grâce notamment à l'utilisation des techniques aisément disponibles et à la fourniture d'aliments nutritifs et d'eau potable, compte tenu des dangers et des risques de pollution du milieu naturel »*¹.

2. Les textes non contraignants

- La déclaration d'Alma Ata² adoptée par la conférence internationale sur la santé primaire en 1978 affirme que :

« la santé est un droit fondamental de l'homme, et que l'accomplissement du niveau le plus élevé possible de la santé est un but social mondial dont la réalisation exige l'action de beaucoup d'autres secteurs de santé ».

Ce texte de portée universelle a insisté sur l'intérêt d'un ordre économique mondial qui cherche à donner à tous, le niveau de santé le plus élevé possible pour combler le fossé entre les pays. Ce texte stipule que le progrès économique et social est lié à la protection de la santé.

- La déclaration de Vienne adoptée par la conférence Mondiale sur les droits de l'homme (1993) se réfère au droit à la santé :

L'article 11 : *« La conférence mondiale sur les droits reconnaît que le déversement illicite de substances et de déchets toxiques et nocifs peut constituer une grave menace pour les droits de chacun à la vie et à la santé ».*

L'article 18 : consacré à l'élimination des violences qui s'exercent en fonction du sexe, et des mesures juridiques pour y parvenir : *« ... grâce à une action nationale et à la coopération internationale dans divers*

¹ M. AUDIBERT, J. MATHONNAT, J.F. BRUN, C. CARRERE Dette extérieure et situation socio-politique : quel rôle dans les dépenses publiques de santé dans les pays en développement ? CERDI-CNRS 2002.

² La déclaration d'Alma Ata adoptée par la conférence internationale sur la santé primaire en 1978

domaines comme le développement économique et social, l'éducation, la protection de la maternité, les soins de santé et l'aide sociale ».

L'article 41 : « *La conférence mondiale sur les droits reconnaît qu'il importe que les femmes jouissent tout au long de leur vie du niveau de santé physique et mental le meilleur possible. ... réaffirme, en se fondant sur le principe de l'égalité de l'homme et de la femme, le droit de la femme à des soins de santé accessibles et suffisants et à la gamme la plus large possible de services de planification familiale ainsi qu'à l'égalité d'accès à l'éducation à tous les niveaux* ».

- La déclaration et le programme d'action de la 4^{ème} conférence mondiale sur les femmes (Beijing 1995) contiennent des définitions concernant respectivement la santé générale et la santé des femmes.
- L'assemblée générale de l'ONU a adopté 4 textes concernant spécifiquement les droits des personnes handicapées. La déclaration des droits du déficient mental (Résolution de l'AG 2856, XXVI, 1971) ; la déclaration des droits des personnes handicapées (Résolution de l'AG 46/119, 1975) ; les principes pour la protection des personnes atteintes de maladie mentale et pour l'amélioration des soins de santé mentale (Résolution de l'AG 3447, XXX, 1971) ; les règles pour l'égalisation des chances des personnes handicapées (Résolution de l'AG 48/96, 1993).
- L'observation générale N°14¹ sur le droit à la santé, élaborée en 2000 par le comité des droits économiques sociaux et culturels, a permis de clarifier l'article 12 du pacte international des droits économiques, sociaux et culturels. Ce document est très important car il a analysé le contenu normatif du droit à la santé en termes de disponibilité, d'accessibilité (divisée en non-discrimination, accessibilité physique, accessibilité économique, accessibilité de l'information), d'acceptabilité sur le plan culturel, et de qualité de soins.

II. Les contours du droit d'accès aux soins de santé

Faisant partie de droit de l'homme, la reconnaissance du droit à la santé procure une importance exceptionnelle à cet objectif. Être un droit humain l'élève au dessus des autres objectifs sociétaux, l'immunise contre toute éventuelle contestation et le nimbe généralement d'une aura d'intemporalité, d'absolu, et de validité universelle.

Pour cerner les contours de ce droit une définition est nécessaire, afin d'établir les normes le constituant, et les obligations des parties. L'expression « droit à la santé » a été critiquée car elle laisserait entendre l'obligation des états de garantir la bonne santé aux citoyens. Certains ont préconisé de la changer par l'expression « droit à la protection de la santé » et dans ce cas, elle va englober le droit aux soins de santé, et le droit à des conditions de vie

¹ L'observation générale N°14 sur le droit à la santé, élaborée en 2000 par le comité des droits économiques sociaux et culturels.

saine¹. En fait, la signification du droit à la santé s'est clarifiée progressivement avec le temps et travers l'interprétation de situations concrètes.

Il y a deux conceptions² du droit à la santé. Une conception restrictive qui assimile le droit à la santé au droit aux soins de santé, et une conception plus extensive associant le droit aux soins aux autres droits humains. Dans la conception restrictive, le droit à la santé est assimilé au droit aux soins de santé. L'expression « droit aux soins de santé » implique l'obligation de l'Etat d'assurer les soins de santé à tous les citoyens à travers une redistribution des ressources. Cette conception ne tient pas compte des déterminants multiples de la santé. En effet, assurer les soins de santé n'est pas suffisant pour atteindre la santé dans son aspect de complet bien être physique, mental et social. Par conséquent, assurer uniquement les soins de santé à une population, ne peut améliorer son état de santé.

La conception large du droit à la santé découle de la définition même de la santé comme étant « le complet bien-être physique, mental et social ». Dans son préambule, la constitution de l'OMS réserve une disposition spécifique à la santé et les droits humains. Ainsi, pour cette organisation, le droit à la santé est l'abréviation de l'expression « *Le droit au meilleur niveau de santé qu'il est possible d'atteindre* ». Cette conception extensive du droit à la santé c'est-à-dire le « *Droit au complet bien-être physique, mental et social* » a été également critiquée, car elle est idéaliste. Elle n'est pas adaptée aux besoins immédiats des populations et donc non fonctionnelle. Elle reste cependant applicable sur le long terme et surtout, elle demeure opérationnelle dans la lutte contre la violence et la protection de la santé des femmes.

1. Le droit d'accès aux soins de santé fait partie à la santé

a. La constitution Marocaine de 2011

Il ne fait pas l'objet d'une reconnaissance générale, car il n'est pas présent dans toutes les constitutions nationales, ni dans toutes les chartes des organisations internationales. Il reste néanmoins un droit supérieur car c'est le droit à la vie, c'est un droit capital, un droit carrefour, rassembleur, attractif qui regroupe de nombreux autres droits³.

Le Maroc a enregistré d'importantes améliorations dans son cadre normatif, institutionnel et législatif relatives à la protection et à la promotion des droits de l'Homme et des droits humains des femmes, et ce par l'adoption en 2011, d'une nouvelle constitution consacrant l'égalité et la parité hommes-femmes et prévoyant de nouveaux mécanismes institutionnels de respect et de promotion des droits humains en général et des droits des femmes en particulier. Cependant, malgré ces avancées, des discriminations et violations des droits des femmes

¹ R.ABOUTAIB, Droit à la santé et développement, diplôme d'université de 3ème cycle, Nantes- 2007

² Idem

³ M. Bélanger. Origine et histoire du concept de santé en tant que droit de la personne. Journal international de bioéthique. 1998, vol. 9, N°3.

subsistent encore aussi bien au niveau des législations en vigueur qu'au niveau des pratiques. Par ailleurs, l'harmonisation de ces législations avec les nouvelles dispositions constitutionnelles et les engagements pris par l'Etat marocain tarde à voir le jour¹.

A l'image des dispositions des conventions internationales, celles-ci a accordé une attention particulière à certaines catégories de population. Ainsi l'article 34 du texte suprême de 2011, stipule que *«Les pouvoirs publics élaborent et mettent en œuvre des politiques destinées aux personnes et aux catégories à besoins spécifiques». «Ils se sont organisés sur la base de l'égal accès des citoyennes et citoyens, de la couverture équitable du territoire national et de la continuité des prestations».*

A cet effet, La Constitution de 2011 consacre également la suprématie des conventions internationales ratifiées par le Maroc sur les lois nationales et l'obligation d'harmoniser ces dernières avec les instruments internationaux d'où la nécessité d'entamer un vaste chantier de réformes législatives et institutionnelles en ce qui concerne le *traitement et la prévention de la vulnérabilité de certaines catégories de femmes et de mères, des enfants et des personnes âgées*².

Plus explicitement, le droit à la santé est consacré dans la constitution de 2011, l'article 31 stipule que:

« L'État, les établissements publics et les collectivités territoriales œuvrent à la mobilisation de tous les moyens à disposition pour faciliter l'égal accès des citoyennes et des citoyens aux conditions leur permettant de jouir des droits:

- *aux soins de santé,*
- *à la protection sociale, à la couverture médicale et à la solidarité mutualiste ou organisée par l'État,*
- *à une éducation moderne, accessible et de qualité,*
- *à l'éducation sur l'attachement à l'identité marocaine et aux constantes nationales immuables*
- *à la formation professionnelle et à l'éducation physique et artistique,*
- *à un logement décent,*
- *au travail et à l'appui des pouvoirs publics en matière de recherche d'emploi ou d'auto-emploi,*
- *à l'accès aux fonctions publiques selon le mérite,*
- *à l'accès à l'eau et à un environnement sain,*
- *au développement durable ».*

Une lecture des dispositions de cet article montre qu'il s'agit uniquement d'améliorer un droit d'accès aux soins de santé, il n'évoque pas tous les éléments du droit à la santé tels qu'ils sont garanti par le droit international. La notion de soins retenue ici, traduit une approche réductrice de la santé qui ne prend pas en compte les volets de

¹ Etat des lieux et recommandations, Rapport des ONG marocaines sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Beijing 1995-2015.

² Préambule de la Constitution, 2011.

prévention, d'information, et d'investissements dans la santé publique par des biens et des services adéquats, tout en garantissant leur bonne répartition géographique.

S'agit-il vraiment d'une égalité garantie ? Notre système de santé est loin de garantir un accès égal et équitable entre hommes et femmes conformément aux dispositions de l'article 4 de la CEDEF qui n'a pas fait l'objet de réserves de la part du Maroc¹.

b. L'observatoire générale N°14²

Faire bénéficier la population d'un système de santé suppose la fourniture d'un service de soins disponible, accessible, et adapté. Cela suppose également un financement de soins adapté à travers un système de couverture sociale de santé abordable pour tous.

L'observation générale N°14 comme la constitution marocaine a clarifié et précisé le droit aux soins, en précisant que « *la création de conditions propres à assurer à tous les services médicaux et une aide médicale en cas de maladie tant physique que mentale suppose l'accès rapide dans des conditions d'égalité, aux services essentiels de prévention, de traitement et de réadaptation ainsi qu'à l'éducation en matière de santé...* ». Cela signifie qu'il doit exister des installations, biens et services ainsi que des programmes fonctionnels en matière de santé publique et de soins de santé. Cela signifie également qu'il doit y avoir une accessibilité sans discrimination à tous, en particulier les groupes vulnérables ou marginalisés, aux installations, biens et services.

L'accessibilité est aussi économique, il faut que les services et les installations soient d'un coût abordable, ils doivent obéir aux principes de respect de la dignité et de l'équité.

2. L'inégalité d'accès aux soins de santé et aux services sanitaires

L'offre de soins et l'utilisation des services de santé, dans les conditions citées plus haut, laissent apparaître une insuffisance quantitative, une répartition déséquilibrée à travers le territoire et des écarts importants entre milieux urbain et rural et entre régions. A cela s'ajoute la question de genre³.

a. Le difficile accès de la femme rurale aux soins de santé

La déclaration d'Alma Ata⁴ vise la santé pour tous à travers une approche basée sur les soins de santé primaire. Elle insiste sur l'importance des mesures préventives (vaccination, planification familiale), sur la participation des individus à la planification et l'exécution des soins de santé, sur les soins maternels et infantiles, sur l'éducation à la santé.

¹ Rapport de Pékin, période : 1995-2015

² Supra, p.5

³ Le droit à la santé : Quelle égalité entre hommes et femmes ? , in Chroniques féministe N°80-82, mai aout 2002, p.9

⁴ Supra, p.4

L'objectif essentiel de la santé maternelle, infantile et génésique est la diminution de la mortalité infantile, de la mortalité maternelle, et l'accès à la planification familiale. La mortalité maternelle pourtant reste élevée, parce que les accouchements se font en dehors des milieux médicalisés, à distance des centres d'accouchement sans possibilité de transfert d'urgence et sans prendre les précautions d'hygiène nécessaires. La mortalité maternelle est un des objectifs du millénaire pour le développement, qui vise à réduire les taux de mortalité maternelle.

Des disparités et des insuffisances dans ce domaine persistent malgré les progrès enregistrés en matière de développement humain¹. Le besoin et la pauvreté restent important, entre autres les progrès n'ont été ni uniformes ni harmonieux (grandes inégalités entre genres et entre régions)².

En effet, le Maroc connaît de graves dysfonctionnements qui touchent particulièrement les femmes, surtout en milieu rural, notamment en matière de santé sexuelle et reproductive.

C'est dans le rural que les femmes ont toujours le moins accès à une assistance qualifiée lors de leur accouchement. Seules, 55% des femmes rurales bénéficient d'une telle assistance contre 92,1% des femmes urbaines³. Les 2/3 des mortalités maternelles surviennent en milieu rural où, plus du tiers des femmes n'ont pas recours à la consultation prénatale et près de la moitié continuent à accoucher à domicile, cette pratique ainsi que le non recours aux services de santé maternelle, reste tributaire de facteurs d'ordre socio-économiques : éloignement des services de santé, manque de moyens pour se déplacer notamment les ambulances, dépendance économique des femmes et de facteurs d'ordre socioculturels⁴.

b. A chaque milieu social sa maladie

Selon le milieu (rural ou urbain), l'espérance de vie connaît un écart de près de 6 ans au Maroc! Un constat appuyé par une étude du Pr A. Boutayeb, de l'Organisation mondiale de la santé (OMS) et du ministère de la santé. Une analyse qui repose sur les déterminants sociaux de la santé (DSS), des indicateurs retracent le lien entre la prévalence de certaines maladies et la catégorie socioprofessionnelle. Jusque-là, les DSS analysés au niveau international relèvent plusieurs causes liées à l'emploi, au revenu, à l'éducation, le genre, la résidence (urbaine ou rurale), l'ethnicité, la marginalisation, l'environnement ou encore le contexte politique (situation de conflit). Au Maroc, cinq déterminants ont été retenus dans la stratégie du ministère de la Santé de 2008 à 2012. Il s'agit de l'analphabétisme, la pauvreté, le genre, l'enclavement et le manque d'information.

Selon une enquête nationale sur la population et la santé familiale, menée en 2011⁵, les maladies chroniques posent un réel problème au Maroc. Certes, les populations riches y sont plus exposées, mais elles ne

¹ Rapport des ONG marocaines sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Beijing 1995-2015

² Idem

³ Nationale Démographique à passages répétés 2009-2010 du haut commissariat au plan.

⁴ Idem

⁵ La prévalence des maladies chroniques (hypertension, diabète, asthme...) augmente en fonction de l'âge et du niveau de vie. Elles touchent davantage les femmes que les hommes : 16.1% des femmes du milieu pauvre contre 24% de femmes riches, et 12.3 d'hommes pauvres contre 17.4% d'hommes riches, selon l'ENPSF. Chiffres 2011. L'économiste : Edition N°:4613 Le 22/09/2015.

sont pas aussi bien soignées chez les couches sociales les plus défavorisées. En effet, les maladies chroniques nécessitent des traitements prolongés et coûteux. C'est le cas notamment de l'hypertension, qui touche 26,7% de la population, le diabète (16,3%), les maladies articulaires (11,5%), l'asthme (6,8%) et les maladies du cœur (5,6%). Là encore, l'éducation et l'alphabétisation jouent un rôle important dans la prévention et le mode de vie. En témoigne l'écart entre riches (97,2%) et pauvres 92,4% en termes de scolarisation en 2012. Le taux de scolarisation a cependant été amélioré avec 6,8 millions d'élèves inscrits en 2014, dont 39% en milieu rural et 48% de filles. Il s'est avéré que le faible niveau d'éducation des filles a un impact direct sur leur santé et celle de leurs futurs enfants. Des progrès ont d'ailleurs été réalisés en la matière, l'espérance de vie à la naissance est passée de 69,8 ans en 1999 à 74,8 ans en 2013. La mortalité infantile a aussi baissé passant de 50,6‰ en 1997 à 26‰ en 2013. D'ailleurs, une étude menée par l'Unicef révèle que les femmes au foyer (88,6%) étaient 8 fois plus exposées il y a 5 ans à la mortalité maternelle que les femmes qui travaillent. Le pourcentage d'accouchements assistés par du personnel qualifié est passé de 31% en 1992 à 73,5% en 2011.

III. Promouvoir l'égalité du genre en matière d'accès aux soins de santé

A la vulnérabilité des femmes : contraintes financières, culturelles, l'exclusion de tout pouvoir au sein de la famille, s'ajoute les contraintes d'ordre gendrier. C'est dans l'esprit de protéger ces femmes contre la marginalisation et l'exclusion, que des réformes au niveau national, ont eu lieu, conformément aux normes internationales ratifiées dans leur majorité par le Maroc.

Ainsi, la convention sur l'élimination de toutes les formes de discrimination à l'égard des femmes insiste sur l'égalité entre hommes et femmes vis-à-vis du droit à la santé : « *Les états parties s'engagent à prendre toutes les mesures appropriées afin d'assurer sur la base de l'égalité... le droit à la protection de la santé...* » (Article 11. 1.f).

La même convention indique dans l'article 12 : « *Les états parties prennent toutes les mesures appropriées pour éliminer la discrimination à l'égard des femmes dans le domaine des soins de santé* ».

D'après le rapport national relatif aux objectifs du millénaire pour le développement¹, la dynamique engagée par le Maroc en faveur de l'égalité entre les femmes et les hommes a enregistré des avancées importantes en termes de jouissance des droits humains et d'accès égal aux services publics. Cette volonté du Maroc de lutter contre les discriminations fondées sur le genre et de consolider les acquis de l'égalité de genre s'est traduite tout d'abord par la levée de réserves sur la CEDAW (Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes) et dans la Constitution de 2011 qui prohibe la discrimination fondée sur le genre (préambule) et consacre désormais l'égalité des femmes et des hommes dans la pleine jouissance des droits et libertés à caractère civil, politique, économique, social, culturel et environnemental (article 19). La Constitution reconnaît également la centralité de l'égalité consistante et effective dans les droits reconnus aux femmes et aux hommes et formalise la responsabilité de l'Etat de les garantir comme dispose l'article 31 susmentionné.

¹ Cinquième rapport national sur les OMD, 2012, HCP.

La question de l'égalité de genre en matière d'accès aux soins prend une actualité particulière partout dans le monde. Au Maroc, elle l'est beaucoup plus : l'inégalité entre hommes et femmes est un fait. La question n'est plus posée en termes d'exclusion des femmes, mais de pouvoirs entre hommes et femmes, au travers des normes, des valeurs, des comportements, des institutions, et des systèmes de santé d'une société.

1. La santé de la femme dans le programme des pouvoirs publics

En matière de la santé maternelle, la protection du droit d'accès de la femme enceinte aux soins est un droit humain fondamental, c'est le droit à la vie, valeur suprême¹ de la pyramide des droits de l'Homme, à l'échelle nationale qu'internationale.

Les femmes enceintes ont le droit de surmonter le risque de perte de vie en cette période, pendant la grossesse ou au moment de l'accouchement et le post partum². Il s'agit de bénéficier d'une couverture obstétricale adéquate, d'une prise en charge d'une grossesse à risque et d'un suivi médical³.

Toutes les réformes qu'en, qui s'inscrivent toutes dans le référentiel international, demeure malheureusement peu visible sur la vie de la population. Face à la faiblesse de l'accompagnement et l'inadéquation des mécanismes de mise en œuvre de ces réformes, une Stratégie Sectorielle « Santé » pour la période 2012-2016⁴ faisait partie de l'action du programme du gouvernement pour leur concrétisation réelle, dans le sens de l'intérêt de l'ensemble des citoyens. Cette stratégie s'inscrivait dans la mise en œuvre du programme du gouvernement qui accorde à la santé publique plus d'espace que dans les précédentes stratégies. En effet, le secteur de la santé se trouve interpellé dans ce programme soit de façon directe à travers l'axe réservé à la « garantie de l'accès aux soins »⁵, soit de façon commune avec d'autres secteurs.

2. L'inégalité égale l'injustice sociale

En matière de santé maternelle, les inégalités d'accès aux soins, selon l'OMS, sont des injustices sociales majeures. On se trouve alors en face d'un grave problème comme conséquence de cette injustice c'est la mortalité maternelle. Beaucoup de femmes au Maroc trouvent la mort suite aux complications en phase de grossesse ou d'accouchement du fait qu'elles ne disposent pas d'accès égal aux soins de santé et plus particulièrement des soins obstétricaux permettant de leur sauver la vie⁶.

La mortalité maternelle est un problème majeur de santé publique. Elle continue de pénaliser le pays qui accuse un retard énorme dans ce domaine dans les classements internationaux, puisqu'il enregistre encore des chiffres élevés de mortalité à un moment où la maternité sans risque n'est plus uniquement un besoin de santé ;

¹ La Stratégie Sectorielle « Santé » pour la période 2012- 2016 s'inscrit dans la mise en œuvre du programme du gouvernement.

² Idem

³ Cour Européenne des droits de l'Homme, 2011.

⁴ COOK.J.Rebecca, la santé des femmes et les droits de l'individu, éd.OMS, Genève, 1995, p 5.

⁵ DES FORTS Jacqueline, Femmes et développement, éd. CRASC, Aout 1995.

⁶ Actes du colloque international, 1999, éd. Féminin pluriel, coordination Fatiha BENLABBAH.

mais un droit humain et un indicateur de développement. Elle se situe à des niveaux inacceptables au Maroc en comparaison aux résultats obtenus dans des pays à niveaux de développement similaire¹.

Devant cette situation non satisfaisante concernant la santé de la femme, et pour remédier à sa préservation, le plan d'action sectoriel de la stratégie du ministère de la santé 2012-2016, a ciblé les points concernant:

- Le renforcement de la disponibilité des médicaments et des services de santé essentiels, particulièrement dans le domaine de la maternité et des urgences,
- Le renforcement des soins de santé de base surtout en milieu rural,
- La consolidation des acquis en matière de lutte contre la mortalité maternelle et infanto-juvénile en vue d'atteindre les objectifs de 50 pour 100 000 naissances vivantes pour la mortalité maternelle et 20 pour mille naissances vivantes pour la mortalité infant-juvénile,
- L'encadrement de l'offre de soins à travers la mise en œuvre des dispositions de la carte sanitaire,
- Le développement du partenariat public – privé (PPP) et incitation à la contractualisation avec les médecins privés,
- Le renforcement de la surveillance épidémiologique et la vigilance sanitaire ainsi que la prévention et le contrôle des maladies non transmissibles,
- La promotion de la santé des populations à besoins spécifiques (femmes et enfants),
- La modernisation du réseau des établissements hospitaliers et le renforcement de l'autonomie administrative et financière des hôpitaux régionaux et provinciaux,
- La revalorisation de la médecine générale et la formalisation des filières de soins,
- le renforcement de la formation de base des professionnels de la santé.

3. Inégalités régionales en offre de soins

Les disparités entre régions, au sein d'une même région et entre milieux urbain et rural en matière d'offre de soins, sont dus à la non application de la carte sanitaire et de schémas régionaux d'offre de soins prévus déjà par la loi-cadre 34-09 relative au système de santé et à l'offre de soins, promulguée en 2011.

C'est dans ce sens et s'agissant de l'accès équitable aux services de santé, que la stratégie d'action 2012-2016 avait accordé un intérêt important au développement de la qualité de service, l'amélioration de l'accueil dans les hôpitaux et les établissements de soins publics et la garantie d'un accès équitable aux services de soins de santé de base en particulier lors de l'accouchement et en cas d'urgence avec une priorité accordée aux zones rurales et isolées...En réponse à ces efforts, le taux de mortalité maternelle a connu une baisse durant ces cinq dernières années : 112 pour 100.000 naissances vivantes en 2009-2010². Soit un recul de 50,7% par rapport à 2003-2004

¹ VIMARD Patrice, ADJAMAGBO Agnès et MESELLATI Philippe, « De nouvelles questions de recherche en fécondité et santé de la reproduction dans les pays du Sud », éd. Bruylant.

² Selon l'Enquête Nationale Démographique à passages répétés 2009-2010.

avec des disparités importantes par milieu (73 pour 100.000 naissances vivantes en milieu urbain contre 148 pour 100.000 naissances en milieu rural)¹.

4. Niveau de la mortalité maternelle

En souscrivant aux Objectifs du Millénaire pour le Développement, le Maroc s'est engagé à réduire, à l'horizon 2015, de trois quarts la mortalité maternelle et de deux tiers la mortalité des enfants de moins de 5 ans² pour les faire passer respectivement de 332 à 83 décès pour cent mille naissances vivantes, et de 76 à 25 décès pour mille naissances vivantes.

Afin d'atteindre ces objectifs, le Ministère de la Santé a mis en œuvre un plan d'accélération de la réduction de la mortalité maternelle et infantile qui a permis de renforcer et d'étendre l'offre publique des soins obstétricaux et d'améliorer la qualité de prise en charge.

Selon l'organisation mondiale de la santé(OMS), le Maroc fait partie du groupe des pays qui ont réalisé des progrès pour atteindre le 5^{ème} objectif du millénaire. L'enquête nationale démographique à passages répétés³ a révélé une réduction de la mortalité infanto-juvénile qui est passée de 47 à 36 décès pour mille naissances vivantes et un succès important dans la réduction de la mortalité maternelle. En effet, le ratio mortalité maternelle, principal indicateur de résultat utilisé jusqu'à présent, est passé de 2278 à 1129 pour cent mille naissances vivantes, soit une réduction de 60% par rapport à 1990.

Ces efforts ont également permis d'améliorer les indicateurs de la santé maternelle. L'indice synthétique de fécondité enregistré en 2010 est de 2,2 enfants traduisant une baisse de la fécondité grâce entre autres à l'atteinte d'une prévalence contraceptive de 67 %. La proportion d'accouchements en milieu surveillé a progressé de façon continue pour atteindre 74,1% en 2010. L'augmentation de ce taux est parallèle à la proportion de femmes ayant eu une consultation prénatale passé lui aussi à 80% durant la même période. Par ailleurs, l'accès à la césarienne s'est nettement amélioré puisque son taux a dépassé 7%.

5. Des disparités apparentes

Néanmoins, de grandes disparités entre milieux urbain/rural, entre régions, entre provinces et entre milieux socio-économiques subsistent.

Le taux de mortalité maternelle en milieu rural est deux fois plus important qu'en milieu urbain (148 contre 73 décès pour cent mille naissances vivantes)⁴. De même, les structures d'accouchement ne sont pas toutes à

¹ Ministère de l'économie et des finances, loi de finances pour l'année budgétaire 2014, rapport sur le budget genre, p.7.

³³ Il s'agit du 5^{ème} objectif du millénaire.

³⁴ Il s'agit du 4^{ème} objectif du millénaire.

³⁵ Enquête menée par le Haut-commissariat au Plan, 2009-2010

³⁶ Rapport des ONG marocaines sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Beijing 1995-2015.

l'optimum de leur fonctionnalité pour plusieurs raisons, notamment celles en rapport avec l'insuffisance du personnel de santé.

C'est dans le rural que les femmes ont toujours le moins accès à une assistance qualifiée lors de leur accouchement. Seules, en effet, 55% des femmes rurales bénéficient d'une telle assistance contre 92,1% des femmes urbaines¹. Les 2/3 des mortalités maternelles surviennent en milieu rural² où, plus du tiers des femmes n'ont pas recours à la consultation prénatale et près de la moitié continuent à accoucher à domicile. La pratique de l'accouchement à domicile, et le non recours aux services de santé maternelle, reste tributaire de facteurs d'ordre socio-économiques (éloignement des services de santé, manque de moyens pour se déplacer notamment les ambulances, dépendance économique des femmes ...) et de facteurs d'ordre socioculturels. On compte un gynécologue pour 2 540 naissances attendues (NA) et une sage-femme ou accoucheuse pour 218 NA³. L'OMS recommande une norme d'une accoucheuse pour 175 NA. En matière de mortalité infanto-juvénile, dont plus de 60 % sont imputables à la période néonatale, la réduction reste encore lente.

Par conséquent, on est devant une situation grave, qui constitue toujours un problème de santé publique au Maroc qu'est la malnutrition. En effet, selon l'enquête nationale sur la population et la santé familiale⁴, la proportion des enfants qui souffrent de malnutrition chronique est de l'ordre de 14,9%. Cette proportion est plus importante en milieu rural qu'en milieu urbain. De même, la proportion d'enfants souffrant de malnutrition aiguë atteint 2,3% avec une légère différence entre les deux milieux. L'insuffisance pondérale est de 3,1% en 2011.

IV. La protection sociale et La solidarité pour l'accès égal aux soins de santé

La protection sociale est un ensemble de garanties élémentaires de sécurité sociale définies au niveau national qui permettent de prévenir et réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale. Ces garanties devraient assurer au minimum à toute personne dans le besoin, tout au long de la vie :

- l'accès à des soins de santé essentiels
- une sécurité élémentaire de revenu.

Les socles nationaux de protection sociale⁵, devraient au moins comprendre les quatre garanties de sécurité sociale suivantes, définies à l'échelle nationale :

- accès aux soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité- sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tous les autres biens et services nécessaires, sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, notamment pour les cas de maladie, de chômage, de maternité ou d'invalidité, sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées

³⁷ Idem

³⁸ Idem

³⁹ Ministère de la santé : Enquête Nationale sur la Population et la Santé Familiale 2003-2004.

⁴⁰ Ministère de la santé, DPRF : Résultats de l'enquête nationale sur la population et la santé familiale 2011.

⁴¹ Conformément à la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

Ces garanties devraient être fournies à tous les habitants et à tous les enfants, être définies par la législation et les régulations nationales, et être soumises aux obligations internationales existantes.

En effet, l'article 22 de la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme de 1948, ne dispose que « toute personne a le droit à la sécurité sociale ». Le droit à la sécurité sociale et le droit à la santé vont en parallèle, c'est à la couverture sociale que revient le financement des soins par la contribution des adhérents aux régimes de la protection sociale qui prennent en charge des soins prodigués par les Etablissements DE Soins de Santé de Base (ESSB). Le gouvernement, a mis en œuvre une réforme en matière de financement de santé pour l'égal accès aux soins de santé, pour faire bénéficier un grand nombre de demandeur de soins. Le plan d'action sectoriel 2012-2016 du gouvernement, a mis le point sur plusieurs actions dans le domaine de l'assurance maladie :

- La réforme des établissements publics de l'AMO,
- La mise en place d'un fonds public de prévoyance sociale,
- L'extension de l'AMO,
- L'accélération de la généralisation du RAMED
- La diminution de la contribution des ménages au financement de la santé.
- La promotion de la santé et sécurité au travail.

La loi sur l'AMO¹, prévoit le remboursement des consultations médicales de la mère salariée se trouvant sur le sol marocain, et faire bénéficier la femme à grossesse normale, de quatre consultations prénatales après notification de l'organisme gestionnaire de l'état de grossesse médicalement constaté au moins six mois avant la date présumée de l'accouchement. Le droit aux prestations couvre les complications éventuelles de la grossesse, de l'accouchement et de ses suites.

Si la femme salariée bénéficie de la couverture médicale dans le cadre de l'AMO, où elle est remboursée sur les frais d'accouchement et de séjour à l'hôpital ou à la clinique. Quand est-il de la femme ne disposant pas de ressources financières ? En effet l'Etat a mis en place pour cette catégorie vulnérables un régime d'assistance médicale aux économiquement démunis (RAMED)² dans le cadre la couverture médicale de base pour un accès égal en matière de soins et pour leur garantir gratuitement les prestations de santé maternelle dans les services de santé publique.

Le niveau de couverture médicale par le RAMED est passé de 16% à 62% en moins de dix ans³, cinq millions est demi de personne en juillet 2013.

⁴² Selon l'article 13 du décret n° 2-05-733 du 11 joumada II 1426(18 juillet 2005) pris pour l'application de la loi 35n°65-00 portant code de a couverture médicale de base.

⁴³ Ce dispositif a fait l'objet d'une expérience pilote en 2008 dans la région de Tadla-Azilal. Aujourd'hui il est étendu à l'ensemble des régions du pays en 2012.

⁴⁴ Ministère de l'économie et des finances, loi de finances budgétaire 2014, rapport sur le budget genre, p.78

1. Pour une amélioration de l'accès aux soins de santé

a. Renforcer les six fonctions recommandées¹

- La fonction de prestation de soins et services de santé,
- La fonction ressources humaines,
- La fonction financement de la santé,
- La fonction technologie sanitaire et bien médicaux,
- La fonction système d'information et métrologie sanitaire,
- Et la fonction gouvernance et leadership.

b. Actions et mesures mentionnées dans le plan d'action du ministère de la santé²

- Renforcer le mécanisme du partenariat public privé,
- Organisation et développement des soins médicaux d'urgence,
- Extension et mise à niveau de l'offre de soins hospitalière,
- Réorganisation des filières de soins et développement de la santé de la famille,
- Accélération de la réduction de la mortalité maternelle,
- Développement de la lutte contre la mortalité néonatale,
- Promotion de la maternité sans risque,
- Promotion de la Santé de la Reproduction.

CONCLUSION

«Les normes internationales des droits de l'homme, y compris le droit à la santé, devraient être appliquées de manière consistante et cohérente à travers tous les processus adéquats, nationaux et internationaux de création de politiques. Dans le contexte de création de politiques internationales, ce principe fondamental est reflété dans la Déclaration de Vienne et le Programme d'Action »³.

Dans le domaine de la santé, une déclaration a eu le mérite d'une part de positionner la santé comme une composante fondamentale du développement et d'autre part de mobiliser la communauté mondiale autour d'objectifs quantifiés appelés Objectifs du Millénaires pour le développement (OMD)⁴. Ces OMD constituent l'effort le plus ambitieux jamais entrepris pour réduire la pauvreté et répartir les progrès liés à la santé, de manière plus juste.

⁴⁵ De la stratégie sectorielle 2012-2016.

³ Conférence mondiale sur les droits de l'homme (Vienne 1993) a modifié la perception des droits de l'homme

⁴ La loi N°65-00 portant code de la couverture médicale de base.

Dans le domaine social, l'adoption de la loi sur l'Assurance Maladie Obligatoire(AMO)¹, et la réforme du Code marocain de la famille apparaît comme des avancées notables. Pour faciliter la mise en œuvre des réformes dans ces domaines, le Maroc a vu la création de structures d'accompagnement dans le domaine des Droits Humains, mais les engagements pris par le Maroc tardent à voir le jour².

Trois parmi ces objectifs concernent directement la santé, il s'agit des objectifs 4, 5 et 6, relatifs respectivement à la réduction de la mortalité infanto-juvénile, la réduction de la mortalité maternelle et la réduction de la mortalité due aux VIH-Sida, Paludisme et Tuberculose.

Il est nécessaire de rappeler que le Maroc qui a adhéré à cette déclaration s'est également engagé dans plusieurs pactes internationaux dans le domaine de la protection de la santé en générale et celle de la femme en particulier. Les rapports élaborés sur la question d'adaptation des OMD à la réalité du pays, ont insisté sur deux objectifs primordiaux³.

La lutte contre la pauvreté permettant à des centaines de milliers de marocains de sortir de l'extrême pauvreté et la lutte contre l'exclusion des femmes et des filles.

Le Maroc figure également parmi les pays qui ont réalisé de grands progrès dans ces objectifs (Rapport PNUD 2011). Toutefois étant donné que la fin du compte à rebours s'arrête en 2015. Il va falloir redoubler d'efforts pour honorer cet engagement et consolider les acquis du Maroc dans ce domaine.

Ainsi, Les stratégies de développement élaborées par les gouvernements, doivent s'orienter vers un processus de développement humain, en s'attachant à donner à chaque citoyen les moyens de prendre en main son existence, et à conférer aux populations de larges responsabilités dans les processus de développement. Ils doivent être à l'écoute de la population. Ces stratégies de développement doivent opter pour la lutte contre la pauvreté, la satisfaction des besoins essentiels de la population en matière de soins de santé qui sont la pièce maîtresse des stratégies de développement humain. Elles doivent être une partie intégrante. Les organisations non gouvernementales ont joué un grand rôle dans la promotion et la défense des droits de l'homme à travers le monde. Elles ont œuvré pour l'amélioration des conditions économiques en luttant contre le chômage et les bas salaires. Elles ont été à l'origine d'un ensemble d'actions dans le domaine social, dans le domaine de la défense des libertés publiques. Elles possèdent une expérience riche et une excellente connaissance du terrain local, et peuvent apporter beaucoup de soutien à tous les programmes visant à mettre en œuvre le droit à la santé. Dans leur élan pour l'amélioration des conditions de vie, les organisations non gouvernementales internationales et locales agissent directement ou indirectement pour améliorer l'état de santé. Le développement et la politique de développement sont deux domaines dans lesquels les organisations non gouvernementales jouent un rôle important.

¹ Rapport des ONG marocaines sur la mise en œuvre de la Déclaration et de la Plateforme de Beijing 1995-2015.

² Il s'agit des huit objectifs adoptés en 2000 à New York par 193 Etats membres de l'ONU.

³ Rapport sur le développement durable 2011 intitulé Durabilité et équité : Un meilleur avenir pour tous explique que la durabilité environnementale pourra être obtenue de manière plus équitable et efficace en traitant les inégalités en termes de santé, d'éducation, de revenu et de genre conjointement avec la mise en place d'une action à l'échelle mondiale concernant la production d'énergie et la protection des écosystèmes.

Lutter contre le changement climatique : une responsabilité commune mais différenciée

ZAKARIA FLYES

Doctorant Université Med V(FSJES)

Introduction :

Depuis plusieurs années, le changement climatique est devenu un enjeu de société qui occupe le devant de la scène mondiale. Le sujet interpelle les citoyens comme les institutions, mais différentes perceptions se côtoient et s'affrontent autour de ce phénomène complexe, aux causes et conséquences diverses et souvent floues.

Des attitudes et des opinions très diverses cohabitent donc, mais ce qui est certain c'est que le changement climatique et la manière d'y remédier sont définitivement devenus des sujets au cœur du débat.

Mais le réchauffement climatique est également au cœur de l'actualité car les acteurs qui comptent pour la définition d'un agenda mondial se sont saisis du sujet : les grandes organisations internationales, de nombreux Etats, ou encore une part importante de la société civile en ont fait un thème important dans leurs programmes.

Peu à peu, le réchauffement climatique est devenu une préoccupation pour un nombre croissant d'institutions et d'individus. Près d'un quart de siècle après le sommet de la Terre à Rio de Janeiro, en 1992, la conférence mondiale sur le climat a renouvelé l'engagement des États à réduire leurs émissions de gaz à effet de serre¹. Cette prise de conscience progressive a permis de réfléchir à des solutions et de proposer des mesures très diverses pour tenter de contenir ce phénomène. Parmi ces solutions demeure le principe de responsabilité commune mais différenciée qui constitue un principe politico-juridique original, permettant de rééquilibrer les rapports Nord-Sud dans la balance internationale des droits et devoirs du développement. Il ouvre des perspectives intéressantes de consolidation du droit international du développement durable.

Première partie : la politique du changement climatique

L'impact du réchauffement climatique se traduit dans de nombreux domaines : climat, écosystèmes, énergie, alimentation et santé. Les pays parties à la Convention cadre des Nations Unies sur les Changements climatiques se sont fixé pour objectif de contenir la hausse des températures à moins de 2°C par rapport à l'ère pré-industrielle. Pour atteindre cet objectif, les émissions mondiales doivent être réduites de moitié d'ici 2050, par rapport à celles de 1990. La réduction des risques liés au changement climatique passe par deux champs d'action complémentaires : d'une part les efforts de réduction des émissions de gaz à effet de serre (GES) d'origine

¹ Voir Michel Guénaire, « les sommets du climat doivent devenir les sommets de la population », 2016, p11.

anthropique et d'autre part l'adaptation au changement climatique. Ces deux domaines sont l'objet de politiques internationales, régionales et nationales permettant de réduire les émissions et de se préparer au mieux au climat de demain.¹

A : la politique du changement climatique : engagement international et dynamique régionale

La réponse politique internationale aux changements climatiques a commencé par l'adoption, en 1992, de la CCNUCC, qui établit un cadre juridique visant à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre (GES) afin d'éviter « les interférences anthropiques dangereuses avec le système climatique ». Notant que la majeure partie des émissions a son origine dans les pays développés et tenant compte des craintes des pays en développement en ce qui concerne le développement, la Convention épouse les principes d'équité et de développement durable et invite instamment les États à coopérer le plus possible selon leurs responsabilités communes mais différenciées et leurs capacités respectives². La Convention, qui est entrée en vigueur le 21 mars 1994, compte 196 Parties. En décembre 1997, les délégués à la Cop 3 réunis à Kyoto, au Japon, se sont accordés sur un Protocole relevant de la CCNUCC, qui engage les pays industrialisés et les pays en transition vers l'économie de marché à atteindre des objectifs de réduction des émissions. Ces pays, connus comme étant les Parties visées à l'Annexe I de la CCNUCC, se sont engagés à réduire leurs émissions globales de six GES d'une moyenne de 5% par rapport aux niveaux de 1990 au cours de la période 2008-2012 (la première période d'engagement), avec des objectifs spécifiques variant d'un pays à l'autre. Le Protocole de Kyoto est entré en vigueur le 16 février 2005 et compte aujourd'hui 192 Parties.

« Le changement climatique³ » est en cours et les populations vont devoir s'adapter. Les mesures permettant de limiter leur vulnérabilité touchent tous les domaines : protection des zones littorales menacées de submersion, gestion plus économe des ressources en eau, nouvelles pratiques agricoles et forestières, systèmes d'alerte contre les tempêtes, villes « durables »... Les Pays qui ne sont pas jugés responsables du changement climatique, demandent de l'aide pour faire face aux premiers effets. Injustice de la nature, les pays déjà touchés aujourd'hui par le changement climatique sont ceux qui ne l'ont pas provoqué et qui ont peu d'argent ou d'infrastructure pour y faire face.

Le changement climatique est parmi les problèmes environnementaux auxquels l'humanité fait face aujourd'hui. Ce phénomène se traduit par le réchauffement planétaire dont les impacts sont dangereusement inquiétants pour l'Homme et l'environnement en général.

¹ Cécile Goublet ; Nicolas Beriot « lutter contre le changement climatique » en route vers un accord international en 2015, 2013 ; p1.

² Voir Laurence Boisson de Chazournes, « convention cadre des Nations Unis sur les changements climatiques » 2009, p3.

³ Les changements climatiques sont définis par la Convention comme « des changements de climat qui sont attribués directement ou indirectement à une activité humaine altérant la composition de l'atmosphère mondiale et qui viennent s'ajouter à la variabilité naturelle du climat observée au cours de périodes comparables » (article 1, paragraphe 2).

Le changement climatique offre aujourd'hui à la communauté internationale une occasion de remettre en question certains modes de développement actuellement mis en pratique et d'en choisir d'autres pour l'avenir. Les secteurs clefs du développement de l'économie sont en danger. En outre, si le changement climatique n'est pas maîtrisé, c'est toute la vie sur terre qui en subira les graves conséquences. C'est pourquoi l'action doit commencer maintenant et impliquer tout le monde.

1- Au niveau mondial

Selon le rapport de synthèse des changements climatiques publié par le Groupe d'Experts Intergouvernemental sur l'évolution du Climat (2007), le réchauffement du système climatique est sans équivoque. On note déjà, à l'échelle du globe, une hausse des températures moyennes de l'atmosphère et de l'océan, une fonte massive de la neige et de la glace et une élévation du niveau moyen de la mer

Sur l'ensemble de la planète, le niveau moyen de la mer s'est élevé de 1,8 mm/an depuis 1961 et de 3,1 mm/an depuis 1993, sous l'effet de la dilatation thermique et de la fonte des glaciers, des calottes glaciaires et des nappes glaciaires polaires.

D'après le même rapport, les observations effectuées sur tous les continents et dans la plupart des océans montrent qu'une multitude de systèmes naturels sont touchés par les changements climatiques régionaux, en particulier par la hausse des températures.

Pour faire face à tous ces phénomènes, la communauté internationale a adopté en 1992 à Rio la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques qui a pour objectifs de stabiliser les concentrations des gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère à un niveau qui empêche toute perturbation dangereuse du système climatique et de réduire les émissions de GES.

En 1997, la communauté internationale a également adopté le Protocole de Kyoto visant à définir des objectifs chiffrés et juridiquement contraignants de réduction des émissions pour les pays visés à l'annexe I de la CCNUCC (pays développés) et arrêter et inverser les tendances à la hausse des émissions de GES qui a débuté dans ces pays il y a 150 ans.

La déclaration de Rio+20 2012 souligne aussi que l'adaptation au changement climatique est une priorité mondiale urgente de premier ordre et insiste sur le fait que le caractère planétaire du changement climatique requiert de tous les pays qu'ils coopèrent le plus largement possible et qu'ils participent à une action internationale efficace et appropriée en vue d'accélérer la réduction des émissions mondiales de gaz à effet de serre.

2 : Au niveau régional Africain

Le changement climatique représente une menace grave pour le développement durable, pour les efforts de réduction de la pauvreté et pour les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), surtout en Afrique.

Selon le rapport sur les perspectives de l'Afrique dans l'action mondiale contre le changement climatique (FPA, 2009), la plupart des scientifiques considèrent que l'Afrique risque d'être plus gravement éprouvée que d'autres régions par le changement climatique. Selon ces scientifiques, l'Afrique va enregistrer des hausses de température plus marquées, une élévation du niveau des mers préjudiciable pour la majorité des habitants, une modification du régime des précipitations ainsi qu'une plus grande variabilité du climat du fait qu'elle est traversée par l'équateur. Les pays ne subiront pas les mêmes effets selon leur emplacement et leurs caractéristiques, mais tous sont exposés et ont intérêt à faire cause commune.

La lutte contre les effets du changement climatique sur l'Afrique et l'exploitation optimale des opportunités qui en découlent sont au cœur des activités de base de la Banque africaine de développement. La Banque aborde la question du changement climatique de manière transversale, dans le cadre d'un programme élargi de développement accéléré du continent. Elle a pour cela élaboré le Plan d'action sur le changement climatique 2011-2015, dont l'objectif est d'orienter la mise en œuvre de sa Stratégie de gestion du risque climatique et d'adaptation aux changements (CRMA), et celle du Cadre d'investissement dans les énergies propres (CEIF), lesquels abordent les grandes questions de l'adaptation et de l'atténuation respectivement.

Plus précisément, le Plan d'action sur le changement climatique (PACC) prévoit quatre grands axes d'intervention. S'appuyant sur la CRMA, qui constitue le premier axe d'intervention du PACC, le plan consiste à favoriser un développement résistant au changement climatique par la promotion de l'exploitation durable des terres et le renforcement de la résilience des principales infrastructures. À l'appui de cette stratégie, la BAD va rendre les projets qu'elle soutient résistants au changement climatique. Ensuite, le PACC incite la BAD à favoriser un développement à faible émission de carbone par la multiplication des investissements dans les énergies propres, le transport durable et la gestion durable des forêts.

De type opérationnel, les troisième et quatrième axes d'intervention apportent respectivement une plateforme financière et un service de conseil. La plateforme financière vise non seulement à attirer plus de dons, mais aussi à mettre stratégiquement à profit une grande quantité de capitaux privés, le tout dans l'objectif de combler le manque de financements pour lutter contre le changement climatique.

Dans le cadre de la mise en œuvre du Plan d'action sur le changement climatique, le Groupe de la Banque compte dépenser 6,4 milliards de dollars environ sur les cinq prochaines années, comme il entend multiplier sensiblement les financements à l'appui du développement à faible émission de carbone et résistant au changement climatique. Ces financements concerneront les domaines des énergies renouvelables, du transport durable, de l'agriculture intelligente et de la gestion durable des terres et de l'eau. Tous liés au changement climatique, ces financements tireront profit de la position privilégiée de la Banque dans l'impulsion donnée aux partenariats public-privé en Afrique. La BAD soutient également le renforcement de la réforme des politiques et

des réglementations nationales, cette réforme étant indispensable pour passer à une économie à faible émission de carbone et résistante au changement climatique¹.

B : la politique de changement climatique au Maroc

Quoi que le Maroc soit un pays faible émetteur de GES, son action en matière de lutte contre le réchauffement climatique est caractérisée par son dynamisme et un engagement exemplaire. Le pays est vulnérable aux effets du changement climatique et subit ses effets avec les spécificités que lui confèrent sa position géographique et la diversité de ses écosystèmes mais aussi la structure de son économie et sa capacité de résilience. Cette vulnérabilité se manifeste essentiellement dans les secteurs de l'eau, l'agriculture, les écosystèmes terrestres et marins, et les infrastructures. Conscient de ces enjeux, le Maroc a pris très tôt ses responsabilités en dessinant progressivement les contours de sa propre vision, tout en se conformant aux mesures entreprises au niveau global. Le Royaume a en effet signé la Convention Cadre des Nations Unies sur les Changements Climatiques en 1992 et l'a ratifiée en 1995.

L'engagement du Maroc dans la lutte contre les effets du réchauffement climatique s'inscrit dans le cadre d'une vision plus large qui met à son centre le choix fait par le royaume d'un modèle de développement basé sur : la croissance économique pérenne; le développement durable ; et la solidarité sociale.

A ce titre, l'élaboration de la «Charte Nationale de l'Environnement et du Développement Durable» (CNDD), impulsée par SA MAJESTE LE ROI MOHAMMED VI et formalisée par l'adoption en 2014 de la Loi Cadre pour l'Environnement et le Développement Durable consacre la dimension environnementale comme pilier des devant guider les autres stratégies au niveau territorial.

Ainsi, le Maroc a entrepris une profonde réforme de son cadre juridique et institutionnel. Il a lancé plusieurs stratégies sectorielles volontaristes d'envergure intégrant la dimension environnementale, et notamment celle du changement climatique dans des domaines clés de l'économie nationale. Cet engagement marque le début d'une mutation vers une nouvelle politique climatique en cohérence avec l'évolution socio-économique du pays.

L'année 2014 a également vu l'adoption de la Politique du Changement Climatique au Maroc (PCCM) matérialisant la réponse du Royaume aux Accords de Cancun. La PCCM constitue un outil de coordination des différentes mesures et initiatives entamées pour la lutte contre le changement climatique et se veut un instrument politique structurant, dynamique, participatif et flexible pour un développement à faible intensité de carbone et résilient aux effets des changements climatiques.

1-Accès du Maroc au financement climatique

En appui à ses efforts, le Maroc a pu bénéficier de financements climatiques internationaux importants (environ trois milliards et trois cents millions USD) durant la période 2000 à 2014. Ce financement a été

¹ Danald cabura « les solutions pour le changement climatique » 2012, p9.

majoritairement alloué à des projets d'atténuation (près de 89%) tandis que ceux liés à l'adaptation demeurent relativement limités en termes de nombre (9 projets) et de flux mobilisés. Un constat qui peut sembler surprenant puisque le Maroc est un pays particulièrement vulnérable et faiblement émetteur.

Il est à noter que ces financements ont été principalement déployés sous forme de prêts (94%) tandis que les subventions reçues par comparaison ont été relativement limitées (GIZ, 2014).

2- Action au niveau international

Sur le plan international, le Maroc a abrité, en 2001 à Marrakech, la septième Conférence des Parties, «Cop 7», qui a rendu opérationnel le Protocole de Kyoto. Il a ratifié ce Protocole en 2002 et a été un des premiers pays à mettre en place une Autorité Nationale Désignée pour les Mécanismes de Développement Propre. Le Royaume a également soutenu l'Accord de Copenhague en notifiant au Secrétariat de CCNUCC (en janvier 2010), une liste de Mesures d'Atténuation Appropriées au Niveau National (« NAMAs ») à l'horizon 2020.

Par ailleurs, suite à sa participation à la Cop 19 de Varsovie ainsi qu'au Forum Mondial de Davos, où le Maroc a présenté sa politique en matière de changement climatique, le Royaume répond favorablement à l'appel de Monsieur le Secrétaire Général des Nations Unies en préparant son plan d'investissement vert, pour le présenter au sommet climatique de septembre 2014 à New York. Dans cette perspective, le Maroc a organisé une conférence nationale le lundi 9 Juin 2014 à Rabat, avec la participation du gouvernement et du secteur privé, ainsi que la société civile. Cette conférence a eu pour objectif de faire adhérer toutes les parties prenantes à l'élaboration de ce plan d'investissement vert et l'identification des obstacles auxquels le secteur privé fait face actuellement afin de les surmonter et de mettre en place des Partenariats Public Privé (PPP) réussis.

Le Maroc a réussi d'avoir l'accord du secrétariat de la CCNUCC pour organiser en novembre 2016 la Cop 22. Une telle initiative témoigne d'un rôle leadership que le pays est en train de prendre. Cet événement permettrait au pays de mettre en avant toutes les avancées entreprises dans le cadre d'une économie verte sobre en carbone.

Le Maroc en tant que futur président de la COP22 est en effet en train de donner l'exemple et tente de se préparer pour jouer pleinement ce rôle¹².

Deuxième partie : Principe de la responsabilité commune mais différenciée en droit international et développement durable.

Nous savons tous que le grand défis du droit international de l'environnement est de tenter de rapprocher des Etats au niveau du développement économique et aux intérêts différents que pourrait parvenir le droit international de l'environnement, utilisé le même chemin que le droit international économique.

² Voir Zakaria Abouddahab, Helmut Reifeld, changement climatique : les enjeux de la cop 21, 2015, p13.

Le traitement différencié est une réponse que le droit international a trouvée pour rétablir une certaine équité entre les Etats qui sont formellement, théoriquement et juridiquement égaux au sens de l'article 2 de la charte des nations unies de 1945.¹

A : responsabilité commune mais différenciée : principe fondamental de la CCNUCC

À la fin des années 1980 et au début des années 1990, l'Assemblée générale des Nations Unies a établi qu'il y avait une préoccupation commune au niveau mondial concernant une ressource commune : l'atmosphère. C'est la raison fondamentale pour laquelle les négociations internationales sur le changement climatique ont commencé. Car après avoir identifié une telle préoccupation, l'étape suivante est d'organiser des négociations entre les parties pour trouver une solution. La Convention-cadre des Nations Unies sur le changement climatique a été créée en 1992 pour trouver cette solution. Habituellement, lorsque deux pays sont confrontés au même problème, des négociations bilatérales suffisent. Mais la préservation de l'atmosphère affecte tous les pays, d'où la nécessité d'organiser des négociations internationales sous l'égide des Nations Unies.

1 : Art de la convention cadre des Nation Unies pour le changement climatique

Lors de la Conférence des Nations Unies sur l'environnement et le développement, qui s'est tenue à Rio de Janeiro, en 1992, 167 États ont adopté la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC). Entrée en vigueur le 21 mars 1994, elle compte maintenant 195 Parties. La CCNUCC établit le cadre d'action visant à stabiliser les concentrations atmosphériques de gaz à effet de serre (GES), afin d'éviter « toute perturbation anthropique dangereuse du système climatique »². Elle reconnaît trois grands principes : le principe de précaution, le principe des responsabilités communes, mais différenciées, et le principe du droit au développement³.

Depuis 1995, tous les ans, se tient la conférence des parties de la convention cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, dénommée aussi COP.

La première COP se tient en 1995 à Berlin. Puis la COP 2 en 1996 à Genève, la COP 3 en 1997, qui débouche sur le protocole Kyoto. Elle est suivie par Buenos Aires, Bonn, La Haye, Bonn, Marrakech, New Delhi, Milan, Buenos Aires, Montréal, Nairobi, Bali, Poznan, Copenhague (2009), Cancun, Durban, Doha, Varsovie, Lima , COP 21 à Paris et dans quelques mois COP 22 à Marrakech.

Les articles de la Convention sur le changement climatique constituent la base d'un cadre réglementaire pour la gouvernance du changement climatique. La CCNUCC et le protocole de Kyoto obligent les pays industrialisés à prendre des mesures anticipées sur la base de responsabilités certes communes, mais différenciées⁵.

¹ Kristin Bartestein, professeur à l'université Naval lors d'une conférence

² CCNUCC, 1992 : p.5.

³ Voir Joëlle paquet, « la gouvernance climatique mondiale » 2012, P2.

L'article 3.1 de la CCNUCC stipule que « la protection contre le changement climatique doit reposer sur des bases équitables selon des responsabilités communes, bien que différenciées, des parties prenantes, et selon les capacités respectives ». À l'article 3.4, la convention stipule également que « les parties prenantes ont le droit de soutenir et devraient soutenir le développement durable ». Pour ce qui est de l'adaptation au changement climatique, les articles 4.8 et 4.9 de la CCNUCC ainsi que l'article 3.14 du protocole de Kyoto exigent de la part des parties prenantes des mesures de minimisation des effets pervers du changement climatique sur les pays en développement et les Pays les Moins Avancés (PMA). Ces deux instruments insistent sur le fait que les mesures de lutte contre le changement climatique ne doivent pas limiter la capacité des pays en développement à se développer et attachent une importance particulière aux besoins des pays les plus pauvres et aux secteurs les plus vulnérables de la société. Ces instruments prévoient par ailleurs le transfert de ressources techniques et financières et de toute autre assistance nécessaire pour gérer les conséquences du changement climatique des pays développés au bénéfice des pays en développement.

Les articles indiqués ont fait l'objet de nombreuses discussions et interprétations dans les diverses conférences des parties de la CCNUCC. La CCNUCC stipule que les besoins spécifiques en matière de développement et les vulnérabilités des pays en développement soient protégés car le développement économique est essentiel dans ces pays pour réduire la pauvreté. C'est sur la base de ces principes qu'ont lieu les négociations mondiales sur les politiques d'adaptation au changement climatique.¹

2: Principe de la responsabilité commune mais différenciée

Les États doivent coopérer dans un esprit de partenariat mondial en vue de conserver, de protéger et de rétablir la santé et l'intégrité de l'écosystème. Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en faveur du développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent.

Le principe de responsabilités communes, mais différenciées, inscrit dans plusieurs conventions et accords multilatéraux sur l'environnement, engendre des obligations de la part des pays développés en faveur des pays en développement (PED). Il implique que les PED ne sont pas tenus de souscrire à des cibles contraignantes de réduction des émissions de GES dans le même laps de temps que les pays développés. De plus, en raison de leur « responsabilité historique » dans la dégradation de l'environnement mondial et l'accroissement de la concentration de GES dans l'atmosphère, les pays développés doivent soutenir financièrement les efforts d'atténuation et d'adaptation des PED et leur assurer un transfert technologique².

¹ Voir Gillian Benjamin, « la gouvernance climatique en Afrique : stratégies d'adaptation et institutions » 2010, P 5.

² Source : déclaration de Rio sur l'environnement et le développement, <http://www.un.org/french/events/rio92/rio-fp.htm>

Au titre du principe de responsabilité commune mais différenciée des Etats-parties à la CCNUCC (article 3 §1 de la CCNUCC), il est mis en place un mécanisme de répartition des quotas d'émission, qui définit les obligations des Etats en la matière en fonction de leur situation en termes d'émissions de Gaz à effet de serre et de leur capacité financière respectives. Ce fut et c'est encore un facteur fort d'adhésion des Etats à la convention.

Néanmoins, dix ans après l'entrée en vigueur du Protocole de Kyoto, cette répartition n'est plus tout à fait opportune. En effet, certains Etats, tels que la Chine, le Brésil ou encore l'Inde, classés à l'époque de la signature du Protocole dans la catégorie des pays en développement et donc dans la catégorie des pays les moins pollueurs ne peuvent plus être véritablement considérés comme tels. Il se pose dès lors la question de l'adaptation du mécanisme mis en place dans le cadre de la CCNUCC au développement économique de ces Etats et de la revue de la catégorisation binaire mise en place. Il ne s'agit plus d'évoquer une distinction entre pays développés et pays en développement mais d'entreprendre par exemple un classement en trois groupes c'est-à-dire les pays développés, les pays émergents et les pays en développement. Là encore, il faut s'interroger sur la pertinence d'un tel classement dans la mesure où, plus que la catégorisation selon le niveau socio-économique des pays, c'est la prise en compte des mutations socio-économiques de ces pays dont il est en question.

B : une mutation nécessaire du principe de responsabilité commune mais différenciée

La différenciation des engagements selon les situations des pays structure toutefois bien l'Accord (principe « des responsabilités communes mais différenciées à la lumière des circonstances nationales »), en particulier concernant le volet financier. Les engagements des pays industrialisés devront être rehaussés par rapport aux objectifs précédemment définis : les 100 milliards de dollars de financements publics et privés¹, à transférer annuellement à partir de 2020, sont désormais considérés comme un plancher. En outre, pour parer aux effets d'ores et déjà inéluctables (notamment pour ce qui sera de la montée des eaux), l'Accord prévoit un rééquilibrage entre les fonds dédiés l'adaptation et à l'atténuation des émissions. Dans le domaine du financement, il est mentionné que certains pays en développement (n'ayant pas de responsabilité de premier rang dans les émissions historiques) pourront, sur une base volontaire, également devenir donateurs auprès des pays les plus pauvres. Si un rendez-vous est bien fixé, en 2025, pour réévaluer les besoins d'aide aux pays les plus pauvres, il faut se souvenir que, en octobre 2015, la comptabilisation des financements réalisée par l'OCDE, par rapport à l'objectif des 100 milliards de dollars à atteindre en 2020, ne conduisant pas à un excès d'enthousiasme: en 2014, ces financements représentaient de l'ordre de 62 milliards, avec des questions méthodologiques non résolues concernant les flux éligibles².

Très rapidement, cette interprétation des responsabilités a joué un rôle important dans les négociations sur le changement climatique. Elle a été intégrée dans le principe de la responsabilité commune mais différenciée et des moyens respectifs décrits dans l'Article 3.1 de la Convention-cadre des Nations unies sur les changements climatiques (CCNUCC), et la division formelle entre les pays riches de l'Annexe 1 et les plus pauvres hors Annexe

¹ En soulignant que les fonds publics doivent constituer une part « significative » des financements climat.

² Voir Patrice Geoffron, Cop 21 : quelle stratégie de lutte contre le changement climatique dessine l'accord de Paris ? 2015, P 16.

1. Issue du Sommet de la Terre de 1992 à Rio de Janeiro, la CCNUCC a déclaré que seuls les pays de l'Annexe 1 s'engageraient à limiter les émissions anthropiques de GES, avec l'objectif initial de revenir au niveau d'émissions de 1990, individuellement ou conjointement, avant l'an 2000. Les États hors Annexe 1 devaient seulement respecter un ensemble d'engagements généraux, tels que rendre compte des émissions de GES, partager les informations et les technologies d'atténuation et d'adaptation, et promettre de tenir compte des considérations relatives au changement climatique lors de la formulation des politiques gouvernementales. Cette interprétation de la division internationale du travail sur le sujet a fourni une base institutionnelle permettant aux pays en développement de refuser les obligations contraignantes.

Cependant, d'après un rapport de l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE) (2009), pour qu'une limitation de la hausse de la température mondiale à 2-3°C soit techniquement possible, des réductions d'émissions devront être effectuées par presque tous les émetteurs majeurs dans la première moitié du siècle, et par toutes les régions en développement dans la seconde moitié, à l'exception peut-être de l'Afrique¹.

Selon cette approche, ainsi que l'a rappelé le Pape François dans son encyclique « Laudato si » du 18 juin 2015, il existe bien une dette écologique du Nord envers le Sud, en raison d'une utilisation disproportionnée des ressources naturelles qui a été pratiquée par certains pays, et de l'existence de déséquilibres commerciaux et des conséquences qui en découlent dans le domaine écologique.

Afin de parvenir à élaborer un régime climatique juste et équitable, la négociation climatique est « prisonnière » du principe des responsabilités communes mais différenciées, posé dans la Déclaration de Rio de 1992, et systématiquement mis en avant par les pays en développement (PED) et les grands pays émergents. En effet, selon le principe 7 de la Déclaration de Rio², Il est par conséquent logique que le succès des négociations climatiques dépend du montant des transferts financiers que les PED estiment devoir recevoir de la part des pays industrialisés.

1 : Justice climatique et le caractère binaire du principe de la responsabilité commune mais différenciée

La CCNUCC et le Protocole de Kyoto portent la marque de l'équité et de la justice climatique, car ils opèrent une distinction capitale entre les pays développés et les PED. Non seulement le principe des responsabilités communes mais différenciées est inscrit à l'article 3 de la Convention de 1992 – baptisé « article de l'équité » –

¹ David Held, Eva Maria-NAG, Charles Roger, « la gouvernance du changement climatique dans les pays en développement » rapport sur les politiques internationales et nationales relatives au changement climatique en Chine, au Brésil, en Ethiopie et à Tuvalu, 2013, p6.

² « Étant donné la diversité des rôles joués dans la dégradation de l'environnement mondial, les États ont des responsabilités communes mais différenciées. Les pays développés admettent la responsabilité qui leur incombe dans l'effort international en matière de développement durable, compte tenu des pressions que leurs sociétés exercent sur l'environnement mondial et des techniques et des ressources financières dont ils disposent. »

mais, tant la Convention que le Protocole posent des obligations et des charges différentes pour les deux catégories de pays, plus lourdes bien entendu pour les pays développés.

Ils reconnaissent ce que l'on dénomme — sans qu'aucune définition précise n'existe — la « responsabilité historique » des pays développés dans le réchauffement climatique. À l'évidence, la responsabilité des États est commune et chacun a un degré de responsabilité différent, en fonction de son niveau de développement. C'est pourquoi le Protocole de Kyoto est souvent qualifié d'« inégalitaire », car il instaure une inégalité « compensatrice », selon les termes d'Alexandre Ch. Kiss. Ce principe du droit international de l'environnement reflète des oppositions idéologiques entre les pays en développement, qui prétendent avoir le droit de se développer en raison du lien existant entre dégradation de l'environnement et pauvreté, et les pays développés, qui font de la protection de l'environnement une cause commune, à laquelle l'ensemble des États de la planète doit œuvrer.

Le caractère binaire du principe des responsabilités communes mais différenciées devrait en principe évoluer, car les grands pays émergents, Chine en tête, se classent parmi les plus importants émetteurs de CO₂. Il devient donc difficile de ne prendre en compte que le passé pour établir des accords climatiques par lequel les États de la planète s'engagent pour dix, vingt ans ou plus. L'Accord de Copenhague de 2009 a d'ailleurs enfoncé un coin dans l'appréhension binaire du principe, car les États-Unis comme les grands émergents ont accepté des actions nationales de réduction à caractère volontaire (Nationally Appropriate Mitigation Actions, NAMA).

Ils ont également déposé une contribution nationale (CPDN ou INDCs), le total des contributions s'élevant à 154 à la date du 16 novembre 2015. L'Appel de Lima de 2014 poursuit dans la même direction, en précisant que l'accord ambitieux qui doit être adopté doit refléter « le principe des responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives, compte tenu des différences existant dans la situation de chaque pays », ce qui atténue quelque peu le caractère binaire du principe¹.

Le système mis en place pour lutter contre le réchauffement climatique est basé sur le principe de la responsabilité commune mais différenciée. Il convient donc de localiser géographiquement les émissions. Avant de tenter cette répartition géographique, il faut avoir la tête la répartition des émissions par secteur économique. En grossissant le trait, on constate que 2/3 des émissions proviennent de la production et de la consommation d'énergie fossile. 35% des émissions proviennent de l'agriculture et de l'usage des sols, terme diplomatique pour désigner la déforestation.

A travers cette première distinction, une différence entre les émissions des pays industrialisés et celles des pays en voie de développement se distingue. L'effort de réduction des émissions concerne principalement celles liées à des secteurs gourmands en énergie fossile, comme l'industrie, le logement ou le transport. La lutte contre le réchauffement climatique n'intègre pas, aujourd'hui, les émissions liées à l'agriculture et à la déforestation, qui sont le fait, non pas exclusivement mais principalement, des pays en voie de développement. L'un des enjeux

¹ Yves Petit, professeur de droit public, Université de Lorraine « justice climatique » novembre 2015

actuels dans les négociations climatiques est d'ailleurs d'intégrer les pays émergents dans une dynamique de réduction de la production de gaz à effets de serre¹.

Les principes de «responsabilités communes mais différenciées et des capacités respectives» des États face au changement climatique sont réaffirmés à l'article 2 de l'accord de Paris, mais en insistant sur la variété des «contextes nationaux différents»; ils ne renvoient plus exclusivement à la distinction de deux groupes de pays, les «développés» et les «en développement». L'article 8 de cet accord reconnaît la nécessité d'éviter et de réduire au minimum les «pertes et préjudices» liés aux effets néfastes des changements climatiques, mais fait de cette préoccupation un objet de coopération et non de réparation. Le document décisionnaire de la COP, dont l'accord de Paris est une annexe, précise que cet article 8 «ne peut donner lieu ni servir de fondement à aucune responsabilité ni indemnisation». La coopération internationale continue donc à se faire sous l'égide des idées d'aide et d'assistance de ceux qui ont le plus de moyens envers ceux qui en ont le moins, sans valider les idées de justice réparatrice portées par certains.²

Concernant la différenciation, l'Accord de Paris a les traits d'un grand texte puisqu'il marque la fin d'une vision binaire du monde découpé en blocs NORD - SUD.

2-Principe de différenciation

La différenciation entre différents groupes de pays constitue une des bases de droit international de l'environnement actuel. Dans la plupart des cas, c'est une distinction entre pays développés et pays en développement qui structure les traités depuis les années 80.³

Dès 1992 et la Convention Cadre des Nations Unies sur le Changement Climatique (CCNUCC), on a fait la distinction entre les pays industrialisés et les pays en développement, pour deux raisons.

Historiquement, les pays du Nord se sont développés, se sont équipés, se sont enrichis avant les Pays du Sud. Pour ce faire, ils ont utilisé plus tôt et en grande quantité des énergies fossiles à l'origine du réchauffement.

En outre, les pays du Nord ont une plus grande capacité à faire face aux effets du changement climatique. Leur engagement doit donc être supérieur dans le combat climatique.

Cette position initiale des négociations climatiques s'est traduite dans le principe cardinal de "responsabilité commune mais différenciée".

¹ Les instruments juridiques et financiers de la lutte contre le réchauffement climatique. Working Papers du Centre Perelman de Philosophie du Droit, 2011/01, <http://www.philodroit.be>

² Olivier Godar, une dette climatique ? : de la responsabilité historique du Nord envers le Sud, 2016,p25.

³ Philippe Cullet « le principe de responsabilité commune mais différenciée : enjeux et perspectives » 2014, p9.

Ainsi, le Protocole de Kyoto, 1997, premier Traité contraignant en la matière, avait exclu les pays Dits (pays en voie de développement) annexe I de tout engagement de réduction. Et jamais la différenciation n'avait été remise en question.

Mais l'émergence économique de certains pays en développement a rendu inadapté la stricte conception de différenciation Nord - Sud. En effet, il n'y a plus de bloc indifférencié chez les Pays en développement. Entre 1992 et 2015, des pays qui étaient riches ont décliné et des pays Qui étaient pauvres sont devenus riches.

L'enjeu de la COP21 était d'intégrer cette nouvelle réalité économique, sans oublier l'aspect historique du réchauffement, la "dette" écologique des pays du Nord.

L'Accord (article 2) s'applique conformément au "principe de responsabilité différenciée et Des capacités respectives eu égard aux contextes nationaux différents », formulation qui prend donc en compte le niveau de développement de tous les pays.

On retrouve cette nouvelle approche différenciée dans l'article sur l'atténuation des émissions (article 4 de l'Accord), au point 4.4 : "Les pays en développement devraient continuer d'accroître leurs efforts et sont encouragés à passer progressivement à des objectifs de réduction ou de limitation des émissions, eu égard aux contextes nationaux différents".¹ Formulation qui prend donc en compte le niveau de développement de tous les pays.

Le principe de responsabilité commune, mais différenciée, qui s'inscrit dans l'esprit des « grands principes de justice distributive » provenant de la philosophie morale et politique, même s'il semble de « bon sens », sera très difficile à mettre en œuvre dans la pratique.²

Mais le principe est réaffirmé dès le troisième paragraphe du Préambule comme un axe fort de l'Accord en lien avec le principe d'équité ainsi que dans l'article 2. La question de la responsabilité est donc très balancée par les deux autres perspectives : 1- celle de l'équité entre les pays développés, les pays en développement, avec parfois des précisions pour les pays les moins avancés, les petits États insulaires en développement et ceux qui sont particulièrement vulnérables aux effets néfastes des changements climatiques ; 2- celle de l'équilibre entre les objectifs à atteindre et les moyens et capacités à mettre en œuvre pour y parvenir. Sur la question de la responsabilité un équilibre est à trouver entre une approche accusatoire pour les pays développés, difficilement acceptable pour eux et donc source de blocages, et une approche orientée vers l'action qui correspond plus au discours porté par l'Union européenne en particulier. La responsabilité n'est pas ancrée dans la faute mais dans la capacité d'agir. En ce sens le principe d'équité entre les générations³ peut être un appui puisqu'il s'agit de se

¹ Voir E.RAFFIN pour NAAT, le succès de la cop21, 2015, p2.

² Cf. notamment Les Cahiers de droit, « Le principe des responsabilités communes mais différenciées en droit international de l'environnement. Enjeux et perspectives », Vol. 55, n° 1,) mars 2014, Université de Laval.

³ Cf. Paragraphe 11 du Préambule de l'Accord.

tourner vers le futur plutôt que vers le passé. La différenciation est le fil rouge de l'Accord. Elle se décline par rapport à la vulnérabilité des pays aux changements climatiques, à leurs capacités de financement et d'adaptation dans les différents articles à l'exception notable de l'article 8 sur les pertes et préjudices liés aux changements climatiques qui n'y fait aucune référence¹. Il faut cependant relever que pour les engagements pris pour soutenir les pays en développement notamment sur les renforcements de capacités, l'emploi du conditionnel est systématique².

Dans ce contexte, il faut établir un parallèle entre le traitement spécial et différencié invoqué dans les négociations commerciales et le principe de la responsabilité commune mais différenciée énoncé dans la convention sur le climat. Le message commun est que tous les pays sont confrontés à des défis communs, et il est donc dans l'intérêt de chacun d'y apporter une réponse intégrée.

Le principe de responsabilité commune mais différenciée demande plus de représentativité, plus d'inclusion et la participation de nouveaux acteurs: partenariats privé public, ONG, société civile et entreprises.

¹ A. Michelot, « la justice climatique et l'accord de Paris sur le climat »2016, p77.

² Cf. article 11 de l'Accord : « Le renforcement des capacités au titre du présent Accord devrait contribuer à améliorer les aptitudes et les capacités des pays en développement parties... ». « Toutes les parties devraient coopérer... » ; « les pays développés devraient étoffer l'appui apporté aux mesures de renforcement de capacités dans les pays en développement parties. »

Analyse multicritère de la gestion des DMS déchets ménagers solides en Afrique : cas de la communauté urbaine de Dakar au Sénégal.

Pr Karim SABRI

FSJES - Ain Sebaâ (Casablanca).

Université Hassan II - Casablanca.

1 - Description du cas

La gestion des déchets des communes au Sénégal relève des pouvoirs locaux, c'est à dire les mairies (code de l'hygiène, chap.3, art.16). C'est dans ce but et pour pallier à l'insuffisance financière que les communes de la région de Dakar ont réalisé la fusion de leurs services d'environnement respectifs en vue de se constituer en pouvoir de contrôle et de suivi efficace. Nous parlons d'une privatisation de la gestion des déchets.

Cette privatisation a permis au secteur privé de prendre une part active dans le nouveau système de gestion des ordures ménagères de Dakar. Ainsi, l'A.G.E.T.I.P (Agence d'Exécution des Travaux d'Intérêt Public), l'A.C.D.I. (Agence Canadienne du Développement International), le C.S.C. (Consortium Sénégal – Canadien), la C.A.M.C.U.D. (agence du mouvement des sociétés concessionnaires de la communauté urbaine de Dakar) et le G.I.E. (Groupement d'Intérêt Economique pour les jeunes) ont, depuis 1995, prêté leur soutien à ce nouveau système¹.

La C.U.D², organe officiel de l'Etat chargé de la gestion urbaine de l'environnement avait dans ses attributions le devoir d'assurer :

- des prestations de collecte ;
- la maîtrise d'œuvre ;
- des prestations de balayage des rues bitumées ou non, de sensibilisation de la population, de nettoyage et pré-collecte des zones non structurées.

Dans le but de rendre la gestion de l'environnement performante, la C.U.D a dû procéder à la délégation de responsabilités aux :

- Concessionnaires des services publics (C.S.P.) en ce qui concerne les prestations de nettoyage (collecte);

¹ République du Sénégal, cabinet du premier ministre 1994

² La CUD a été dissoute en 2000 par les nouvelles autorités qui prévoient en lieu et place une communauté de commune.

- Consortium Sénégalais-Canadien (C.S.C.) pour la maîtrise d'œuvre ;
- Groupes d'Intérêts Economiques (G.I.E.) pour le balayage, la pré-collecte, la collecte et la sensibilisation de la population des zones non structurées en établissant des contrats de sous-traitance avec elle.

Néanmoins, et à l'instar de toutes les municipalités africaines, la gestion des déchets ménagers solides au Sénégal est un grand challenge pour les municipalités du pays. Pour assumer ce service correctement, et sous l'influence des lois de décentralisation, d'importantes difficultés sont à signaler. Le problème essentiel réside dans le manque de moyens humains, techniques et financiers face à une augmentation accrue et non maîtrisée des populations. Cette augmentation est accompagnée d'une flambée des volumes de déchets et d'une évolution de leur nature.

Les effets d'une telle situation sont néfastes. Les nuisances sont importantes et menaçantes aussi bien pour l'environnement que pour la santé de la population. Les municipalités ont pensé à confier ce service, dans le cadre des politiques de privatisation, aux grandes entreprises dont les moyens sont importants. Ces dernières interviennent, pour l'essentiel, dans les quartiers centraux au détriment d'autres quartiers, là où les routes sont entretenues. Ailleurs, et surtout dans les quartiers périphériques, se développent des initiatives communautaires et/ou privées pour assurer la pré-collecte des ordures à l'aide des moyens archaïques (charrettes à traction animale). Elles bénéficient souvent de l'appui de projets et d'ONG.

Ces initiatives communautaires et/ou privées ont un dénominateur commun. Elles assurent la mise en œuvre du service en se basant sur le soutien, d'une part, des structures communautaires du quartier telles que le conseil du quartier, et d'autre part, des groupements d'intérêts économiques. En effet, elles souffrent des mêmes faiblesses et difficultés :

1. difficulté d'impliquer les habitants et de faire évoluer les pratiques,
2. difficulté d'assurer la pérennité du service,
3. difficulté de trouver des financements additionnels pour combler le déficit financier du système,
4. problème de l'évacuation des dépôts de transit (points de transit),
5. piètre efficacité à cause d'une insuffisante implication de la municipalité, etc.
- 6.

A l'échelle de la ville, les résultats de ces démarches sont généralement décevants. Des programmes, nationaux et internationaux, plus importants se heurtent aux mêmes difficultés à produire un impact significatif.

Le but principal de cet article est de souligner les causes de ces difficultés au niveau de 9 régions de Dakar et de présenter une méthodologie de classement et d'analyse multicritère de ces régions. Les résultats de cette analyse vont servir à donner des remèdes variés et adaptés et surtout à les classer par priorité.

Pour ce faire, nous proposons, dans un premier temps, d'établir une liste d'indicateurs de nuisance des déchets ménagers solides. Neuf critères sont construits et organisés en trois familles qui représentent trois points de vue classiques : la production des déchets, leur collecte et leur traitement.

Dans un deuxième temps, nous allons classer les neuf régions (zones) de Dakar en termes de perception de la population par rapport à cette nuisance. Un tel classement va nous aider à expliquer l'importance ou la faiblesse de la nuisance au niveau de chaque zone étudiée. Il permet également de nous aider à donner les remèdes spécifiques pour chaque région étudiée.

Au niveau de la littérature qui a traité la gestion des déchets, les indicateurs de performances les plus utilisés sont illustrés dans quelques articles scientifiques. Parmi ces indicateurs, nous pouvons relever :

- le coût de la gestion des déchets ménagers (Avraam Karagiannidis et al., 2008) et son impact sur l'environnement (J. Su et al., 2008), (Mohamed Abdel-Karim Abdrabo, 2008),
- les techniques de compostage (G. Danso et al., 2006), de recyclage (W.K. Okazaki et al., 2008), de tarification au poids et leur impact sur la production des déchets (Lisa A. Skumatz, 2008), (Jan Reichenbach, 2008), (André Le Bozec, 2008), (S. Sakai et al., 2008), (I. Puig-Ventosa, 2008), (Petr Šauer et al., 2008),
- les techniques de transformation des déchets en ressources énergétiques (Francesco Cherubini et al., 2008) et en ressources naturelles (Kampeng Lei et al., 2008),
- le niveau de revenu et du statut socio-économique et leur impact sur la production et la composition des déchets (Guadalupe Gomez et al., 2008),
- les techniques de collecte, de transport et surtout de traitement des déchets (S. Serkan Nas et al., 2008), (Alexandre Magrinho et al., 2006) et leur lien avec l'environnement, la santé et essentiellement avec le taux de morbidité (I.A. Oke, 2008),
- les décisions, les lois et les programmes étatiques, tels que la régulation économique et environnementale, qui visent la promotion des techniques de recyclage dans les déchets industriels (W.T. Tsai et al., 2004) et ménagers (Yu-Min Chang et al., 2008) ou le réaménagement des décharges à des fins environnementaux (M. Zaïri et al., 2004) ...etc.

Toujours au niveau de la littérature, les articles basés sur des approches multicritères qui ont traité ce sujet sont nombreux. [Rogers et Bruen, (1998) ; Norese, (2006) ; Vego et al., (2008) ; Bollinger et Pictet, (2008)]. Nous avons décidé de privilégier la célèbre méthode PROMETHEE de Brans, (1982). Cette méthode est utilisée dans plusieurs domaines.

Puisque nous cherchons une analyse à double dimension, nous avons utilisé le logiciel ARGOS (Colson, 2000). Ce dispositif laisse traiter la méthodologie de MCDA, y compris PROMETHEE II et III avec plusieurs juges ou familles de critères. Cet outil traite le problème dans deux étapes. La première étape est un classement classique des actions (les régions ou les zones de Dakar dans notre cas) selon les critères de base choisis. La deuxième étape consiste à exploiter le deuxième niveau de la hiérarchie des critères, c'est à dire l'analyse des familles de critères. Cette dernière analyse est exécutée en utilisant le logiciel JUGES (Colson et Mareschal, 1994), qui est inclus dans Argos.

Notre travail va se présenter comme suit. Nous commencerons par une présentation courte des données collectées pour la période 1998-2005 (9 critères et leur agrégation en 3 familles). Ensuite, nous ferons un bref rappel des 2 méthodes multicritère PROMETHEE II et III et des 2 visuels que nous allons utiliser et qui sont fournis par le logiciel JUGES. Nous passerons après à la présentation, analyse et interprétation des résultats. Finalement, nous allons clôturer notre cas par la suggestion de quelques remèdes généraux et spécifiques.

2 - Présentation des données et choix des critères et des indicateurs

Les données statistiques ont été collectées en 1999 (Kapepula et al, 2007). Elles concernent 9 régions ou zones du grand Dakar (périphéries incluses). À l'instar des pays en voie de développement, les grandes villes présentent quelques régions dont l'état des routes et l'infrastructure sont plus modernes. Nous allons appeler ces régions « les structured area » (SA) dans la mesure où elles ressemblent aux grandes villes des pays développés au niveau gestion des déchets.

À Dakar, nous avons quatre SA dont la population est composée de familles aisées qui sont plus familiarisés avec les méthodes modernes de la gestion des déchets. Les cinq régions restantes sont caractérisées par un « laisser-aller » au niveau de cette gestion. Ces zones, caractérisées par un niveau élevé de pauvreté, nous allons les appeler « les unstructured area » (UA). Dans ces UA, les routes sont plus étroites et moins équipées. Dans la majorité des cas, elles ne sont pas goudronnées. Les gens ont davantage tendance à être négligents au niveau de la gestion des déchets.

Nous pouvons nous attendre à ce que la population des UA, qui souffre de plus en plus de nuisance, devra être plus prête à se plaindre de cette vraie nuisance. Néanmoins, nous devons rappeler que la population riche des SA peut se plaindre davantage dans la mesure où leur perception de la nuisance peut être plus accrue.

Nous allons passer en revue les différents critères dont nous disposons. Notre objectif général est de comparer les neuf régions selon trois points de vue liés à la gestion des déchets. Il s'agit de la production, de la collecte et du traitement des déchets produits par chaque ménage dans les neuf régions du grand Dakar.

Du point de vue de la production, une enquête nous a permis d'estimer le pourcentage de la population dans chaque zone, qui produit un volume de déchets allant de l'intervalle [0-2.9] (kg/jour) et 18 (kg/jour) et plus.

Le tableau suivant permet une répartition de la production des déchets dans les zones SA et les zones UA.

Tableau 2.1 - Répartition des ménages sénégalais (en pourcentage) au niveau de la production des DMS dans les SA et les UA.

Respondents in structured areas:	%	Respondents in unstructured areas:	%
0-2.9 kg/day	10.87	0-2.9 kg/day	35.19
3-5.9 kg/day	28.26	3-5.9 kg/day	51.85
6-8.9 kg/day	23.91	6-8.9 kg/day	12.96
9-11.9 kg/day	21.74	9-11.9 kg/day	0
12-14.9 kg/day	10.87	12-14.9 kg/day	0
15-17.9 kg/day	2.17	15-17.9 kg/day	0
18 and more kg/day	2.17	18 and more kg/day	0
	100%		100%
Number of respondents:	46	Number of respondents:	54

Source : Enquête réalisée par A. Kamaye. DEA en études environnementales, Faculté des sciences économiques, Université de Dakar, 1998.

Bien que le nombre des ménages questionnés soit presque identique dans les deux catégories, les populations des zones UA produisent beaucoup moins de déchets ménagers solides que leurs paires dans les zones SA. Ceci confirme la règle générale qui veut que les familles riches produisent beaucoup plus de déchets que les familles pauvres.

Il faut souligner que des personnes des UA viennent dans les SA pour y collecter des déchets afin de les recycler et de les vendre pour gagner un peu d'argent avant de jeter les résidus dans les zones UA. Ceci augmente le pourcentage des déchets non collectés dans ces zones.

Du point de vue de la collecte, nous allons nous intéresser, au début, aux moyens d'évacuation communs pour les deux zones.

De toute évidence, les moyens modernes de collecte des DMS sont plus utilisés dans les SA. 50% de la population des zones UA doit parcourir une distance à pied afin d'évacuer les déchets dans d'étroits containers dispersés partout. Une fois de plus, « les riches » et « les pauvres » sont inégaux par rapport à la collecte des déchets.

Tableau 2.2 - Répartition des ménages sénégalais (en pourcentage) au niveau de la collecte des DMS dans les SA et les UA.

Respondents in structured areas:	%	Respondents in unstructured areas:	%
"Hand-cart"	2.17	"Hand-cart"	3.70
Containers/by foot	10.87	Containers/by foot	50.00
Heaping hoppers/trucks	86.96	Heaping hoppers/trucks	46.30
	100%		100%
Number of respondents:	46	Number of respondents:	54

Source : Enquête réalisée par A. Kamaye. DEA en études environnementales, Faculté des sciences économiques, Université de Dakar, 1998.

Le tableau suivant tend à confirmer cette dernière observation, il présente la distance parcourue par les ménages au sein des UA et SA. Il s'agit de la distance entre les foyers et les points d'évacuation des déchets.

Tableau 2.3 - Répartition des ménages sénégalais (en pourcentage) au niveau de la distance parcourue entre les foyers et les points de collecte des DMS.

Respondents in structured areas:	%	Respondents in unstructured areas:	%
Less than 20 meters	41.30	Less than 20 meters	27.78
11-20 m	13.04	11-20 m	11.11
21-50 m	10.87	21-50 m	22.22
51-100 m	10.87	51-100 m	12.96
101-150	2.17	101-150	7.41
More than 150 m	21.75	More than 150 m	18.52
	100%		100%
Number of respondents:	46	Number of respondents:	54

Source : Enquête réalisée par A. Kamaye. DEA en études environnementales, Faculté des sciences économiques, Université de Dakar, 1998.

La longueur de la distance parcourue est due essentiellement à l'inadéquation entre l'état des routes et des ruelles et les moyens lourds de collecte : camions classiques, camions à benne.

Dans le tableau suivant, nous observerons la fréquence de la collecte des DMS au niveau de chaque zone.

Tableau 2.4 - Répartition des ménages sénégalais (en pourcentage) au niveau de la fréquence de la collecte des DMS.

Respondents in structured areas:	%	Respondents in unstructured areas:	%
Once per week	2.17	Once per week	5.56
Twice per week	32.61	Twice per week	22.22
3 per week	54.65	3 per week	27.78
4 per week	0	4 per week	0
5 per week	0	5 per week	0
6 per week	0	6 per week	3.70
7 per week	10.87	7 per week	40.74
	100%		100%
Number of respondents:	46	Number of respondents:	54

Source : Enquête réalisée par A. Kamaye. DEA en études environnementales, Faculté des sciences économiques, Université de Dakar, 1998.

Dans les zones SA, la fréquence modale de collecte est de trois fois par semaine (> 54%), en contre sept fois par semaine dans les UA (> 40%) : les ménages dans les UA laissent leurs déchets éparpillés en vrac. Par contre, les ménages des SA utilisent des sacs en plastique pour emballer leurs déchets. Pour cette raison, dans les SA, on a besoin de moins de voyages et même pour un coût plus élevé.

Du point de vue du traitement, dans notre enquête, nous estimons qu'il y a cinq différentes façons de traitement des déchets au niveau de chaque zone : en les brûlant, en les enfouissant, en les jetant dans les ruisseaux ou dans les ruelles ou dans les espaces vierges ou bien par d'autres moyens.

Rappelons qu'en Afrique, les traditions culturelles veulent que ce soit les enfants et les femmes qui s'occupent de l'évacuation des déchets. Dans la majorité des cas, cette évacuation se fait n'importe où, d'où un grand danger d'épidémies.

Deux autres points sont également présentés. Il s'agit premièrement de la volonté des ménages de payer des taxes pour la collecte et le traitement des DMS (voir tableau). Deuxièmement, il s'agit de la perception de la nuisance des DMS par ménage et par zone.

Tableau 2.5 - Répartition des ménages sénégalais (en pourcentage) au niveau de la volonté de payer des taxes pour la collecte et le traitement des DMS. (FCFA en 1998)

Respondents in structured areas:	%	Respondents in unstructured areas:	%
0-1000	47.82	0-1000	22.22
1001-2000	17.39	1001-2000	35.19
2001-3000	8.70	2001-3000	20.37
3001-4000	8.69	3001-4000	22.22
4001-5000	10.87	4001-5000	0
> 5000	6.52	> 5000	0
	100%		100%
Number of respondents:	46	Number of respondents:	54

Source : Enquête réalisée par A. Kamaye. DEA en études environnementales, Faculté des sciences économiques, Université de Dakar, 1998.

La volonté de payer des taxes liées au traitement des déchets consiste, pour chaque ménage, à répondre à la question suivante : «*Combien êtes-vous prêt à payer pour assurer le service de traitement des déchets ?*». La réponse à cette question est un indicateur qui reflète l'intérêt de la population pour ce problème ainsi que sa préoccupation pour les problèmes sanitaires et écologiques. La majorité de la population n'a pas envie de payer plus que 2000 FCFA.

Aucun ménage de la zone UA n'a montré sa volonté de payer plus que 4000 FCFA. Par contre, plus que 17% dans la zone SA affirment leur volonté de payer plus que 4000 FCFA.

Le résultat très surprenant montre que presque un habitant sur deux (> 47%) de la zone SA n'est pas prêt à payer entre 0 FCFA et 1000 FCFA contre 22% dans la zone UA.

Ainsi, les ménages qui ont le plus de revenus, qui produisent plus de déchets et qui profitent des moyens les plus sophistiqués au niveau de la collecte des déchets ont tendance à payer moins pour participer au traitement de leurs déchets.

Finalement, la réponse à la question : «*Les problèmes actuels des DMS constituent-ils pour vous une nuisance ?*», indique une indifférence entre les deux zones. Il y a un pourcentage élevé de réponses affirmatives dans les deux zones. (SA = 87%, UA = 85%). Nous pouvons confirmer qu'ils ont tous conscience des nuisances des DMS.

Il nous reste à essayer de mesurer cette nuisance au niveau de chaque secteur. Nous allons nous baser sur les neuf critères agrégés en trois familles. Chaque famille sert à refléter les différentes familles d'objectifs de la gestion des DMS.

2.1 - Liste des neuf critères choisis et agrégés en trois familles d'objectifs

Rappelons que notre objectif principal consiste à mesurer la nuisance globale des déchets dans chacune des neuf zones de Dakar en comparant deux à deux les zones étudiées. L'objectif final est de détecter « les meilleures » et « les mauvaises » zones en termes de nuisance. En ce qui concerne les techniques de résolution des problèmes de gestion des DMS, elles feront l'objet d'une étude ultérieure. La liste complète des neuf critères de nuisance est présentée dans le tableau suivant. (Kapepula et al, 2007).

Tableau 2.6 - Liste des neuf critères de nuisance et leur agrégation en trois familles (activités principales de la gestion des DMS : production, collecte et traitement).

Families (Units)	Criteria	Structured areas (SA)				Unstructured areas (UA)				
		Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9
PRODUCTION (Kg/H, week) -	Volume of waste per household	5.81	9.09	7.69	8.47	4.34	2.70	4.34	2.77	5.88
	Estimated number of 10 ³ households	19.1	36.6	8.3	28.5	25.1	38.0	27.5	14.2	3.8
	Duration between 2 collects	0.37	0.33	0.19	0.40	0.29	0.22	0.26	0.16	0.14
COLLECT (Week/Times)	Use of means of collect	0	0.10	0.71	0	0.65	0.4	0.62	0	0
	Resistance to pay the HSWM taxes	6.33	10.5	29.4	5.75	3.45	9.80	50	12.5	100
	Frequency of collect	2.73	3	5.14	2.5	3.5	4.5	3.93	6.62	7
TREATMENT (Times/Week) (Meter)	Walking distance by household	22.8	79	110	68.2	62.3	9.5	100	132	35.5
	Cultural means of HSW elimination	3.27	4.60	4.71	4.00	4.60	4.05	4.39	4.90	4.00
	Perceived nuisance by household	0.87	0.80	0.83	0.83	0.60	0.83	0.83	1	1

Source : réalisé par nos soins.

2.2 - Signification des critères

Critère 1. La quantité moyenne de déchets produite par ménage.

Il s'agit du poids des déchets en kg par ménage durant une semaine, multiplié par le nombre de ménages de chaque zone, le tout étant divisé par le nombre de ménages du secteur dont le ménage fait partie (Z1 dans le SA par exemple et Z5 dans le UA).

Critère 2. Le nombre de ménages par zone.

Nous supposons que l'effectif important des ménages est un indicateur de risque potentiel lié au volume des déchets par zone. Nous avons estimé le nombre de ménages en utilisant le nombre d'habitants par zone (que nous connaissons à l'avance) multiplié par le pourcentage des ménages pour chaque zone. En moyenne, un ménage est composé de 10 personnes (le mari, quelques femmes et plusieurs enfants suite à la polygamie autorisée par l'islam).

Tableau 2.7 - L'effectif (en milliers) des habitants et des ménages dans les 9 zones en 1998.

Areas	Z1	Z2	Z3	Z4	Z5	Z6	Z7	Z8	Z9
Number of inhabitants in thousands	190	364	83	284	287	435	315	162	43
Estimates of number of 10 ³ households	19.1	36.6	8.3	28.5	25.1	38.0	27.5	14.2	3.8

Source : Calcul basé sur des données issues de la Direction de la prévision et de la statistique, Sénégal, 1999.

Critère 3. La durée moyenne entre deux collectes successives des DMS.

C'est l'inverse du 3^{ème} critère de la famille collecte (critère 6 ci-après). Sur le terrain, nous avons remarqué qu'une fréquence moins élevée de cette collecte peut engendrer de très mauvais comportements tels que la

propagation des déchets partout dans la zone. C'est une raison suffisante pour inclure ce critère afin d'estimer la nuisance due à la production des déchets.

Cependant, il est évident que le seul critère obtenu en multipliant le critère 1 et le critère 2 est suffisant pour nous donner une idée approximative sur la production des déchets.

Un premier classement concernant la production des DMS, par ménage et par zone, est présenté dans le tableau suivant :

Tableau 2.8 - Classement des neuf zones au niveau de la production des DMS

Ranking of areas by an estimate of the volume of waste production in tons per week									
Areas	Z2	Z4	Z7	Z1	Z5	Z6	Z3	Z8	Z9
Tons of household wastes per week	333	242	120	111	109	103	63.8	39.2	22.1

Source : réalisé par nos soins.

Selon ce classement, la zone 2 du SA est de loin la plus polluante par rapport aux autres zones. Quant à la zone 9, comme elle est classée en dernier lieu au niveau de la production des DMS, elle est donc la moins polluante.

Sans prendre en considération le critère 3, la multiplication des critères 1 et 2 peut être suffisante pour nous renseigner sur le classement des zones au niveau de la famille production.

Critère 4. Utilisation des moyens adéquats au niveau de la collecte des DMS.

Dans les SA, contrairement aux autres moyens, il est possible et plus pratique d'utiliser des moyens lourds de collecte (camions, bennes compacteuses,...). Les autres moyens sont inadaptés à ces régions. Le contraire est vrai pour les UA. Nous avons pensé à utiliser une variable binaire comme suit : quant le ménage des SA répond que les moyens « lourds » sont utilisés pour assurer la collecte, nous donnons un score de 0 pour cette réponse, sinon, c'est-à-dire si la collecte est assurée par d'autres moyens, nous attribuerons le score 1 à la réponse. Ces valeurs sont renversées pour les UA. Nous donnons la valeur 1 si les camions/bennes sont utilisés, par contre la valeur est 0 si d'autres moyens sont utilisés pour assurer la collecte.

Nous pouvons donc calculer le ratio de nuisance pour chaque zone. Par exemple, pour la zone 1, si les 11 réponses confirment que les moyens utilisés sont adéquats (camions / bennes), le ratio est de $0/11 = 0$. Ceci illustre une parfaite correspondance aux besoins de ces SA.

Un autre exemple pour mieux comprendre le système. Pour la zone 5, qui fait partie des UA, si nous avons 13 réponses sur 20 qui confirment que les moyens lourds (non adéquats) sont utilisés, le ratio de nuisance est calculé comme suit : $13/20 = 0.65$.

Critère 5. Résistance des ménages au paiement de la taxe sur la gestion des DMS.

La question posée aux ménages à ce niveau est la suivante : « Combien êtes-vous prêt à payer comme taxe pour l'évacuation, la collecte et le traitement des DMS ? ». Par conséquent, nous avons calculé le montant moyen des réponses données, pour chaque zone. C'est-à-dire qu'il s'agit de la taxe moyenne acceptée par ménage.

Si nous prenons l'inverse de ce montant, nous aurons un indicateur de résistance au paiement de la taxe liée à la gestion des DMS au niveau de chaque zone. Si cette résistance augmente dans une zone, c'est un indicateur de nuisance potentielle de la collecte dans cette zone.

Nous soulignons la subjectivité de ces critères qui dépendent des réponses des ménages.

Critère 6. La fréquence de la collecte des DMS par semaine.

Si le critère 3 reflète la durée entre deux collectes successives par semaine (fraction : week/times), ici, nous considérons l'inverse de ce rapport (times/week) qui est la fréquence de ramassage des DMS par semaine, exprimée en nombre de fois par semaine.

Pour le critère 3, nous avons remarqué que « plus la durée moyenne entre deux collectes successives est longue, plus le risque que les déchets soient éparpillés partout est grand ».

Dans le cas où la durée est courte et la fréquence de collecte est élevée, ceci va engendrer une augmentation des coûts de collecte et de la résistance au paiement des taxes DMS. L'existence de deux expressions opposées du même critère va engendrer une corrélation négative au niveau de la nuisance dans les 9 zones, selon les deux familles production et collecte des DSM. Nous remarquons également que cette double interprétation de la fréquence de collecte souligne l'opposition classique entre le risque et le coût de sa réduction.

Critère 7. La distance moyenne (en mètres) à parcourir jusqu'au point de collecte des DMS.

Ce critère mesure la difficulté rencontrée par chaque ménage pour atteindre les points de collecte des DMS. Ceci exprime également le risque de propagation des DMS dans le cas des longues distances à parcourir.

Critère 8. Degré de gravité de nuisance selon les moyens culturels d'élimination des DMS choisis.

Pour ce critère, nous avons proposé une échelle de gravité du degré de nuisance comme suit : nous avons donné le score 10 pour « brûler les déchets », 5 pour « enfouir les déchets », 4 pour « éparpiller les déchets dans les rues », 2 pour « jeter les déchets dans la nature » et finalement 1 pour « les autres moyens ». Ensuite, nous avons calculé la moyenne de la gravité de nuisance pour chaque zone.

Critère 9. Perception personnelle de l'existence ou non de nuisance des DMS.

Il s'agit du pourcentage donné par toutes les réponses dans chaque zone à la question suivante : « *Est-ce que les DMS représentent pour vous une nuisance ?* ». Il s'agit d'une estimation subjective au niveau de la perception de nuisance par chaque ménage et dans chaque zone.

3 – Présentation, analyse et interprétation des résultats

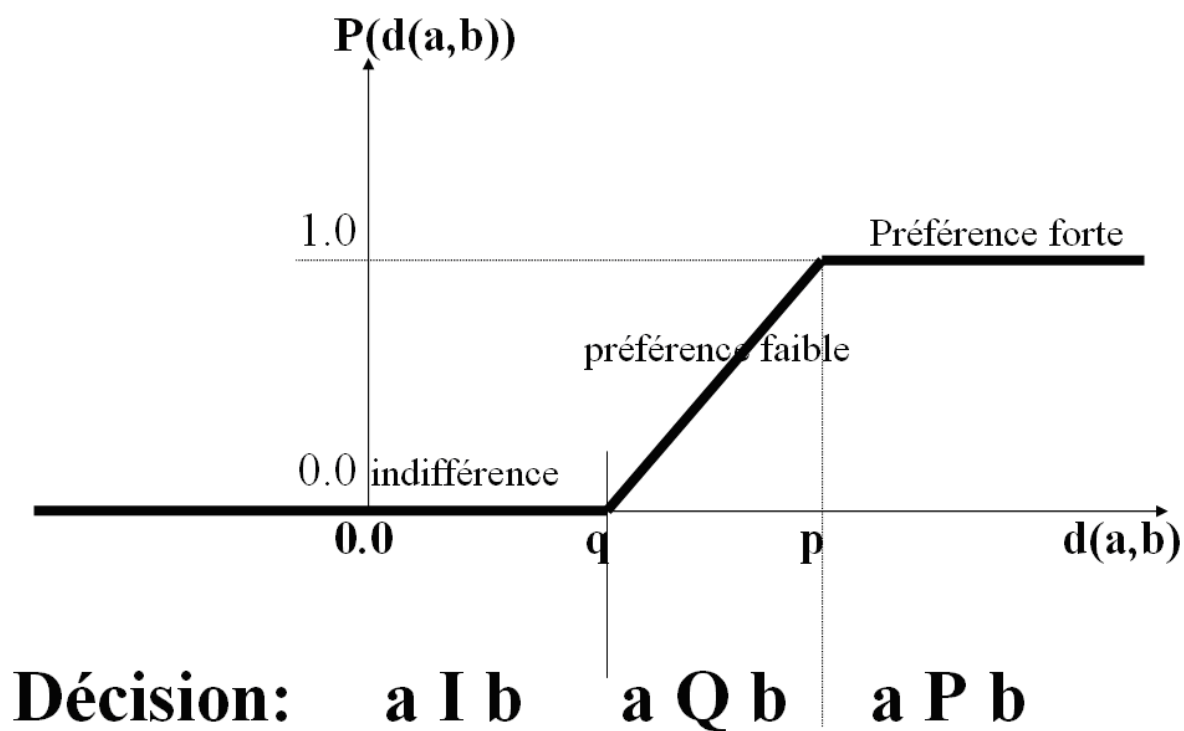
Pour faire un classement multicritère des différentes zones de la région de Dakar, nous avons utilisé les méthodes PROMETHEE II et PROMETHEE III incluses dans le logiciel ARGOS (Colson, 2000). Le choix de ce logiciel, comme nous avons expliqué plus loin, se justifie par le fait qu'il permet une analyse avec deux niveaux. Au départ, nous avons procédé à un classement selon les trois familles de critère grâce à PROMETHEE II et PROMETHEE III. La deuxième phase consiste à comparer ces classements via les familles de critères « juges ». Chaque famille va constituer un juge de nuisance.

A travers l'exploitation partielle du logiciel JUDGES, limitée à l'analyse de ses deux premiers « visuels » - à savoir l'arbre des corrélations des juges et le « box-plot » des 9 zones- nous allons vérifier la plus au moins grande dispersion des jugements exprimés par les trois familles de critères (les trois juges).

Finalement, nous allons donner un classement général multicritère et multijuge via la fonction de BORDA. Cette dernière va nous fournir un indice global de nuisance dans les neuf zones.

Au niveau du choix de critère, nous avons opté pour le pseudo-critère avec ses deux seuils : le seuil d'indifférence « q » et le seuil de préférence « p ». Le pseudo-critère présente l'avantage de faciliter le passage, non brutal, d'une situation d'indifférence à une situation de préférence forte en passant par une situation de préférence faible (voir figure).

Figure 2.1 - Le pseudo-critère linéaire.



Les différents seuils choisis selon les neuf pseudo-critères sont présentés dans le tableau suivant.

Tableau 2.9 - Les valeurs des seuils selon les neuf pseudo-critères choisis.

Criteria	c1	c2	c3	c4	c5	c6	c7	c8	c9
Maximal observed values	9.09	43.5	0.4	0.714	100	7	132.	4.89	1
Minimal observed values	2.7	19	0.14	0	3.45	2.5	9.5	3.27	0.6
Ranges	6.39	24.5	0.26	0.714	96.55	4.5	122.5	1.62	0.4
Indifference thresholds (q)	0.32	1.22	0.013	0.036	4.83	0.225	6.133	0.081	0.02
(Strong) Preference thresholds (p)	1.59	6.12	0.064	0.178	24.13	1.125	30.67	0.405	0.10

Source : réalisé par nos soins.

Une remarque très importante est à souligner au niveau de l'utilisation de PROMETHEE par rapport à l'interprétation de la nuisance au sein des zones. La méthode PROMETHEE classe les « actions », de la meilleure à la moins bonne en utilisant les flux nets de préférence. Evidemment, nous préférons avoir moins de nuisance que le contraire. Pour cette raison, nous pouvons changer tous les signes des flux nets de façon à avoir en premier lieu les zones qui connaissent moins de nuisance au niveau du classement des neuf zones.

Nous avons utilisé les données du tableau 6 et du tableau 9 pour avoir les résultats présentés dans le tableau 10. Ce dernier présente les flux nets calculés à partir de PROMETHEE II.

Nous avons un classement des neuf zones selon les trois familles (production, collecte et traitement). Nous avons également un classement décroissant en termes de nuisance pour ces trois familles juges et pour chaque zone.

Tableau 2.10 - Classement décroissant des flux de nuisance pour les neuf zones selon les trois familles et la balance globale des flux issus de la méthode PROMETHEE II.

PRODUCTION Of HSW		COLLECT Of HSW		TREATMENT Of HSW		GLOBAL	
Clearly worse		Clearly worse		Clearly worst		The worst TOP 3	
Z2	6.069	Z7	3.852	Z8	7.089	Z2	6.000
Z4	5.394	Z3	3.547			Z7	5.169
				Z3	3.078	Z3	4.882
Z1	1.609	Z9	1.183	Z7	1.489		
Z5	-0.083	Z6	0.147	Z2	0.811	Z8	0.448
Z7	-0.172	Z5	-0.730	Z9	-0.572	Z4	0.404
Z6	-0.654	Z8	-0.820	Z5	-1.643	Z5	-2.456
Z3	-1.743	Z2	-0.880	Z4	-1.710	The best TOP 3	
Clearly better		Clearly better		Clearly better		Z9	-3.986
Z9	-4.597	Z1	-3.020	Z6	-3.962	Z6	-4.469
Z8	-5.821	Z4	-3.280	Z1	-4.579	Z1	-5.990

Source : réalisé par nos soins à l'aide du logiciel ARGOS.

Selon l'objectif « production des DMS », la zone 2 et la zone 4 sont clairement plus mauvaises que les autres zones. Elles présentent plus de nuisance par rapport aux autres au niveau du juge « production ». Par contre, la zone 8 et la zone 9 sont clairement meilleures par rapport aux autres zones. La zone 1 domine les autres zones restantes au niveau de la nuisance relative pour cette famille.

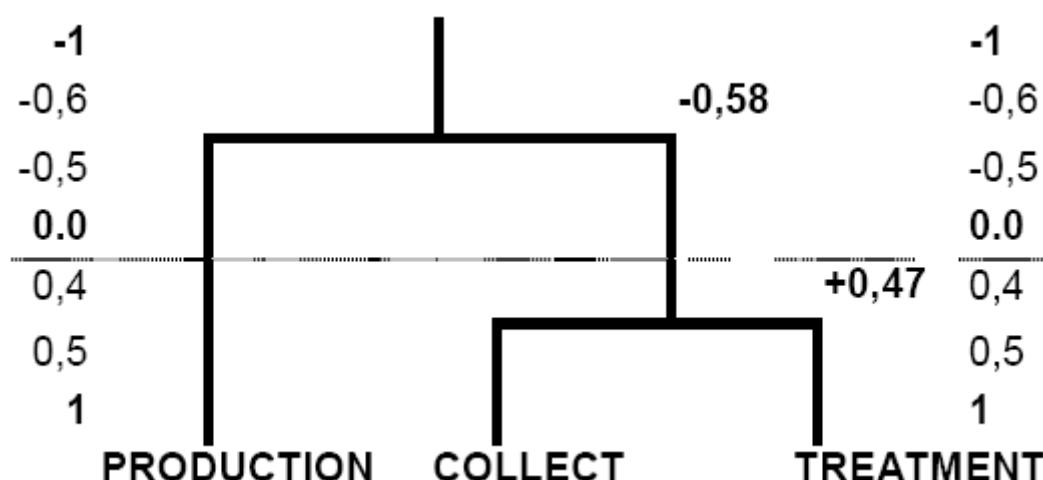
Selon l'objectif « collecte des DMS », la zone 7 et la zone 3 sont clairement plus mauvaises en terme de nuisance. La zone 4 et la zone 1 sont clairement meilleures par rapport aux autres zones au niveau de la famille « collecte ». Tandis que la zone 9 et la zone 6 dominent les autres zones restantes.

Selon l'objectif « traitement des DMS », la zone 8 est clairement nuisible. Elle est la plus « mauvaise » en terme de traitement des DMS. D'un autre côté et contrairement à cette zone, la zone 1 suivie de la zone 6 sont clairement meilleures alors que les zones 3, 7 et 2 dominent les autres zones restantes, en terme de nuisance, pour la famille « collecte des DMS ».

Une simple comparaison des trois classements donnés par les trois familles indique une corrélation positive (+ 0.47) entre le juge « collecte » et le juge « traitement » (voir figure 2.2). Néanmoins, nous observons une corrélation négative (- 0.58) entre le classement du juge « production » et des autres juges restants. Cette corrélation négative est expliquée par la prise en considération du « Critère 3 » (durée moyenne entre deux collectes successives des DMS de la famille « production ») et du « Critère 6 » (fréquence de la collecte des DMS par semaine de la famille « collecte »). Nous avons précisé plus loin que l'existence de deux expressions opposées du même critère va engendrer une corrélation négative au niveau de la nuisance dans les 9 zones, selon les deux familles (juges).

Ces résultats sont présentés dans la figure 2.2. Ils sont fournies grâce aux outils du logiciel ARGOS et JUDGES. Il s'agit d'un arbre des corrélations de rangs entre les trois familles ou juges des neuf zones, obtenu à partir d'un groupement hiérarchique des corrélations (single linkage hierarchical clustering).

Figure 2.2 - Arbre des corrélations minima observées entre les 3 familles de critères.
(visuel 1 du logiciel JUDGES)



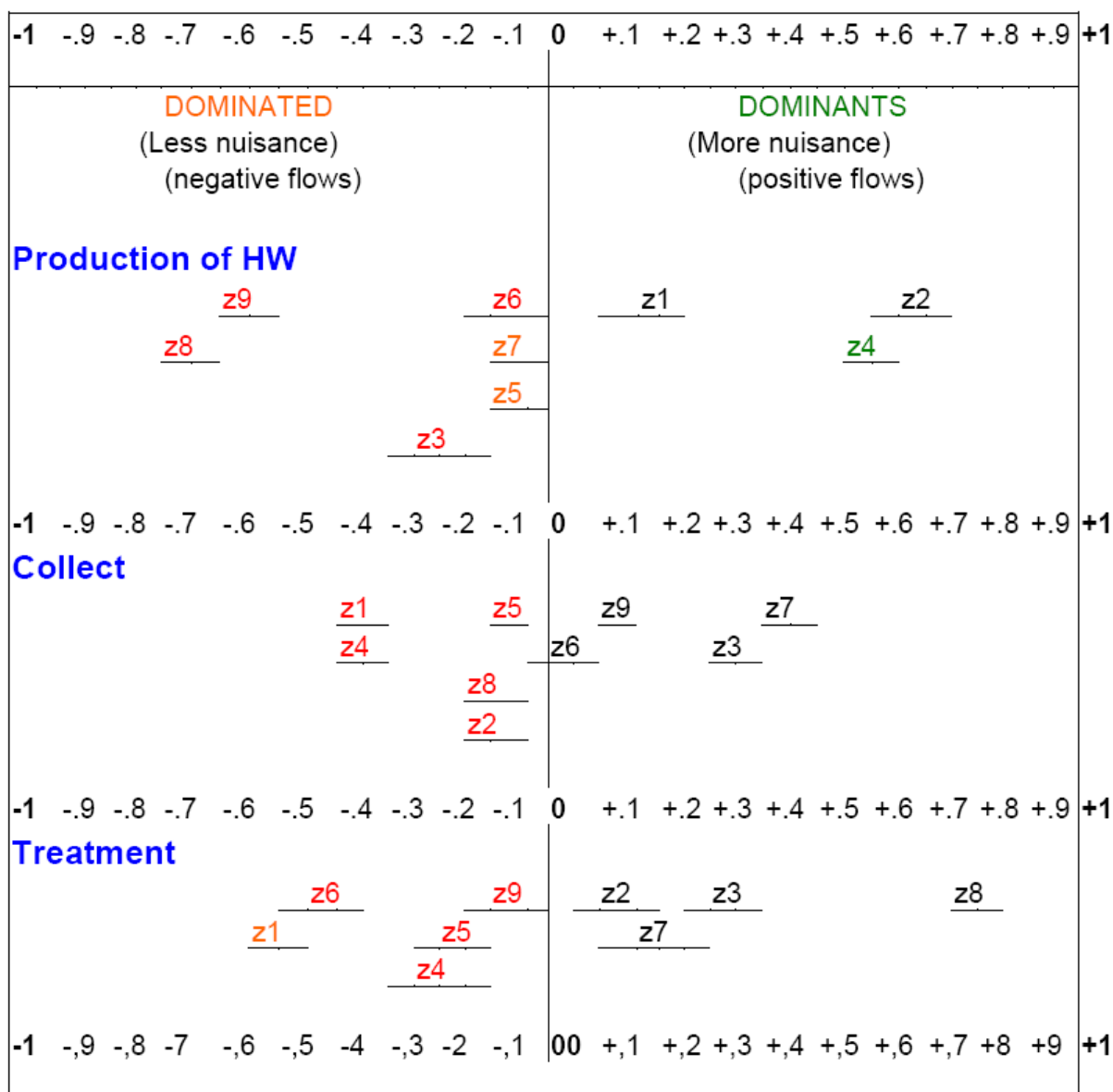
Tous ces résultats sont confirmés par l'ordre d'intervalle donné par PROMETHEE III et présenté dans la figure 2.3.

Il faut rappeler que PROMETHEE I et II intègrent une sorte d'imprécision dans la préférence unicritère via les critères généralisés. PROMETHEE III peut fournir un classement des zones selon les trois familles. Néanmoins, cette méthode peut inclure une certaine incertitude au niveau de l'exactitude des valeurs des flux nets de préférence pour chaque zone. Le classement des différentes zones selon PROMETHEE III est présenté dans la figure 2.3.

Sur cette figure par exemple, nous pouvons remarquer une chaîne d'indifférence entre les zones 2, 7 et 3 au niveau de la famille « traitement ». Mais, il est évident que la zone 3 est préférable, en terme de nuisance, par rapport à la zone 2.

Dans ce graphique, les zones dominantes, en terme de nuisance, sont classées du côté droit du graphique. Les autres zones dominées sont, par contre, classées du côté gauche. Evidemment, ces zones dominées sont meilleures grâce à leur faible nuisance relative.

Figure 2.3 - Graphique des intervalles des flux des 3 familles donné par PROMETHEE III.

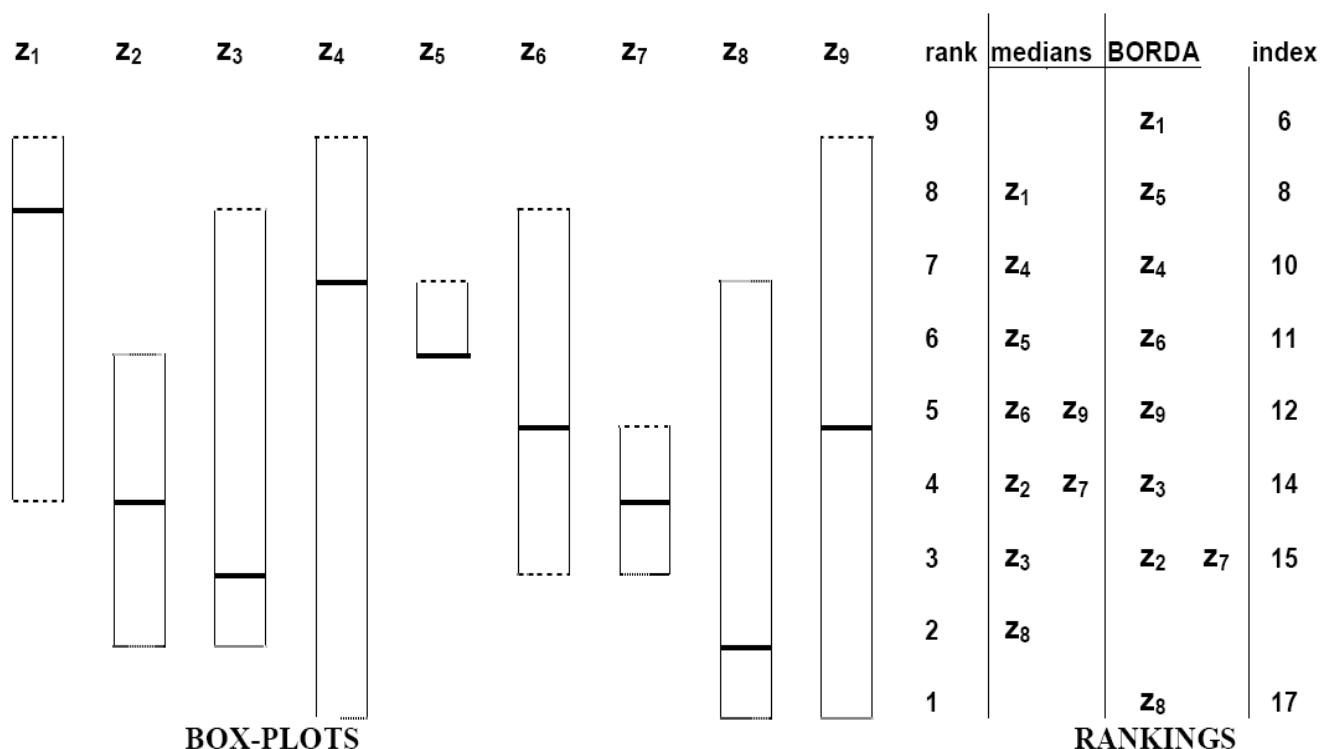


Le second visuel du graphique JUDGES présente le « box-plotting » des neuf zones jugées par les trois familles. Les « box-plots » permettent de montrer les accords et les désaccords des différents juges pour chaque zone. La boîte est construite grâce au 1^{er} et au 3^{ème} quartile. La ligne horizontale représente la médiane. Plus la boîte est petite, plus les juges sont en accord quand au classement de cette zone. Alors que lorsque la boîte est longue, cela montre des divergences ou un désaccord majoritaire entre les juges-familles sur le classement de la zone considérée.

Nous pouvons remarquer directement que c'est la zone 9 et la zone 4 qui créent le plus grand désaccord puisque leurs boîtes sont étalées entre le 1^{er} et le 9^{ème} rang. Par contre, la zone 5 crée le moins de désaccord avec une boîte minimale s'étalant sur un rang. Au milieu de chaque boîte, nous trouvons la médiane. Nous pouvons donc avoir un classement général des différentes zones selon la médiane. Selon ce classement, la zone 1 et la zone

4 sont en tête de ce classement, et la zone 3 et la zone 8 sont en dernier lieu. (Nous avons un consensus au niveau de la concordance entre les zones 6 et 9 d'une part et les zones 2 et 7 d'autre part).

*Figure 2.4 - Distributions des rangs attribuées par les 3 familles à 9 zones
(visuel 2 du logiciel JUDGES)*



En fait, il existe plusieurs moyens et méthodes qui permettent une agrégation globale des classements des actions. La majorité de ces méthodes, incluses dans ARGOS, cherchent une sorte de consensus de classement selon les différents juges.

Dans ce travail, nous avons pris en considération trois façons d'agrégation des trois points de vue afin d'obtenir un classement final des neuf zones.

La première méthode est très simple, ayant l'avantage de fournir un calcul simple et facile à comprendre par le lecteur. Elle consiste à ajouter les flux nets de préférence de chaque zone au niveau des 3 points de vue et de classer les zones selon l'ordre décroissant de leurs sommes de flux nets. La somme des flux nets et le classement agrégé des neuf zones sont présentés du côté droit du tableau 10. Cette simple méthode d'agrégation a l'inconvénient de compenser les différents classements au niveau des trois points de vue de base. Elle demande énormément de prudence au niveau de l'interprétation des résultats.

Les deux autres méthodes d'agrégation des trois points de vue prennent en considération les discordances observées au niveau des trois classements de base. C'est pour cette raison que nous remarquons des différences de résultats par rapport à la méthode simple.

La deuxième méthode de classement se base sur la médiane. Nous rappelons qu'au niveau de ce classement, nous avons un consensus au niveau de la concordance entre les zones 6 et 9 d'une part et les zones 2 et 7 d'autre part.

La troisième est basée sur la fonction de BORDA. Cette fonction donne un consensus (accord) des zones, au niveau du classement global, pour une seule concordance entre la zone 2 et la zone 7. Ceci est observé au niveau de la 2^{ème} plus mauvaise nuisance pour toutes les zones. La fonction de BORDA donne un indice global de nuisance relative pour les zones. Cet indice commence par la nuisance la plus faible de « 6 » remarquée dans la zone 1. Il va jusqu'à la nuisance la plus grave de « 17 » remarquée dans la zone 8.

4 – Interprétation des résultats en fonction du terrain et de la situation géographique

4.1 – Du point de vue de la production des DMS

Selon le tableau 2.10 et la figure 2.2, la zone 2 est la plus « mauvaise », suivie par la zone 4. Par contre, la zone 8 reste la meilleure. Nous pouvons remarquer que les zones 2, 4 et 1 dominent les autres au niveau nuisance. La zone 8 et la zone 9 restent fortement meilleures, et dans les rangs moyens, les zones 6, 7, 5 et 3 sont dominées. Elles sont plutôt « bonnes ».

La zone 2 présente le score le plus élevé au niveau de la production des DMS (9.09 Kg/Ménage, semaine). Par rapport aux zones du SA, la zone 2 est la plus industrialisée, d'où une grande attractivité de la population. La zone 4 a presque les mêmes caractéristiques que la zone 2 mais elle présente le plus haut score au niveau de la collecte.

La zone 1 est la plus belle à Dakar car c'est une zone touristique. De plus, elle se compose des buildings administratifs. Les ménages les plus riches y habitent. Ceci explique les chiffres très bas de cette zone dans le tableau 6 par rapport aux autres.

Les zones 8 et 9 sont les meilleures. Elles sont semi-rurales et elles sont très loin géographiquement par rapport à la zone 1. Elles sont moins peuplées et connaissent des fréquences de collecte plus élevées. Ce dernier constat est expliqué par le comportement de la population qui se débarrasse en vitesse des déchets. Néanmoins, il faut souligner que parmi les plus mauvais moyens de traitement culturel des déchets sont utilisés dans cette zone.

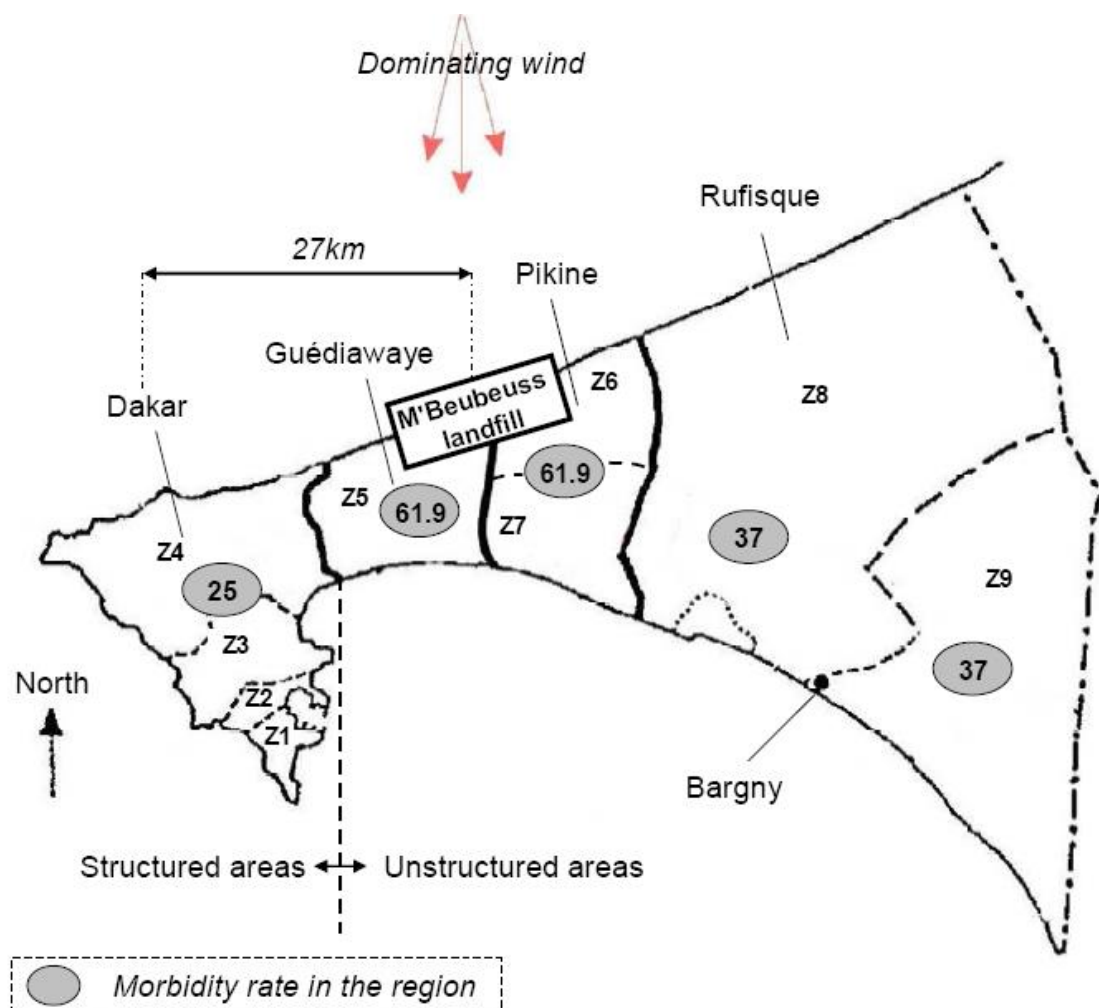
Au niveau de cette famille, le bon classement de la zone 3 n'est pas un bon signe car il est dû essentiellement à l'effectif très bas de la population (8,300). Les habitants de cette zone produisent la 2^{ème} plus grande quantité de déchets par ménage et utilisent le 2^{ème} plus mauvais moyen culturel d'élimination de déchets

avec une grande fréquence de collecte comme pour zone 8. Cependant, cette dernière est la zone la plus résistante au niveau du paiement des taxes DMS (29.4) dans les SA.

Une simple observation de la carte géographique montre que la décharge est installée au bord de la mer dans les zones 5 et 6 (mais plus dans la zone 6). La zone 6 comprend le plus grand nombre d'habitants (38,000) ainsi que le plus grand taux de morbidité (61.9%, la moyenne à Dakar est de 30.4%). L'existence de la décharge peut expliquer le niveau bas de la production des déchets par ménage (2.7).

Les zones 5 et 6 sont culturellement entre les zones semi-rurales (zones 7 et 9) et celles plus urbaines et plus structurées. En conclusion, nous remarquons que les zones 5 et 7 sont très semblables selon les trois critères de la famille production. Ce n'est pas une surprise vu leur positionnement sur la carte.

Figure 2.5 - Carte géographique de la commune urbaine de Dakar avec ses neuf zones.



4.2 – Du point de vue de la collecte des DMS

La zone 7 est la plus « mauvaise » en ce qui concerne ce point de vue. Cette zone est la plus résistante au niveau paiement des taxes DMS (50) après la zone 9 (100). Elle possède le troisième plus mauvais moyen de collecte (0.62). Il y a une raison possible qui peut expliquer ceci. Quelques personnes riches, qui ont des maisons dans ce secteur, peuvent bénéficier d'une collecte par camion.

La zone 3 est caractérisée par l'utilisation des moyens de collecte les plus mauvais (les moins adaptés, 0.71). Elle est classée la troisième plus mauvaise au niveau de la fréquence de ramassage (5.14).

La zone 9 présente une résistance exceptionnelle au paiement des taxes DMS puisqu'il s'agit de la catégorie de la population la plus démunie. Les zones « structurées » 1 et 4 sont très semblables selon les trois critères de ce point de vue.

4.3 – Du point de vue du traitement des DMS

La zone 8 est clairement la plus « mauvaise » zone. Ceci peut être expliqué par son 1^{er} rang dans tous les critères de cette famille (distance à parcourir 132m, moyen culturel utilisés 4.90 et perception de la nuisance par les ménages 1). Dans cette zone, les camions ne viennent pas et la population ne s'inquiète pas de la manière d'éliminer les déchets.

La zone 3 est une zone industrielle. Les points de collecte sont loin (110m). Au niveau des moyens culturels d'élimination des DMS, ceux-ci sont semblables à la zone 8 (4.71). La perception de la nuisance par les ménages est élevée (0.83).

La zone 2 et la zone 7 ont des résultats similaires sauf pour la faible distance à parcourir dans la zone 2 (79m par rapport à 100m). Le groupement (zones 9, 5 et 4) n'a pas la même perception au niveau de la nuisance des DMS. (Z9 :1, Z5 : 0.60 et Z4 : 0.83).

La zone 1 est caractérisée par le meilleur rang au niveau des moyens culturels d'élimination des DMS (3.27), d'une distance à parcourir courte (22.8) mais d'une perception très élevée au niveau de la nuisance (0.87).

En général, nous remarquons une corrélation sensiblement positive entre la distance et les moyens culturels d'élimination des DMS ($r = + 0.792$).

Nous pouvons interpréter cela par l'influence positive de la courte distance à parcourir et le comportement de la population intéressée.

À notre grand étonnement, la perception de la nuisance n'est pas influencée par la distance ($r = + 0.12$) et le choix des moyens culturels d'élimination des DMS n'est pas une fonction de cette perception ($r = - 0.14$).

5 - Conclusions

En 1998, la commune urbaine de Dakar (CUD) comptait plus de 2 millions habitants sur une superficie de 550 km². Le taux de croissance annuel est de 100000 habitants. Ce surpeuplement est du essentiellement à l'émigration des populations rurales faute de la désertification. L'espérance de vie est de 48 ans.

Dans les zones urbaines, notamment dans l'agglomération de la ville de Dakar, la forte concentration des populations (3659 hab./km² pour la capitale Dakar contre 178 dans les villes secondaires) et des activités économiques est à l'origine d'une production importante et diversifiée de déchets dont la gestion nécessite la mise en œuvre de moyens importants et d'infrastructures adaptées (République du Sénégal, Ministère de la Santé Publique, division des Statistique, 1996).

La forte concentration des populations et des activités économiques est un facteur déterminant dans l'augmentation de la production des déchets.

Le taux de morbidité est en moyenne de 30.40%. Ce taux varie fortement d'une zone à l'autre. Ce taux est de 61.9% dans les zones 5, 6 et 7, ces zones sont à proximité de la décharge publique de M'Beubeuss. Il n'atteint pas 25% dans les zones 1, 2, 3 et 4 des SA et il est de 37% dans les zones 8 et 9 des UA. Il faut souligner que la décharge publique de M'Beubeuss couvre près de 600 hectares et reçoit plus de 395000 tonnes de DMS par an.

La grandeur de la décharge et son positionnement augmente le taux de morbidité

Dans la CUD, un consortium sénégalais-canadien s'occupe de la collecte des DMS et de leur évacuation à la décharge publique située à 27 Km du cœur de Dakar. Le consortium dispose de 23 camions (compacteurs) et de 142 camions classiques. Ces moyens lourds sont utilisés principalement dans les SA et dans quelques zones des UA où l'accès est possible. Dans les autres zones, nous trouvons des containers où la population peut apporter et jeter les déchets.

Le ramassage irrégulier provoque des pratiques nuisibles au sein de la population et encourage la propagation des décharges sauvages.

Nous observons que la gestion des déchets est en partie financée par des taxes municipales (Taxes pour ordures ménagères : TOM). Ces taxes ne couvrent malheureusement que 30% du coût de la gestion des déchets.

La TOM ne s'applique pas à tout le monde. Plusieurs usines, personnes,... sont exclues du paiement. En outre, plusieurs nouvelles zones dans les UA ne connaissent pas cette taxe.

A partir de ces conclusions, nous pouvons formuler des recommandations et proposer plusieurs remèdes et solutions pour la gestion des déchets dans la CUD. (Kapepula et al, 2007).

La première recommandation, qui peut être valable pour toutes les grandes villes africaines, est qu'il est impératif de réduire la production des déchets à la source. Le remède à ce problème réside dans l'application des méthodes adéquates de tri et de recyclage. (*Bien trier, bien recycler*).

Nous avons souligné plus haut que dans les cultures africaines, ce sont surtout les femmes qui s'occupent des déchets dans les foyers. Il faut donc informer et responsabiliser ces femmes et leur expliquer les dangers inhérents à la mauvaise gestion des déchets pour leur santé et pour celle de leurs enfants. Pour ce faire, il faut leur procurer des récipients adéquats pour mieux trier les déchets. Il faut ensuite contrôler que ces récipients soient bien utilisés pour le tri des déchets et pas dans d'autres utilisations telles que la conservation des denrées¹.

Au niveau de la collecte, il faut rappeler le rôle très crucial joué par quelques éboueurs (scavengers). Ces derniers sont fort exploités par des intermédiaires qui s'enrichissent grâce aux matières récupérables des déchets (verre, plastiques, acier,...). Nous pensons qu'il faudra aider ces éboueurs en leur fournissant des tricycles ou des charrettes à bas prix pour casser les monopoles des intermédiaires. Il conviendrait également d'aider les coopératives des éboueurs ou les associations des femmes pour assurer cette activité dans de bonnes conditions.

La création des coopératives des éboueurs est une bonne initiative pour améliorer leurs revenus et leurs conditions de vie. L'Etat doit les reconnaître. C'est une autre manière de parler du partenariat privé/public. Il faut s'attendre à la résistance des intermédiaires qui sont très puissants au niveau du secteur informel et qui craignent de perdre cette puissance. D'un autre côté, la résistance peut venir des éboueurs eux-mêmes de crainte d'avoir des contrôles fiscaux.

Au niveau de la décharge, nous pouvons penser d'instaurer un système de contrôle au niveau de l'accès. Toute personne, éboueur ou intermédiaire, doit être muni d'une carte de passage fournie par une agence publique. Cette agence aura donc le rôle du contrôle de l'accès à la décharge publique d'une part et de la composition des déchets d'autre part.

En Tanzanie, un grand projet a été lancé pour produire de l'énergie électrique à partir de l'utilisation du biogaz produit dans une grande décharge publique (Mbuligwe et Kasenga 2004). Il s'agit là d'une expérience intéressante. Néanmoins, il faut voir si les moyens techniques et économiques permettent un tel projet à Dakar.

Financer les équipements de triage et de collecte par les microcrédits nous paraît également une proposition pertinente. Nous recommandons une priorité de ce financement aux petites associations locales. Il faut rappeler qu'il existe à Dakar quelques associations féminines d'où la facilité de créer d'autres associations financées par ces microcrédits.

¹ Cette pratique a été remarquée dans quelques régions pauvres de la ville de Casablanca au Maroc. La municipalité a remarqué, durant les années 80, la disparition de plusieurs récipients et containers. Après contrôle, la majorité de ces récipients ont été utilisés, par quelques familles, comme moyen de stockage du blé par exemple.

Enfin, il est essentiel de mettre tout en œuvre pour installer une conscience et une éducation environnementale auprès de la population. Si la population n'est pas consciente des dangers économiques, sanitaires et environnementaux d'une mauvaise gestion des déchets, toutes les solutions préconisées n'auront pas d'effet. Nous pouvons évoquer quelques recommandations avancées par Ojeda-Benitez et al., (2003, p 221) pour la cité de Mexico :

"It is important to create specific work programs...to promote in community residents pro-environmental behaviour such as reduction in consumption and the practice of re-utilization and recycling. However, these programs require to be accompanied by municipal campaigns for the collection and sales of recyclable wastes... (Also) programs of environmental education must be created, so that the activities of separation, re-utilization and recycling may acquire a deeper meaning for the individual, rather than being taken as tasks imposed for bureaucratic reasons."