

Sommaire

Utilisation des référentiels d'excellence dans le secteur public Marocain : quel impact? Fouad AMARA / Soukaina DAMOU.....	4
Construction Européenne et Légitimité Démocratique : Appels aux Reformes Rachid BELDA.....	16
Emploi et transition démographique au Maroc BELAHSEN Mohamed -MOHAMMADI Ahlam.....	29
Les litiges relatifs au domaine public communal Saffour halim.....	41
L'emballage et conditionnement de la marchandise à la lumière juridique et jurisprudentielle comparée KARTITE Hassan.....	56
La taxe sur la valeur ajoutée au Maroc : quel impact d'un changement de la réglementation sur le rendement ? CHAFIK Omar.....	62
Se sacrifier pour autrui dans l'administration publique au Maroc La motivation à l'égard du service public dans un contexte pro-clientéliste Jamal Eddine Lahmer.....	85
L'impact de la gestion des risques opérationnels sur la performance financière des banques marocaines cotées en bourse Lotfi BENAZZOU-Asmae MRABET-Bouchra GHARIB.....	100
Juridicalisation de la pauvreté : cas de la France, du Maroc et de la Mauritanie. Ainina Abdel Jelil	118
Le régime de la responsabilité administrative médicale pour faute Contribution à l'étude de l'appréciation de la faute médicale par la Jurisprudence administrative marocaine Boudellah Youns.....	131

Etudes et Recherches

Utilisation des référentiels d'excellence dans le secteur public Marocain : quel impact ?

Fouad AMARA¹ / Soukaina DAMOU²

Résumé

Cet article vise à structurer une approche comparative entre l'OCP et le RCAR- deux organisations publiques de différentes natures- dans leur mise en œuvre du TQM en tant que Catalyseur pour l'atteinte des objectifs stratégiques. Ces Etablissements publics marocains sont pionniers dans l'instauration des concepts du Nouveau Management Public. Les raisons de se tourner vers le TQM sont diverses. Une entreprise peut y voir une solution pour augmenter les ventes, pour lancer de nouveaux produits en favorisant l'innovation, pour réduire les coûts, pour développer la capacité d'analyse de l'information ou même pour booster les ressources et les talents. Dès lors, l'impact de ce Management prend la forme d'indicateurs en pourcentage et en nombre mais aussi en argent. C'est pour cela que la qualité est celle des produits, des Hommes, et des processus (Ishikawa, 1985).

Mots-clés : Total Quality Management ; Nouveau Management Public ; Etablissements publics marocains ; Indicateurs ; Stratégie.

Abstract

This article aims to structure a comparative approach between OCP and RCAR - two public organizations of different kinds - in their implementation of TQM as a catalyst for achieving strategic objectives. These Moroccan Public Institutions are pioneers in introducing the concepts of New Public Management. The reasons to turn to the TQM are various. A company can see it as a solution to increase sales, to launch new products by encouraging innovation, to reduce costs, to develop the ability to analyze information or even to boost its resources and talents. Therefore, the impact of this management takes the form of indicators in percentage and number but also in money. This is why quality is that of products, humans, and processes (Ishikawa, 1985).

Keywords: Total Quality Management; New Public Management; Moroccan public institutions; Indicators; Strategy.

¹ Professeur à la faculté Mohammed V Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Salé.

² Doctorante à la faculté Mohammed V Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Salé.

INTRODUCTION

Les raisons de se tourner vers le TQM sont diverses. Une entreprise peut y voir une solution pour augmenter ses ventes, pour lancer de nouveaux produits en favorisant l'innovation, pour réduire ses coûts, pour développer sa capacité d'analyse de l'information ou même pour maîtriser son impact négatif sur l'environnement. Le Prix Deming³ définit le TQM comme un ensemble d'activités systématiques menées par l'ensemble de l'organisation afin d'atteindre efficacement ses objectifs et de fournir des produits et services d'un niveau de qualité satisfaisant pour les clients, au bon moment et au bon prix. J. Juran (1988) explique que le Client est à la fois interne comme ce collègue dans l'usine à qui l'on passe un récipient qu'il doit visser ou ce supérieur hiérarchique à qui l'on livre un rapport et externe comme cette personne qui vient se procurer un ordinateur ou séjourner dans un hôtel.

L'impact du TQM est constaté par la mesure des coûts de non-qualité. En améliorant la qualité, les coûts diminuent et la productivité s'améliore. La mesure est surtout utilisée pour surveiller les processus et agir pour réduire la possibilité de produire des produits ou services inacceptables pour le client. Les mesures prennent la forme d'indicateurs en pourcentage et en nombre. Elles servent le processus d'amélioration mais également à convaincre le Top Management de l'importance d'une culture de la qualité si elles sont traduites en argent. Ce dernier est le langage des preneurs de décision. C'est pourquoi, traduire ces indicateurs en argent permet de convaincre les intéressés sans bousculer leur paradigme de compréhension de la gestion. Ainsi les erreurs de frappe peuvent engendrer des dépenses, les rebus sont littéralement des dépenses voir un manque à gagner vu le retard qu'ils provoquent dans la livraison des produits/services.

Les coûts de non qualité se produisent dans des segments spécifiques, chacun étant attribuable à une cause spécifique. Cela aboutit à la définition de priorités pour assurer l'utilisation efficace des ressources. Il faut collecter des données sur le coût de non qualité, les analyser et planifier une stratégie d'amélioration qui attaque les morceaux de glacier plutôt que les glaces (Juran, 1986). C'est pour cela que la qualité est celle des produits, des hommes, et des processus (Ishikawa, 1985). La palette des coûts de non qualité est très large, ils peuvent aller des frais de garantie à la perte de parts de marché potentielles à cause de la mauvaise qualité en passant par les pertes liées au manque d'informations perdues et les coûts liés à divers types d'inspection, tests des entrants (inputs) et autres.

Dans cet article, nous abordons dans un premier temps les différents aspects du TQM. Nous exposons les raisons qui poussent une les organisations à adopter un tel Management, ses principaux piliers tels que les outils scientifiques ou l'approche processus et ses principes qui sont l'orientation vers le Client et le respect des Hommes et l'amélioration continue. Dans un deuxième temps, nous observons les pas du Maroc vers le

³Le Deming Prize : Le prix Deming est le prix le plus ancien et l'un des plus prestigieux au monde dans le domaine de la qualité totale. Il reconnaît à la fois les personnes ayant contribué au domaine de la gestion de la qualité totale et les entreprises qui ont mis en œuvre cette technologie avec succès.

TQM. En effet, la régionalisation avancée favorise l'adoption de plusieurs réflexes du TQM comme, le souci du client-ou citoyens-, la participation des différents niveaux hiérarchiques à la réflexion stratégique et leur gain en autonomie dans sa mise en œuvre. En dernier lieu, nous observons deux expériences Marocaines en matière de TQM : l'OCP et le RCAR. Nous comparons les démarches de mise en œuvre du TQM et leurs impacts sur la performance de l'organisation.

LITTERATURE

Pour produire de la qualité, il faut produire des résultats qui soient uniformes de manière prévisible (Deming, 1986), c'est pourquoi l'assurance qualité et l'approche processus sont une pièce cruciale du puzzle du TQM. Ces deux éléments incarnent la théorie des systèmes de Deming, la « spirale du progrès » de Juran (1988) et le principe de « le faire correctement dès la première fois de Crosby (1987). L'approche processus doit être celle qui façonne toutes les activités de l'organisation, pour favoriser l'analyse statistique qui permet de maîtriser les causes communes et les causes spéciales (Deming, 1982) qui influencent la variabilité. Sans une approche processus généralisée mettant en évidence la systémique de l'organisation et une mesure des variations, les causes communes et les causes spéciales sont opaques pour ceux qui souhaitent maîtriser la conformité. Et sans l'assurance qualité le standard-dit aussi prescription- selon lequel, la variabilité est surveillée fait défaut.

Maîtriser la variabilité des mesures de production, des indicateurs de performances incluant la satisfaction des clients et même l'image de marque est la finalité de l'amélioration par percée et du management par projet (Juran, 1986), et du vaccin de la qualité de Crosby (1984). Cette maîtrise ne peut être faite que selon le principe de continuité qui caractérise la méthodologie du travail de maîtrise. Cette méthodologie reposant sur des outils scientifiques n'a de sens que si elle respecte le principe de prévention qui, destiné à être sans cesse renouvelée, c'est le cycle « Plan- Do-Check-Act ».

In fine, ce travail de maîtrise de la variabilité est simplement un effort de prévention par l'amélioration des processus. Si l'amélioration est la finalité, le projet est la manière et le « Plan- Do-Check-Act » en est la méthodologie. L'amélioration ne peut exister que dans le cadre d'un projet, qui peut-être petit ou grand, ils peuvent provenir du déploiement stratégique ou du processus de nomination et de sélection, il peut être affecté à une équipe de type « cercle de la qualité » (Ishikawa, 1985) ou à une équipe beaucoup plus large avec l'implication de différents niveaux hiérarchiques.

Certaines organisations ont brillé par l'application assidue du TQM et leurs innovations dans le domaine. De Toyota, on retient le respect des Hommes, le juste à temps et l'écoute Client. De Motorola, on apprend que l'ambition passe par des objectifs agressifs mais réalistes, que la qualité n'est pas un objectif parmi les objectifs mais la politique même de l'entreprise. En effet, le conseil de la qualité était le conseil d'administration même.

On apprend aussi cette leçon avec l'expérience nationale Chinoise et celle de Xerox. Les patrons Chinois devaient répondre à deux directives. Augmenter la performance financière à travers les objectifs de ventes, vu le commencement de l'expansion de l'économie Chinoise, et adopter une démarche TQM. Ces deux stratégies ne sont surement pas contradictoires à long terme-la productivité est une conséquence de toute approche TQM-mais le sont à court terme. Xerox a fait le même constat sur son chemin vers le TQM. Face à sa crise dans les années 1980s, sa première réaction a été de se concentrer sur trois domaines prioritaires, le développement et la livraison de produits, la satisfaction du client et la réduction des coûts. Très vite, la direction a constaté que les efforts visant à réduire les coûts et à augmenter le ROA⁴ compromettaient les efforts visant à accroître la satisfaction des clients et la part de marché. En effet, améliorer la qualité n'est pas une stratégie ou un objectif, c'est une manière d'appréhender la vie en entreprise.

Par ailleurs, Xerox, à travers son processus Benchmarking et sa continuelle remise en question, est devenue une référence de l'excellence opérationnelle. Elle a fait de son processus client la clé d'une bonne planification pendant que son processus de livraison du produit basé sur la collaboration des différentes fonctions lui a permis de multiplier sa capacité d'innovation. Xerox est une référence de l'excellence opérationnelle mais surtout de l'innovation. Il a récemment été révélé que son interface graphique Alto a été utilisée pour construire l'Apple Macintosh. On apprend également de Xerox mais aussi de l'expérience Chinoise que la qualité n'est pas négociable car la stratégie qualité est incompatible avec les objectifs de performance financière à court terme.

Un des points cruciaux caractérisant le TQM est la participation générale du personnel à la prise de décision. Cette participation rend le personnel plus autonome dans son jugement, plus conscient de son environnement professionnel et développe en lui le sens de l'initiative et les outils pour la mettre en œuvre. Cet ordre des choses peut bousculer les cadres intermédiaires des différents niveaux hiérarchiques. Ils se voient partager une part de leurs responsabilités, dévoiler une part de leurs secrets professionnels. Cette partie de leurs responsabilités transférée provoque en eux le sentiment de perdre leur légitimité dans leur poste et craignent pour leur position.

Par ailleurs, le TQM s'appuie fondamentalement sur l'analyse statistique qu'elle porte sur des données quantitatives comme les mesures ou qualitatives telles que les réclamations et avis des consommateurs. Ce caractère analytique dévoilant les points d'amélioration peut provoquer des appréhensions de la part du personnel, faisant naître un sentiment légitime de crainte d'une quelconque punition.

⁴ Le ROA : La rentabilité des actifs est une notion économique d'inspiration anglo-saxonne. Celle-ci mesure en pourcentage le rapport entre le résultat net et l'actif mobilisé dans l'activité. Elle ne doit pas être confondue avec la rentabilité des capitaux investis traduit en français par « rentabilité économique ».

TQM COMME INSTRUMENT DU NPM

L'apparition du TQM dans le monde a coïncidé avec celle du nouveau management public. Ce mouvement Thatcherien admet le droit des citoyens d'avoir un service public de qualité. Les attentes des citoyens en termes de services sociaux sont à la fois qualitatives et quantitatives. La réduction des allocations budgétaires et l'exigence de la qualité par les citoyens ont poussé les gouvernements à se pencher vers les nouvelles méthodes du secteur privé, d'où le fameux slogan : « Faire plus avec moins » (Simonet, 2011).

Le TQM a été vu comme le moyen de valoriser l'action publique dans les pays précurseurs du Nouveau Management Public. Plus tard, en Juillet 2017, le Maroc déclarera sa franche intention d'inscrire l'appareil public national sur la même ligne d'excellence mettant en évidence le rôle essentiel de l'action publique de servir les intérêts des citoyens. Mais la préparation d'un tel changement a commencé bien avant.

La réforme de la Constitution accorde aux citoyens plusieurs prérogatives leur permettant de participer au processus décisionnel et à la gestion des affaires publiques. Plusieurs articles sont venus promouvoir les principes de bonne gouvernance, de libertés et de droits fondamentaux de la citoyenneté. La bonne gouvernance est la base des référentiels de management par la qualité totale. Elle figure parmi les critères d'une bonne stratégie.

Procurer aux citoyens la liberté et les droits, conjugué à la décentralisation de la décision gouvernementale risque de nourrir une certaine émancipation nécessaire à la culture du Management par la qualité totale, basée sur l'autonomisation des Hommes et la conscience de ceux qui reçoivent un service ou un produit, et d'initier les acteurs publics aux bonnes pratiques de gestion dans la mise en œuvre de leurs actions.

La décentralisation concerne tous les acteurs publics que ce soit le ministère de l'intérieur avec ses préfectures et collectivités, le Ministère de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire (MUAT), le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'industrie de l'investissement avec les Chambres de commerce, d'industrie et des services (CCIS) ou les Etablissements et Entreprises publiques.

Le Ministère de l'Aménagement du Territoire National, de l'Urbanisme, de l'Habitat et de la Politique de la Ville est chargé de la préparation et l'exécution de la politique du gouvernement dans les domaines de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, de l'Architecture, de l'Habitat et de la Politique de la Ville à travers le Développement de la politique du gouvernement dans les domaines de l'aménagement du territoire au niveau national et régional. Désormais, sa mission est de Renforcer la politique de l'aménagement et la prospective des territoires, appuyer les territoires dans leur cheminement vers un développement territorial durable favorable à l'amélioration du climat de l'investissement et Promouvoir un urbanisme participatif anticipatif, durable et incitatif pour accompagner la dynamique du développement des territoires.

Pour le Ministère de l'Economie et des Finances et le Ministère de l'industrie de l'investissement avec les Chambres de commerce, d'industrie et des services (CCIS) et tous

les autres Etablissements publics, des conventions relatives aux plans de développement des Chambres de commerce, d'industrie et des services ont été signées. Ces plans doivent s'inscrire sur la ligne du plan d'accélération industrielle. Les mesures prévues couvrent l'ensemble des paramètres susceptibles de transformer les chambres actuelles en Etablissements à la hauteur des attentes.

Quant aux régions, acteur clé de la mise en œuvre des politiques publiques ayant désormais un rôle effectivement fédérateur des autres acteurs publics tels que les chambres de commerce et les Etablissements et Entreprises publiques mais aussi privées telles que les entreprises et les associations, elles doivent définir et mettre en œuvre la stratégie de développement en coordination et synergie avec l'ensemble de ses partenaires au niveau national, régional et local. En effet, en plus de tous les acteurs publics, le principe de contractualisation est appliqué aussi et surtout entre l'Etat et la région. L'un des grands défis de la régionalisation avancée réside dans l'intégration des politiques publiques qui constitue une exigence de la gouvernance responsable, de la rationalisation de l'utilisation des ressources et moyens et une réponse globale et appropriée aux attentes des citoyens et des acteurs économiques

Les douze régions sont tenues de préparer et de faire adopter par leur conseil un Plan de Développement Régional. La région du sud a servi de pilote. Consciente de la grandeur d'un tel plan stratégique et de la nécessité de compétences de diagnostic et de planification développées, un service de conseil a été sollicité à un Cabinet d'études international. La mission a engagé l'ensemble des parties prenantes tels les représentants des collectivités territoriales, les services extérieurs, la société civile ainsi que le secteur privé respectant ainsi le caractère participatif d'un bon processus de planification. A l'heure actuelle, les autres chambres sont en phase de préparation ou de validation de leurs plans de développement. Ces exercices de diagnostic et de planification comme les autres exercices du TQM-c'est-à-dire la mise en œuvre et la vérification en plus de tous les mécanismes de participation et de déclinaison que ce soit en interne ou avec les parties prenantes tels que l'Etat, les citoyens et le parlement semblent devenir le quotidien des acteurs publics. Dans ce registre, il serait intéressant d'observer l'exemple de Dubaï. En effet, le Ministère des Affaires du Cabinet et de l'avenir dirige le « Dubaï Government Excellence Program ». Sous la devise « Excellence Government », le programme veille à mettre en œuvre diverses initiatives de développement visant à promouvoir une culture de la créativité et des réalisations parmi tous les employés du secteur public.

Depuis les années 1990s, le Maroc fait ces pas vers la qualité. A l'instar des nombreuses organisations associatives nationales dans le Monde telles que British QualityFoundation⁵ ou Excellence Canada⁶. Au Maroc, l'UMAQ (l'Union Marocaine pour

⁵ British QualityFoundation : BQF est une organisation indépendante, à but non lucratif, constituée de sociétés et a été fondée par la DTI et les chefs d'entreprise britanniques en 1993 inspirée des organisations leaders en la matière, c'est-à-dire NIST, JUSE et EFQM.

⁶ Excellence Canada : Un organisme à but non lucratif représentant la gouverneure générale du Canada organisant les Prix d'excellence du Canada.

la Qualité) a été créée. Une association à but non lucratif dont le but afin de mettre en place cadre de promotion de la Qualité. Elle entretient la tenue de la semaine de la qualité dans plusieurs villes du Royaume et organise le Prix National de la Qualité. Le Bureau Véritas qui accompagne le Maroc depuis plus d'un siècle dans ses activités de contrôle de la conformité et qui a su développer une expertise dans l'assurance qualité joue un rôle important dans le tissu économique Marocain à travers la certification aux normes ISO 9000, ISO 14000 et ISO 26000.

Depuis lors, les cabinets de conseil et de certification se sont multipliés. En effet, plusieurs dispositions critiques ont été prises. En 2010, la loi n° 12-06 relative à la normalisation, à la certification et à l'accréditation, a été promulguée et IMANOR⁷ a été créé. Cet dernier entend contribuer à accroître la compétitivité des entreprises marocaines dans le cadre des politiques publiques de concurrence économique, de protection des consommateurs, de protection de l'environnement et d'amélioration des conditions de vie. Ses activités sont celles d'organismes tels que l'AFNOR. Elle produit des normes, certifie les acteurs économiques et fournit des formations.

Si dans le Monde, le secteur privé a été précurseur en matière de TQM, Sans éclipser le rôle de la CGEM⁸ dans la création de l'UMAQ, on peut dire que c'est le contraire qui s'est produit au Maroc. Hormis le géant Thomson qui est une multinationale implantée au Maroc depuis des décennies, le TQM a fait ses premiers pas au Maroc à travers l'OCP⁹ et le RCAR¹⁰. Le premier s'est inspiré des usines Japonaises tandis que le deuxième a puisé dans le référentiel Malcolm Baldrige et dans l'expérience du département de défense des Etats Unis.

ZOOM SUR L'EXPERIENCE DU MAROC EN MATIERE DE TQM-CAS DE L'OCP ET DU RCAR

Dans les années 1990s, le Maroc est le troisième producteur mondial de phosphates, loin derrière les Etats et la Chine. Dans un tel contexte de concurrence accrue engendrant une élévation des exigences, le Groupe OCP entendait consolider ses positions traditionnelles et développer de nouveaux débouchés. Améliorer la qualité de ses produits était une nécessité. Si les concepts de qualité totale apparaissaient dans le Monde dans les

⁷IMANOR : L'institut Marocain de Normalisation est créé par la loi n° 12-06 relative à la normalisation, la certification et l'accréditation, Il permet :

- Elaborer des normes pertinentes pour le marché et utiles pour les politiques publiques ;
- Permet aux entreprises marocaines d'accéder à des conditions optimales, à toutes les certifications requises pour renforcer leur compétitivité sur leurs marchés cibles ;
- Accompagner le tissu économique pour mieux appréhender les normes à travers des formations ciblées et satisfaisantes ;
- Faciliter aux opérateurs économiques l'accès aux informations sur les normes et les activités associées.

⁸ CGEM : La Confédération Générale des Entreprises du Maroc, est une association privée regroupant les entrepreneurs du Maroc. Elle est le représentant du secteur privé auprès des pouvoirs publics et des institutionnels.

⁹OCP : Office Chérifien des Phosphates du Maroc

¹⁰ RCAR : Régime Collectif d'Allocations de retraites au Maroc

années 1980s, l'OCP n'a pas dérogé à ce changement de paradigme. Le groupe a considéré ce modèle d'excellence comme étant le mode à suivre pour réaliser sa vision.

Pour sa part, le RCAR est un organisme devenu presque fermé en raison de ses statuts et de la législation cadrant les institutions de retraites au Maroc. Ces clients sont les Agents non titulaires de l'État et des Collectivités Locales (occasionnels, temporaires, journaliers), les contractuels de droit commun, le personnel des Offices et Etablissements Publics et le personnel des Sociétés concessionnaires de l'Etat et des Collectivités Locales. Cette population est relativement figée. Par ailleurs le système de retraite national était loin de couvrir l'ensemble de la population active Marocaine. En 1996, le RCAR a adopté une stratégie d'expansion qui lui permettra d'absorber les caisses internes de retraites relevant des Etablissements publics marocains. En 2003, le RCAR aura absorbé après l'ONCF¹¹ en 2002, la Régie des Tabacs, l'ODEP¹² et la Lydec¹³ en 2003. La Direction décide de poursuivre l'élaboration de sa stratégie tout en s'appuyant sur un socle basé sur des référentiels d'excellence adaptés, lui permettant de réussir le changement voulu, nécessaire à l'atteinte des visions intermédiaires. Il établit donc la Vision 2007, puis celles de 2010 et 2015. Sa vision était de se positionner en tant qu'acteur clé dans la réforme des retraites et ainsi répondre aux besoins actuels et surtout futurs, en termes de volumétrie, de qualité des prestations et d'économie d'échelle au niveau national, en devenant la référence des bonnes pratiques au Maroc.

Dans les deux organisations, aussi bien OCP que RCAR, on observe un haut degré d'engagement des instances dirigeantes et la participation de l'ensemble de l'organisation aux efforts d'amélioration de la qualité. Cette gestion intégrée que propose le TQM et transformation fondamentale des systèmes de croyance ont fait que le RCAR soit une institution au service des citoyens concernés et non un simple prestataire du service public désintéressé. Les préoccupations des citoyens étaient devenues les siennes. Tout ce qui peut être fait pour alléger la charge des soucis du citoyen est fait. Le citoyen n'est pas un facteur et n'a pas à réclamer ses droits mais simplement à les recevoir. Pour l'OCP, être troisième producteur mondial de phosphates est bien mais à quels points pouvait-il diversifier son portefeuille produits ? À quel point pouvait-il mieux servir ses clients ? Pouvait-il devenir premier exportateur de phosphate et dépasser les géants comme les États-Unis et la Chine ? Le groupe a décidé que ces questions étaient les siennes.

On peut noter la nécessité d'améliorer la qualité dans des secteurs aussi différents que l'industrie lourde et la prévoyance sociale. Quelles que soient leurs différences, les organisations se ressemblent beaucoup. Elles partagent les mêmes préoccupations qui consistent en l'amélioration de la qualité de leurs produits et services, l'optimisation des ressources, la maîtrise d'une grande qualité de données, la conquête de nouveaux marchés, etc.

¹¹ ONCF : Office National des Chemins de Fer.

¹² ODEP : Office D'Exploitation des Ports.

¹³ Lydec : Lyonnaise des Eaux de Casablanca (Régie de Distribution d'eau et d'électricité de Casablanca).

DISCUSSION

Les démarches d'institutionnalisation du TQM chez les deux organisations sont pour le moins contrastées. L'OCP a poursuivi une démarche progressive. En 1986, les « cercles de qualité » ont été introduits dans les sites de production parmi les agents. En 1990, le concept d'amélioration a été étendu aux cadres de gestion et en 1995, l'implantation de la TPM¹⁴ était initié et la Direction de la Qualité créée donnant une nouvelle impulsion à la démarche développée au niveau de ses Directions. Les initiatives se sont poursuivies. Quant au RCAR, il a adopté une approche plus agressive. Dès 2003, l'approche Processus a été généralisée et en 2004, la Direction de la qualité a été créée et l'organisation TQM lancée et basée sur le conseil TQM, les équipes de soutien et les équipes Coûts qualité composées à partir des équipes actions Processus.

Bien que l'implémentation du TQM ait été différente chez les deux organisations, les approches de mise en œuvre affichent beaucoup de similitudes telles que l'approche Processus à travers l'assurance qualité, les équipes dédiées à l'amélioration- appelés cercles de qualité puis GAQ chez l'OCP et Equipe Coûts Qualité chez le RCAR-, la multiplication des Audits externes mais surtout internes, la formation, l'optimisation des interfaces processus, la digitalisation, l'esprit d'enquête comme base de l'écoute Client et la prise en considération des parties prenantes, les revues de direction mensuelles, l'adoption des meilleures pratiques en matière des gestions spécifiques telles que la gestion des projets à travers la méthodologie « MSP »¹⁵ (ManagingSuccessful Programmes), PMBOCK¹⁶ et autres. Cependant, il existe quelques variations. En matière de responsabilité sociétale, l'OCP a naturellement opté pour l'action environnementale à travers la reforestation tandis que le RCAR a opté pour le partage du savoir, un savoir technique et plus tard managérial à travers un encadrement méthodique des stagiaires, les échanges d'expérience et des cours universitaires donnés volontairement par les cadres. En matière de suivi, le RCAR a dès 2006 déployé le tableau de bord équilibré et un système CNQ tandis qu'en matière de production l'OCP a adopté la TPM.

Il n'existe sans doute pas de meilleure approche pour mettre en œuvre la gestion par la qualité totale dans une organisation. La meilleure approche est celle qui répond aux besoins et aux caractéristiques de l'institution. Ricardo Semler qui prône une certaine démocratie d'entreprise, célèbre auteur de *Maverick* et de *The Seven-Day Weekend* et fondateur de « LumiarSchool » (l'école Luminaire), a répondu quand on lui a demandé ce qu'il pensait de ces groupes d'entreprises qui endoctrinent son système de Management et le suivent scrupuleusement qu'idéaliser les choses était dangereux. Il vaut mieux suivre sa

¹⁴ TPM : ou maintenance productive totale, est une méthodologie pour continuellement améliorer l'efficacité des équipements de production.

¹⁵ MSP : un guide définissant le management de programme comme « l'action d'organiser, diriger et déployer de manière coordonnée un dossier ou un projet et des activités de transformation (le programme), pour atteindre des résultats et des profits d'importance stratégique pour l'entreprise ».

¹⁶ PMBOCK : Le Project Management Body of Knowledge est le guide du Project Management Institute définissant les champs de connaissance couvrant la gestion de projet, et recensant les bonnes pratiques professionnelles en la matière.

propre voie. Il appartient à chaque organisation d'examiner son environnement interne et externe puis d'élaborer une stratégie qui réponde à ses exigences.

Dans le cas de l'OCP comme dans le cas du RCAR le pas vers le TQM a été fait par la haute Direction. Le processus de conviction a eu un chemin Top-Down. Dans le premier comme dans le second, la persuasion a été faite par l'exemple. Mais avec des chemins différents. A l'OCP, la première étape a été d'instaurer les cercles de qualité parmi les agents. Le groupe leader a donc été la base de la pyramide. Au bout de cinq années de pratique des activités des cercles de qualité, le personnel de gestion a embarqué dans l'aventure des cercles de qualité pour former les groupes d'amélioration de la qualité. C'est un processus Top Down mais particulier car il manque la création du conseil TQM et de la Direction qualité. Dans son livre les outils des cercles de la qualité, Ishikawa explique que les activités des cercles de la qualité doivent avoir lieu dans un cadre intégré. En effet, parmi les étapes d'activité des cercles, on trouve la sélection des projets d'amélioration qui ne peut être faite que dans un cadre où les priorités ont été étudiées et les groupes formés selon le principe de permutation et de mobilité.

Au niveau du RCAR, l'adhésion a été méritée en raison des efforts d'un groupe restreint de Directeurs du management intermédiaire qui a su persévérer dans sa quête du savoir mais aussi dans sa démarche de persuasion qui n'a pas été sans user et abuser de la psychologie pour apprivoiser les personnalités des uns et des autres, exactement comme l'avait prédit Deming. Après une période d'apprentissage et de préparation des plus discrètes, ces Directeurs ont effectué un pilote dans une Direction. Le pilote a consisté en la mise en place de l'approche processus.

A ces deux risques, la parade a été pensée par les gourous du TQM et a été utilisée par l'OCP et le RCAR. Il faut identifier le groupe le plus réceptif à l'apprentissage et le faire bénéficier de formations portant à la fois sur la culture TQM mais aussi sur les méthodes TQM. La formation passe aussi par la pratique. L'organisation choisit un projet pilote à mettre en œuvre par ce groupe d'employés. Une fois le pilote accompli, le processus de persuasion et de formation est généralisé, les équipes de soutien- composées des membres ayant accompli le pilote -sont là pour accélérer le processus.

Pour les résultats, l'OCP est devenu leader mondial du phosphate et dérivés enregistrant 45% de parts de marché au lieu de 33% tandis que le RCAR est devenu l'organisme de retraite de référence. Pour l'OCP, l'amélioration de la qualité de ses produits a favorisé la concrétisation de plusieurs partenariats industriels qui ont permis de booster la capacité innovatrice de celui-ci. Son taux de satisfaction Client a connu une croissance claire au début de la sensibilisation à la démarche qualité. L'approche agressive du RCAR dans l'implémentation du TQM conjuguée à ses talents actuels lui a valu la position de choix qu'il visait et qui surtout lui permet de se positionner pour le deuxième pilier du pôle public dans la réforme de retraite. Ainsi, le nombre de ses affiliés passerait de 200 000 en 2015 à presque 1 Million à l'horizon 2020.

En matière de coûts de non qualité l'OCP comme le RCAR sont gagnants. Les indicateurs de performance chez les deux organisations montrent une meilleure maîtrise opérationnelle. Les capacités commerciales s'étant multipliées, les coûts de non qualité sont négatifs. Les gains en images de marque sont inestimables. L'OCP collectionne les partenariats industriels internationaux tandis que le RCAR a gagné le respect de ses pairs dans le Monde mais aussi au Maroc. Les activités des cercles de qualité ont permis à l'OCP des économies intéressantes tandis que la TPM lui a épargné des investissements considérables. Par ailleurs, les non-conformités ont considérablement baissés. Chez le RCAR, dont l'approche TQM est généralisée et déclinée à partir de la stratégie, les performances de ses prestations affichent des sauts spectaculaires surtout en matière de charges et de délai.

CONCLUSION

En conclusion, cet article vise à structurer une approche comparative entre l'OCP et le RCAR, deux organisations publiques de différentes natures. En observant les deux organisations, on s'aperçoit de la différence de leur nature. L'une est soumise à la loi de marché et l'autre choisit de s'y soumettre en prospectant de nouvelles caisses internes à prendre en charge et en se positionnant pour gagner la confiance des pouvoirs publics quant au fait d'étendre le champs de ses prérogatives en prenant en charge la retraite d'autres groupes de la population active à l'occasion de la réforme de la retraite au Maroc.

L'importance de la soumission à la loi de marché est un des points fondamentaux du TQM car sans cette condition, choisir de mettre le client au centre de sa stratégie comme le propose le TQM est presque utopique pour ne pas dire totalement. Plusieurs pays ont fait voter la loi de protection du consommateur à commencer par les pays bas mais l'expérience

de la Chine montre clairement que sans un consommateur conscient de ses droits et ayant des choix, il est difficile de faire changer de priorité aux patrons quels qu'ils soient, même dans un régime communiste. Les produits de l'OCP étaient destinés aux producteurs agricoles du monde entier. Sa volonté d'améliorer ses produits et d'en développer d'autres plus innovants et satisfaisants est naturellement animée par cette nature commerçante mais aussi par son sens de responsabilité. Ses recettes ont longtemps été le premier poste dans le PIB national.

Quant aux services du RCAR, ils étaient destinés à une population bien définie par la loi. Les compétences actuelles de ses talents et son appartenance à un groupe sur lequel l'état repose (en l'occurrence le groupe CDG) entre autres pour produire une bonne partie des revenus publics ont poussé les dirigeants à adopter une stratégie d'extension. Par ailleurs, les dirigeants des organisations sont caractérisés par leur grande culture et leur ouverture sur le monde à travers la culture sous diverses formes. Il faut dire que même sans la nécessité financière, le RCAR et l'OCP auraient eu raison de voir en le TQM un moyen de se développer car offrir un environnement sain dans la société-le TQM étant consommateur-centrique - ou dans le milieu du travail -le TQM mettant l'humain (personnel) au centre des priorités-favorise le développement du pays dans sa globalité et empêcherait de ce fait le phénomène d'exode des cerveaux.

CONSTRUCTION EUROPEENNE ET LEGITIMITE DEMOCRATIQUE : APPELS AUX REFORMES

Rachid BELDA

Etudiant chercheur au cycle doctoral
Université Mohamed V, faculté de
droit de Rabat-Agdal.

Introduction :

La construction européenne se définit communément comme étant une communauté des valeurs c'est-à-dire qu'elle est construite sur des valeurs fondamentales démocratiques communes définies dans l'article 2 du traité de Lisbonne qui s'articule surtout sur le respect de la dignité humaine, la

liberté, la démocratie représentative, l'Etat de droit, l'égalité la tolérance et la préservation des droits de l'homme. D'où la démocratie apparait comme une condition indispensable a tout pays souhaitant entrer dans l'union¹⁷. Tandis que ce principe est presque absent au fonctionnement même de l'union européenne.

Au début de la construction européenne la question démocratique ne s'est pas posée parce que les citoyens faisaient assez aveuglement confiance à leurs élites pour faire la construction européenne en leur nom. Mais à partir du début des années 1990 elle commence à faire sujet du débat démocratique surtout après la montée des critiques, de l'euroscpticisme voire de l'europhobie qui s'est manifeste de manière extrêmement forte en 2005 avec le vote négatif en France et aux Pays-Bas sur le referendum relatif au projet de constitution européenne et surtout après le « Brexit » qui est une abréviation de "British exit", évoquant la sortie du Royaume-Uni de l'union européenne et qui traduit l'incapacité de l'UE à convaincre une partie de ses « citoyens » de son utilité et de sa nature démocratique, constituant ainsi un précédent qui pose en effet la question du risque de contagion aux autres pays membre de l'union.

D'ailleurs même les enquêtes d'opinion récentes montrent que le taux de confiance exprime dans les différents pays européens vis-à-vis des institutions de l'UE n'a jamais été aussi bas, ce qui a laissé paraître une « crise de légitimité démocratique », qu'il faut la régler de toute urgence et de créer un pacte de confiance fondé sur les valeurs de l'union européenne.

Désormais, la construction européenne est entrée dans une nouvelle phase de son existence, caractérisée par des oppositions de plus en plus diverses au projet européen, et par une remise en cause croissante de l'autorité des institutions communautaires. Il y a donc eu une réelle prise de conscience de l'importance de « démocratiser » davantage l'Europe.

Certaines peuvent dire que l'UE en étant une organisation et non pas un Etat, n'est pas besoin d'être armé par une légitimité démocratique pourtant elle est fondée sur le principe de supranationalité, ce principe fondamental très chère à l'union le distingue des autres organisations internationales, d'où ses décisions affectent directement la vie de tout un citoyen européenne. Ajouté à cela les rapports qui existent entre les citoyens des pays membres et l'union dans le cadre de la citoyenneté européenne destiné à favoriser une identité européenne unique.

Néanmoins, il est primordial de changer de grille d'analyse, pour substituer aux modalités de représentation prévalant au niveau national, à des modalités plus adaptées à la spécificité de la construction européenne. Car la démocratie représentative européenne ne peut en effet se concevoir une simple transposition du modèle national mais bien comme un effort d'imitation. Même si l'union est sans nul doute plus qu'une organisation internationale au sens classique du terme, elle ne peut être assimilée à une fédération de type étatique¹⁸.

Avant d'examiner l'exigence de repenser l'UE, il semble judicieux sinon indispensable de passer en revue son fonctionnement et d'en mesurer le degré de sa légitimité démocratique.

17 Critères de Copenhague de 1993.

18 F. TERPAN, « La démocratie européenne : progrès accomplis et difficultés persistantes », Questions internationales n° 45, la Documentation française, septembre-octobre 2010, pp. 9-56

I- Le fonctionnement de l'union européenne est-il démocratique ?

De prime abord le concept de la légitimité peut être défini comme « l'adéquation d'un pouvoir à une valeur ou à un ensemble de valeurs normatives, supérieures au droit positif, qui sont la justification de son existence et de son caractère impératif »¹⁹. En ce sens, la légitimité correspond à : « la capacité du système (politique) à engendrer et maintenir la croyance que les institutions politiques existantes sont les plus appropriées pour la société »²⁰.

Pour ce qui est de la légitimité propre à l'union européenne, Pierre Pescatore²¹ voit que vu les Etats-membres de l'union sont dotés de régimes démocratiques, et vu la place prépondérante donnée au régime parlementaire au sein de ceux-ci, il s'avère cohérent de transférer ces valeurs et principes à l'échelon européen, afin de rendre l'union parfaitement légitime.

Même si l'Union européenne a une assemblée élue, des députés, des échéances électorales, en effet, depuis des décennies, elle traverse une profonde crise démocratique et le fossé entre les citoyens et les institutions européennes n'a cessé de se creuser en dépit du renforcement constant des pouvoirs du parlement européen et des efforts de démocratisation et de transparence du processus européen de décision. Ce qui nous pousse à poser la question sur la faisabilité d'une démocratie à l'échelle de l'union européenne ? Afin de bien répondre à cette question il faut tout d'abord passer en revue le fonctionnement de l'union européenne.

1-Fonctionnement de l'union européenne : Etat des lieux

L'union européenne n'est pas un Etat, c'est pourquoi toute comparaison avec les structures d'un état-nation ne sont pas toujours pertinentes. Si on l'étudie tout de même selon les grilles d'analyse d'un Etat, tout devient plus difficile à cerner.

L'union européenne est une union d'Etats et de citoyens. Elle a donc un double légitimité, fondée sur ses Etats membres (représentés par leurs gouvernements) et sur sa population (représentée par le parlement européen).

Afin de bien concevoir le degré réel de démocratie qui existe au sein de l'UE, il paraît primordial de rappeler brièvement et simplement les institutions et le processus décisionnel de l'UE.

- Institutions de l'union européenne

19 A. BAR CENDON, « La légitimité de l'Union européenne après le Conseil européen d'Amsterdam », Eipascope Articles Archive, 1997, accessible en ligne : http://aei.pitt.edu/852/01/Scop97_2_4.pdf

20 J.-L. THIEBAULT, « Lipset et les conditions de la démocratie », Revue internationale de politique comparée, 2008, n°3, Vol. 15, p. 405.

21 C. CASTOR, Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne, Collection droit de l'Union européenne-Thèses, Bruylant, 2011.

L'union européenne est l'héritière de la communauté économique européenne depuis le 7 février 1992 par le traité de Maastricht, sa structure institutionnelle peut apparaître au premier abord complexe, elle repose sur quatre institutions politiques principales qui exercent les pouvoirs exécutifs et législatifs.

En ce qui concerne le pouvoir exécutif, il s'agit du conseil européen et la commission européenne, pour ce qui est du pouvoir législatif il s'agit du parlement, et du conseil de l'union européenne ou « conseil » à noter qu'il ne faut pas confondre avec le conseil européen.

Le conseil européen est composé des chefs d'Etat ou du gouvernement et du président de la commission. Il se réunit quatre fois par an pour définir l'agenda politique de l'union dans lequel il définit les orientations et les priorités politiques générales de l'UE, ainsi que son programme d'action, en général en adoptant, lors de ses réunions des conclusions mettant en avant des sujets de préoccupation et les mesures à prendre.

La commission est l'organe exécutif, sa fonction principale est de proposer et de mettre en œuvre des politiques communautaires, elle a aussi pour fonction de représenter l'intérêt général tout en n'étant pas issue du suffrage universel, les commissaires sont proposés de façon interne par les Etats membres avec l'accord du président et sont approuvés par le parlement²².

La commission considérée comme le pilier principal de l'union dispose d'un pouvoir d'initiative en amont de la décision, et d'un pouvoir d'exécution en aval. Son pouvoir d'initiative, que le parlement européen n'a guère entamé, s'articule avec les consultations que la commission conduit avec les états membres, les institutions et les organismes consultatifs de l'union ainsi que les groupes d'intérêts ou groupes de pression au niveau national et au niveau transnational.

Le conseil de l'union européenne est le second organe détenant les pouvoirs législatif et exécutif, il est constitué des ministres nationaux des vingt-huit Etats membres, en fonction des domaines politiques traités, il partage sa compétence avec le parlement européen dans des domaines soumis à la codécision. Il a néanmoins des pouvoirs plus importants que le parlement européen car c'est l'organe qui vote quasiment toutes les lois.

Le parlement européen dispose des pouvoirs législatifs et budgétaires qu'il partage avec le conseil de l'union. C'est le seul organe dont les représentants sont élus directement par le corps. Il se compose ainsi de députés élus au suffrage universel direct²³, de différentes tendances politiques, regroupés au sein de partis politiques européens non par nationalité mais en fonction de leurs affinités politiques. Et les sièges des députés sont attribués en fonction de la population de chaque Etat-membre²⁴.

Après avoir examiné les structures institutionnelles, il est utile de se familiariser avec le processus décisionnel de l'union européenne.

22 MATHIEU Jean-Luc, L'Union européenne, Paris, PUF, « Que sais-je ? », 2008.

23 La prochaine élection aura lieu en 2019.

- Le processus de décision de l'union européenne

Quant au processus décisionnel de l'UE, il est unique au monde, son cadre institutionnel défini par les traités confère à chacun un rôle et des pouvoirs qui lui sont propres, par ailleurs, la prise de décision au sein de l'union européenne fait intervenir les quatre principales institutions susmentionnées : la commission européenne, le parlement européen et le conseil de l'union européenne forment le triangle institutionnel européen. Le conseil européen, lui, joue un rôle d'impulsion, d'orientation et d'arbitrage.

Commençant par le conseil européen comme étant l'organe exécutif supplémentaire à la commission, le conseil européen constitue le centre d'impulsion de la construction européenne, en effet, il est en amont de la plupart des grandes décisions européennes.

Constitue des chefs d'Etat et de gouvernement des 28 pays de l'union et du président de la commission régulièrement réunis en sommet, il définit, à l'unanimité dans la plupart des cas, les grandes orientations de l'UE, et il joue également, au plus haut niveau, un rôle de coordination, d'arbitrage ou de déblocage des dossiers difficiles.

Le président du conseil européen, est nommé pour deux ans et demi²⁵. Ses réunions, souvent appelées "sommets de l'UE", sont présidées par le président du Conseil européen. Le cas échéant, le président peut également convoquer des réunions extraordinaires du Conseil européen. Le président du Parlement européen assiste au début de chaque réunion afin de présenter les points de vue de son institution. D'autres personnes, telles que le président de la Banque centrale européenne, peuvent être invitées à participer aux réunions, en fonction des questions inscrites à l'ordre du jour.

Sur le plan exécutif la commission européenne lance le processus législatif en proposant des mesures dans l'ensemble des domaines de compétence de l'union européenne.

Elle propose également chaque année le budget de l'UE et peut, en tant que "gardienne des traités", sanctionner un Etat membre qui ne respecterait pas ces derniers. Elle est composée de 28 membres nommés pour cinq ans à base d'un membre par Etat dont le président.

Les propositions de la commission européenne sont ensuite amendées, approuvées ou rejetées par le parlement européen et le conseil de l'union européenne.

En effet, depuis l'acte unique, le conseil européen ne prend plus directement part aux exécutions des lois votées par le parlement et le conseil de l'UE mais il délègue ces prérogatives à la commission européenne.

Afin de fonctionner efficacement, la commission dispose d'une administration et d'agences spécifiques, qui se reposent également sur les institutions nationales chargées d'appliquer les directives européennes.

Ils ne sont pas élus au suffrage universel les membres de la commission européenne sont choisis par le président de la commission sur la base de leurs compétences et non de leur appartenance

25 LAGASSE (Ch.-E.), Les institutions européennes après le Traité de Lisbonne, Namur, Editions Erasme, 2010.

politique, bien que son président est désigné par le conseil européen et se doit appartenir à la famille politique la plus représentée.

Sur le plan représentatif le parlement européen représentant des citoyens européens, il prend en charge le processus législatif en aval en se prononçant sur les différents projets de loi et de budget que lui soumet la commission européenne.

Il est composé de 751 députés européens siégeant par groupes politiques transnationaux et travaillant en commissions techniques sur l'ensemble des domaines de compétences de l'UE. Il se réunit environ une fois par mois à Strasbourg pour le vote des propositions de lois.

Depuis le traité de Lisbonne, la procédure de codécision s'est imposée pour devenir la procédure législative ordinaire, il est défini à l'article 294 TUE, la procédure législative ordinaire occupe une place centrale dans le processus décisionnel de l'Union. Elle est basée sur le principe de la parité entre le Parlement européen et le Conseil et signifie qu'aucune de ces deux institutions n'est en mesure d'adopter un acte législatif sans le consentement de l'autre.

Dans certains domaines où la procédure législative est dite "spéciale" (accords internationaux, adhésion d'un nouveau membre...), le conseil est dans la pratique le seul législateur tandis que le parlement donne son approbation à une proposition législative ou est simplement consulté sur celle-ci.

Cette augmentation des prérogatives du Parlement devrait logiquement combattre la carence démocratique dont souffrait le processus décisionnel de l'Union.

À son tour le conseil de l'union européenne ou conseil des ministres de l'UE ou conseil partage le pouvoir législatif et budgétaire avec le parlement, il peut modifier, adopter ou rejeter une mesure préalablement amendée par le parlement européen, dans la plupart des cas à la majorité qualifiée, de ce fait il est en aval de la procédure législative ordinaire²⁶. La présidence du conseil de l'UE est assurée tous les six mois par un pays membre.

En ce qui concerne la politique européenne de sécurité commune (PESC) le processus de décision reste en effet largement intergouvernemental, c'est ainsi que le conseil européen est chargé d'identifier les intérêts et objectifs stratégiques de l'union. Pour le parlement européen il est consulté sur les choix fondamentaux.

Egalement, l'UE dispose d'un organe judiciaire : la cour européenne de justice, qui est assistée par un tribunal, ses membres doivent avoir préalablement été juristes ou juges dans leurs pays respectifs, son rôle est non seulement de veiller à la bonne application et au respect des normes européennes mais également de recevoir des plaintes émanant d'un Etat membre de l'UE, de la commission ou de tout citoyen ou association de citoyens²⁷.

2- L'union européennes'efforces'affirmer en tant que structure démocratique.

²⁶ LAGASSE op.cit.

²⁷ Ibid.

Alors que la légitimité et la représentativité dans le contexte européen semble fortement remise en cause surtout depuis le début de la crise économique et financière, et le vote en faveur du « Brexit », le traité de Lisbonne constitutionnel, rappelle que le fonctionnement de l'union est fondé sur le principe de la démocratie représentative. C'est ainsi que les citoyens européens sont représentés au niveau de l'union par le parlement européen, tandis que les Etats membres le sont au conseil européen et au conseil des ministres par leurs gouvernements, dans ce système, le conseil des ministres doit parvenir à concilier les intérêts nationaux, le parlement européen étant un lieu de débat et d'expression de la volonté populaire ce qui nous laisse déduire que l'UE jouit simultanément d'une double légitimité.

Les pouvoirs de ce dernier sont progressivement accrus jusqu'à atteindre le niveau de prérogatives des parlements nationaux. Devenu « un colegislateur à part entière »²⁸, il exerce des compétences en matière budgétaire ainsi qu'un pouvoir de contrôle important sur les activités de l'union européenne. Il peut aussi opérer un contrôle démocratique sur l'activité de la Commission, notamment via la motion de censure en forçant la Commission à démissionner collectivement en cours de mandat ou via les différentes commissions parlementaires²⁹.

Malgré l'importance croissante du rôle du parlement, un paradoxe réside entre la volonté affichée de l'union de renforcer son caractère démocratique et la concrétisation de cette notion « un contraste ne peut manquer de s'observer entre le chemin parcouru dans l'intégration européenne et l'augmentation des pouvoirs du parlement européen d'une part, et le manque de mobilisation des citoyens européens d'autre part »³⁰. Ce contraste peut être remarqué par l'abstention croissante lors des élections européennes « depuis la première élection des députés européens au suffrage universel, il y a trente ans, la participation moyenne dans l'union européenne subit à chaque échéance une inexorable érosion, passant de 63 % en 1979 à 43 % en 2014 »³¹.

D'une autre cote, consciente que le caractère démocratique des institutions est désormais l'unique source de légitimité, l'union s'est lancée dans une politique active visant à renouveler l'approche de ce que peut être une démocratie, notamment en favorisant la participation des citoyens à la prise de décision publique par des moyens plus directs que celui de la désignation des membres du parlement³². C'est ainsi que l'union européenne développe la notion de citoyenneté européenne qui est consacrée par le traité de Maastricht en 1992 (Art. 09 TUE), la création de ce concept met en exergue la volonté de l'union de transcender son caractère international pour se rapprocher du modèle fédératif.

28 F. CHALTIEL, « Le Traité de Lisbonne devant la Cour constitutionnelle allemande : conformité et démocratie européenne, (À propos de la décision du 30 juin 2009) », LPA, n° 146, 23 juillet 2009, p. 4.

29 Articles 226 et 234 du T.F.U.E

30 F. CHALTIEL, « Les élections européennes, ou la naissance d'un nouveau corps politique », LPA, n° 116, 11 juin 2009, p. 6.

31 Ph. CHRIQUI et P. CHRISTIAN, « Une abstention record qui ne discrédite pourtant pas l'Europe » accessible en ligne sur Le Monde.fr : http://www.lemonde.fr/elections-europeennes/article/2009/06/07/une-abstention-record-qui-nediscredite-pourtant-pas-l-europe_1203610_1168667.html.

32 É. DEBAETS, « Protection des droits fondamentaux et participation de l'individu aux décisions publiques », Jurisdoctoria, n° 4, avril 2010, p. 155.

Quoique la citoyenneté européenne ne soit qu'une « citoyenneté de superposition »³³ qui n'a pas vocation à se substituer aux citoyennetés nationales, elle marque un véritable « changement de cap de la construction européenne désormais moins exclusivement économique pour être davantage et résolument politique »³⁴.

Dans ce cadre, l'innovation la plus spectaculaire réside dans l'introduction d'un droit d'initiative citoyenne (art. 11 TUE) qui est un élément de démocratie participative plus directe. Elle permet ainsi à un million de citoyens européens, en provenance d'un quart des Etats membres, d'inviter la Commission européenne à faire une proposition sur un domaine relevant de la compétence de la Commission européenne.

Cette proposition vise à mettre les citoyens au cœur du processus décisionnel, il existait déjà deux instruments de participation citoyenne qui ne doivent cependant pas être confondus avec l'ICE. Ce sont le droit de pétition et le recours au médiateur européen, mais seul l'instrument de l'ICE est un mécanisme de démocratie directe.

Pourque "les décisions sont prises aussi ouvertement et aussi près des citoyens que possible" (art.10 tue), le traité de Lisbonne renforce le principe de subsidiarité³⁵. Cette disposition va dans le sens du renforcement du rôle des parlements nationaux, puisqu'ils sont appelés à intervenir dans le mécanisme législatif européen.

Par conséquent, il ne faut pas nie que le traite de Lisbonne a porte des progrès au niveau de la démocratie participative désormais, les institutions européennes devraient donner aux citoyens et aux associations représentatives la possibilité de faire connaitre et d'échanger publiquement leurs opinions dans tous les domaines d'action de l'union (art. 11 TUE), les institutions devraient ainsi dorénavant entretenir un dialogue ouvert, transparent et régulier avec les associations représentatives et la société civile de telles initiatives sont destinées à assurer la cohérence et la transparence des actions de l'union.

D'une autre part, le processus de désignation du président de la commission a été modifié lors des dernières élections européennes, c'est ainsi que pour la première fois, les citoyens pouvaient, par leur vote, participer indirectement à la désignation du président de la commission européenne, qui n'est que tête de liste du parti vainqueur, en effet, au moment du vote, les électeurs choisissent donc non seulement une liste de députés, mais ils expriment aussi leur préférence pour un candidat à la présidence de la Commission.

Certes, Par ces mesures les institutions européennes semblent décidée de renforcer la légitimité démocratique au niveau de la construction européenne et combler le fossé actuellement profond avec les citoyens européens. Cependant, il faut permettre l'émergence d'une véritable

33 C. WIHTOL DE WENDEN, La citoyenneté européenne, Paris, Presses de Science Po, coll. Bibliothèque du citoyen, 1997, p. 29

34 A. GRUBER, « La citoyenneté européenne : sa fonction dans le fonctionnement des institutions », LPA, n° 135, 8 juillet 2005, pp. 4 et s.

35 Le terme de subsidiarité n'apparaît pas dans les premiers traités et il ne fait qu'une apparition marginale en 1986 dans l'Acte unique européen ; ce n'est que dans les années 1990 que se développe un réel engouement pour cette notion.

représentation politique de l'Union européenne, capable de permettre à l'union de s'affirmer en tant qu'une représentation politique sûre de sa légitimité.

II -REFONDER LA LEGITIMITE DEMOCRATIQUE ET POLITIQUE DE L'UNION EUROPEENNE.

Depuis plusieurs années, la distance entre les institutions communautaires et les citoyens européens semble s'être creusée, ces derniers estiment que leur voix n'est pas prise en compte par l'union européenne, qu'ils jugent éloignée de leurs préoccupations, et peu transparente. Pour renforcer sa légitimité, l'union doit réduire cette fracture démocratique et recréer du lien avec les européens. Certaines initiatives ont été mises en place, mais elles semblent insuffisantes d'autres actions doivent être menées afin de renforcer la légitimité des institutions de l'UE.

Il faut repenser l'Europe à partir de l'exigence de la démocratie, cette dynamique démocratique et institutionnelle inédite doit permettre de dépasser l'instrumentalisation des peurs par les partis politiques populistes, comme cela fut la conduite de la campagne électorale en Grande-Bretagne.

Aujourd'hui, il est important d'effectuer une révolution copernicienne de l'union européenne, et construire un nouveau contenant démocratique et politique à l'union européenne.

Aussi, la montée des nationalismes et la défiance à l'égard du projet européen conduit à reformuler les fondements de la construction européenne.

1 - L'union européenne : Une légitimité démocratique imparfaite.

Même si le caractère démocratique de la structure européenne elle-même reste une question délicate, nombreux sont ceux qui énoncent le fameux « déficit » ou l'insuffisance démocratique européenne. Cette carence démocratique peut s'expliquer au travers du fait que le fonctionnement propre à l'union ne concorde nullement avec la conception traditionnelle de la démocratie apparue dans le cadre d'un Etat-nation³⁶.

Mais, au fur et à mesure du développement de la structure européenne, la question de l'exigence pour l'union européenne de se doter d'une plus grande légitimité démocratique se pose avec de plus en plus d'acuité surtout avec le transfert massif de compétences nationales vers l'union.

Apparemment, le manque de légitimité démocratique semble apparent car seul le parlement est élu directement au niveau européen. Cependant, le parlement européen possède moins de pouvoir que les autres institutions européennes, tandis que la commission européenne est perçue comme un organe technocratique, avec ses membres non élus et ses nombreux pouvoirs. En ce qui concerne sa légitimité, elle a un caractère dérivé ou secondaire, la légitimité étatique et la légitimité démocratique indirecte. Toutefois le conseil européen en procédant à la désignation d'un candidat à la fonction de président doit tenir compte du résultat des élections européennes.

³⁶ 5 C. COUDERT, « Caractère démocratique de l'Union européenne et pouvoir du peuple », Jurisdoctria n°5, 2010, pp 21-40. p. 25. Accessible en ligne http://www.jurisdoctria.net/pdf/numero5/aut5_coudert.pdf.

Aussi, l'absence de partis intégralement européens, contribue à accentuer ce sentiment d'éloignement des institutions de l'UE des citoyens européens. De tels partis obligeraient les députés européens à débattre des enjeux européens, et donc à rendre plus visible la politique européenne. Cependant, les partis européens relèvent plutôt d'un rassemblement de partis nationaux que d'une institution authentique³⁷. On peut aussi avancer que les débats qui se déroulent au sein du parlement européen apparaissent globalement moins intéressants que les débats nationaux ce qui joue en défaveur des eurodéputés et des instances européennes, perçues pour plusieurs des lors comme «éloignées» des citoyens, On y ajoute également l'absence de distinctions claires entre les appartenances politiques de gauche et de la droite.

Dans cette logique les eurodéputés se sentent plus indépendantsvis-à-vis de leurs contraintes nationales afin d'être plus en phase avec les logiques de fonctionnement de l'UE et de ses institutions, parce que l'agenda européen n'est pas souvent conforme à l'ensemble des différentes priorités nationales³⁸. En fait, les électeurs élisent les députés européens parmi des partis nationaux en fonction de questions nationales plutôt qu'européennes.

Quant au processus décisionnaire européen sa légitimité est trop demandée parce qu'il constitue une garantie essentielle, permettant au contenu des décisions adoptées au sein de l'Union par les différents canaux de pouvoirs d'être effectivement dérivé de la volonté populaire.

Ce processus est majoritairement pris par les bureaucrates au sein de la commission et ministres des Etats au détriment des parlements et des citoyens. En effet, la composition intergouvernementale du conseil européen ne lui confère qu'une légitimité démocratique «par ricochet »³⁹.

Même la faisabilité de l'initiative citoyenne européenne mise en place pour combler le "déficit démocratique" reste limitée vu la complexité des conditions fixées par la Commission européenne. D'un autre côté, l'activité des députés européens souffre également d'un manque de visibilité de la part des médias, les européens se sentent très mal informés sur les questions européennes, cela est dû au règne des débats évoquant des problèmes nationaux voire régionaux ou locaux et non un débat proprement européen, de surcroît, la majorité des citoyens européens ne connaît pas bien le fonctionnement de l'UE et de ses institutions vu son caractère complexe et vu aussi la technicité des points soulevés aux agendas.

Ce clivage entre l'UE et les citoyens des pays membres se traduit généralement par une forme de rejet ou de peur envers celui-ci, communément nommé « euroscepticisme », ce dernier constitue pour certaines formations politiques généralement émanant de la droite conservatrice ou radicale, leur image de marque.

2- Options de réforme de l'union européenne.

³⁷ O. COSTA, « Le Parlement européen dans le système décisionnel de l'Union européenne : la puissance au prix de l'illisibilité », Politique européenne, 2009, pp.129-152.

³⁸ ROZENBERG (O.), « L'influence du Parlement Européen et l'indifférence de ses électeurs : une corrélation fallacieuse ? », dans Politique européenne, n. 28, 2009, 7-36 ; SCHMIDT (V.), « L'Union européenne crée-t-elle ou détruit-elle la démocratie ? », in Politique étrangère, n. 3, 2007, p. 517-528.

³⁹ Coudert, op.cit. p 26.

La réalisation de la démocratie à un niveau supranational soulève de graves problèmes conceptuels puisque pour construire des hypothèses théoriques, nous ne possédons que comme exemple unique l'Union européenne. En conséquence, le juriste est dépourvu de la possibilité de comparer le modèle européen à des cas similaires. L'Union n'a en effet aucune autre équivalent⁴⁰. Ce qui nous amène à une situation si singulière.

Pour pallier à ce problème, Pescatore propose un remède en distinguant deux sortes de légitimités, d'une part, une « légitimité purement formelle » et d'autre part, une « légitimité matérielle ». La première légitimité dépend du mode de désignation du pouvoir, lequel n'est légitime que s'il représente le peuple⁴¹. Alors que la seconde légitimité dite « matérielle », repose sur la conviction qu'est légitime le pouvoir qui répond aux attentes et besoins des citoyens européens⁴². La superposition de ces deux légitimités, peut mener à remanier les standards démocratique afin qu'il soit adapté à la spécificité de l'Union⁴³.

C'est ainsi que certains plaident pour faire fonctionner les institutions existantes telles que les traités les organisent. Cependant que les plus progressistes proposent de reformer les institutions sur la base d'un nouveau pacte démocratique et politique à l'UE.

Dans ce cadre plusieurs propositions sont valables ;

Le président de la commission doit être le leader d'une majorité parlementaire et le représentant-désigné à l'avance- du groupe politique ayant obtenu le plus grand nombre de sièges au parlement européen lors des élections européennes, c'est le cas lors d'élection de Jean-Claude Juncker en tant qu'une interprétation de l'Art 17.7 TUE, mais cette interprétation doit être institutionnalisée lors des prochaines échéances.

Or, l'instauration de ce principe ainsi que l'amélioration des modalités de sa mise en œuvre, afin de favoriser son appropriation par les électeurs européens, constituent l'inévitable point de départ de tout agenda visant à politiser le fonctionnement de l'union européenne.

De même, afin de renforcer le rôle de l'exécutif, une option serait de fusionner la présidence du conseil et de la commission, parce que avoir un seul président permettrait de mieux défendre l'exécutif devant le parlement européen, mettre fin à la concurrence entre les deux exécutifs et donner plus de clarté au fonctionnement de l'UE. Cette évolution peut éviterait une rivalité potentiellement préjudiciable à l'efficacité et à la lisibilité de l'action de l'union ; elle permettrait également de créer un poste doté d'une forte double légitimité, à la fois démocratique et intergouvernementale et de parler d'une seule voix⁴⁴.

⁴⁰ M. TELO, *Démocratie et construction européenne*, Bruxelles, éd. De l'Université de Bruxelles, coll. Etudes européennes, 1995, p.5.

⁴¹ P. PESCATORE, "Les exigences de la démocratie et la légitimité de la communauté européenne", CDE, 1974, n°5, p. 506, cité dans: C. CASTOR, *Le principe démocratique dans le droit de l'Union européenne*, Collection droit de l'Union européenne-Thèses, Bruylant, 2011.

⁴² Ibid. p. 508

⁴³ J. GERKRATH, « Les conditions de la démocratie dans l'Union européenne : un point de vue français », R.U.D.H., 2004, p. 366. Accessible en ligne : https://orbi.lu.uni/bitstream/10993/3100/1/RUDH%209-12_04%20S%20363-376.pdf

⁴⁴ T. CHOPIN, L. MACEK, *Réformer l'Union européenne : un impératif politique et démocratique*, Question d'Europe n°463, 19 Février 2018. Accessible en ligne <https://www.robert-schuman.eu/fr/doc/questions-d-europe/qe-463-fr.pdf>

Cette option simplifierait, le cas échéant, le schéma institutionnel européen et la personnifierait davantage.

Le traité de Lisbonne n'écarte pas cette possibilité; il suffirait que le conseil européen décide de nommer la même personne pour les deux fonctions, ce qui permettrait de donner une cohérence plus forte du système et contribuer à conférer un rôle politique majeur au président de la commission, qui serait responsable politiquement devant le parlement européen.

D'un autre part, et pour favoriser des dynamiques politiques européennes certains proposent une synchronisation des cycles électoraux nationaux.

Cette synchronisation va permettre de favoriser une plus grande stabilité politique du conseil, donc une meilleure prévisibilité de l'action de l'union. Egalement si les dates des élections législatives des Etats membres correspondaient approximativement au milieu du mandat du parlement européen, cela introduirait une possibilité de consolidation ou de sanction de la majorité européenne en place, ce qui accentuerait la responsabilité politique⁴⁵.

Une telle réforme favoriserait le renforcement des thèmes européens pendant les campagnes électorales nationales et participe à l'émergence des dynamiques politiques transnationales.

Egalement, la création d'un système d'appui financier des partis politiques européens et surtout des campagnes électorales européennes, pourrait contribuer à promouvoir une véritable dynamique politique européenne, en faisant manifester un espace public politique européen.

Pour ce qu'est de la mise en place l'ICE, qui était préconisé pour donner un nouveau souffle démocratique à l'Europe, jusqu'au la affiche un bilan insatisfaisant, ce qui a poussé la commission européenne à proposer une réforme incluant entre autres ; une traduction des initiatives dans toutes les langues de l'UE, la réduction des données à fournir pour soutenir une initiative et l'abaissement de 18 à 16 ans l'âge requis pour signer l'initiative⁴⁶.

La transparence des décisions européennes peut être améliorée par la publicité de l'ensemble des réunions du conseil des ministres lorsqu'il délibère et vote sur la matière législative de la diffusion des résultats des votes nationaux sur leurs décisions.

Toutes les mesures précitées ne serviront qu'à peu de choses, si elles ne sont pas accompagnées d'un changement radical d'attitude du personnel politique européen qui doit commencer à faire de la politique au vrai sens du terme, en rendant l'espace politique européen visible est plus accessible, dans le même sens les commissaires et les députés européens doivent devenir des acteurs incontournables dans les débats nationaux, en s'imposant dans les débats parlementaires et médiatique, chose qui va ouvrir la voie à la naissance d'une véritable union politique dont la légitimité reposerait sur le fait que l'orientation des politiques publiques et les décisions prises seraient le résultat de choix majoritaires effectués par les citoyens.

⁴⁵ T. CHOPIN, L. MACEK, op, cit.

⁴⁶ Cette proposition, actuellement à l'étude par le parlement européen, fera ensuite l'objet d'un vote.

Conclusion

Les institutions européennes se sont construites au fur et à mesure, dans la culture du compromis, l'architecture actuelle est incomplète, elle doit être plus le reflet des aspirations démocratiques des peuples des Etats-membres.

Nul ne démentira la légitimité de la création même de la communauté européenne de même que les révisions ultérieures concernant ses traités fondateurs. Car, dans chaque Etat membre, ces Traités ont été ratifiés en suivant rigoureusement les procédures démocratiques. En effet, les peuples des Etats membres ont eu l'occasion de trancher par le biais de leurs représentants parlementaires voire via la voie référendaire⁴⁷, or la question de la légitimité démocratique au niveau de l'UE constitue un enjeu d'autant plus cardinal à l'heure actuelle où certains partis politiques eurosceptiques et pro-souverainistes décrivent l'insuffisance de légitimité démocratique de l'Union européenne.

Cette insuffisance démocratique peut s'expliquer au travers du fait que le fonctionnement propre à l'Union ne concorde nullement avec la conception traditionnelle de la démocratie de l'Etat-nation⁴⁸, et se singularise par « l'affrontement entre une majorité et une opposition »⁷⁶⁴⁹. A

⁴⁷ J. GERKRATH, « La critique de la légitimité démocratique de l'Union européenne selon la Cour constitutionnelle fédérale de Karlsruhe », in G. DUPRAT, *L'union européenne : droit, politique, démocratie*, Paris, PUF, 1996, p. 228

⁴⁸ C. COUDERT, *op.cit.*, p. 25

contrario, l'Union européenne fonctionne, en raison de sa coloration multinationale, suivant une méthode consensuelle de prise de décision. Autrement dit, l'Union européenne incarnerait donc plutôt une « démocratie de consensus »⁵⁰. La démocratie européenne se présente en effet comme une démocratie sui generis et hybride basée à la fois sur le vote du Conseil et du Parlement. Conséquemment, il serait erroné d'appliquer stricto sensu au niveau supranational les critères façonnés pour la démocratie appliquée au niveau national⁵¹.

Le présent article invite à poser des pistes de réflexion à propos de l'épineuse problématique que représente la réalisation d'une démocratie au niveau supranational ou régional. En ce sens, l'Union européenne se présente comme un laboratoire et une expérience inédite dans le monde⁵².

Emploi et transition démographique au Maroc

BELAHSEN Mohamed

Doctorant au laboratoire de recherche en
Économie Appliquée, Faculté des Sciences
Juridiques, Économiques et Sociales Salé,
Université Mohammed V
Email : belahsen.mohamed@gmail.com

MOHAMMADI Ahlam

Doctorante au laboratoire de recherche en
Économie Appliquée, Faculté des Sciences
Juridiques, Économiques et Sociales Salé,
Université Mohammed V
Email : ahlamm.mhm@gmail.com

Résumé

Au Maroc, la population en âge d'activité constitue une composante permanente de la problématique de l'emploi dans notre pays. Il s'avère, en effet, que d'ici 2030, la population du Maroc atteindrait 38 millions de personnes. Toutefois, celle des moins de 15 ans continuerait à baisser en proportion (de 27,5% en 2010 à 20,9% en 2030), tout en restant en volume aux alentours de 8 millions (8,8 millions

⁴⁹ J.-P. JACQUE, « Le Traité de Lisbonne : une vue cavalière », R.T.D.E., 2008, p. 439.

⁵⁰ E. BERNARD, « Déficit démocratique et Parlement européen », R.F.D.L., 4/2012, livre 4, p. 417.

⁵¹ M. TELO, op.citp.4.

⁵² E. BALIBAR « Citoyenneté et institutions européennes », Mouvements, 2007/1, n° 49, p. 154

en 2010 et 7,9 millions en 2030). La proportion des personnes âgées de 60 ans et plus devrait, quant à elle, augmenter de 8,3% à 15,4% durant cette période, passant de 2,6 à 5,8 millions de personnes.

Dans ce cadre, l'objectif de cet article est d'analyser dans quelles mesures la transition démographique du Maroc serait susceptible d'engendrer un phénomène du vieillissement, qui constituerait une dimension essentielle de l'évolution du marché de l'emploi au niveau du pays.

Mots clés : Emploi, transition démographique, chômage, emploi de qualité.

Abstrat

In Morocco, the working-age population is a permanent component of the employment problem in our country. It turns out that by 2030, the population of Morocco would reach 38 million people. However, those under 15 would continue to fall in proportion (from 27.5% in 2010 to 20.9% in 2030), while remaining in volume around 8 million (8.8 million in 2010 and 7, 9 million in 2030). The proportion of people aged 60 and over, meanwhile, should increase from 8.3% to 15.4% during this period, from 2.6 to 5.8 million people.

In this context, the aim of this article is to analyze to what extent Morocco's demographic transition is likely to generate a phenomenon of aging, which would constitute an essential dimension of the evolution of the labor market at the level of country.

Keywords : Employment, demographic transition, unemployment, quality employment

1. Introduction

L'emploi est un facteur déterminant dans l'amélioration des conditions de vie de la population. Il est aussi considéré comme étant le révélateur le plus approprié pour évaluer le niveau de cohésion sociale dans un pays⁵³.

Au Maroc, le marché de l'emploi est caractérisé par un excès d'offre de travail, c'est – à – dire un surplus de demandeurs d'emplois par rapport aux ceux qui sont disponibles. Cet écart a été partiellement compensé plus particulièrement par un fort courant migratoire vers l'extérieur, essentiellement au cours des trente glorieuses qui ont marqué la reconstruction européenne. Cependant, depuis une quinzaine d'années, l'émigration ne joue que très partiellement son rôle de soupape⁵⁴. Un chômage préoccupant a ainsi eu lieu, constituant par la sorte l'un des défis majeurs à relever par le pays. En effet, un pourcentage ascendant ne cesse de se référer aux personnes qui sont en quête d'emploi. Toutefois, le pays se dote encore de systèmes économiques jugés insuffisants à la création de nouvelles opportunités et l'absorption des suppléments annuels de main d'œuvre.

Par ailleurs, le marché du travail au Maroc est caractérisé par un décalage structurel croissant entre d'une part, les besoins de l'économie par niveaux de formation et types de métiers et d'autre part, les diplômés universitaires. De ce fait, le pays fait face à un taux de chômage des diplômés universitaires à deux chiffres. À titre illustratif les plus instruits ont également plus de difficultés à trouver un emploi. En 2010, le chômage frappait 49% des demandeurs d'emploi de niveau « moyen ».

Dans ce cadre, le présent article vise à :

- Présenter le contexte démographique du Maroc, les caractéristiques de l'emploi au niveau du pays aussi bien que celles se référant à la population en situation de chômage.
- Aborder les particularités propres à l'offre et à la demande, ainsi que les différents dysfonctionnements existants.
- Évaluer des stratégies mises en œuvre, exposer les principaux enseignements et procéder à la proposition de recommandations, en vue de la mise en œuvre de mesures permettant une reprise de l'activité économique génératrice d'emplois et de revenus.

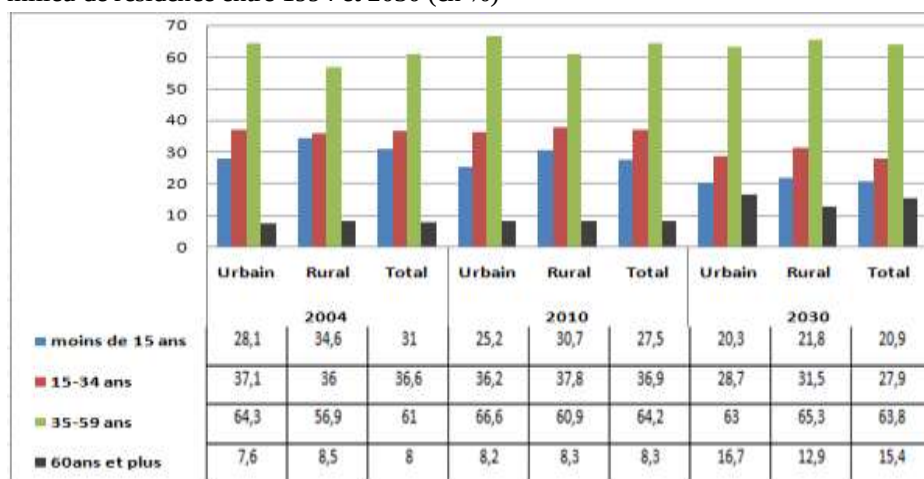
⁵³ Crivelli E, Furceri D, Ttoujas-Bernate J, 2012. «Can policies Affect Employment Intensity of Growth? A Cross-Country Analysis», Document de travail 12/218, FMI

⁵⁴ DARES, 2003, « Les politiques de l'emploi et du marché du travail », Collection Repères n° 373, La Découverte.

2. Transition démographique

L'analyse de l'évolution de la population⁵⁵, durant la dernière période intercensitaire 1994/2004, fait ressortir la caractère rapide qui caractérise la transition démographique du Maroc. En effet, elle est marquée par la baisse continue du taux d'accroissement de la population qui est passé de 2,06% à 1,4%, la baisse de la part des enfants de moins de 15 ans, l'accroissement non négligeable du pourcentage de la tranche d'âge 35/59 ans et des personnes âgées de 60 ans et plus.

Graphique 1 : Évolution de la structure de la population par grand groupe d'âge et par milieu de résidence entre 1994 et 2030 (en %)



Source : élaboration propre à partir des données de HCP

Dans ce cadre, la proportion de la population de moins de 15 ans est passée de 37% en 1994 à 27,5% en 2010, pour atteindre 20,9% en 2030. Cette baisse s'est faite au profit des personnes âgées (60 ans et plus) dont la part est passée, quant à elle au cours de la même période, de 8,0% à 8,3 % et 15,4%.⁵⁶

Quant à la population en âge d'activité (35-59 ans), le rythme de son évolution est supérieur à la moyenne nationale. De plus, on note un doublement de son effectif de 10,5 en 1982 à 20,4 millions en 2010, entraînant ainsi son accroissement annuel moyen de 354 mille personnes. Globalement, la population potentiellement active est en majorité urbaine (60%), jeune (45,2%), avec une légère prédominance féminine (51%).

La population en âge d'activité de 35-59 ans est appelée à s'accroître de 190 mille personnes par an d'ici 2030, passant de 20,4 millions en 2010 à 21,7 millions en 2015, à

⁵⁵ Rapport National sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement 2009. HCP

⁵⁶ Arrow K.J., Cherny H.B., Minhas B.S., Solow R.S., 1961, "Capital-Labor substitution and Economic efficiency", The Review of Economics and Statistics, 43(2), 225-250

22,7 millions en 2020 pour atteindre 24,2 millions à l'horizon 2030. Son poids atteindrait son maximum historique vers 2018 avec 65%, avant de baisser légèrement à 64% estimé pour 2030.

Cette évolution aura des répercussions importantes sur les différents secteurs de l'économie nationale, en induisant une forte pression sur le marché du travail que seule une croissance forte et soutenue pourra contenir. C'est l'un des principaux défis du pays pour les prochaines années, au regard de l'impact de l'emploi sur les conditions de vie de la population.

3. Caractéristiques de l'emploi au Maroc

L'offre de travail a fortement progressé au cours de la dernière décennie. En effet l'effectif de la population active âgée de 15 ans et plus est passé de 10,3 millions en 1999 pour atteindre plus de 11.4 millions en 2010, ce qui représente 36% de la population totale du pays.

L'examen de l'évolution du taux d'activité (15 ans et plus) montre une baisse continue entre 1999 et 2010 puisqu'il est passé de 54,5% à 49,6%. Par milieu de résidence, l'écart entre les villes et les campagnes, en 2010, est de 14,8 points, soit respectivement 43,6% et 58,4%, contre respectivement 48,1% et 63,1% en 1999.

Par sexe, la participation des femmes à l'activité économique demeure encore faible, soit 25,9% en 2010 contre 74,7% pour les hommes. Entre 1999 et 2010, l'activité des femmes a connu une certaine instabilité marquée par des oscillations des taux d'activité, contrairement aux hommes dont le taux n'a pas cessé de baisser depuis 1999.

Par groupe d'âge, on relève que la baisse du taux d'activité a concerné, principalement, la tranche d'âge 15-24 ans, dont la valeur est passé de 48,2% à 36,2% entre 1999 et 2010 contre 64,8% à 61,8% pour la tranche d'âge 25-34 ans, 64,2% à 61,6% pour les 35-44 ans et 45,8% à 45,4% pour les 45 ans et plus.

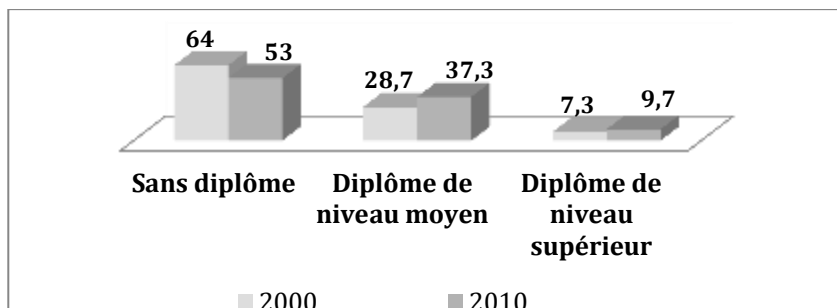
Selon le diplôme, la baisse du taux d'activité a concerné plus les actifs de niveau supérieur dont le taux est passé de 72% à 65,1% entre 1999 et 2010 contre 53,8% et 49,9% pour les sans diplômes et 50,9% à 44% pour les diplômés de niveau moyen.

La structure de la population active jeune selon le diplôme fait ressortir la prédominance des sans diplômes qui représentent 53% de l'effectif total, contre 37,3% pour ceux ayant un diplôme de niveau moyen et 9,7% pour ceux ayant un diplôme de niveau supérieur. Cette répartition s'est améliorée par rapport à l'année 2000, où ces proportions étaient évaluées, respectivement à 64%, 28,7% et 7,3%.

L'accès aux diplômes est plus faible parmi les ruraux et les femmes :

- 28,3% parmi les ruraux contre 67,3% pour les citadins ;
- 41,4% pour les femmes contre 49,0% pour les jeunes de sexe masculin.

Graphique 2 : Évolution de la structure de la population active jeune
Selon le diplôme



Source : Élaboration propre à partir des données HCP

Par région, huit disposent d'un taux d'activité supérieur à la moyenne nationale. Il s'agit de Souss Massa Draa (50,6%), Gharb Chrarda Bni Hssen (59,1%), Chaouia Ourdigha (58,6%), Marrakech Tensift Al houaz (54,4%), Doukkala Abda (59,6%), Tadla Azilal (50,6%) et Taza Al Hoceima Taounate (52,1%).

Au niveau de la demande de travail⁵⁷, la population active occupée s'est établie à 10,4 millions en 2010 contre 8,8 millions en 1999, soit un accroissement de 17,6%. La proportion des femmes dans l'emploi total a progressé d'une façon continue au cours des vingt dernières années, en gagnant 6,6 points (28 % en 2004 contre 21,5% en 1982), mais a baissé pour atteindre 26,7% en 2010. L'emploi total se répartit actuellement à raison de 49,1% en milieu urbain et 50,9% en milieu rural, contre 46,4% et 53,6% respectivement en 1999.

La répartition de l'emploi par groupes d'âge reflète le caractère dominant de la jeunesse de la population active occupée : 69,4% des actifs occupés en 2010 ont moins de 45 ans et 46,1% appartiennent à la tranche d'âge 15-34 ans. Cette tranche fait également partie de la population en chômage, dont 93,3% sont âgés de moins de 45 ans et 60% ont moins de 35 ans.

La structure de l'emploi au niveau national fait ressortir trois catégories socio professionnelles dominantes dans la population active occupée à savoir : les salariés (44,2 % en 2010 contre 38,8% en 1999), les aides familiales et les apprentis (23,3% en 2010 contre 32,9% en 1999), aussi bien que les indépendants (27,7% en 2010 contre 24,4% en 1999).

En milieu rural, cette structure est dominée par les aides familiales dont la proportion dans l'emploi total atteint 41,2 % contre 24% seulement pour les salariés et 52% et 17,9% respectivement en 1999.

Au cours de la dernière décennie, l'analyse de l'emploi montre que les bénéficiaires des nouvelles créations sont surtout des hommes (75%) et des adultes de 40-59 ans (71,8%). Ces créations sont concentrées dans les secteurs des services et du BTP, avec des parts

⁵⁷ Rapport d'activités 2009. Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle

respectives de 53,8% et 30,8%. Par région, le grand Casablanca englobe 18% des créations d'emploi avec une contribution de 21,3% dans le PIB national.

Cependant, la qualité des emplois créés par l'économie marocaine reste précaire pour une proportion importante de la population active occupée. Près de 2 salariés sur 3 travaillent sans contrat, notamment dans les secteurs de l'agriculture et du BTP où cette proportion dépasse 90%. L'emploi non rémunéré, malgré son recul, représente encore 23% de l'emploi au niveau national et 42% en milieu rural. Par ailleurs, moins de 20% de la population active occupée (32,0% en milieu urbain et 4,5% en milieu rural) bénéficient d'une couverture médicale, contre une proportion de 13,1% en 2000. En outre, les emplois instables (saisonniers ou occasionnels), qui représentent moins de 10% dans le volume global de l'emploi, sont devenus prépondérants dans les nouvelles créations des trois dernières années. Près de 3 nouveaux emplois sur 4 créés entre 2008 et 2010 sont des emplois saisonniers ou occasionnels.

Par ailleurs, il faut signaler que les emplois occupés par les jeunes, en 2010, sont précaires :

- Plus de 40,2% exercent des emplois non rémunérés principalement comme aide familiale. Cette proportion est de 60,3% en milieu rural.
- Seuls 9,6% bénéficient d'une couverture médicale (contre 18,0% pour l'ensemble des actifs occupés).
- Plus de 8 jeunes salariés sur 10 (presque un sur deux pour les diplômés de niveau supérieur) travaillent sans contrat.
- Le taux de sous-emploi atteint 17,3% contre 11,6% pour l'ensemble de la population active occupée âgée de 15 ans et plus.

4. Caractéristiques de la population en chômage

Le chômage a connu une baisse continue au cours de cette dernière décennie. Par milieu de résidence, il est passé de :

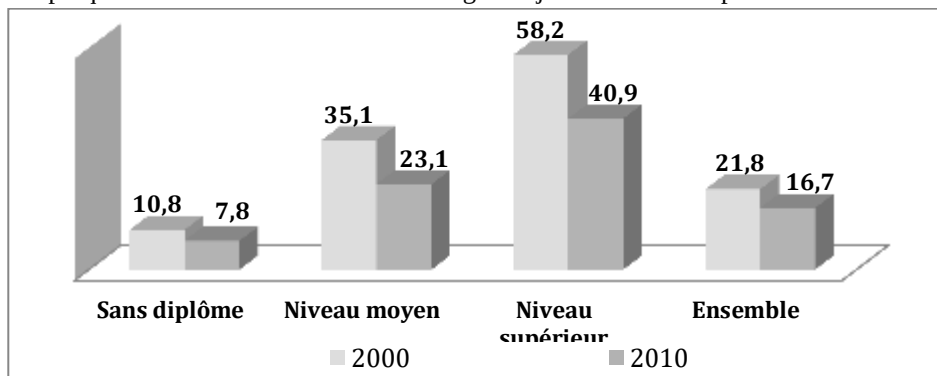
- 13,4% à 9,1% au niveau national ;
- 21,4% à 13,7% en milieu urbain ;
- 5% à 3,9% en milieu rural où prédomine plutôt le sous-emploi dont le taux atteint, en 2010, 13,2% contre 10% en zones urbaines.

En 2010, le taux de chômage des jeunes est supérieur de plus de 7 points par rapport à la moyenne nationale, soit respectivement 16,7% et 9,1%. Le milieu urbain est plus affecté par le chômage des jeunes dont le taux est quatre fois supérieur au monde rural (27,0% contre 7,3%). De même, les femmes disposent d'un taux légèrement supérieur à celui des hommes : 17,2% contre 16,6%. Cet écart de niveau par milieu de résidence se matérialise par la concentration de 77,2% des jeunes chômeurs en milieu urbain.

Cependant, entre 2000 et 2010, la baisse du chômage a été plus importante parmi les jeunes comparativement à la moyenne nationale, soit respectivement 5 points (de 21,8% à 16,7%) et 4,3 points (de 13,4% à 9,1%). Mais cette baisse n'a pas bénéficié à tous les niveaux de formation de ces jeunes. Il est passé entre 2000 et 2010 :

- De 58,2% à 40,9% pour les diplômés de niveau supérieur ;
- De 35,1% à 23,1% pour les diplômés de niveau moyen ;
- De 10,8% à 7,8% pour les non diplômés.

Graphique 3 : Évolution du taux de chômage des jeunes selon le diplôme



Source : Élaboration propre à partir des données HCP

Selon le type de diplôme, ceux qui enregistrent les taux de chômage les plus élevés sont notamment:

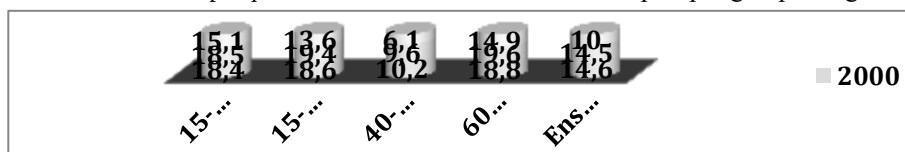
- Les diplômes supérieurs délivrés par les facultés (72,2% en 2000 à 49,3% en 2010) ;
- Les diplômes de la formation professionnelle ;
- Diplôme de techniciens (48,2% en 2000 à 40,7% en 2010) ;
- Diplôme de qualification (50,7% à 34,9%) ;
- Diplôme de spécialisation (48,8% à 38,7%).

Par ailleurs, Le chômage des jeunes est un chômage de longue durée et de première insertion.

- 65,8% des jeunes chômeurs le sont depuis plus d'un an (51,5% parmi les sans diplôme, 68,6% parmi ceux ayant un diplôme de niveau moyen et 74,4% parmi ceux ayant un diplôme de niveau supérieur).
- Près de 6 jeunes chômeurs sur 10 en zones urbaines et 53,5% en zones rurales, soit 61% dans l'ensemble, n'ont jamais travaillé.

Quant au sous-emploi, il affecte relativement plus les jeunes de 15-24 ans comparativement à la moyenne nationale, soit respectivement 15,1% et 10%. Ce taux atteint en 2009 pour la tranche d'âge 15-29 ans, 13,6% contre seulement 6,1% pour les 40-59 ans.

Graphique 4 : Évolution du taux de sous-emploi par groupe d'âge



Source : Élaboration propre à partir des données HCP

La prévalence du chômage varie largement selon les régions, les taux les plus faibles sont enregistrés au niveau des régions de Marrakech-Tensift-Al haouz (5,8% contre 8,9% en 2000), Taza-Al hoceima-Taounate et Fès-Boulmane (6,1% contre 8,3% en 2000) et Tadla-Azilal (6,2% contre 9,6% en 2000). Les régions les plus touchées sont l'Oriental (18,0% contre 19,6%), Rabat-Salé-Zemmour-Zaer (12,2% contre 20,6%) et les trois régions du sud (11,4% contre 25,1%).

5. Principaux déterminants du marché de l'emploi⁵⁸

L'examen de la situation de l'emploi au Maroc fait ressortir l'évolution différenciée du niveau du chômage par région et par tranche d'âge. La catégorie qui souffre le plus du chômage est en premier lieu celle des primo-demandeurs d'emploi qui, en 2010, représentaient 50% du volume du chômage.

Deux dimensions importantes influent sur l'emploi au Maroc. La première est liée à la transition démographique que connaît le pays et matérialisée par l'accroissement de la population en âge d'activité (2,4% contre 1,6% pour l'ensemble de la population)⁵⁹, le doublement de son effectif de 10,5 en 1982 à 20,4 millions en 2010 et son accroissement annuel moyen de 354 mille personnes.

La deuxième dimension est d'ordre économique où le bilan de la politique menée montre que la grande part de l'emploi créé reste en faveur de l'emploi non-qualifié. En fait, certes la part des non diplômés dans l'emploi total a enregistré une baisse durant la période 1999-2010, en se situant à 65,5% au lieu de 74%, mais elle demeure encore excessive (2 sur 3 des emplois occupés sont sans diplôme). Plus encore, le taux de chômage des non diplômés est de 4,5% en 2010, alors qu'il est de 16% pour les diplômés moyens et de 18,1% pour les diplômés supérieurs.

⁵⁸ Bensaid M, Ibouk A, Khellaf A, Nihou A, 2011, "évolution des emplois générés dans le cadre du document de stratégie de croissance et de réduction de la Pauvreté au Gabon », Employment Working Papers n° 80,BIT.

⁵⁹ Les indicateurs Sociaux (2006,2007), Direction de la Statistique, HCP

La prédominance de l'emploi de faible qualification est le reflet direct de la structure de l'économie nationale et de la nature de son contenu sectoriel en emploi et, par ailleurs, du modèle de croissance sur lequel elle s'est basée. En fait, les secteurs qui ont porté la croissance durant la décennie 2000, ont de faibles multiplicateurs d'emploi. Il s'agit de l'agriculture qui a réalisé un taux de croissance de 5,8% par an, mais qui présente un multiplicateur de 1,2, du Bâtiment et travaux publics avec une croissance de 7,2% par an et un multiplicateur de 1,12 et des services avec une croissance de 5% et un multiplicateur de 1,3. Autrement dit, la relance de ces secteurs suite à un dynamisme de la demande finale se traduit par un faible effet d'entraînement sur la création de l'emploi indirect.

En outre, ces secteurs même s'ils sont intensifs en emploi direct, restent créateurs d'un emploi précaire et de faible qualification. Plus encore, l'emploi indirect qu'ils génèrent reste également de faible qualification. En moyenne, 65% de l'emploi direct et indirect créé par ces secteurs est sans qualification et 30% sont des aides familiales.

Par ailleurs, le secteur des industries de transformations, qui a le multiplicateur d'emploi le plus élevé, de l'ordre de 2 et le plus grand potentiel d'utilisation d'une main d'œuvre qualifiée, a vu sa part dans la valeur ajoutée totale régressée, passant de 18% en 2000 à 14% en 2010. Dans ce compartiment, les branches qui ont les plus forts multiplicateurs sont : l'industrie alimentaire (5,87), l'industrie des métaux (2,99), l'industrie chimique (2,87) et l'industrie automobile (2,16).

Le prolongement de ce modèle de croissance poserait des problèmes de soutenabilité en matière de financement interne et externe et en matière de soutenabilité sociale. En matière de financement, l'écart entre l'épargne intérieure et l'investissement risque de se creuser davantage si les comportements de consommation et d'épargne continueraient dans leurs tendances antérieures, induisant ainsi un recours excessif aux emprunts extérieurs. De l'autre côté, le prolongement de la structure de l'emploi en termes de qualification, freinerait la dynamique du marché du travail, susceptible de contribuer à une meilleure redistribution des fruits de la croissance accumulée parmi les différentes classes sociales et partant à une baisse importante des inégalités.

De manière générale, la défaillance de la structure du tissu productif et du modèle de croissance économique, traduite par la faible création d'emploi de qualité, s'explique par ailleurs, par le manque d'efficience de la gouvernance.

6. Politique d'emploi

Le Maroc a adopté au début du troisième millénaire une stratégie de promotion de l'emploi. Celle-ci repose sur une double dimension, l'une économique par le lancement de grands chantiers structurants et une autre de promotion de l'emploi à travers l'ANAPEC. Cette stratégie a commencé à donner ses fruits matérialisés par la baisse continue du chômage dont le taux est passé de 13,6% à 9,6% entre 1999 et 2008. Cependant, la crise financière et économique, qui a entraîné l'extension progressive du ralentissement économique à l'ensemble des secteurs d'activité, risque d'accentuer les difficultés sur le marché de l'emploi par la précarisation en milieu urbain et la pauvreté en milieu rural.

En effet, la politique de promotion de l'emploi menée par l'Agence Nationale de Promotion de l'Emploi et des Compétences (ANAPEC)⁶⁰ se décline en 4 axes fondamentaux :

- La « Promotion de l'Emploi Salarié » qui a pour objectif d'insérer les diplômés primo demandeurs d'emploi, affectés par le chômage de longue durée.
- L'« Appui à la Création d'Entreprises », en soutenant financièrement les porteurs de projets dont le montant de l'investissement ne dépasse pas 250.000 DH, pour une première installation à travers un dispositif global (Assistance pré et post création d'entreprise : Prise en charge par l'ANAPEC des frais d'accompagnement à hauteur de 10.000 DH par porteur de projet et Facilitation de l'accès au crédit bancaire) ;
- L'« Amélioration de l'Adéquation entre Formation et Emploi », en mettant l'accent sur l'adaptation de la formation aux besoins du marché de l'emploi en général et des entreprises en particulier ;
- Une « Meilleure gouvernance du marché du travail » : par le développement des structures et des outils de régulation du marché de travail, à travers un contrat progrès État/ANAPEC.

Trois programmes ont été lancés par l'ANAPEC, dans sa mission d'intermédiation : IDMAJ, TAAHIL et MOUKAWALATI. Le premier vise à insérer dans le marché de l'emploi les primo- demandeurs, le deuxième fournit une formation qualifiante et le troisième appuie la promotion de l'auto-emploi⁶¹.

Les résultats obtenus par les trois programmes répondent aux objectifs escomptés, excepté le programme MOUKAWALATI dont les réalisations demeurent en deçà des attentes.

Si l'ANAPEC, en tant que structure d'intermédiation, a pu répondre en partie aux attentes du marché de l'emploi, avec son positionnement sur les secteurs stratégiques (Offshoring...), les grands projets d'investissement (Renault, Morocco Mall....) et les chantiers nationaux (INDH) et le renforcement de la proximité (77 agences locales modernes et conformes aux standards internationaux, 300 guichets pour l'accompagnement

⁶⁰ Bilan des réalisations 2010, projet plan d'action 2011. Agence de développement social.

⁶¹ Étude de suivi de l'insertion des lauréats de la promotion 2008. Ministère de l'Emploi et de la Formation professionnelle

des porteurs de projets d'auto-emploi), ses services sont orientés principalement vers les jeunes diplômés et ses activités se concentrent sur l'axe Grand Casablanca-Rabat Salé Zemmour Zaer et Tanger-Tetouan qui regroupent 50% des insertions du plan de développement.

Ainsi plusieurs grands chantiers structurants viennent d'être lancés ou sont en cours de réalisation. Il s'agit principalement de : Tanger Med, Station Bouregreg, le schéma autoroutier et routier, l'habitat social, les infrastructures aéroportuaires et ferroviaires, les télécommunications et les stratégies sectorielles (Pacte de l'émergence industrielle du Maroc 2015, plan Maroc vert 2015, plan Rawaj 2020, vision 2010 du tourisme (dont plan Azur), stratégie Maroc Numéric 2013, vision stratégique 2015). L'échéancier d'achèvement de ces chantiers risque d'être affecté en termes de rythme d'avancement, ce qui aura des effets négatifs sur l'emploi, surtout que les chantiers programmés prévoient la création de plus d'un million d'emplois.

7. Conclusion

Malgré les efforts déployés en matière de politique de promotion de l'emploi, le Maroc reste confronté à un déséquilibre du marché de travail qui reste caractérisé par la persistance d'un taux de chômage élevé et de longue durée. Ceci est dû à plusieurs facteurs exogènes et endogènes dont:

- L'ouverture des marchés et le développement technologique touchant les outils de production, en l'absence d'une mise à niveau de l'économie qui, ont eu un effet négatif sur la création d'emploi ;
- La croissance démographique qui a contribué à une forte augmentation de la classe d'âge 15-44 ans, entraînant ainsi une forte pression sur le marché de l'emploi ;
- L'exode rural, dû en partie à la sécheresse et à l'attrait de la ville, vu le développement limité du milieu rural, qui a contribué également à l'augmentation du nombre de demandeurs d'emplois ;
- Le développement du système éducatif et la pression des sortants sur le marché de l'emploi, avec les distorsions dues à l'inadéquation de certaines filières avec les besoins de l'économie nationale ;
- La faible capacité de l'économie à créer de l'emploi.

A cet égard, les mesures et programmes mis en œuvre par les pouvoirs publics, pour la promotion de l'emploi, n'auront l'effet escompté que par un engagement effectif de tous les partenaires économiques et sociaux, avec pour support un système d'éducation et de formation qui dispense un enseignement de qualité, apte à injecter dans le marché de l'emploi des profils adaptés aux besoins de l'économie nationale

L'économie nationale possède d'énormes potentialités de croissance à moyen terme et de création d'emploi de qualité sous condition d'améliorer sa productivité et d'exploiter les opportunités offertes par les projets structurant d'infrastructures.

Se sacrifier pour autrui dans l'administration publique au Maroc

La motivation à l'égard du service public dans un contexte pro-clientéliste

Jamal Eddine Lahmer,

Professeur à la faculté de droit, Université du *Bahreïn*.

Introduction :

A l'instar du droit français dont il est incontestablement l'héritier, le droit administratif marocain accorde une place incontournable à la notion de l'intérêt général. Une grande partie de l'activité administrative est érigée au rang du service public⁶², entendu à la fois dans le sens organique et matériel du terme. La gestion de la fonction publique sous le rapport des ressources humaines, devrait s'inscrire par conséquent dans une logique du désintéressement⁶², c'est-à-dire dans l'accomplissement d'un bien commun désintéressé à la fois vis-à-vis de la personne du fonctionnaire et de ses proches.

La motivation à l'égard du service public, cette vocation à servir volontiers les tiers, se révèle au titre d'un substrat culturel de taille au principe de la satisfaction des idéaux juridiques et philosophiques inscrits dans le respect de la dignité humaine et de la justice pour autrui⁶³. La défaillance ou la simple faiblesse de cette disposition au dévouement professionnel *sine qua non* au service public, est susceptible de désarçonner et l'intérêt général et les liens sociopolitiques.

Dans le contexte des bureaucraties administratives, le concept s'affirme comme le pendant négatif des motivations de l'intérêt personnel. Il s'ensuit qu'il s'inscrit en faux contre la théorie du choix rationnel attribuant à la raison instrumentale de l'acteur, la fonction de variable explicative de ses conduites et de ses stratégies ultérieures. Ce type de vocation altruiste emprunte davantage aux paramètres de la rationalité axiologique⁶⁴, au fondement de la définition de l'ethos professionnel bienveillant.

La vocation du service public est constituée d'un ensemble de valeurs, de convictions, d'attitudes et de conduites disposant le personnel administratif à se mettre au service des usagers, sur la base de considérations humanistes. Ce qui revient à exclure de l'orbite définitoire adopté, les pratiques d'extinction professionnelle en faveur des attachements primaires, formant ce que Putnam appelle le capital social étroit⁶⁵. Les registres des appartenances affectives et relationnelles sont ainsi déjoués dans la construction conceptuelle de la motivation à l'égard du service public.

* La conception du service public avancée dans le cadre de cette recherche s'étend au-delà de l'acception juridique pour épouser le sens de servir les autres quelque soient leurs appartenances et leurs identités.

⁶² Frederickson, G., *The spirit of public administration*, San Francisco, CA: Jossey-Bass, 1997.

⁶³ Forcé, M & Parodi, M., *Une théorie empirique de la justice sociale*, Hermann Editeurs, Paris, 2010.

⁶⁴ Boudon, R., *Le juste et le vrai, études sur l'objectivité des valeurs et de la connaissance*, Paris, Fayard, 1995.

⁶⁵ Putnam, R & Goss, K.A., « Introduction », in : Putnam, R (ed), *Democracies in Flux. The Evolution of Social Capital in Contemporary Society*, Oxford, Oxford University Press. 2002, pp. 1–19.

L'intégration des valeurs à la définition de ce construit répond à l'exigence de rapporter les aspects visibles de la culture comme pelure de l'oignon, à la programmation mentale profonde, constitutive de la base culturelle de la personnalité. Le caractère relativement stable des valeurs⁶⁶, évite au chercheur des conclusions hâtives lorsqu'ils explorent les secteurs fluctuants (non stables) de la psychologie individuelle ou collective, comme les attitudes, les conduites, etc.

L'objectif de cet article s'organise profondément sur l'objectivation de la vocation au service public au sein de la fonction publique au Maroc, c'est-à-dire dans un secteur historiquement dominé par les logiques du néo-patrimonialisme* et les enjeux politiques et sociaux de la relation patron-client. Ce travail repose sur une hypothèse principale selon laquelle les valeurs profondes encouragées depuis la constitution sédimentée de l'Etat marocain, n'auraient pas manqué de façonner les attentes et les perceptions des usagers à l'égard d'un champ d'activité professionnel, appréhendé dans la conscience du Marocain moyen, comme source non seulement de sécurité, mais également d'influence sociale et lignagère. Ce syndrome de patronage-clientéliste, dans lequel était subsumée la fonction publique, a servi de creuset à la formation d'une culture bureaucratique antinomique aux valeurs d'égalitarisme. Toutefois, les fonctionnaires endossant davantage les valeurs postmodernes, affichent une orientation tendancielle à s'inscrire dans un nouveau spectre culturel marqué d'humanisme, celui de la motivation à l'égard du service public.

Après un aperçu historique sur les dimensions formatives du concept de motivation à l'égard du service public et son passage aux comparaisons internationales (I), une analyse para-juridiques des valeurs qui ont dominé la fonction publique marocaine, comme arène de conflit et de dispute sur le pouvoir bureaucratique et la distribution des emplois publics, est envisagée à partir des écrits de l'anthropologie et de la sociologie politique (II), avant de se pencher sur les données de *World Value Survey* (N=150) afin d'y répertorier le poids des valeurs d'universalisme et d'humanisme chez le fonctionnaire du secteur public et ses orientations morales et culturelles (III).

I. Les Dimensions de la motivation à l'égard du service public :

Les études sur la motivation à l'égard du service public s'attachent indirectement à la longue tradition de recherche qui a abordé les motivations à la base de l'orientation au travail dans la sphère des entreprises. Avec l'essor du *New Public management*, l'étude des forces motivationnelles des agents de l'Etat a été étendue aux administrations publiques⁶⁷. Toutefois, ce voyage des concepts d'un secteur à l'autre ne s'effectue pas, comme l'affirme Karl Marx, sans dommages. Des entreprises de revue, de contextualisation et d'adaptation ont affecté la notion de motivation, quitte à

⁶⁶ Hofstede, G., *Cultures and Organisations: Software of the Mind*, New York, McGraw-Hill, 1991.

* Le néo-patrimonialisme renvoie dans la littérature de science politique au mode de domination politique caractéristique d'un certain nombre de pays arabe. Il englobe entre autres la faiblesse de l'institutionnalisation et la centralité politiques des relations personnelles.

⁶⁷ Vandenabeele, W., "Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: An Institutional Approach", *Public Management Review*, 9 (4), 2007, 545-56.

en inventer des aspects nouveaux pour saisir les dimensions sacrificielle et altruiste caractéristiques de la culture juridique du service public. James Perry se veut, sinon le premier inspirateur, du moins l'orfèvre le plus influent qui a donné corps, dans ces entreprises de définition conceptuelle et d'opérationnalisation métrique, à la notion de motivation à l'égard du service public⁶⁸. Un concept qui sera amplement pris en charge par les chercheurs dans le domaine de la gestion publique aux Etats unis, en Europe et en Asie⁶⁹.

Les recherches abordant la problématique de la motivation dans les administrations publiques sont allées galopant comme l'illustre la courbe croissante dans le graphique ci-dessous, construit dans la base de *Ngram Viewer*⁷⁰.

Graphique1. Evolution des recherches sur la motivation à l'égard du service public

⁶⁸ Perry, J. L., & Wise. L. R., "The Motivational Bases of Public Service". *Public Administration Review*, 50 (3), 1990, pp. 367-73.

Perry, J. L. "Measuring Public Service Motivation: An Assessment of Construct Reliability and Validity". *Journal of Public Administration Research and Theory* 6(1), 1996, pp. 5-22.

Perry, J. L., "Antecedents of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 7(2), 1997, pp. 181-97.

Perry, J. L., "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation". *Journal of Public Administration Research and Theory* 10(2), 2000, pp. 471-88.

Perry, J. L., Brudney, J.L., Coursey, D & Littlepage. L., "What Drives Morally Committed Citizens? A Study of the Antecedents of Public Service Motivation". *Public Administration Review* 68(3), 2008, pp. 445-58.

Perry, J. L., Hondeghem, A & Wise. L. R., "Revisiting the Motivational Bases of Public Service: Twenty Years of Research and an Agenda for the Future", *Public Administration Review* 79(5), 2010, pp. 681-90.

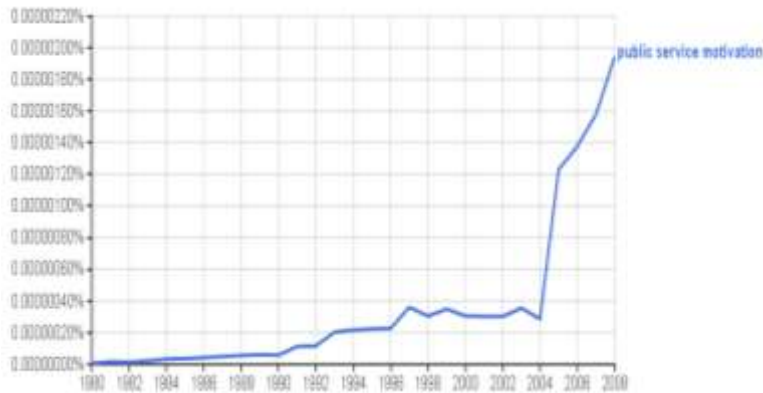
⁶⁹ Voir dans ce cadre :

Ritz, A., Brewer, G. A., Neumann, O., « *Public service motivation: A systematic literature review and outlook* », *Public Administration Review*, 76(3), 2016, pp. 414-426.

Voir également:

M. Hatmaker, Deneen, M. H. & Smith, A, Sanjay, P & Sushmita. S, "Coauthorship Networks in Public Service Motivation Scholarship: Implications for the Evolution of a Field", *Review of Public Personnel Administration*. 37, 2017.. 10.1177/0734371X17701545

⁷⁰ Voir le site : https://books.google.com/ngrams/graph?content=public+service+motivation&year_start=1980&year_end=2017&corpus=15&smoothing=3&share=&direct_url=t1%3B%2Cpublic%20service%20motivation%3B%2Cc0#t1%3B%2Cpublic%20service%20motivation%3B%2Cc1



Les données du graphique permettent de discerner trois moments relatant chacun l'intensité et la taille des travaux réservés à traiter la problématique. Après une période d'invention relativement lente, succède un tempo marqué d'un saut remarquable aux alentours des années 1996-1998, et suivi d'une stabilité provisoire étalée sur une durée de 6 ans. Vers les années 2004 et plus, les études sur la motivation au sein des administrations tiennent le haut du pavé et enregistre un pic prononcé avec le temps. Dès lors, le sujet s'inscrit avec véhémence dans la sphère de l'objet légitime des sciences de gestion des ressources humaines.

A la base de la motivation à l'égard du service public, explique James L. Perry qui s'oppose à l'explication du comportement des agents de l'Etat au moyen du choix rationnel, se trouvent un certain nombre de prémices sous-jacentes aux motivations professionnelles dans la fonction publique : outre les calculs rationnels difficiles à évincer, des substrats normatifs et motivationnels entrent en jeu. Le concept de soi, les valeurs et les préférences apprises sont également déterminantes⁷¹. Les dites prémices sont au principe de quatre dimensions formant la substance de la motivation à l'égard du service public : l'attraction vers la politique, l'engagement envers ce qui représente l'intérêt public, la compassion et l'esprit du sacrifice.

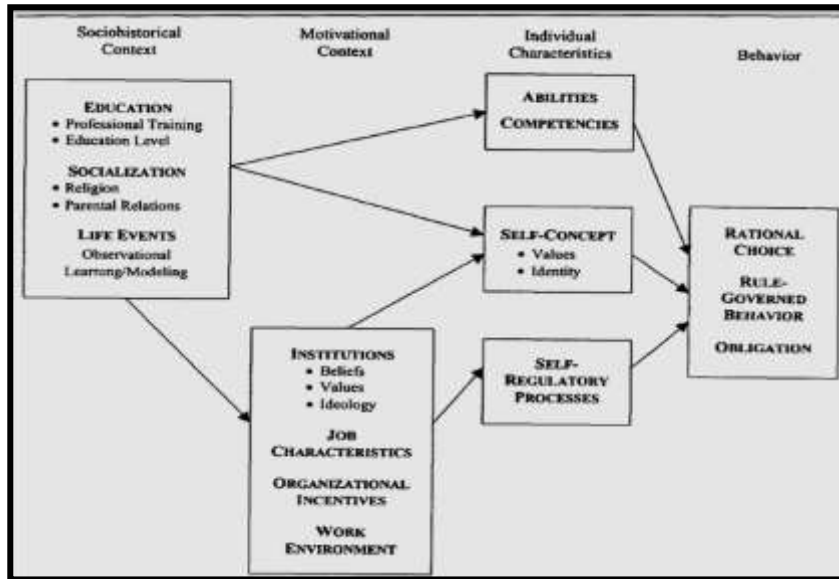
Ces dimensions sont traduites en termes d'échelles⁷² revisitées à maintes reprises pour capter les configurations fondamentales du construit et les ramener aux dimensions structurantes. La recherche des facteurs responsables de l'émergence de la motivation à l'égard du service public a permis à Perry de mettre la main sur trois blocs de paramètres : Le contexte sociohistorique global, le contexte organisationnel et institutionnel et les caractéristiques individuelles sont supposés exercer une influence évidente sur les orientations morales du comportement professionnel au sein des administrations publiques.

⁷¹ Perry, J. L., "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation", op.cit, pp. 476-480

⁷² Perry, J. L., Measuring Public Service Motivation, op.cit

Le schéma ci-dessous synthétise le processus théorique de Perry à propos de la motivation à l'égard du service public⁷³ :

Graphique 2. Le processus théorique de la motivation à l'égard du service public (James L. Perry)



L'engouement des cercles du savoir depuis une dizaine d'année à l'endroit de la motivation des agents de l'Etat font que les études commencent à déborder l'espace organisationnel d'origine du concept. Les dimensions dégagées par James Perry sont de plus en plus sollicitées dans des contextes culturels et professionnels variés⁷⁴. D'où les modifications et les révisions que l'échelle ait subie pour les fins d'épuration et de neutralisation ethnocentrique des biais de désirabilité sociale⁷⁵, dans le but d'élaboration d'une métrique jouissant d'une validité transculturelle⁷⁶. Comme la majorité des construits, la motivation à l'égard du service public soulève les problèmes du particularisme culturel nécessitant des procédés métriques et compréhensifs de validation et d'adaptation aux caractéristiques des contextes culturels et institutionnels étudiés.

L'effet de la culture nationale sur les valeurs publiques dominantes, définit souvent l'intensité du fossé enregistré entre les standards juridiques et les comportements réels⁷⁷.

⁷³ Perry, J. L., "Bringing Society In: Toward a Theory of Public Service Motivation" , op.cit, p. 481

⁷⁴ Giauque, D et al., « La mise en contexte de la motivation à l'égard du service public. Comment concilier universalisme et particularisme », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 77(2), 2011, pp. 223-249. DOI 10.3917/risa.772.0223.

⁷⁵ Kim, S. H & Kim, S., "National culture and social desirability bias in measuring public service motivation", *Administration & Society*, XX(X), 2013, pp. 1-33. DOI: 10.1177/0095399713498749.

⁷⁶ Perry, J. L., Hondeghem, A & Wise. L. R., " Revisiting the Motivational Bases of Public Service, op.cit

⁷⁷ Steers, R & Sanchez-Runde, C. (2002) Culture, motivation, and work behavior. In : Gannon, M and Newman K (eds), *The Blackwell handbook of cross-cultural management*, Blackwell, 2002, pp. 190-216.

Au regard de la liaison entre les processus cognitifs et affectifs des agents de l'Etat et le système des valeurs, diffusé par la culture et les institutions chargées d'inculquer les diverses principes de socialisation, cette catégorie de motivation serait à penser à la fois sur les deux modes du particularisme et de l'universalisme culturel (*etic versus emic*)⁷⁸.

Ainsi, plusieurs travaux collectifs se sont employés à confectionner, dans une visée d'universalisation, des échelles adaptées à l'usage international⁷⁹. Cependant, dans la limite de nos connaissances, les études de gestion publique menées sur les motivations du comportement professionnel du fonctionnaire public au Maroc, n'ont pas suffisamment intégré ce nouvel angle d'attaque pour rendre compte du degré d'évolution de la vocation à servir autrui au travers de l'administration publique.

II. Le service public à la croisée des influences culturelles et politiques

La conception que se font les sociétaires de la fonction publique est consubstantielle à leur perception de l'Etat et vice versa. Ce qui implique l'existence de variations significatives d'une nation à l'autre en matière d'endossement des valeurs et des motivations des peuples à l'égard du service public. Les schèmes cognitifs qui affectent l'orientation des agents de l'Etat à se sacrifier pour le bien public subissent l'influence des cultures nationales⁸⁰ et celle de l'*establishment* politique et économique⁸¹.

Ainsi, dans un Etat qui présente une histoire politique et sociale traversée de fond en comble par la domination néo-patrimoniale, les pratiques de l'administration publique constitue une préface anthropologique à la sociologie culturelle de la diffusion de la vocation au service public. Toutefois, il convient en guise de rappel historique, de mentionner que l'organisation précoloniale du Makhzen, était pour longtemps privée d'une bureaucratie administrative institutionnalisée⁸², capable d'agir soit en termes de police administrative, soit en termes de service public au profit de la communauté. Gabriel Veyre décrit dans l'intimité du sultan, l'irrégularité et la défaillance des rouages de l'administration centrale au service du Makhzen⁸³. Même l'assiduité des vizirs et les moyens de communication de base font diamétralement défaut.

⁷⁸ Triandis, H., McCusker, C., Betancourt, H., "An etic-emic analysis of individualism and collectivism. *Journal of cross-cultural psychology* 24, 1993.

⁷⁹ Kim, S., "Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation", *American Review of Public Administration* 39, 2009, pp. 149-163.

Kim, S., "Testing the Structure of Public Service Motivation in Korea: A Research Note". *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19, 2009, pp. 839-851.

Kim, S & Wouter Vandenaabeele, W., "A strategy for building public service motivation research internationally", *Public Administration Review*, 70, 2010, pp. 701-709.

Kim, S et al., "Investigating the Structure and Meaning of Public Service Motivation across Populations: Developing an International Instrument and Addressing Issues of Measurement Invariance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 23(1), 2013, pp. 79-102, <https://doi.org/10.1093/jopart/mus027>.

⁸⁰ Jorgensen, T.B & Bozeman, B., "Public values : An inventory", *Administration and Society*, 39, 2007, pp. 354-381.

⁸¹ Manguet, M., « Traditions nationales », In : Manguet . M (ed) *Administrations publiques et services d'intérêt général : quelle européanisation ?* Maastricht : IEAP, 2005.

⁸² Laroui, A., *Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain (1830-1912)*, Paris: Maspero, 1977.

⁸³ Veyre, G., *Dans l'intimité du Sultan*, Paris, Librairie universelle, 1905

La notion du service public, postérieurement empruntée à l'armature juridico-institutionnelle française, ne dispose pas suffisamment de valeurs pratique et déontologique en l'absence de structures administratives centralisées et déconcentrées à travers le territoire national, lui aussi en crise de définition frontalière. Cet artefact qui aurait pour effet de limiter la fuite des charges publiques vers les montagnes⁸⁴, en contrepartie des services et des bénéfices communautaires, semble irréaliste dans un contexte de faiblesse du Makhzen et de sa technologie du contrôle social.

Les élites du Makhzen en quête insatiable de richesse et de pouvoir, comme le nota l'éminent historien français, Henri Terasse, sont enchâssées dans des groupes d'intérêt dépourvus de volonté morale du changement⁸⁵. Le corps social assiégé, quand à lui, par des divisions et des clivages segmentaires jaloux, se révèle incapable de promouvoir les valeurs de quiétude, d'égalité et de confiance morale.

Profondément hypothéqué par le poids des valeurs du collectivisme vertical⁸⁶, l'activisme religieux de la société n'a pas suffisamment influencé les attitudes de tolérance à l'égard d'autrui. Au titre de témoignages de l'ethnographie psychologique, nul n'a mieux circonscrit l'intention intérieure du marocain que ces propos hautement significatifs de George Hardy⁸⁷ :

«Un maitre-ouvrier ne veut apprendre les secrets de son art qu'à son fils : si celui-ci n'exercent pas la profession paternelle, ou s'il est malhabile, le maître-ouvrier emporte les secrets dans sa tombe sans consentir à les divulguer. Si Pasteur avait été Marocain, il aurait gagné beaucoup d'argent comme médecin, mais après lui, on serait mort de la rage comme avant»

Ces témoignages historiques s'inscrivant dans des registres écologiques, politiques et socioéconomiques données⁸⁸, ne sont pas voués à s'éteindre dans la foulée des entreprises de structuration de l'administration publique à l'ère coloniale et postcoloniale⁸⁹. La bureaucratie administrative était invoquée à réaliser un mariage sédimental subtil

⁸⁴ Scott, J.C., « La montagne et la liberté », *Critique internationale*, 2 (11), 2001, pp. 85-104. DOI 10.3917/criti.011.0085

⁸⁵ Terasse, H., *Histoire du Maroc des origines à l'établissement du protectorat*, Casablanca, Editions Frontispice, Tome I, 1949.

⁸⁶ Hougua B. A., «Les dimensions verticales et horizontales de l'individualisme et du collectivisme dans le contexte culturel marocain», *Les cahiers psychologie politique* [En ligne], numéro 27, Juillet 2015. URL : <http://odel.irevues.inist.fr/cahierspsychologiepolitique/index.php?id=3065>

⁸⁷ Hardy, G., *L'âme marocaine à partir de la littérature française*, Bulletin de l'enseignement public, Gallica, 1926

⁸⁸ Hougua, B.A., *Culture politique et action protestataire au Maroc : Incidences des facteurs culturels sur la disposition à la protestation chez les Marocains*, Thèse pour l'obtention du doctorat en sciences politiques, Université Mohamed V, Fsjes Agdal, Rabat, 2018, pp. 391-398.

⁸⁹ Ben Mlih A., *Structures politiques du Maroc colonial*, Paris, L'Harmattan, 1990.

empruntant confusément à la rationalité juridique moderne et aux institutions traditionnelles.

Sur le plan culturel, l'administration publique, au lieu de servir les idéaux juridiques solennellement déclarés, s'inscrit paradoxalement dans le faisceau d'instruments de contrôle et de segmentation de la société⁹⁰. Les logiques diverses du patronage-clientélisme, comme modalité d'exercice du pouvoir néo-patrimonial, se sont emparés rapidement des rouages bureaucratiques de l'Etat⁹¹. Tout se passe comme si la trajectoire de l'histoire culturelle et politique se venge et comme si la dépendance au chemin parcouru saisit brutalement les promesses offertes dans l'horizon politique⁹².

La nomination à un poste prestigieux à l'échelon du secteur public est fonction de sujétion, de loyalisme et de fidélité au centre du pouvoir. La dite nomination équivaut à l'attribution quasi-féodale d'un territoire qui est souvent source de prébendes, de faveurs et de nominations subalternes selon des critères biologiques, sociaux, géographiques et politiques. La fonction publique s'apparente de moins en moins à un service public ouvrant des droits subjectifs de prestation et d'employabilité sur le même pied d'égalité. Elle est socialement construite comme un réservoir pourvoyeur de privilèges et de prébendes dont la distribution dépend du pouvoir social acquis le long des trajectoires de patronage, de courtage et de médiation de longue haleine.

Avoir un ami à la cour fonctionne souvent comme une garantie indispensable à la pénétration et au grimpement des échelles de la bureaucratie administrative. Un prétendant au patronage local, comme le rapporte David Seddon dans son étude sur le Nord du Maroc⁹³, ne peut s'assurer durablement de sa clientèle aussi longtemps qu'il n'a pas ce privilège d'être reconnu d'en haut par l'un des patrons dont le rang est élevé dans l'administration.

Dans une société où la culture de patronage et de clientélisme semble gagner de l'épaisseur sociale et historique, le contrôle néo-patrimonial de la fonction publique s'avère l'un des synonymes puissants du pouvoir sur les hommes ainsi que sur les ressources. Il s'ensuit que la dispute sur le droit de gagner des parts du secteur public se transforme en enjeux qui n'ont pas manqué de stimuler le sens d'arrivisme et de convoitise chez les grandes familles au Maroc⁹⁴. L'attribution des positions publiques suit une logique qui varie en proportion directe du cumul des capitaux historiquement valorisés.

⁹⁰ Levau, R., *Le fellah Marocain défenseur du trône*, Presse de sciences politiques, 1985.

⁹¹ Leca, J & Schemeil, Y., Clientélisme et patrimonialisme dans le monde arabe, *Revue internationale de science politique*, 4 (4), 1983, pp. 455-494.

⁹² Dobry, M., Les voies incertaines de la transitologie : choix stratégiques, séquences historiques, bifurcations et processus de *path dependence*, *Revue française de science politique*, 50 (4-5), 2000, pp. 585-614

⁹³ Seddon, J.D., (1973) "Local politics and state intervention: Northeast Morocco from 1870 to 1970," In: Gellner, E & Michaud, C (eds.) *Arabs and Berbers*. London: Duckworth, 1973, pp. 109-139.

⁹⁴ Benhaddou, A., *Les élites du royaume, Enquête sur l'organisation du pouvoir au Maroc*, Paris, Riveneuve éditions, 2009.

Le modèle de Geertz, développé dans sa sociologie économique du Bazard à Sefrou⁹⁵, instruit sur l'usage opportuniste de la *Nisba* (*appartenance collective*), pour l'obtention d'un bien sur un marché dont l'information circule de bouche à oreille, s'établit comme un dénominateur commun structurant amplement les relations sociales, non seulement en économie, mais également en matière d'échanges symboliques et politiques. La conduite construite par Pascon au paysan en *djellaba* blanche, enfourchant sa motocyclette et emportant dans sa sacoche un poulet à un agent public pour l'aider à s'octroyer un crédit, et ce via la médiation d'un mécanicien qui a l'habitude de réparer la voiture du dit fonctionnaire, témoigne de l'efficacité de la *Wasta*, au niveau de la pénétration des niveaux divers de l'administration publique⁹⁶.

L'enjeu du pouvoir néo-patrimonial est de déjouer les règles juridiques explicites relatives à l'égalité et à la méritocratie auxquelles il s'attache pourtant comme signes de sa légitimité de façade. Ces types de conduite contribuent logiquement à une forte clientélisation de la fonction publique et de la société. La gestion du secteur public, comme domaine privilégié de la conquête et de l'entretien de la domination politique, est l'un des indicateurs de l'incapacité de la raison d'Etat à s'autonomiser à l'égard de la société sur le plan économique. Les catégories biologiques, professionnelles, religieuses et économiques du factionnalisme constitué sous la peau du secteur public, ont profondément alourdi la capacité distributive de l'Etat.

Il en résulte une défaillance de l'économie politique du patronage à laquelle la banque mondiale a réservé des thérapies successives par le choc. L'Etat bandit au sens de Mancur Olson, prédaté par ses patrons qui sont à leur tour parasités par une multiplicité de courtiers et de clients⁹⁷, pénètre dans une nouvelle ère de déficit où il ne sera ni maître de soi ni de ses ressources naturelles. Les recettes d'assainissement qui lui sont imposées pour diminuer le dosage des relations patrons-clients, l'ont forcément engagé depuis les années 80 dans des politiques anti-distributives génératrices de violences politiques et sociales⁹⁸. L'épuisement de l'économie politique de l'autoritarisme, à cause des pratiques de la prévarication, a précipité le basculement progressif du patronage comme modalité d'allocation des ressources. En atteste cette évolution décroissante des indices de clientélisme et de corruption dans la société marocaine :

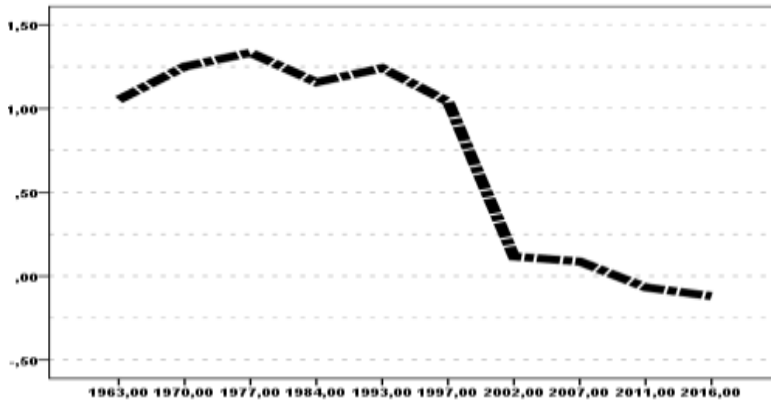
Graph 3 : Evolution du patronage-clientélisme au Maroc

⁹⁵ Geertz, C., "The Suq : the bazaar economy in Sefrou ", in: Geertz, C., Geertz, G & Rosen, L., *Meaning and order in Moroccan society. Three essays in cultural analysis*, Cambridge, Cambridge University Press, 1979

⁹⁶ Pascon, P., *Etudes rurales*, SMER, 1980, p. 209.

⁹⁷ Médard J.-F. « L'État patrimonialisé », *Politique africaine*, 39, 1990, pp. 25-36

⁹⁸ Seddon, D., "Riot and Rebellion in North Africa : Political Responses to Economic crisis in Tunisia, Morocco and Sudan", In: Berberoglu, B (ed), *Power and Stability in the Middle East*, London, Zed Books. 1989, pp.114-35.



Source: V-Dem [Country- Year/Country-Date] Dataset v7.1

La fonction publique, jadis support fondamental du néo-patrimonialisme, commence à gagner d'institutionnalisation, notamment au niveau des échelons intermédiaires en besoin permanent de fonctionnaires diplômés issus notamment de la couche inférieure de la classe moyenne (Professeurs, infirmiers, techniciens et autres petits fonctionnaires). Cependant, les niveaux supérieurs demeurent fortement personnalisés et relèvent incontestablement des attributions juridiques et extra-juridiques du roi⁹⁹. La logique de la distinction fait que l'investissement patrimonial soit déplacé vers des lieux plus rentables et plus prestigieux. Au moment du dessaisissement du secteur public, les emplois publics devenus plus traversés par les fils du peuple, sont délaissés par les grands patrons, orientés désormais vers des paradis situés à l'abri des compétitions¹⁰⁰.

Cette contextualisation socio-historique de la fonction publique n'est pas une fin en soi. Elle sert d'argumentaire au dessein d'objectiver les valeurs fondamentales promues par le pouvoir et présidant conséquemment à la définition des motivations des marocains et de leurs engouements, dans un contexte d'insécurité physique et économique, à l'employabilité dans la fonction publique. A premier raisonnement, les valeurs dominantes dans et à travers le secteur public, fléchissent vers le déracinement de l'idée du service public au sens psychosociologique du terme. Une administration qui affiche des difficultés à se plier aux règles qu'elle a elle-même édictées, ne saurait constituer un siège à la satisfaction optimale de l'intérêt public et de la motivation au service public.

La rareté endémique des ressources et l'intensité de la compétition sociale subséquente, forment le tableau dans lequel se donnent à lire de façon limpide les rapports de patronage/clientélisme. Y sont également déchiffrables les critères culturels de la bureaucratie administrative au service des rapports de pouvoirs établis :

⁹⁹ Claisse.,A., « Le Makhzen aujourd'hui », In : Santucci, C (ed), *Le Maroc Actuel*, , Paris: Editions du CNRS, 1992.

¹⁰⁰ Hachemaoui, M., « Institutions autoritaires et corruption politique. L'Algérie et le Maroc en perspective comparée », *Revue internationale de politique comparée*, 19 (2), 2012, pp. 141-164. DOI 10.3917/ripc.192.0141

- Le favoritisme ;
- La recherche de la sécurité ;
- Le conformisme subalterne et tacticien ;
- La prévalence de l'officieux.

Ces critères s'inscrivent en faux contre l'idée de service public comme domaine d'expression des besoins psychologiques supérieurs, notamment l'expression et la réalisation de soi dans une visée humaniste¹⁰¹. Néanmoins, les transformations socioéconomiques et les changements démographiques et culturels affectant le noyau dur du néo-patrimonialisme, n'ont pas manqué d'ouvrir des percées dans les conduites professionnelles au sein des bureaucraties administratives. La juridicisation de l'espace néo-patrimonial et l'institutionnalisation progressive des rapports sociaux à l'administration publique¹⁰², ont permis à l'émergence de nouvelles valeurs d'entrer en compétition, voire en conflit avec les anciennes. La régénération démographique des corps professionnels et des candidats aux emplois publics, en plus de la nécessité pour l'Etat d'une méritocratie, bien que minimale, ont été derrière ces nouvelles tendances normatives et culturelles. Un discours moral puisant tantôt dans l'exposé des motifs des réformes de l'administration, tantôt dans la réinterprétation humaniste du legs religieux, tantôt dans la dignité de l'être humain, a amorcé cette vocation de plus en plus déclarée chez les responsables et les subalternes, au service public et à l'intérêt général. Le paragraphe qui suit aura à nous éclaircir sur cette question.

III. L'ethos professionnel du fonctionnaire marocain d'aujourd'hui :

Le déclin du patronage-clientélisme dans le paysage administratif en voie de réglementation et d'institutionnalisation n'est pas seulement lié à l'épuisement des ressources qui ont alimenté pendant fort longtemps les liens de dépendance personnelle. La transition démographique incarnée par la disparition des anciennes générations et l'accès des rejetons de la classe moyenne inférieure à la sphère de la fonction publique ont largement contribué à la modification du paysage administratif et les valeurs qui y sont dominantes.

La montée d'une jeunesse urbaine et semi-urbaine de plus en plus diplômée et la généralisation du concours comme modalité de recrutement aux emplois publics ont relativement transformé par le bas, notamment avec l'extension topographique de l'Etat, les ressorts sociaux de l'administration publique. Les fils de paysans immigrés en ville, ceux des soldats, des forces auxiliaires, des instituteurs et d'autres petits fonctionnaires, n'ont pas manqué d'envahir la bureaucratie d'Etat, profitant des offres d'emplois fournis par les pouvoirs publics malgré le stress des réformes anti-sociales.

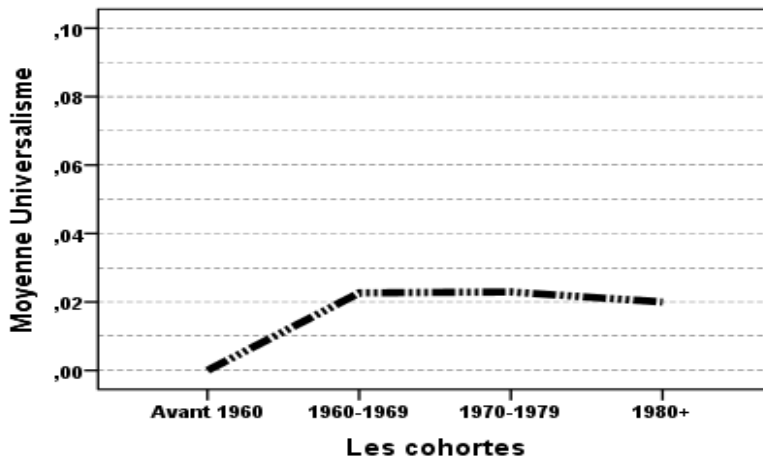
¹⁰¹ Schwartz, S. H., « Basic human values: Their content and structure across countries», in: Tamayo, A & Porto, J. B (eds.), *Valores e comportamento nas organizações [Values and behavior in organizations]*, Petrópolis, Brazil, Vozes, 2005, pp. 21-55.

¹⁰² Saaf, A., « Vers la décrépitude de l'Etat néo-patrimonial: limites du néo-patrimonialisme comme concept et phénomène observable », *Annuaire de l'Afrique du Nord.*, 28. 1989, pp. 73-106.

Cette masse de fonctionnaires, issue pour la majorité des classes moins favorisées, affiche des idéaux différents de ceux des fils de notables. Socialisé dans un climat socioéconomique relativement différent, cette catégorie manifeste sinon un self- sacrifice, du moins une propension à la compassion en faveur d'autrui. Il n'est pas étonnant de les voir justifier les services publics qu'ils présentent aux tiers, dans un habillage moral puisant dans une réinterprétation de la religion. L'orientation à la négation de soi, indispensable au fonctionnement du service public, compte aujourd'hui des apôtres situés aux diverses échelles de l'administration publique marocaine.

Il est vrai que la vocation du service public nécessite théoriquement, un engagement altruiste de la part des ressources humaines dans le secteur public, mais l'expérience du contact avec l'administration renseigne sur l'existence de variations significatives entre les fonctionnaires. Le degré d'endossement des valeurs d'universalisme et d'humanisme semble déterminant en matière d'orientation des agents de l'Etat à la motivation à l'égard du service public¹⁰³. Le graphique ci-après, travaillé dans les données de WVS, illustre les différences d'orientation aux valeurs d'universalisme dans le milieu des quatre cohortes de fonctionnaires. Dans la psychologie sociale, l'universalisme désigne l'orientation à la compréhension et la protection des intérêts de tous, quelque soit leurs ancrages¹⁰⁴.

Graphique 3. Evolution par cohorte de l'orientation du fonctionnaire marocain à l'universalisme.



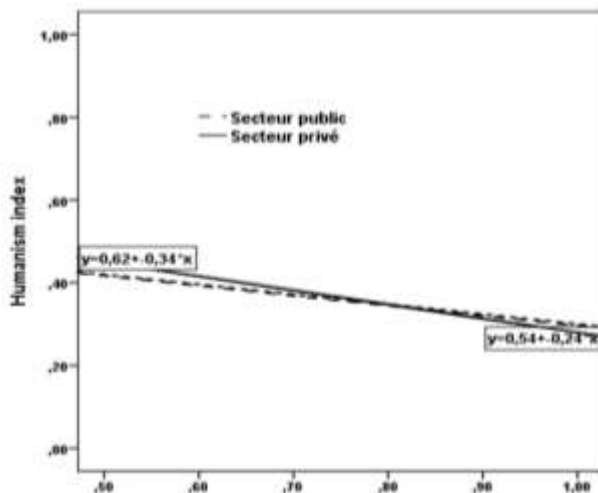
¹⁰³ Simon et al. *Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?.* International Public Management Journal, 13 (2), 2010, pp. 213-246.

¹⁰⁴ Wach, M & Hammer, B., *La structure des valeurs est-elle universelle ? Genèse et validation du modèle compréhensif de Schwartz*, Paris, L'Harmattan, 2003.

Les natifs de la cohorte d'avant 1960, devenus agents de l'Etat à partir de 1970, enregistrent des scores plus bas que les autres cohortes nées entre 1960-1981, et fonctionnalisées à partir de 1980 jusqu'aux années 2000 et plus.

L'amélioration enregistrée au niveau des services fournis par les services publics tiennent en partie aux penchants bienveillants des nouvelles générations de fonctionnaires ; un penchant qui semble paramétré par le niveau d'instruction et l'origine sociale. L'affranchissement progressif vis-à-vis de la morale de la parenté, du aux transformations de la morphologie sociale, aide à se détacher d'un type de familisme extensif¹⁰⁵, caractéristique de la société marocaine. Ce familisme qui ne manque pas d'accompagner les individus partout où ils évoluent, constitue l'un des obstacles affectifs à l'accomplissement des idéaux personnels. Le graphique ci-dessous laisse apparaître l'effet de ce facteur sur l'orientation à l'humanisme dans le milieu des agents de l'Etat et ceux du secteur privé :

Graphique 4. Effet du familisme sur l'orientation à l'humanisme dans les secteurs public et privé



Toute proportion gardée, les valeurs de l'humanisme se voit catégoriquement tendre vers le basculement sous l'emprise du familisme. Ce qui veut dire que l'attachement intense à ce syndrome, inscrit dans l'agenda scientifique depuis le travail célèbre d'Edward Banfield¹⁰⁶, participe effectivement de la souscription des individus au capital social étroit. Il élimine par conséquent le potentiel de la compassion et du sacrifice à l'égard de tout ce qui ne relève pas de l'orbite de la parenté.

Il importe quand même de souligner que les évolutions vers l'inscription morale dans un humanisme compassionnel chez certaines catégories, ne signifie pas qu'il est fait table rase des pratiques de népotisme et de familisme dans les bureaucraties d'Etat. L'émergence de

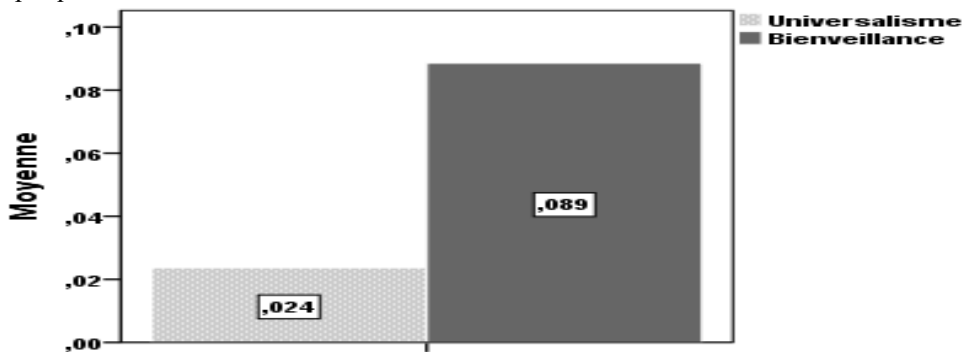
¹⁰⁵ Geertz, H., « The meaning of family ties », in: *Meaning and order in Moroccan society...*, op.cit

¹⁰⁶ Banfield, E. C, *Amoral familism, The Moral Basis of a Backward Society*, New York, The Free Press, 1958.

nouvelles motivations dans le milieu professionnel de l'administration publique est similaire au passage dans le ciel d'une hirondelle annonçant un printemps qui fera certainement beaucoup de temps avant qu'il s'installe aisément.

A côté des valeurs à substance universaliste, le fonctionnaire marocain accorde encore une importance cruciale à servir ses siens, parfois en violation intentionnelle des règles de justice et d'équité¹⁰⁷. A entendre la bienveillance comme un trait culturel qui donne la priorité à l'amélioration du bien-être des personnes avec lesquelles on entre fréquemment en contact (l'« endogroupe »)¹⁰⁸, le fonctionnaire marocain, dans le cas où il est traversé par l'éthos du dépassement de soi, donne l'importance à servir les proximités génétiques, sociales et géographique, au détriment des proximités fonctionnelles fondées sur le sens civique¹⁰⁹. Le Marocain est travaillé au fond par le substrat culturel de l'interdépendance. Quand il n'est pas davantage gagné par la soif du pouvoir et de la prédation, il a plus de chance de s'inscrire dans la bienveillance plutôt que dans l'universalisme humaniste. Le graphique ci-après le donne à voir parfaitement :

Graphique 5. Orientation vers la bienveillance et l'universalisme chez les fonctionnaires



¹⁰⁷ Van de Vliert, E., "Climato-economic origins of variation in ingroup favoritism", *Journal of Cross Cultural Psychology*, 42 (3), 2011, pp. 494-515.

¹⁰⁸ Schwartz, S. H., « Les valeurs de base de la personne : théorie, mesures et applications », *Revue française de sociologie*, Vol. 4, N. 47, 2006, p. 935.

¹⁰⁹ Geertz, C., *Interpretation of culture, selected essays*, New York, Basic Books, Inc., Publishers, 1973. . L'anthropologue américain souligne dans ce cadre (p. 259-260) :

"By a primordial attachment is meant one that stems from the "givens" -or, more precisely, as culture is inevitably involved in such matters, the assumed "givens" -of social existence: immediate contiguity and kin connection mainly, but beyond them the givenness that stems from being born into a particular religious community, speaking a particular language, or even a dialect of a language, and following particular social practices. These congruities of blood, speech, custom, and so on, are seen to have an ineffable, and at times overpowering, coerciveness in and of themselves. One is bound to one's kinsman, one's neighbor, one's fellow believer, ipso facto; as the result not merely of personal affection, practical necessity, common interest, or incurred obligation, but at least in great part by virtue of some unaccountable absolute import attributed to the very tie itself. The general strength of such primordial bonds, and the types of them that are important, differ from person to person, from society to society, and from time to time. But for virtually every person, in every society, at almost all times, some attachments seem to flow more from a sense of natural-some would say spiritual-affinity than from social interaction."

Conclusion :

La motivation à l'égard du service public repose sur une assise causale multifactorielle rattachant le micro au macro et vice versa. Dans un contexte historiquement dominé par l'implémentation clientéliste du pouvoir, la rationalité politique prévaut sur l'efficacité économique et sociale de l'administration publique. Les prébendes et les titres de faveurs qui y sont distribués ont contribué à la création d'un climat psychologique hostile à la négation de soi. L'accès à la fonction publique est loin d'incarner la propension à la réalisation de l'idéal de l'identification à l'intérêt général. Au contraire, il s'érige en moyen favorable à l'exercice et à la recherche du pouvoir social.

Le service public, constitué par le droit administratif comme le siège du dévouement au bénéfice du bien public, dégénère en espace de prévalence des valeurs de favoritisme et de calculs égoïstes. Ce climat culturel favorisé d'en haut, est difficilement erradicable même sous l'effet du déclin de la consommation néo-patrimoniale. La culture, comme l'affirme la théorie de l'autonomie fonctionnelle, continue à produire ses effets après la disparition des facteurs structurels responsables de sa genèse. Néanmoins, il importe cependant de mentionner que le couplage entre le déficit des ressources publiques, l'institutionnalisation et la réglementation des rapports sociaux, ainsi que la transition démographique, a profondément déstabilisé l'ordre normatif aujourd'hui en tension urgente avec les revendications sociales de la transparence et de l'équité. Le profil du fonctionnaire est fait, comme en une sorte de mariage bancal, d'un mélange d'attitudes et de conduites empruntant à des registres de valeurs hybrides.

Les litiges relatifs au domaine public communal

Saffour halim
Etudiant chercheur
Faculté des sciences juridiques,
économiques et sociales
Salé

Le domaine est conçu comme un patrimoine public qu'il fallait protéger et gérer afin de le transmettre, tel qu'il avait été confié par les hommes du passé aux hommes du futur. Il est subdivisé en domaine public, et domaine privé.

Le régime marocain des biens des collectivités territoriales est dominé par la distinction du domaine public et du domaine privé¹¹⁰, cette division relève de la doctrine française du XIXe siècle, et correspond à une certaine conception traditionnelle qui distinguait les biens en fonction de leur utilité pour la collectivité.

Proudhon est considéré comme le père de la théorie domaniale, bien qu'il ne l'ait pas inventée, mais parce qu'il a systématisé et la popularisé. Il distingue d'une part le « domaine public » composés des biens affectés à l'intérêt général qualifié de domaine de protection et se trouve hors du commerce des hommes. D'autre part, il distingue « le domaine privé », (par référence à la propriété du droit commun) composé de biens qui, en raison de leur moins grande utilité publique n'avaient pas besoin de la même protection. La théorie proudhonienne qui caractérise le domaine public par son improductivité, et qui ne confère à l'administration qu'une mission de garde semble dépassée face au progrès technique et à l'évolution des besoins et des mentalités.

Aujourd'hui le domaine public, peut être aussi une source de profits financiers pour les organes décentralisés à travers son utilisation privative.

Cependant Le domaine public communal peut être défini comme l'ensemble des biens meubles et immeubles appartenant aux collectivités territoriales et soumis à un régime exorbitant du droit commun.

La gestion du domaine public ne cesse de soulever des différends, voire des litiges importants et épineux avec les usagers de ce patrimoine.

¹¹⁰ Rouault. M.Ch : L'intérêt Communal, Presses Universitaires de Lille, 1991, P. 309.

Ces litiges sont relatifs à la détermination de la consistance du domaine public et répondant à la question de savoir si un bien appartient ou non au domaine public communal relèvent de la juridiction administrative. Si la commune oppose à une action judiciaire exercée contre elle, l'exception de domanialité publique, il lui appartient d'apporter la preuve de cette domanialité, ou au moins des éléments établissant une présomption. En cas de contestation sérieuse, la question de la domanialité publique doit être renvoyée devant le tribunal administratif¹¹¹.

I- Le Contentieux du domaine public

L'importance quantitative et qualitative de ce contentieux est due à plusieurs facteurs dont notamment l'étendue spatiale du domaine public, l'imprécision du domaine public et l'étendue du pouvoir discrétionnaire de l'Administration en matière de gestion du domaine public.

A : Les empiètements sur le domaine public

L'empiètement sur le domaine public peut être défini comme étant toute utilisation de ce domaine en violation des règles le régissant, et toute tentative d'appropriation ou toute appropriation effective de ce patrimoine.

Cet empiètement revêt les aspects les plus divers, et peut consister soit en un empiètement en dehors de toute autorisation administrative, soit en un empiètement en dehors conséquent à une autorisation¹¹².

1 - L'empiètement conséquent à une autorisation administrative:

On désigne par cette expression le cas où un particulier autorisé à utiliser le domaine public, abuse de son autorisation pour anticiper sur le domaine public.

A titre d'exemple : En matière d'utilisation privative du domaine public non hydraulique. Cette utilisation est régie par le dahir du 30 novembre 1918 relatif aux occupations temporaires du domaine public. Elle est soumise à l'obtention préalable d'une autorisation qui fixe le cadre de l'utilisation aussi bien du point de vue spatial, temporel que matériel. Cette autorisation spécifie particulièrement la superficie à occuper, le but et la durée de l'occupation, le bénéficiaire, les redevances que ce dernier est tenu d'acquitter, et le sort des installations édifiées par le domaine public.

Dans ce cas, et bien qu'il y ait une autorisation d'occupation du domaine public, ce dernier peut être l'objet d'un empiètement de la part du permissionnaire. Cet empiètement peut revêtir plusieurs formes d'une gravité inégale dont notamment le dépassement de la surface autorisée en occupation, le transfert ou la cession de l'autorisation sans l'agrément préalable de l'administration, l'utilisation de la parcelle pour une fin autre que celle qui a été autorisée, le non-paiement des redevances ou l'occupation du domaine public après l'expiration de la durée de l'occupation régulière.

¹¹¹ Le secrétaire de Mairie, Editions Litec, 2001, fascicule, 112-20.

¹¹² ZEJJARIA, « Le contentieux du domaine public », REMALD, n 6, Janvier – Mars, 1994.

2- L'empiètement en dehors de toute autorisation administrative:

C'est l'anticipation sur le domaine public dépassant par son ampleur le simple mauvais usage d'une quelconque autorisation administrative. C'est le cas par exemple où un particulier occupe le domaine public ou procède au prélèvement des eaux sans même une consultation préalable de l'Administration.

Certes, cet empiètement peut être dû à une ignorance des procédures ou à une méconnaissance de l'appartenance de la parcelle ou de la ressource au domaine public. Cependant, ces circonstances ne changent rien au fait qu'il y a effectivement un empiètement sur le domaine public, et que l'occupant est tenu de se conformer aux injonctions de l'Administration lui demandant de cesser son empiètement.

NB : Qu'il s'agisse de l'empiètement lié à une autorisation ou de l'empiètement indépendamment de toute autorisation, le contrevenant est tenu de faire cesser son empiètement sous peine de se voir infliger des sanctions et de se faire poursuivre en justice.

B : Le contentieux lié à l'immatriculation des propriétés riveraines du domaine public

Nous savons que le but de l'immatriculation foncière est d'assainir la situation juridique d'un immeuble déterminé, en identifiant le propriétaire, la superficie, la situation, etc... Aussi, la principale conséquence de l'immatriculation est de purger l'immeuble d'une manière définitive.

Face à cette conséquence, le législateur a entouré la procédure de l'immatriculation de tout un ensemble de dispositifs juridiques permettant à chacun de faire valoir ses droits potentiels ou éventuels sur l'immeuble, avant que le conservateur procède à l'établissement du titre foncier.

En somme, toute personne ayant ou prétendant avoir un droit réel sur l'immeuble à immatriculer est tenu de faire les oppositions nécessaires, sous peine de se voir dénier ce droit ultérieurement.

Mais ce principe connaît cependant une dérogation lorsqu'il s'agit des droits du domaine public.

1- La non-obligation de l'administration de faire des oppositions.

Contrairement aux particuliers, l'administration gestionnaire du domaine public n'est pas tenue de faire des oppositions à l'immatriculation des propriétés privées riveraines ou Comprenant une parcelle du domaine public. Dans ce cas, même si le conservateur délivre le titre foncier de l'immeuble, les droits du domaine public demeurent cependant Sauvegardés.

2 - Contentieux de l'opposition à l'immatriculation.

A vrai dire, ce contentieux en tant que différend soulevé par l'administration, est très rare, sinon inexistant. En effet, grâce au caractère inaliénable et imprescriptible du domaine public, l'administration ne sent pas la nécessité d'engager des procédures judiciaires longues et coûteuses pour faire valoir un droit protégé d'office par le législateur.

II- Régime du domaine public communal

Le domaine public bénéficie d'une protection particulière à l'égard des tiers, et entraîne une obligation d'entretien à la charge de l'administration propriétaire.

A: L'entretien du domaine public communal

Les biens affectés à l'usage commun constituent incontestablement un objet d'animation de la vie publique. Leur conservation vise en priorité à empêcher un mouvement désordonné qui risque d'engourdir l'activité publique, et à maintenir les biens en bon état de viabilité permettant d'y circuler. Rappelons que l'utilisation collective d'une voie ou d'un édifice public « implique dans l'intérêt des particuliers et des usagers, qu'il y règne l'ordre public et la tranquillité, c'est une responsabilité qui appartient à l'administration » de sorte que tout manquement de sa part pourrait donner lieu à des obligations envers les usagers subissant des dommages à cause, notamment du mauvais état des biens susceptible d'utilisation commune. Les collectivités en tant que personnes publiques sont tenues de conserver leur domaine dans de bonnes conditions d'usage. Cela constitue un devoir sanctionné par la responsabilité qui pèse sur elles en cas d'absence ou insuffisance d'entretien.

L'idée de conservation évoque celle d'entretien par une activité matérielle durable et d'aménagement par des travaux publics. Or, en cette matière, il est également reconnu à l'administration d'utiliser le pouvoir réglementaire de police qu'elle détient. La police serait donc un outil de sauvegarde du domaine appartenant à la collectivité propriétaire¹¹³. On entend par police de conservation du domaine public, les pouvoirs appartenant à certaines autorités publiques de prendre des règlements de police, en vue d'assurer la conservation de certaines dépendances du domaine¹¹⁴. D'ailleurs, il faut bien distinguer la police de conservation de la police administrative générale(ou police de l'ordre public).En effet, le but de la police de l'ordre public est d'assurer la sécurité, la tranquillité, et la salubrité publique, tandis que celui de la police de conservation vise à protéger l'intégrité matérielle du bien et son affectation, cette dernière, ne concerne que le domaine public sauf, dans les cas où elle est prévue par une loi¹¹⁵.

En effet, le conseil communal chargé de l'entretien de son domaine, doit voter le budget prévu pour cet entretien qui constitue une dépense obligatoire. Cependant, il existe des cas où l'entretien est mis à la charge d'une personne autre que la propriétaire, il en est ainsi, des cimetières et des plages qui sont à la charge des personnes publiques affectataires, les communes prennent en charge par exemple, l'entretien des cimetières. Les dépendances

¹¹³ HOUEM.M, La gestion des biens publics en droit marocain, REMALD, n°21, P. 209.

¹¹⁴ AUBY.JM, Droit Administratif des biens, Edition Dalloz, 2008, p.153.

¹¹⁵ DE Villiers, Droit public général, Edition Litec, 2006, P. 1020.

domaniales occupées régulièrement par des particuliers restent entretenues par les occupants eux-mêmes.

L'obligation d'entretien a l'avantage non seulement de préserver l'état matériel des biens, mais aussi de les protéger même contre les négligences de l'administration. Le défaut d'entretien ou de son insuffisance révèle un aspect particulier de la responsabilité de l'administration du fait des choses dont elle a la charge d'entretien. Les usagers, ou utilisateurs de ces biens ne peuvent prétendre à une réparation du préjudice causé par le défaut d'entretien que si l'usage qu'ils ont fait est conforme à l'affectation.

Cela dit, on comprend le souci des pouvoirs publics qui souhaiteraient que la première orientation pour la préparation du plan quinquennal 1999/2003 puisse « se traduire par le renforcement des opérations de maintenance, afin d'éviter les dégradations rapides de l'état des routes, et les surcoûts conséquents pour les usagers et la collectivité ». De plus, la modernisation et l'adaptation des routes au trafic qui évolue au rythme anormal de 8% constituent une nécessité pour augmenter la productivité du secteur de transport, et des secteurs productifs, encourager les investissements et contribuer à la réduction des accidents. »¹¹⁶

B : La lutte contre les occupations illégales

La collectivité territoriale doit protéger ses biens publics contre toute occupation illicite, ou toute entrave à l'utilisation des dépendances domaniales de quelque nature qu'elle soit, même si elle ne se traduit par une dégradation matérielle du bien, les atteintes visées sont regroupées par la doctrine, sous l'appellation d'occupation sans titre , expression qui désigne plusieurs éventualités.

L'occupation sans titre, pourrait se réaliser en effet, soit par la prise de possession, ou l'installation d'un particulier sur un bien public sans titre juridique l'y habilitant, soit suite à la disparition du titre qui légitimait cette occupation. C'est le cas dans cette deuxième hypothèse, lorsque l'occupant régulier du domaine public s'y maintient en dépit de la désaffectation de ce domaine, ou la résiliation de contrat de concession portant sur la dépendance domaniale concernée, ou encore, en cas de retrait de l'autorisation d'occuper le domaine.

¹¹⁶ Note d'orientation pour la préparation du plan quinquennal, 1999/2003, Ministère de la prévision économique et du plan, pp. 54-55.

Dans toutes ces situations et d'autres encore, comme par exemple : le dépassement de la surface autorisée, la cession de l'autorisation sans l'accord du conseil communal, l'utilisation dans un autre but que celui pour lequel l'autorisation est accordée, le non-paiement de la redevance, la prolongation de l'occupant au-delà du délai après expiration, l'occupant devient occupant sans titre.

Dans le même sens, la loi interdit et sanctionne tous les agissements anticipant sur les limites de la voie publique ou l'encombrement des produits nuisibles qui bloqueraient l'écoulement des eaux ou dégraderaient des chaussées et plantations ou autres accessoires.

Ces infractions aux règlements de police, prévoient, en plus de l'amende, la possibilité de condamner le contrevenant dans certains cas, à l'emprisonnement qui ne pourra dépasser 30 jours et aux frais de réparation de la dépendance domaniale endommagée. La loi permet, en outre, aux autorités compétentes d'édicter les mesures de police, interdisant un tel comportement.

Tous ces textes, ont pour trait commun l'institution d'une protection pénale des biens ouverts au public ou au service public surtout les voies de communication. Ils visent tous, à maintenir l'intégrité du domaine et répriment toute atteinte qui lui sera portée.

Les poursuites pour infraction aux règlements de police sont engagées sur la base d'un procès-verbal établi soit par la police de conservation relevant de la collectivité propriétaire, soit par la police judiciaire. Cette procédure ne soulève pas de difficultés particulières, par rapport à la procédure normale, à l'exception des divergences d'interpellation des décisions administratives invoquées¹¹⁷.

Si on considère que les modes de protection précités sont aussi valables pour le domaine privé, les biens publics supposent un régime de protection renforcée, se caractérise par l'indispensabilité et la non-exclusivité pour mieux servir l'intérêt général¹¹⁸ considéré comme étant la fonction principale. Lorsque cette fonction disparaît, le bien perd sa valeur publique, et doit tomber dans le patrimoine privé de la commune pour l'exploiter selon les règles ordinaires en vigueur.

Le domaine public est protégé par une police spécifique, c'est la police de la conservation du domaine public. L'exercice de cette police spécifique s'opère par deux types de sanctions. La première est la contravention de voirie routière qui s'applique à toute intégrité du domaine public routier. La seconde est la contravention de grande voirie qui est destinée à réprimer toute atteinte portée aux biens domaniaux.

¹¹⁷ HOUEM.M, La gestion des biens publics en droit marocain, REMALD, n°21, Op, cit. P.222.

¹¹⁸ SUY.A, La théorie des biens publics mondiaux, Edition l'Harmattan, 2009. P. 61.

L’emballage et conditionnement de la marchandise à la lumière juridique et jurisprudentielle comparée

KARTITE Hassan

Doctorant et ex juriste à l’agence marocaine du développement de la logistique

Introduction :

L’emballage dans son acception économique désigne l’ensemble des éléments vendus avec le produit, et qui assurent sa présentation, sa conservation ou son transport.

L’emballage est souvent désigné sous le terme de « packaging » ou « conditionnement » selon sa nature. L’emballage peut être fourni par le fabricant ou peut être fourni sur le lieu de vente par le distributeur au moment de la vente pour des produits vendus en vrac ou à la découpe.

L’emballage d’origine est conçu par le fabricant, entendu le plus souvent en tant que « packaging », joue un rôle majeur dans la visibilité et l’attraction du produit en points de vente au sein du linéaire.

Il joue également un rôle important dans l’information légale et commerciale du consommateur et dans l’expérience d’usage. Pour plus de détails, voir la définition de packaging.

Dans le domaine de la logistique et de la distribution on distingue généralement 3 types d’emballages:

- emballage *primaire*
- emballage *secondaire*
- emballage *tertiaire*

L’emballage sert à assurer des fonctions nécessaires, (les emballages ne sont pas créés ex nihilo, ils naissent d’un besoin et assurent la satisfaction de ce besoin. Les fonctions opérationnelles qui répondent aux exigences issues de ce besoin peuvent être regroupées en 4 familles spécifiques :

- Contenir le produit
- Protéger le produit
- Participer au produit
- Véhiculer un message)¹¹⁹

119 Éric ROCHER « conditionnement et emballage » Eyrolles, 2008 p3

Le législateur marocain a défini l'emballage comme étant (... *tout moyen constitué de matériaux de toute nature destiné à contenir, à conserver et à protéger des biens ou des produits de quelque nature qu'ils soient ou à permettre leur manutention, leur stockage et leur acheminement du fournisseur au consommateur et à assurer leur présentation*) ¹²⁰; on peut remarquer que la définition juridique rejoint celle économique en mentionnant les trois fonctions citées dans la définition économique hormis celle d'informer, mais celle-ci figure dans un autre article, il s'agit de l'article 26 du même texte¹²¹ ainsi que dans un autre texte mais qui complète celui-ci¹²², et on trouve clairement la fonction d'informer dans ces textes là voir même en plus l'obligation d'informer.

¹²⁰ Article premier Décret n° 2-12-503 du 4 kaada 1434 (11 septembre 2013) pris pour l'application de certaines dispositions de la loi n° 31 98 édictant des mesures de protection du consommateur. Bulletin officiel n° 6192 du 26 kaada 1434 (3-10-2013).

¹²¹ L'article dispose que (.....l'étiquette des biens ou des produits mis en vente dont les mentions obligatoires, la forme et les modalités d'apposition sur lesdits biens ou produits sont fixés par arrêté conjoint de l'autorité gouvernementale chargée du commerce et de l'industrie et de l'autorité gouvernementale chargée du secteur d'activité du bien ou du produit concerné, doit contenir notamment les informations permettant d'identifier le bien ou produit, sa nature et sa provenance. Cette étiquette doit également comporter toutes mentions obligatoires prévues en application de législations ou de réglementations particulières applicables auxdits biens ou produits.

¹²² en disposant dans l'article premier de l'Arrêté du ministre de l'industrie, du commerce, de l'investissement et de l'économie numérique n° 06-14 du 29 safar 1435 (2 janvier 2014) fixant les mentions obligatoires, la forme et les modalités d'apposition de l'étiquette sur les biens ou les produits dans le secteur du commerce et de l'industrie. que (.....*Outre les mentions d'identification des biens ou produits dans le secteur du commerce et de l'industrie et l'indication de leur nature et de leur provenance, prévues à l'article 26 du décret n° 2-12-503 susvisé, les autres mentions obligatoires devant figurer sur l'étiquette apposée sur lesdits biens ou produits ou sur leur emballage sont les suivantes:*

- le type;
- la marque de fabrique, les cas échéant;
- le nom ou la raison sociale et l'adresse de la personne responsable de la mise du bien ou du produit sur le marché, fabricant ou importateur;
- le nombre des articles en unités et/ou la quantité nette. Ce nombre ou quantité doit être indiqué selon le système métrique (exprimé en unité du système international) pour les biens et les produits préemballés ou vendus au poids;
- la composition du bien ou du produit lorsque cette information est nécessaire au consommateur pour lui permettre de l'utiliser en toute sécurité;
- les conditions particulières d'utilisation notamment les précautions d'emploi;
- les conditions de conservation ainsi que leur date de péremption ou leur durée de validité, si nécessaire, pour les biens et produits périssables ou dont l'efficacité peut varier en raison des conditions de leur conservation;
- toutes autres informations dont la mention dans l'étiquetage d'un bien ou d'un produit est obligatoire en vertu d'une réglementation relative à ce bien ou produit)

Le législateur français¹²³ lui aussi définit l'emballage (.....tout objet, quelle que soit la nature des matériaux dont il est constitué, destiné à contenir et à protéger des marchandises, à permettre leur manutention et leur acheminement du producteur au consommateur ou à l'utilisateur, et à assurer leur présentation).

Il ressort des deux définitions une similitude et rejoignent la définition économique sus présentée.

Cet emballage remplissant ces quatre fonctions peut engendrer des problématiques qui dépassent le technique et atterrissent au juridique , que se soit au niveau des contours et limites de l'obligation issue de l'emballage et du conditionnement (section 2) ou bien au niveau de l'exécution et de la responsabilité de l'emballage (section1)

Section 1 - Exécution matérielle et responsabilité de l'emballage et du conditionnement

En prime abord , il est infirmé que l'emballage et le conditionnement de la marchandise incombent toujours à l'expéditeur ; ceci découle de l'article 6 du contrat type du transport qui dispose que (..... *Le donneur d'ordre répond de toutes les conséquences d'une absence, d'une insuffisance ou d'une défectuosité de conditionnement, de l'emballage, du marquage ou de l'étiquetage ainsi que du manquement à l'obligation d'information*)¹²⁴ ; quel que soit le mode de transport (hormis le cas du déménagement).On peut même affirmer qu'il s'agit là d'une obligation qui se situe tout autant au plan du contrat de vente que du contrat de transport. Le fait que les risques du transport soient à la charge de son client « ne dégage pas le vendeur de son obligation de recourir aux mesures nécessaires à l'arrivée à destination de la marchandise en bon état, notamment par un emballage approprié »¹²⁵

§1 : Responsabilité de l'expéditeur relativement à l'emballage et au conditionnement

a) Principes directeurs

, l'expéditeur est tenu de la réalisation de l'emballage et du conditionnement et il en assume donc logiquement la responsabilité¹²⁶. L'insuffisance (ou encore l'inadéquation) de l'emballage, lorsqu'il est établi que le dommage en provient, libère normalement le

¹²³ Article R543-43 Modifié par Décret n°2011-828 du 11 juillet 2011 - art. 20 du code de l'environnement français

¹²⁴ Arrêté du ministre de l'équipement et du transport marocain n° 1744-03 du 26 rejeb 1424 (23 septembre 2003) relatif au contrat type de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et au contrat type pour la location de véhicules automobiles de transport de marchandises avec conducteur

¹²⁵ Cass. com., 11 mai 1981, n° 79-15.724, BT 1981, p. 356 ; CA Aix-en-Provence, 2^e ch., n° 82/11892, 18 déc. 1984, La Littorale c/ Vernetic, Lamyline.

¹²⁶ Cass. com., 8 oct. 2003, n° 02-10.165, BTL 2003, p. 691 ; CA Versailles, 12^e ch. 2, 25 sept. 2008, n° 07/02521, Sacomat c/ M^e J.-L. Mauras ès qual. et a., BTL 2008, p. 765

transporteur¹²⁷, mieux encore si le conteneur est conçu comme emballage lui-même la responsabilité incombe à l'expéditeur¹²⁸.

L'emballage a évidemment pour fonction première de protéger la marchandise, mais il joue également *un rôle commercial et esthétique*, car c'est de son aspect que dépend la première appréciation du destinataire sur la qualité de l'envoi, ainsi un emballage dans un très mauvais état peut-il entraîner un refus de la marchandise. Le transporteur (ici maritime) doit donc être condamné à supporter les frais de reconditionnement de l'envoi avant sa présentation au destinataire, et cela même si la marchandise n'a pas elle-même subi d'avaries¹²⁹

En revanche, si le refus de la marchandise n'est pas lié au « seul motif de l'état de l'emballage » et qu'il n'est pas démontré que celui-ci a participé directement à la valorisation du produit, il a été jugé que le transporteur (terrestre, cette fois) n'a pas à prendre à sa charge le coût du reconditionnement qui ne constitue ni une perte ni une avarie¹³⁰

b) Limitation des obligations de l'expéditeur au contrat de transport souscrit

Les obligations de l'expéditeur liées à l'emballage et au chargement des marchandises, s'étendent au juste contrat de transport auquel il a souscrit et ne s'entend pas au-delà de celui-ci.

Dès lors que les marchandises arrivent intactes au lieu de livraison convenu, l'expéditeur ne peut, en principe, être incriminé à raison des dommages survenus au cours d'un second transport auquel le destinataire a fait procéder avec le même emballage, fût-il ensuite reconnu défectueux, c'est ce qui ressort d'une décision de la cour de cassation Belge¹³¹

¹²⁷ Cass. com., 8 janv. 2008, n° 06-16.643, BTL 2008, p. 45 ; CA Grenoble, 9 juin 1982, BT 1982, p. 490, pourvoi rejeté par Cass. com., 21 févr. 1984, n° 82-15.869, Lamyline ; CA Versailles, 12^e ch. 2, 25 sept. 2008, n° 07/02521, précité ; exemple intéressant, également, dans CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 4 déc. 1992, n° 90/8216, Rhône Méditerranée c/ SRF, BTL 1993, p. 372, fût particulièrement résistant, mais mauvais sertissage du couvercle.

¹²⁸ Cour de cassation marocaine dossier commercial arrêt n° 6518 daté du 20/10/1998 dossier 92/2697 (site de la cour de cassation <http://www.juris.courdecassation.ma/resume.aspx?path=7157>). Voir aussi l'arrêt de la cour de cassation dossier commercial n° 3226 du 25/12/1999 publié au site de la cour, <http://www.juris.courdecassation.ma/resume.aspx?path=5456> dans lequel il opère une distinction entre conteneur conçu comme emballage (seule colis) ou conteneur contenant des colis. Voir dans le même sens Cass. com. 16 nov. 1983, BT 1984.385 ; CA Rouen, 2^e ch. civ., 24 févr. 1994, Grace c/ Pillet Curie, inédit ; CA Rouen, 2^e ch. civ., 29 août 1990, GMP c/ Gorse, inédit, cité par Barthélémy MERCADAL dans répertoire du droit commercial de Dalloz.

¹²⁹ CA Paris, 5^e ch., 1^{er} déc. 1982, Delmas-Vieljeux c/ Svedel Line

¹³⁰ CA Paris, 5^e ch. A, 12 oct. 2005, n° 03/06563, Helvetia Assurances c/ XP France, BTL 2005, p. 735.

¹³¹ CA Paris, 27 nov. 1969, BT 1970, p. 63 ; utilisable par analogie, Cour de cassation de Belgique, 27 juin 1985, Dr. eur. transp. 1987, p. 667, vendeur « FOB port de débarquement » non tenu de prévoir un emballage susceptible de résister au transport terrestre terminal ; *contra* : Cass. com., 3 mai 1967, n° 65-10.719, BT 1967, p. 240.

Un expéditeur a également été mis hors de cause pour des avaries (gel) survenues après dépassement du délai de livraison alors que son conditionnement était suffisant pour un transport de la durée convenue¹³².

Lors de sa livraison, un lot de verres sérigraphiés se trouve partiellement endommagé. L'un des cinq pupitres constituant l'envoi a effectivement chuté sur l'un des autres.

Le transporteur, dont la responsabilité est recherchée, s'en sort indemne. Il apparaît en effet que les dommages ont pour cause première un défaut de conditionnement. Si des défauts de chargement et arrimage sont aussi relevés, la responsabilité, s'agissant d'un envoi de plus de trois tonnes en incombait à l'expéditeur. Enfin, il ne pouvait être reproché au transporteur de n'avoir pas émis de réserves¹³³, les défauts constatés à l'arrivée n'étant pas apparents à la prise en charge.

§2 - Intervention d'un professionnel de l'emballage

En tout état de cause le transporteur est libéré suite à une insuffisance d'emballage, que se soit le fait de l'expéditeur lui-même ou suite à une demande de celui-ci auprès d'un professionnel. Mais, dans ce dernier cas, l'expéditeur dispose évidemment d'un recours contre le prestataire de services auquel il a fait appel¹³⁴ on peut remarquer que l'emballer professionnel assume vis-à-vis de son client un devoir de conseil¹³⁵, mais la présence aux opérations d'emballage d'un représentant de l'expéditeur, qui n'est pas technicien en la matière, ne saurait couvrir la faute commise par l'emballer professionnel et il répond de ses éventuels sous-traitants¹³⁶.

§ 3 - Rôle dévolu au transporteur en matière d'emballage

Dès lors que l'expéditeur assume normalement la responsabilité de l'emballage, toute défectuosité ou insuffisance en la matière libère, en principe, le transporteur¹³⁷.

A) Preuve du défaut d'emballage

C'est donc normalement au transporteur d'apporter la preuve positive et formelle de la déficience ou de l'inadéquation de l'emballage, ainsi que du lien de causalité entre cette déficience et le dommage¹³⁸.

¹³² Cass. com., 5 déc. 1989, no 88-13.664, BT 1990, p. 310). Mise à jour par lettre d'actualités no 181, Mars 2012 Emballage défectueux CA Dijon, 1^{re} ch. civ., 19 janv. 2012, no 11/00350, Helvetia c/ GRG.

¹³³ Cour de cassation marocaine dossier commercial arrêt n°1234 daté du 8/9/99, les réserves n'ont aucun rôle dans la preuve de l'avarie c'est une simple formalité et condition pour intenter l'action en responsabilité vis à vis du transporteur, publié au site de la cour (<http://www.juris.courdecassation.ma/resume.aspx?path=6903>).

¹³⁴ exemples CA Paris, pôle 5, ch. 4, 6 avr. 2011, n° 08/10754, Rabuel c/ Agility et a., Lamyline ; T. com. Dijon, 1^{re} ch., 24 mars 2011, n° 2007 080645, Naviland Cargo et a. c/ Hillebrand et a., Lamyline).

¹³⁵ CA Paris, 19 oct. 1993, n° 5948/92, La Réunion européenne c/ Bursped France et a., BTL 1993, p. 792 ; pour sa part, CA Paris, 7 févr. 1992, n° 90/150080 et 91/8356, Via Assurances Nord c/ Mutuelles du Mans, BTL 1992, p. 240

¹³⁶ CA Paris, 19 oct. 1993, BTL 1993, p. 792.

¹³⁷ Cass. com. 21 févr. 1984, *Gaz. Pal.* 1984.2. panor. 223

Jugé, par ailleurs, qu'un transporteur n'est pas fondé à invoquer le mauvais conditionnement de la marchandise :

- lorsque le dommage se serait de toute façon produit, eu égard à l'absence d'arrimage¹³⁹;
- lorsque ce conditionnement était utilisé depuis longtemps sans inconvénient¹⁴⁰ et qu'il était bien connu du transporteur ; toutefois, l'argument selon lequel le conditionnement n'a jamais posé de problèmes dans le passé est inopérant face aux conclusions contraires circonstanciées d'un expert judiciaire¹⁴¹ ; enfin, le fait que la majeure partie de l'envoi soit arrivée intacte donne à penser que l'emballage était suffisant pour supporter un transport effectué dans des conditions correctes¹⁴².
- En outre et bien que dénuée de force juridique, une expertise officieuse peut parfois servir la cause du transporteur qui s'en prévaut. Ainsi les juges ont-ils pu condamner l'expéditeur à toutes les réparations, forgeant leur intime conviction notamment sur les termes du rapport de l'expert d'assurance ayant conclu à un défaut de conditionnement de la marchandise sinistrée¹⁴³.

B) Formulation de réserves

Il importe de ne pas se méprendre sur la portée des réserves relatives à l'emballage : de telles réserves ne suppriment pas la présomption de responsabilité de l'article 449 du code de commerce marocain et l'article L. 133-1 du Code de commerce français, autrement dit, elles *n'entraînent pas renversement de la charge de la preuve*. Avec ou sans réserves à la prise en charge, le transporteur doit toujours établir de façon certaine que le dommage provient du défaut d'emballage qu'il invoque. Mais, bien sûr, des réserves valables l'aideront grandement dans cette démonstration¹⁴⁴.

¹³⁸ Cass. com., 4 juill. 1989, n° 87-13.161, Lamyline ; voir également CA Bordeaux, 2^e ch., 18 déc. 2002, n° 02/00417, Heppner c/ Lahaye et a., BTL 2003, p. 374). De ce point de vue, le seul fait que des pertes ou avaries se soient produites en cours de transport par exemple que des marchandises liquides aient coulé ne suffit pas à établir le défaut d'emballage CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 8 nov. 1978, Boyer c/ Satif ; T. com. Toulouse, 8 mars 1982, BT 1982, p. 247

¹³⁹ CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 24 mai 1985, no 82/10561, Peddinghaus France c/ Gondrand, Lamyline)

¹⁴⁰ CA Bordeaux, 2^e ch., 18 déc. 2002, n° 02/00417, précité

¹⁴¹ CA Lyon, 3^e ch., 29 nov. 1984, n° 2206 M/D, La Neuchâteloise c/ Socarel, Lamyline

¹⁴² CA Paris, 5^e ch., 2 mars 1987, n° L. 19425, Sogegarde c/ Borie et a., Lamyline, pourvoi rejeté par Cass. com., 6 déc. 1988, n° 87-14.394, Lamyline ; CA Grenoble, 1^{re} ch., 3 mai 1988, n° 86/842, Transports J3 c/ Saunier Duval, Lamyline, même envoi enlevé par trois véhicules, mais avaries sur un seul

¹⁴³ CA Limoges, ch. civ., 11 mai 2006, n° 03/00898, Ateliers Nicre c/ Condat et a., BTL 2006, p. 370.

¹⁴⁴ CA Aix-en-Provence, 16 sept. 1993, no 91/765, Tropical Fruit c/ Capitaine du navire *Narval* et a., BTL 1993, p. 918

En outre, en matière de transport ferroviaire (CIM)¹⁴⁵ il est clairement indiqué que :
 «l'expéditeur est responsable de toutes les conséquences de l'absence d'emballage ou de son état défectueux et doit notamment réparer le dommage subi de ce fait par le chemin de fer. A défaut d'inscription portée sur la lettre de voiture, la preuve de l'absence d'emballage ou de son état défectueux incombe au chemin de fer.»

Par ailleurs, les réserves du transporteur n'ont pas besoin, en régime intérieur, d'être contresignées par l'expéditeur pour être valables et produire effet ; mais, comme pour celles du destinataire à la livraison, leur efficacité est fonction de leur précision¹⁴⁶. En outre, il va de soi qu'elles ne peuvent profiter au transporteur que pour les dommages correspondant aux insuffisances ou défauts visés¹⁴⁷, en maritime, réserves pour « sacs troués et mouillés » sans rapport avec une pollution de la marchandise par un corps gras¹⁴⁸.

C) Conséquences de l'absence de réserves

L'absence de réserves au départ entraîne présomption que le transporteur a reçu la marchandise en bon état¹⁴⁹, mais elle ne lui interdit nullement d'invoquer, ultérieurement, le défaut d'emballage ou de conditionnement en vue de dégager sa responsabilité. Le transporteur ne commet, en effet, aucune faute (si ce n'est une faute *contre lui-même*) en ne formulant pas de réserves. Les contrats types de transport révisés (hors les contrats types *voitures* et *citernes*) édictent en termes formels cette règle déjà posée par la jurisprudence dominante¹⁵⁰.

145 Article 19 (CIM) Dahir n° 1-01-223 du 10 jourmada II 1422 (30 août 2001) portant publication de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF), faite à Berne le 9 mai 1980, Bulletin Officiel n° : 5004 du 16/05/2002 - Page : 468

146 CA Toulouse, 7 juin 1984, BT 1985, p. 224 ; CA Aix-en-Provence, 2e ch., 11 oct. 1984, Cie Gle de transports et déménagements c/ Liebi-Chaouat. déclare inopérante la réserve « Usate » portée par un déménageur italien, tandis que T. com. Lyon, 24 févr. 1984, Helvetia c/ Bonneton, refuse pour sa part toute valeur aux mentions « sous réserve du nombre et des manquants » et « plusieurs balles décousues, réserve d'avaries »

147 Décisions du tribunal de commerce de Tanger n°109 du 19/01/2012 et la décision n°470 du 07/04/2011 du même tribunal (inédits), aussi la décision cou d'appel commerciale de Fès n° 779 du 21/5/2009 dossier 647/2008, voir dans le même sens CA Aix-en-Provence, 2e ch., 12 sept. 1989, no 87/14772, Le Continent c/ Cnan, Lamyline.

148 CA Aix-en-Provence, 2e ch., 2 déc. 1992, no 90/6856, Gorlier c/ Cotunav, Lamyline, dommages à la marchandise « différant par leur nature et leur ampleur » des réserves formulées à l'embarquement par le transporteur maritime ; encore CA Aix-en-Provence, 2e ch., 30 nov. 1994, no 91.14678, Cnan c/ Navigation & transports, Lamyline, « aucune commune mesure » entre les réserves à la prise en charge et les dommages à la livraison.

149 arrêt de la cour d'Appel de commerce de FES du 21/5/2009 n°779 publié au site <http://adala.justice.gov.ma> consulté le (30/12/2018 à 19 :36) et dans le même sens CA Aix-en-Provence, 2e ch., 7 juill. 1983, no 81-8594, Tradexel c/ Transports import-export.

150 Cass. com., 8 nov. 1983, nos 80-13.442 et 80-15.349, Lamyline ; CA Paris, 5e ch. A, 14 nov. 1984, no J. 19271-K.2565, CNC c/ Comptoir commercial d'Orient, BT 1985, p. 45 ; CA Toulouse, 2e ch., 7 juin 1984, no 1660/81, no 488, Lafitte c/ Le Languedoc, BT 1985, p. 224 ; CA Limoges, ch. civ., 3 févr. 2005, no 02/01537, Centre Express Limousin c/ Sett, BTL 2005, p. 145 ; CA Limoges, ch. civ., 11 mai 2006, no 03/00898, précité

Lorsque son donneur d'ordre est le destinataire, le transporteur qui constate le mauvais état de la marchandise qu'il enlève (par exemple, chez un vendeur départ¹⁵¹) ne doit pas se contenter de formuler des réserves : il doit *aviser son commettant*, car on se trouve alors dans une situation proche de l'empêchement au transport.

Il convient de préciser qu'en régime international, au contraire, le transporteur perd le droit d'invoquer l'insuffisance d'emballage lorsqu'il a accepté sans réserve un envoi présentant un défaut d'emballage apparent¹⁵². Par ailleurs, les réserves qu'il peut être amené à formuler n'engagent l'expéditeur que si celui-ci les a expressément acceptées.

§4 - Conditionnement et chargement

Séparer la part de ce qui touche au conditionnement de ce qui relève du chargement est très délicat comme tâche. Etant donné qu'il n'est pas toujours facile d'opérer la démarcation entre ces deux opérations, car la responsabilité du conditionnement et de l'emballage incombe toujours à l'expéditeur, tandis que celle du chargement peut, en matière routière, partiellement incomber au transporteur. Ainsi, la cour d'appel de Paris a considéré comme relevant du conditionnement l'*assujettissement* de bobines de tôles sur un « berceau » en bois lui-même fixé au plateau du véhicule, ce qui se discute¹⁵³. Dès lors, il est normal de parler de défaut de conditionnement lorsque le *socle* sur lequel repose une machine de 900 kg est *insuffisamment résistant* et ne donne pas la surface au sol nécessaire eu égard aux caractéristiques de la machine¹⁵⁴, pour lequel ne touche ni au conditionnement ni au chargement le « socle » en bois sur lequel est fixée une machine et qui sera lui-même cloué au plancher du véhicule. En revanche, il est logique d'assimiler l'*opération consistant à verrouiller la clé de fixation d'un conteneur au châssis* d'une semi-remorque à une opération d'arrimage, dont la responsabilité incombe au transporteur¹⁵⁵.

Autre situation « charnière » : le gerbage de caisses de solidité insuffisante. Si le manque de résistance des caisses n'était pas apparent, on ne peut faire grief au transporteur d'avoir accepté le gerbage et on se trouve dans une hypothèse d'insuffisance d'emballage, donc de responsabilité de l'expéditeur¹⁵⁶; dans le cas contraire, il s'agit d'une erreur dans l'agencement du chargement et la responsabilité retombera, au moins pour partie, sur le transporteur.

Enfin et concernant le déchargement cette fois, soulignons que tous les dommages pouvant en résulter n'engageront pas forcément la responsabilité du transporteur et même si, selon le

151 En principe, le vendeur départ n'a pas à s'occuper de la livraison de la marchandise et, par voie de conséquence, il ne possède pas en tant que tel la qualité juridique d'expéditeur. Il n'a même pas l'obligation de procéder au chargement, sauf s'il s'agit d'une vente « départ sur camion ». Il se trouve tout au plus tenu d'un devoir général de soin qui lui commande d'informer son client de toute anomalie ou tout incident susceptible d'influer sur le sort de la marchandise dont il pourrait être le témoin.

152 C'est ce qui résulte des articles :

153 CA Paris, 22 févr. 1977, BT 1977, p. 144

154 CA Paris, 25 mai 1978, BT 1978, p. 370 ; *contra* : CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 24 mai 1985, n° 82/10561, Peddinghaus France c/ Gondrand, Lamyline

155 CA Aix-en-Provence, 26 nov. 1975, BT 1976, p. 210

156 TGI Metz, 7 sept. 1982, BT 1983, p. 346

contrat type général s'agissant des envois de moins de 3 tonnes¹⁵⁷, ces opérations lui incombent normalement. Ainsi, dans une espèce où la marchandise confiée (des panneaux de contreplaqué) avait été avariée lors de son « désanglage », les juges parisiens ont exonéré le voiturier et condamné l'expéditeur considérant que ce dernier, connaissant le caractère particulièrement glissant des panneaux sur lesquels il avait procédé à un vernissage, aurait dû mieux les conditionner ou, à tout le moins, *informer le transporteur* de cette spécificité¹⁵⁸.

Aussi en transport maritime cette fois, dans un arrêt de la cour d'appel commerciale de Fès¹⁵⁹, il a été jugé que le transporteur n'est pas responsable s'il exécute le transport selon les directives du chargeur et que celui-ci demeure le responsable de l'avarie causée aux pommes de terres transportées à bord du navire, et non frigorifiées, suite à l'ordre du chargeur figurant dans le *connaissance du transport* ce qui a causé l'avarie.

§4 - Étiquetage

a) Obligations de l'expéditeur

Le contrat type « général », et avec lui la plupart des contrats types spécifiques, impose que chaque colis (et autre objet et support de charge) soit clairement et précisément étiqueté afin de « permettre une identification immédiate et sans équivoque de l'expéditeur, du destinataire, du lieu de livraison ainsi que de la nature de la marchandise »¹⁶⁰.

Cet étiquetage s'impose dans le cas de lots complets faisant l'objet d'un transport direct comme dans celui d'envois de détail appelés à subir des transbordements et passages à quai¹⁶¹.

Les étiquettes complémentaires portant des mentions telles que « Fragile », « Haut », « Bas », ne sont pas obligatoires, mais elles constituent néanmoins une bonne précaution, surtout lorsqu'elles sont imagées et comportent des symboles facilement compréhensibles par tous. En cas d'incident, un expert sera toujours sensible au fait que l'expéditeur a pris la peine de les apposer sur ses colis¹⁶². Toutefois, le marquage « Fragile » ne saurait compenser

157 Il est à noter que le législateur marocain ainsi que son homologue français opèrent une distinction entre le transport de moins de trois tonnes et celui de plus de trois tonnes au niveau de responsabilité ainsi l'article 7 de l'Arrêté du ministre de l'équipement et du transport marocain n° 1744-03 du 26 rejev 1424 (23 septembre 2003) relatif au contrat type de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et au contrat type pour la location de véhicules automobiles de transport de marchandises avec conducteur, dispose que Les opérations de chargement, de calage et d'arrimage d'une part, et de déchargement d'autre part, incombent au donneur d'ordre ou au destinataire, sauf pour les envois inférieurs à 3 tonnes.

158 CA Paris, 5e ch. B, 4 mai 2006, no 03/10419, Tbi Sham c/ Fm Services et a., BTL 2006, p. 350

159 CAC Fès 07/04/2011 N° 470 dossier N° 434/2010 publié à :

<http://adala.justice.gov.ma/AR/DocumentViewer.aspx?id=11469.htm>

160 Article 6.2 de l'Arrêté du ministre de l'équipement et du transport n° 1744-03 du 26 rejev 1424 (23 septembre 2003) relatif au contrat type de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et au contrat type pour la location de véhicules automobiles de transport de marchandises avec conducteur(B O n° : 5166 du 04/12/2003 - Page : 1437) voir aussi contrat type général texte français , art. 6-3, al. 2.

161 CA Rennes, 25 sept. 1991, no 00645/90, Le Berre c/ Sernam, BTL 1992, p. 310 ; CA Rennes, 13 févr. 1996, no 695/93, Aria c/ Jet Services, BTL 1996, p. 585

162 voir CA Paris, 30 sept. 1981, BT 1981, p. 514, et CA Aix-en-Provence, 13 déc. 1984, BT 1985, p. 411

l'insuffisance d'emballage ¹⁶³ et ne pas en avoir tenu compte a pu être jugé comme constitutif d'une faute lourde de la part du transporteur.

b) Divergence entre les mentions des étiquettes et celles du document de transport

Les contrats types précisent par ailleurs que « les mentions des étiquettes doivent correspondre à celles du document de transport »¹⁶⁴. Une divergence entre ces mentions, relative par exemple à l'identité du destinataire ou au lieu de livraison, constitue donc une faute de l'expéditeur.

Toutefois et en pareil cas, le transporteur ne doit surtout pas décider *lui-même* laquelle des deux mentions est la bonne et partir en se fiant à son inspiration. Il doit signaler le fait et demander des explications à l'expéditeur¹⁶⁵, la divergence portant, en l'espèce, sur le lieu de destination ¹⁶⁶, faute du transporteur qui se livre à une interprétation personnelle de mentions contradictoires des instructions de son donneur d'ordre, si possible par écrit. À défaut, ce genre de situation risque de se solder par un partage de responsabilité¹⁶⁷. Et s'il lui faut absolument opérer seul le choix, le transporteur devra, à tout prendre, faire prédominer les indications du récépissé, reflet de la convention des parties, sur celles des étiquettes.

Les colis renfermant des matières dangereuses doivent porter d'une manière apparente des étiquettes de danger bien lisibles et conformes au modèle fixé par le règlement pour chaque matière.

Section 2 - Contours de l'obligation d'emballage et de conditionnement

§1 - Contenu et des limites de l'obligation d'emballage

Si les principes juridiques sont nets et constants, la difficulté réside ici dans la détermination du *contenu* et des *limites de l'obligation d'emballage*.

En l'absence de textes réglementaires édictant des prescriptions techniques impératives en ce qui concerne l'emballage et le conditionnement des marchandises, exception faite pour les matières dangereuses et certaines denrées destinées à la consommation humaine¹⁶⁸, on renvoie depuis toujours l'expéditeur à se conformer aux usages du commerce, eux-mêmes souvent assez mal définis sans doute parce qu'il n'existe pas de « vérité unique » en matière d'emballage.

¹⁶³ T. com. Bayonne, 14 mai 1993, BTL 1993, p. 438

¹⁶⁴ Article 6.2 Arrêté du ministre de l'équipement et du transport n° 1744-03 du 26 rejeb 1424 (23 septembre 2003) relatif au contrat type de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et au contrat type pour la location de véhicules automobiles de transport de marchandises avec conducteur, Voir aussi contrat type français l'article 6.2 de Annexe à l'article D. 3222-1 du Code des transports .

¹⁶⁵ CA Paris, 5e ch., 12 janv. 1993, no 12443/91, Sopadi c/ Paulet, Lamyline

¹⁶⁶ CA Rennes, 2e ch., 8 mars 1995, no 5711/91, Rault c/ Mesguen, Lamyline

¹⁶⁷ situation très proche dans C.A Aix-en-Provence, 20 sept. 1985, BT 1986, p. 305

¹⁶⁸ Voir les textes sur l'ADR

L'article 6, § 1, du contrat type « général » repris par presque tous les contrats types spécifiques ramène, sur le plan juridique, cette notion d'*usages du commerce* à deux grandes règles générales :

- 1) Toutes les marchandises n'exigent pas de protection et l'absence d'emballage ne constitue donc pas toujours une faute de la part de l'expéditeur.
- 2) Pour les marchandises qui nécessitent une protection, les obligations de l'expéditeur consistent à réaliser un emballage suffisant pour supporter un transport exécuté dans des conditions normales compte tenu des circonstances de fait (par exemple, la période de l'année pour des marchandises sujettes au gel et réclamant donc une protection renforcée en hiver).

§ 2 - Marchandises voyageant normalement à nu

L'expéditeur n'a pas, en principe, à emballer les marchandises qu'il est dans leur nature de faire voyager à nu. L'absence d'emballage ne constitue donc pas toujours, par elle-même, une faute de l'expéditeur : il convient de rechercher, dans chaque cas, si les caractéristiques de l'objet transporté imposaient ou non la réalisation d'un emballage.

C'est cette première règle que le contrat type « général » de transport exprime en son article 6, § 1, lorsqu'il cantonne l'exigence d'un emballage aux marchandises dont la nature le nécessite.

Ainsi a-t-il été admis qu'un matériel de retraitement des eaux comportant pompes et cuves¹⁶⁹, des matériels industriels d'un poids et d'un gabarit importants¹⁷⁰, concernant une perceuse et une aléseuse d'un poids total de 10 tonnes ;¹⁷¹, s'agissant du transport de trois groupes électrogènes) et même un ordinateur¹⁷² n'exigent pas d'emballage pour un transport par route et que le transporteur n'est donc pas fondé, en cas d'avaries, à invoquer le défaut de conditionnement pour dégager sa responsabilité.

En revanche, des meubles ou portes revêtus de *Formica* doivent être protégés, car ce type de revêtement constitue une « matière fragile et susceptible d'être rayée »¹⁷³, partage de responsabilité, car mauvaises conditions de transport parallèlement à l'absence d'emballage), et il en va de même pour des baignoires et vasques, spécialement si elles doivent être acheminées en groupage¹⁷⁴.

Remarques

¹⁶⁹ CA Paris, 19 déc. 1978, BT 1979, p. 82

¹⁷⁰ CA Dijon, 1^{re} ch., 13 mars 1985, n° 346, La Préservatrice c/ Docks de Bourgogne, Lamyline

¹⁷¹ CA Versailles, 12^e ch. 2, 5 janv. 2006, n° 04/05762, Covea Fleet c/ Royal Sun Alliance, concernant un détecteur de rayons X ; CA Orléans, 18 janv. 1995, BTL 1995, p. 129 ; voir également T. com. Rouen, 2 févr. 2007, n° 2006 007829, La Route c/ Tacussel et a., BTL 2007, p. 151

¹⁷² CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 30 mai 1986, Sartec c/ Euro information et a. ; CA Paris, 7^e ch., 7 mai 1991, n° 89/6409, Hasenkamp internationale transporte c/ Meridian, Lamyline, pourvoi rejeté sur ce point par Cass. com., 25 janv. 1994, n° 91-15.212, Lamyline, fabricant préconisant uniquement une housse antipoussière et des protections latérales.

¹⁷³ CA Montpellier, 2^e ch., 27 févr. 1992, n° 91/0843, 34 Express c/ Cuisines conseil, Lamyline

¹⁷⁴ CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 27 mai 1988, n° 87/7004, Mory c/ Espace harmonies cascade, Lamyline)

L'absence d'emballage peut également se justifier par l'utilisation d'un véhicule spécialement équipé¹⁷⁵, là encore à propos d'ordinateurs simplement recouverts d'une housse.

§3 - Critère de l'aptitude à supporter un transport « normal »

Pour les marchandises qu'il est d'usage d'emballer, l'expéditeur est tenu de réaliser un conditionnement courant, c'est-à-dire conforme à ce qui se pratique généralement dans la profession¹⁷⁶, l'archétype de l'emballage conforme aux usages de la profession étant évidemment celui défini par le fabricant de la marchandise lui-même¹⁷⁷, et capable de supporter les contraintes d'un transport réalisé dans des conditions normales¹⁷⁸.

Ainsi un expéditeur a-t-il été mis hors de cause à raison des dommages subis par une marchandise lors d'un transbordement en cours de route, l'emballage qu'il avait réalisé apparaissant suffisamment solide pour supporter sans risques un transport direct¹⁷⁹.

Toutefois, la formule va plus loin qu'il n'y paraît. Très souvent, en effet, au lieu d'apprécier la qualité intrinsèque de l'emballage, les experts intervenant après sinistre recherchent *ce qu'il aurait dû être pour résister à l'incident de transport* à l'origine des dommages. Un tel raisonnement nous semble incorrect en ce qu'il fait entrer en ligne de compte un incident, c'est-à-dire une anomalie.

Il convient donc, en pareil cas, de faire abstraction de l'incident intervenu, et de se reporter au départ afin de déterminer si l'emballage, tel qu'il se présentait au moment de la prise en charge, était effectivement apte à supporter un transport *normalement exécuté*. Si la réponse est affirmative, l'emballage doit être tenu pour suffisant et l'expéditeur mis hors de cause.

Ce critère de l'aptitude à supporter un transport exécuté dans des conditions « normales » est consacré par les contrats types de transport en leur article 6, § 1, ces textes ajoutant que la marchandise doit être conditionnée et emballée de façon « à ne pas constituer une cause de danger pour le personnel de conduite ou de manutention, les autres marchandises transportées, le véhicule ou les tiers », le contrat type applicable aux transports d'animaux vivants mentionnant également le « personnel de convoi ».

Dans le cas d'un envoi de détail, l'emballage doit être à même de résister à un empilage *avec des colis de poids comparable*.

¹⁷⁵ CA Paris, 5^e ch., 10 févr. 1984, n°s J15912 et L212, SCAC c/ The Sea Insurance et a., Lamyline

¹⁷⁶ exemple dans CA Paris, 7 juill. 1982, BT 1982, p. 430, pour des champignons séchés, et dans CA Reims, ch. civ., 23 sept. 1987, n° 431/85, PrévotEAU c/ Marne express, Lamyline, pour des bûches de Noël)

¹⁷⁷ CA Paris, 7^e ch., 7 mai 1991, n° 89/6409, Hasenkamp internationale transporte c/ Meridian, Lamyline, pourvoi rejeté, sur ce point, par Cass. com., 25 janv. 1994, n° 91-15.212, Lamyline)

¹⁷⁸ Cass. com., 5 déc. 1989, n° 88-13.664, BT 1990, p. 310, conditionnement de plantes vivantes suffisant pour supporter un transport de la durée convenue.

¹⁷⁹ CA Paris, 28 janv. 1981, BT 1981, p. 270 ; CA Paris, 5^e ch., 5 avr. 1979, Calberson international c/ Instituto del mobile d'arte : « les conditions d'emballage varient en fonction des contraintes auxquelles sera normalement soumise la marchandise et l'expéditeur ne saurait être tenu des conséquences de manipulations qui n'étaient ni prévues ni prévisibles ».

Observations

Entrent dans le conditionnement certains soins particuliers à la marchandise, comme l'opération consistant à enduire une machine d'une couche d'huile ou de produit antirouille de nature à lui assurer une protection efficace contre les risques d'oxydation¹⁸⁰.

§ 4 - Cas particulier des palettes

A) Palette non conforme

L'insuffisante solidité d'une palette¹⁸¹ au regard du poids de la marchandise constitue un défaut d'emballage libératoire pour le transporteur (à moins, bien sûr, que ce soit lui qui ait fourni l'engin). Il en va de même en cas de mauvaise constitution de la charge palettisée¹⁸². En revanche, la *configuration hors normes* d'une palette ne constitue pas, en principe, une faute de l'expéditeur, car « qu'elle qu'en soit la superficie, le manutentionnaire doit prendre toutes dispositions utiles pour assurer son bon arrimage sur le chariot élévateur »¹⁸³.

B) Retour et imputation au transporteur

Assimilées à un emballage, les palettes ne peuvent être considérées comme « prêtées », consignées ou louées par l'expéditeur au transporteur : elles font partie intégrante de l'envoi et constituent l'objet du contrat de transport au même titre que la marchandise¹⁸⁴.

Telle est la conception des contrats types et, notamment, de l'article 6, § 4, du contrat type « général »¹⁸⁵ pour lequel supports de charge, palettes et autres rolls sont inclus dans le poids brut déclaré et ne donnent lieu « ni à consignment, ni à location au transporteur, ni à aucune déduction sur les frais de transport » (terminologie reprise à l'identique, s'agissant tant des supports de charges que des répartiteurs de charges par le contrat type *transports exceptionnels*).

« En l'absence d'une convention spéciale ou d'un engagement spécifique du transporteur d'effectuer la gestion des palettes »¹⁸⁶, le transporteur n'a donc pas normalement à se

¹⁸⁰ CA Angers, 11 juill. 1977, BT 1977, p. 435 ; pour des profilés : CA Colmar, 28 nov. 1979, BT 1980, p. 77)

¹⁸¹ T. com. Bourg-en-Bresse, 30 avril 2004, n° 2002 004611, Aig Europe c/ Feuillet Transports et a., Lamyline

¹⁸² CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 18 déc. 1984, n° 82/11892, La Littorale c/ Vernet, Lamyline : affichettes de 85 x 65 cm simplement entourées d'un papier kraft souple et reposant sur une palette carrée de 70 cm

¹⁸³ CA Paris, 5^e ch., 11 déc. 1991, n° 2452/90, Sartec services c/ Continental insurance, Lamyline, en aérien, mais absolument transposable en matière routière, palette tombée d'un chariot élévateur lors de son chargement, rejet de l'argument du manutentionnaire selon lequel l'expéditeur aurait « réduit le polygone de sustentation » suite à une modification de ses palettes

¹⁸⁴ Cass. com., 26 févr. 1980, n° 78-14.430, BT 1980, p. 260 ; CA Paris, 25^e ch. A, 29 juin 2007, n° 06/00569, Kuehne & Nagel Logistics c/ Bsa International, BTL 2007, p. 425 ; CA Versailles, 12^e ch. 2, 25 janv. 2001, n° 98/01881, Bizot c/ Stockalliance, BTL 2001, p. 254 ; CA Orléans, ch. com. éco. et fin., 17 mars 2005, n° 04/01693, Théry c/ Les Jardins de Sologne, BTL 2005, p. 458

¹⁸⁵ repris *in extenso* par CA Orléans, ch. com. éco. et fin., 2 déc. 2010, n° 10/01212, Sté Michel Biscuits c/ Jegou, BTL 2010, p. 737

¹⁸⁶ (T. com. Paris, 2^e ch., 16 sept. 2003, n° 2002027316, Benoit c/ Danzas, BTL 2003, p. 655)

préoccuper de la reprise et du retour de palettes vides¹⁸⁷ qu'il appartient, à l'expéditeur, de revendiquer auprès du destinataire¹⁸⁸ et « le transport en retour des supports de charge vides fait l'objet d'un contrat de transport distinct »¹⁸⁹. Faute d'écrit spécifique, toute compensation facture de transport/palettes manquantes se trouve exclue¹⁹⁰.

Cependant, dans la mesure où, au contraire, les parties conviennent de les intégrer au contrat de transport originel, récupération et mouvements de palettes constituent alors des prestations annexes devant obligatoirement être mentionnées dans le « document de cadrage » exigé par l'article L. 3222-4 du Code des transports¹⁹¹, comme le précise d'ailleurs le contrat type « général » en son article 6, § 4.

Quoi qu'il en soit, contrat distinct ou prestation annexe, toute opération sur palettes accomplie par le transporteur doit donner lieu à rémunération particulière, en sus du prix du transport aller¹⁹².

Sur le plan juridique, la situation du transporteur se présente alors sous un double jour.

Au stade de la *reprise*, ses obligations se résument à formuler la demande de x palettes vides et, en cas de refus, à aviser aussitôt son donneur d'ordre, car il s'agit, finalement, d'un empêchement au transport. On n'ose même pas ici parler « d'obligation de moyens », puisque, justement, le transporteur ne dispose d'aucun moyen de contrainte vis-à-vis d'un destinataire de mauvaise volonté¹⁹³. En revanche, *une fois les palettes récupérées*, le transporteur assume pour leur retour l'obligation de résultat et supporte la présomption de responsabilité découlant de l'article L. 133-1 du Code de commerce. Cependant, en cas même de responsabilité du transporteur, le client ne saurait prétendre obtenir une indemnité correspondant au prix de palettes neuves, alors que les engins perdus étaient usagés¹⁹⁴.

¹⁸⁷ CA Colmar, 8 avr. 1994, BTL 1994, p. 621 ; CA Poitiers, 12 sept. 1995, BTL 1996, p. 610 ; CA Versailles, 12^e ch., 22 mai 1997, n° 7326/95, Lapcanor c/ Chambourcy, Lamyline ; CA Versailles, 12^e ch. 2, 25 janv. 2001, n° 98/01881, précité.

¹⁸⁸ CA Poitiers, 12 sept. 1995, BTL 1996, p. 610, précité.

¹⁸⁹ CA Versailles, 12^e ch. 2, 25 janv. 2001, n° 98/01881, précité ; T. com. Pontoise, 2^e ch., 24 oct. 2002, n° 2000F00275, Transpicardie c/ Synchrony Logistique, BTL 2002, p. 793.

¹⁹⁰ T. com. Paris, 16 sept. 2003, n° 2002027316, précité ; T. com. Toulouse, 22 avr. 2009, n° 2008J00174, Automotive c/ Transports Liga, BTL 2009, p. 306, là, existence d'un écrit spécifique mais compensation légale non retenue faute de liquidité, compensation judiciaire appliquée.

¹⁹¹ Cass. com., 6 janv. 1998, n° 95-18.635, BTL 1998, p. 39, la lettre d'un transporteur précisant, en envoyant ses tarifs, que le « coût du retour des palettes est inclus dans le prix du transport aller » est une convention expresse dérogatoire emportant engagement du transporteur à procéder au retour des emballages.

¹⁹² CA Paris, 5^e ch. A, 13 mai 1998, BTL 1998, p. 416 ; CA Colmar, 8 avr. 1994, BTL 1994, p. 621, précité, condamnation d'un affréteur à rembourser à son transporteur les sommes retenues sur ses factures pour non-restitution de palettes ; T. com. Pontoise, 2^e ch., 24 oct. 2002, n° 2000F00275, précité. Voir, cependant, CA Versailles, 12^e ch., 22 mai 1997, n° 7326/95, précité, impossibilité de distinguer si la rémunération du transporteur ne comporte pas une part afférente au retour des palettes, objet d'un accord spécial concomitant à la conclusion du contrat.

¹⁹³ CA Paris, 6 oct. 1995, BTL 1995, p. 764, somme en jeu 380 000 F (environ 57 931 €), pas d'obligation de garantie du transporteur en ce qui concerne la restitution des palettes par les destinataires ; *contra*, T. com. Meaux, 21 janv. 2003, n° 2001/01435, Durbecq & Fils c/ Hays Logistique France, BTL 2003, p. 143, qui évoque expressément une obligation de résultat.

¹⁹⁴ T. com. Toulouse, 20 sept. 1983, Vandelet c/ Sentac ; solution reprise par T. com. Paris, 22 mars 1991, BTL 1991, p. 422.

Le transporteur qui, par suite d'un *mélange*, enlève des palettes appartenant à des tiers engage à leur égard sa responsabilité délictuelle et leur doit réparation¹⁹⁵. Pour autant, même possesseur de mauvaise foi des supports, il a droit au remboursement des dépenses engagées pour leur conservation durant le stockage¹⁹⁶.

Il est à noter que les entreprises de transport acceptant ce genre de prestation supplémentaire doivent prendre soin de vérifier que les pénalités susceptibles de les frapper pour déficit de palettes sont couvertes par l'une ou par l'autre de leurs polices d'assurance.

Notons, par ailleurs, qu'il peut leur arriver aussi de se présenter en demanderesse : ainsi, une plate-forme logistique a été condamnée, sur le fondement de l'article 1932 du Code civil (dépôt), pour non-restitution de 353 palettes à un transporteur utilisant ses services¹⁹⁷.

§ 5 - Empotage d'unités de transport

A) Conteneurs

Il importe de bien distinguer le chargement de la marchandise dans le conteneur et le chargement du conteneur plein sur le véhicule.

Un conteneur n'étant rien d'autre qu'un emballage¹⁹⁸ solution à nuancer toutefois selon une juridiction belge¹⁹⁹, l'opération consistant à disposer correctement la marchandise, à la caler et à lui assurer une protection suffisante à *l'intérieur du conteneur* constitue une opération de conditionnement, dont la responsabilité incombe à l'expéditeur²⁰⁰ et dont le transporteur n'a pas à contrôler la bonne réalisation. Il en va de même pour le bâchage d'un conteneur découvert (*open top*). En revanche, le placement et l'arrimage du conteneur plein sur le véhicule rentrent dans les opérations de chargement, le placement incombant à l'expéditeur (tout au moins, dès lors qu'il s'agit d'un envoi de 3 tonnes et plus), le maniement du dispositif de fixation au transporteur.

Il arrive parfois que le conteneur soit préarrimé sur le véhicule. Cette circonstance n'est pas de nature à modifier la situation. Dès lors que le conteneur reste amovible, qu'il ne peut pas être considéré comme devenu la carrosserie du véhicule, le placement de la marchandise à l'intérieur de l'engin continue de relever des opérations d'emballage.

¹⁹⁵ Cass. com., 16 nov. 2010, n° 09-65.312, BTL 2010, p. 695, 703.

¹⁹⁶ (*ibid.*)

¹⁹⁷ CA Paris, 1^{er} avr. 1993, BTL 1993, p. 510

¹⁹⁸ CA Paris, 7 avr. 1981, BT 1981, p. 304 ; T. com. Bordeaux, 18 août 1981, BT 1982, p. 125

¹⁹⁹ décision citée au Dr. eur. transp. 1986, p. 348 selon laquelle le conteneur devrait être considéré comme un emballage lorsque les marchandises y sont placées par l'expéditeur et comme un engin de transport lorsque c'est le transporteur qui prend l'initiative d'y regrouper des colis)

²⁰⁰ Cass. com., 16 nov. 1983, n° 79-17.031, BT 1984, p. 385 ; Cass. com., 20 févr. 1990, n° 88-11.060, Lamyline, insuffisance d'arrimage d'un matériel à l'intérieur d'un conteneur « mise à juste titre à la charge de l'expéditeur » ; CA Paris, 5^e ch., 6 févr. 1986, n° L. 1764, Sotasbag c/ L'Herbier, Lamyline, transitaire plaçant les colis les plus lourds au-dessus des plus fragiles ; sur renvoi de cassation, CA Rouen, 14 mai 1991, n° 672/90, Allianz c/ Scac Fultrans, Lamyline ; CA Lyon, 11 mai 1978, BT 1978, p. 317, etc.

La responsabilité du transporteur est également dégagée en ce qui concerne les dommages résultant d'une défectuosité du conteneur lui-même, par exemple en cas de mouille due à un *manque d'étanchéité*²⁰¹.

Bien entendu, la responsabilité retombe sur le transporteur si c'est lui qui a fourni, choisi et/ou empoté le conteneur.

Il convient de prêter attention aux « scrupules » d'un arrêt de la cour d'appel de Paris selon lequel un conteneur frigorifique ne constitue pas un « contenant » ordinaire et paraît, de ce fait, difficilement assimilable à un emballage²⁰².

B) Caisse mobile

La jurisprudence n'a pas encore eu à se prononcer sur la nature de ce matériel.

Il convient cependant de noter que l'arrêté du 9 octobre 1986 (Arr. min. 9 oct. 1986, JO 18 oct.), fixant les conditions de circulation à 44 tonnes des ensembles de 5 essieux ou plus réalisant des transports combinés rail-route, définit la caisse mobile comme « la partie d'un véhicule routier destinée à recevoir le chargement, qui peut être détachée et y être réintégrée » ; mais un conteneur maritime est-il une partie de cale de navire ? Le placement et l'assujettissement de la marchandise à l'intérieur d'une caisse mobile pourraient donc être considérés comme des opérations de *chargement*, et non d'emballage.

À notre sens, cependant, ce qui prévaut en matière d'empotage de conteneur doit pouvoir trouver application à propos d'une caisse mobile. En effet, conteneur et caisse mobile sont tous deux des « contenants » ou, selon la terminologie ferroviaire, des unités de transport intermodal (UTI), leurs différences étant essentiellement techniques (normes de construction et dimensions) et historiques (filiation maritime pour le conteneur et ferroviaire/routière pour la caisse mobile).

§ 6 - Immobilisation des parties mobiles des marchandises remises au transport

Plus encore dans un souci de sécurité que d'arrivée en bon état de la marchandise, il appartient à l'expéditeur d'immobiliser les organes de commande des machines et appareils à moteur remis au transport en ordre de marche. Il s'agit là d'une question se situant aux confins du conditionnement et du chargement.

²⁰¹ pour des **trous dans le toit** antérieurs à la prise en charge : CA Paris, 14 nov. 1984, n° J. 19271, Cie Nouvelle des Cadres c/ Mini Line et a., BT 1985, p. 45 ; CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 13 févr. 1985, n° 82/4160, SNCF c/ Goiran, Lamyline ; T. com. Grenoble, 6 oct. 1978, BT 1978, p. 571, confirmé par CA Grenoble, 2^e ch., 29 janv. 1980), en cas de *vice du dispositif de verrouillage* dont est muni l'engin ou encore en cas de *défaillance du système de refroidissement d'un conteneur frigorifique* (Cass. com., 21 févr. 1984, n° 82-12.371, Lamyline, et CA Paris, 5^e ch., 10 juin 1986, n° L. 12374, Delmas-Vieljeux c/ La Concorde et a., Lamyline, rendus en matière maritime, mais valant aussi bien pour tous les autres modes de transport ; même observation en ce qui concerne CA Paris, 3 juill. 1987, BT 1988, p. 58, chargeur ayant laissé fermés les volets d'aération du conteneur

²⁰² CA Paris, 5^e ch., 1^{er} févr. 1990, n° 20513/87, Danzas c/ Guérin, Lamyline

Doivent, en particulier, être immobilisées les parties tournantes ou articulées d'engins tels que grues, pelles mécaniques, etc., afin d'éviter tout déplacement, pivotage ou basculement du chargement en cours de route.

Ainsi, la responsabilité de l'expéditeur a été retenue pour une insuffisance de blocage de la tourelle et du bras d'une pelle mécanique ²⁰³et, pour partie, faute d'avoir bloqué des roulettes fixées sous des photocopieurs en vue de faciliter leur mise en place chez l'acheteur²⁰⁴. À tout le moins, l'expéditeur qui ne procède pas à l'immobilisation des parties mobiles doit alors aviser le chauffeur de cette absence de blocage.

Toutefois, un transporteur a été déclaré seul responsable d'avaries occasionnées à une pelle électrique ayant pivoté en cours de transport par suite d'un défaut de blocage de sa partie mobile, au motif que, spécialisé dans le transport de gros engins et ayant eu le temps de préparer longtemps à l'avance l'opération pour laquelle il avait été pressenti, ce transporteur devait réaliser un arrimage tenant compte de l'absence de frein moteur sur l'engin²⁰⁵.

§ 7 - Particularités non apparentes de la marchandise

Chacune des parties à un contrat doit loyalement éclairer l'autre sur l'objet et le contenu de son obligation.

Certes, un professionnel est censé connaître toutes les implications techniques et juridiques de la prestation dont il accepte de se charger. Certes encore, si un point lui paraît douteux, il lui appartient de demander des précisions complémentaires à son cocontractant. Mais aussi compétent et consciencieux soit-il, le transporteur n'est pas un devin ! L'expéditeur a donc l'obligation de l'avertir de la nature et des spécificités de la marchandise, mais aussi de lui signaler les particularités non apparentes ou n'allant pas de soi de cette marchandise et susceptibles d'avoir une incidence sur la bonne exécution du transport (disposition se retrouvant à l'article 3 de tous les contrats types).

À défaut de fournir ces renseignements, le donneur d'ordre engage sa responsabilité. C'est également son intérêt juridique bien compris, car il ne faut pas oublier que le transporteur n'est tenu d'indemniser que les seuls dommages qu'il était à même de prévoir lors de la conclusion du contrat.

Ainsi a-t-il été jugé qu'il appartient à l'expéditeur d'attirer l'attention du transporteur sur :

²⁰³ Cass. com., 30 nov. 1982, n° 79-16.731, BT 1983, p. 129 ; CA Paris, 24 janv. 1984, BT 1984, p. 503 ; pourvoi rejeté par Cass. com., 20 mai 1986, n° 84-13.346, BT 1986, p. 492

²⁰⁴ CA Paris, 7^e ch., 20 mai 1992, n° 90/11499, Commercial Union c/ Dm Services et a., Lamyline. Dans un arrêt antérieur, la même cour avait toutefois statué que le donneur d'ordre n'a pas à attirer l'attention du commissionnaire ou du transporteur sur la présence de roulettes sous un matériel, en l'occurrence, ordinateur, s'agissant là d'une particularité visible de la marchandise : CA Paris, 5^e ch., 10 févr. 1984, Scac c/ The Sea Insurance et a.

²⁰⁵ Cass. com., 4 févr. 1970, n° 67-12.338, BT 1970, p. 135

- — la hauteur anormalement élevée du centre de gravité d'une machine logée dans une caisse²⁰⁶. En rapprocher la disposition d'un arrêté relatif à la manutention manuelle des charges imposant aux « exploitants » de fournir « des informations précises sur le poids de la charge et sur la position de son centre de gravité ou de son côté le plus lourd lorsque la charge est placée de façon excentrée dans un emballage »²⁰⁷. En revanche, le transporteur ne peut faire grief à l'expéditeur de ne pas avoir attiré son attention sur la hauteur inusitée du centre de gravité d'un appareil *voyageant à nu* ou dans une caisse à claire-voie, de sorte que cette caractéristique était apparente²⁰⁸ ;
- — la fragilité particulière d'une pièce de machine²⁰⁹ ;
- — la grande sensibilité d'une marchandise au gel²¹⁰, la sensibilité au gel et, partant, l'obligation d'information de l'expéditeur peut concerner... une grue, si elle est remise au transport avec de l'eau dans ses circuits de refroidissement et du gazole « pays chauds » dans son réservoir²¹¹, à l'humidité²¹² ou son caractère « glissant », en l'espèce des panneaux de contreplaqué au vernissage récent²¹³ ;
- — la tendance d'un produit chimique à la combustion spontanée²¹⁴ ;
- — la configuration des pièces transportées reposant sur des parties « roulantes »²¹⁵ ;
- — la présence de 6 000 litres d'huile dans la cuve d'un transformateur constituant une masse indivisible²¹⁶ ; en l'espèce, toutefois, cette imprudence de l'expéditeur n'a pas débouché sur une condamnation, des expertises ayant démontré que la masse liquide n'avait joué aucun rôle dans le renversement du matériel, exclusivement imputable à une insuffisance de calage et d'arrimage ;

²⁰⁶ Cass. com., 5 juill. 1977, n° 76-10.625, BT 1977, p. 402 ; CA Paris, 4 juill. 1988, n° 86/7669, La Neuchâteloise c/ Mercier et a., BT 1988, p. 683 ; T. com. Paris, 22 juin 1979, BT 1979, p. 415

²⁰⁷ Arr. min. 24 juill. 1995, NOR : INDB9500845A, JO 10 août

²⁰⁸ Cass. com., 18 déc. 1978, n° 77-11.605, BT 1979, p. 108 ; CA Aix-en-Provence, 2^e ch., 24 mai 1985, n° 82/10561, Peddinghaus France c/ Gondrand, Lamyline ; CA Rouen, 2^e ch., 26 févr. 1981, Helvetia c/ Louvigny et a., la responsabilité de l'expéditeur étant tout de même, dans ce cas, retenue pour moitié en raison d'un défaut de conditionnement à l'intérieur de la caisse à claire-voie

²⁰⁹ CA Aix-en-Provence, 14 avr. 1987, n° 85/5718, Marseille Fret c/ Tuyaux Bonna et a., BT 1988, p. 337, limite de résistance de marchandises appelées à être gerbées

²¹⁰ Cass. com., 23 nov. 1970, n° 69-12.735, BT 1971, p. 39 ; réaffirmation du principe dans CA Nîmes, 18 mai 1988, BT 1988, p. 472, mais sans qu'il en soit fait application, la marchandise litigieuse « appartenant notoirement à la catégorie des choses gélives »

²¹¹ CA Paris, 5^e ch. B, 2 oct. 1992, n° 90/24446, Katz Sulzer c/ Ziegler, BTL 1992, p. 705, qui choisit finalement de se placer sur le terrain du vice propre

²¹² CA Paris, 30 nov. 1995, BTL 1996, p. 336

²¹³ CA Paris, 5^e ch. B, 4 mai 2006, n° 03/10419, TBI Sham c/ FM Services et a., BTL 2006, p. 350

²¹⁴ Cass. com., 23 mai 1989, n° 87-17.883, Lamyline, à propos de polybutadiène styrène, ou, CA Dijon, ch. civ. B, 6 oct. 2009, n° 08/02326, J.-P. Quemeneur et a. c/ Richoux et a., BTL 2010, p. 355 concernant des déchets toxiques

²¹⁵ CA Montpellier, 2^e ch., 11 mars 2003, BTL 2003, p. 274

²¹⁶ Cass. com., 12 oct. 1983, n° 80-11.885, Bull. civ. IV, n° 265, p. 228

- — dans une optique de prévention du vol, *la grande valeur* de la marchandise lorsqu'elle ne ressort pas de sa dénomination²¹⁷.

Enfin, on peut considérer que le donneur d'ordre a l'obligation de signaler au transporteur les particularités raisonnablement inenvisageables de l'opération de transport (et non plus de la marchandise), par exemple *les jours de fermeture exceptionnelle de l'établissement expéditeur ou destinataire*²¹⁸ ou, encore, le fait que le lieu de destination présente telle ou telle difficulté d'accès²¹⁹ ne serait-ce qu'un digicode, cela, du moins, dans la mesure où cette difficulté se situe sur le domaine privé du destinataire. L'expéditeur aura toujours intérêt à formuler ces avis au transporteur de façon qu'il en reste une trace écrite (par exemple, télécopie préalable à l'enlèvement ou mention sur le document de transport). En revanche, c'est au transporteur, seul responsable de son chargement, de s'assurer de la hauteur de celui-ci.

§ 8 - Véhicule en mauvais état apparent ou inadapté

A) Principe

L'Article 5 du contrat type marocain²²⁰ dispose que (Le transporteur s'engage à effectuer le transport à l'aide d'un matériel en bon état et adapté aux marchandises à transporter et aux accès et installations de chargement et de déchargement, préalablement définis par le donneur d'ordre).

Entendu au sens large, conditionner la marchandise, c'est aussi la faire voyager dans un véhicule approprié et en bon état. Or, les litiges résultant de l'emploi d'un véhicule inadapté (dimensions insuffisantes, véhicule bâché au lieu de fourgon tôlé, ordinaire au lieu d'isotherme, etc.) ou en mauvais état apparent sont toujours délicats à traiter.

D'un côté, en effet, on peut considérer qu'il appartient au transporteur, maître de l'opération de déplacement et garant de la marchandise, de fournir un véhicule approprié à la nature et aux caractéristiques de cette dernière²²¹. Mais, d'un autre côté, l'expéditeur est souvent le mieux placé pour apprécier dans quelles conditions sa marchandise doit voyager et il commet à coup sûr une faute en acceptant de la charger dans un véhicule ne présentant pas toutes les garanties nécessaires (et, *a fortiori*, en le choisissant).

La jurisprudence oscille, d'ailleurs, entre ces deux pôles. C'est ainsi qu'il a été jugé que le transporteur qui ne possède pas le matériel voulu doit refuser l'opération²²², que l'expéditeur

²¹⁷ CA Paris, 5^e ch. B, 1^{er} déc. 1995, n° 94-12018, Leriche c/ Transclair et a., BTL 1996, p. 153

²¹⁸ Cass. com., 26 févr. 1991, n° 89-16.970, Lamyline, l'apparente contradiction interne que renferme cet arrêt tenant sans doute au fondement du second moyen du pourvoi

²¹⁹ CA Aix-en-Provence, 30 janv. 1981, BT 1981, p. 257

²²⁰ Arrêté du ministre de l'équipement et du transport marocain n° 1744-03 du 26 rejeb 1424 (23 septembre 2003) relatif au contrat type de transport routier de marchandises pour compte d'autrui et au contrat type pour la location de véhicules automobiles de transport de marchandises avec conducteur

²²¹ l'article 5 des contrats types français va en ce sens ; voir aussi Cass. com., 16 avr. 1996, n° 94-14.114, BTL 1996, p. 334 ; CA Toulouse, 2^e ch., 19 janv. 1993, n° 2059/91, British & Foreign c/ Adriatica et a., Lamyline ; antérieurement, TGI Mulhouse, 6 févr. 1984, SACM c/ Tournier et a.

²²² CA Paris, 5^e ch., 10 févr. 1984, Scac c/ The Sea Insurance et a. ; également CA Paris, 5^e ch., 17 févr. 1988, n° 86-3640, Air France c/ Nieuw Rotterdam, Lamyline, concernant un transport aérien de poussins de un jour

ne peut que s'en remettre à lui pour ce qui est du choix du véhicule ²²³ et que le transporteur commet, de toute façon, une faute en utilisant :

- un camion simplement bâché (donc aisément accessible de l'extérieur) pour transporter des marchandises de grande valeur réparties en colis de faible poids, de ce fait faciles à soustraire ²²⁴
- un camion découvert non bâché pour un transport de tôles non emballées au mois de novembre ²²⁵ ou un transport de vin en cubitainers sur palettes à destination de l'Allemagne début janvier ²²⁶ et, d'une manière plus générale, un camion non étanche pour une marchandise dont la sensibilité à l'humidité lui est connue ²²⁷ ;
- un camion de déménagement parfaitement hermétique pour un transport de gibier vivant par forte chaleur ²²⁸ ;
- un véhicule ordinaire pour un transport à longue distance, fin décembre, de légumes sensibles au gel ²²⁹ ;
- un véhicule aménagé en vue du transport de quartiers de viande, donc dépourvu de caillebotis, pour l'acheminement de fruits et légumes ²³⁰ ;
- une « savoyarde » au lieu d'une semi-remorque surbaissée pour l'acheminement d'un matériel de 25 tonnes, long de 9 m, large de 2,40 m et haut de 2,80 m ²³¹.

En sens inverse, la responsabilité de l'expéditeur a été retenue pour avoir fait transporter en camion ordinaire des ananas au mois de juillet ²³². L'expéditeur a encore été condamné à raison de la mouille résultant de l'utilisation d'un wagon à toit ouvrant, contre-indiquée pour la marchandise en cause ²³³, pour avoir chargé une masse indivisible dans un véhicule ne comportant pas les dispositifs d'arrimage nécessaires ²³⁴ ou des tubes métalliques de grande

²²³ TGI Mulhouse, 6 févr. 1984, SACM c/ Tournier et a., précité

²²⁴ CA Reims, 28 juin 1977, BT 1977, p. 419, pourvoi rejeté par Cass. com., 7 mai 1980, n° 77-14.009, BT 1980, p. 344 ; CA Paris, 7^e ch., 26 févr. 1988, n° 86-12752, Set c/ Numismatique française, Lamyline, faute lourde malgré la précaution prise par le chauffeur de placer le colis sous son siège

²²⁵ CA Paris, 28 mai 1980, BT 1980, p. 330 ; CA Paris, 5^e ch., 3 févr. 1984, Danzas c/ Helvetia et a. : ici les tôles étaient emballées et leur conditionnement paraissait suffisant pour un transport à couvert

²²⁶ CA Nîmes, 18 mai 1988, BT 1988, p. 472, transporteur déclaré seul et entièrement responsable du gel de la marchandise

²²⁷ CA Lyon, 3^e ch., 22 juin 1984, n° 4106 G/L, Mercier c/ Helvetia, Lamyline ; en revanche, dans le cas d'une machine-outil emballée acheminée en véhicule découvert, TGI Mulhouse, 17 févr. 1992, BTL 1992, p. 601, impute un tiers de responsabilité à l'expéditeur, mais pour n'avoir pas signalé au transporteur la sensibilité de la machine à la mouille, et non pour le choix d'un véhicule inadapté

²²⁸ CA Toulouse, 2^e ch., 3 févr. 1981, Blanc c/ France-Gibier

²²⁹ CA Douai, 10 févr. 1978, pourvoi rejeté par Cass. com., 19 avr. 1982, n° 78-13.638, BT 1982, p. 331)

²³⁰ Cass. com., 5 oct. 1970, n° 69-72.224, BT 1970, p. 366, encore que, dans cette affaire, le transporteur se soit surtout vu reprocher une trop grande compacité du chargement

²³¹ CA Paris, 20 déc. 1985, BT 1986, p. 103

²³² CA Versailles, 29 févr. 1984, BT 1984, p. 249, transport routier à 500 km à la suite d'un transport aérien

²³³ CA Paris, 15 janv. 1975, BT 1975, p. 45

²³⁴ T. com. Paris, 3^e ch., 12 sept. 1984, n° 18599, Fritsch c/ Matériel équipement graphique, Lamyline : selon le jugement, le chargeur aurait dû refuser le véhicule s'il le jugeait inadapté

longueur sur un véhicule trop court²³⁵. Mais, dans cette dernière espèce, se posait également un problème de défaut de conditionnement des tubes, ce qui peut en partie expliquer cette solution contraire à celle de l'arrêt de la cour de Paris cité au dernier tiret ci-dessus.

Pour notre part, nous considérons que, sous réserve des circonstances de fait propres à chaque situation, ce genre de litiges devrait donner lieu à un partage de responsabilité entre l'expéditeur et le voiturier²³⁶, l'article 5 des contrats types invitant toutefois à imputer généralement à ce dernier la plus grande part de responsabilité.

Bien entendu, le transporteur assume seul la responsabilité de dommages dus à une défectuosité non apparente de son matériel²³⁷.

Indépendamment du risque de dommage à la marchandise, la fourniture d'un matériel inadéquat ou atypique peut également se traduire par l'impossibilité d'enlever l'envoi en une seule fois. Dans ce cas, le coût du transport de la « queue de lot » doit être mis à la charge du transporteur²³⁸.

B) Refus d'un véhicule inadapté

L'expéditeur donneur d'ordre (pour le vendeur départ, voir *littera c*) qui constate l'inadaptation, le mauvais état ou, encore, la non-conformité du véhicule mis à sa disposition doit le refuser et non pas l'utiliser en exprimant, simplement, des réserves. En effet, en cas d'avaries, une part du dommage pourrait alors être laissée à sa charge pour avoir *sciemment* placé sa marchandise dans un véhicule lui faisant courir un risque.

Il est donc important de matérialiser le refus par écrit, avec, d'ores et déjà, allusion aux conséquences financières. Par ailleurs, il peut être judicieux de rappeler les éventuels précédents.

Voir pour exemple le modèle intitulé « Notification de refus d'un véhicule inadapté ».

C) Cas de l'inadaptation du véhicule du transporteur de l'acheteur

Nous sommes ici dans le cas de figure où c'est chez un vendeur départ étranger au contrat de transport que se présente un véhicule inadapté. Bien qu'il n'ait pas choisi le transporteur, il est risqué pour ce vendeur départ de ne pas se soucier des mauvaises conditions de transport et de laisser procéder au chargement. En effet, il encourrait alors le reproche de ne pas avoir agi en « bon père de famille » vis-à-vis de son client. L'attitude correcte consiste donc, pour ledit vendeur départ, à aviser l'acheteur de la situation, en lui décrivant l'état du véhicule, et à lui demander s'il convient d'y charger quand même la marchandise (en effet, s'il en a un besoin urgent, l'acheteur peut préférer courir le risque d'un éventuel dommage).

²³⁵ T. com. Paris, 20 juin 1960, BT 1960, p. 271

²³⁶ CA Montpellier, 2^e ch., 8 juill. 1986, n° 2114-83, Paprodem c/ Brit European, Lamyline, pour un transport de fruits et légumes, au mois de janvier, dans un camion bâché

²³⁷ CA Lyon, 3^e ch., 15 mars 1996, RN Trans c/ Gama International, porosité de la bâche du véhicule ; CA Lyon, 3^e ch., 12 avr. 1996, n° 94/02590, Joyau c/ Perspectives Plus, Lamyline, rupture des rehausses des ridelles auxquelles les sangles étaient fixées

²³⁸ CA Rouen, 2^e ch., 19 nov. 1981, Béranger Solmai c/ Jules Roy ; T. com. Bobigny, 7^e ch., 12 nov. 1993, n° 4949/88, Lsg c/ Chevalier international, Lamyline, mise à disposition d'une semi-remorque « col de cygne » au lieu d'une savoyarde

Muni de l'accord écrit de son client pour utiliser le véhicule litigieux, le vendeur départ est alors inattaquable.

On pourra à ce titre se reporter au modèle intitulé « Inadaptation du véhicule du transporteur de l'acheteur : demande d'instructions du vendeur départ ».

Observations

Bien entendu, si le véhicule constitue un danger pour la sécurité routière, le vendeur départ doit absolument refuser de le charger, afin de ne pas courir le risque de poursuites pénales pour homicides ou blessures involontaires, voire mise en danger de la vie d'autrui.

§ 9 - Véhicule malpropre polluant la marchandise

Lorsqu'il s'agit non plus d'*inadéquation*, mais de malpropreté du véhicule entraînant la pollution du produit transporté, la responsabilité incombe au premier chef au transporteur²³⁹. La responsabilité de l'expéditeur ne peut en principe être retenue le plus souvent pour partie que dans la mesure où la malpropreté du véhicule était apparente ou aisément décelable pour une personne normalement diligente.

La règle et son tempérament trouvent leur traduction dans le contrat type *citernes*, qui fait obligation au transporteur d'utiliser un véhicule propre (art. 5) et à l'expéditeur de constater, avant chargement (art. 8.A.4), l'état apparent de propreté de la citerne²⁴⁰.

C'est donc, en la matière, le transport de marchandises dans des citernes insuffisamment nettoyées qui fournit l'essentiel du contentieux. Ainsi le transporteur a-t-il été condamné à raison des dommages suivants :

- pollution de la marchandise transportée (du lupolen) du fait de son acheminement dans une citerne ayant précédemment contenu du polyvinylchlorid, produit polluant, et cela bien que l'expéditeur ait procédé au rinçage de la citerne avant le chargement, le fait d'avoir effectué une opération à laquelle il n'était pas contractuellement tenu ne pouvant se retourner contre lui²⁴¹;
- pollution d'un chargement de ciment dans une citerne mal rincée contenant des restes de bore²⁴² ;
- marchandises salies parce que le véhicule utilisé les « exposait de façon anormale à des souillures en cours d'acheminement », son plancher étant imprégné de cambouis²⁴³.

²³⁹ Cass. com., 5 juill. 1988, n° 87-12.024, Lamyline : un transporteur a l'obligation d'utiliser un matériel convenablement nettoyé pour le transport de matériaux dont il connaît la nature

²⁴⁰ CA Nancy, 2 oct. 1997, BTL 1998, p. 337, qui qualifie de *négligente* l'attitude d'un donneur d'ordre qui n'a pas vérifié la propreté apparente de la citerne) lequel, concernant une pollution de marchandise dans un conteneur-citerne ressort de « contrôles visuels et olfactifs à partir du trou d'homme » (CA Douai, 14 févr. 1991, n° 1932/90, Inter maritime & fluvial c/ Calaire chimie, Lamyline

²⁴¹ CA Paris, 22 févr. 1980, BT 1980, p. 239

²⁴² CA Bordeaux, 2^e ch., 4 déc. 1986, n° 4759/84, Satav c/ Lafarge, pourvoi rejeté par Cass. com., 5 juill. 1988, n° 87-12.024, précité

De même, le fait que l'expéditeur n'ait pas exigé que des véhicules soient exclusivement réservés au transport de ses produits est sans relation avec le dommage, dès l'instant où celui-ci ne se serait pas réalisé avec une citerne correctement nettoyée²⁴⁴.

Dans la plupart de ces affaires, les juges ont bien pris soin de relever qu'aucune faute ne pouvait être reprochée à l'expéditeur.

Lorsque, s'agissant de l'acheminement d'une quantité importante de la même marchandise, la pollution affecte le contenu non pas d'un seul, mais de plusieurs véhicules, il y a lieu de considérer cette pollution comme étrangère et antérieure au transport²⁴⁵. À l'opposé, la pollution d'un seul des véhicules transportant le même lot de marchandises exclut l'hypothèse du vice propre²⁴⁶.

²⁴³ CA Paris, 2 déc. 1981, BT 1982, p. 73

²⁴⁴ CA Paris, 22 févr. 1980, BT 1980, p. 239, précité

²⁴⁵ CA Lyon, 1^{re} ch., 9 janv. 1985, n° 2366 A/B, Port pétrolier de Givors c/ Atochem et a., Lamyline

²⁴⁶ CA Paris, 5^e ch., 28 févr. 1990, n° 86/16723, La Protectrice et a. c/ Lesieur Cotelle, Lamyline

La taxe sur la valeur ajoutée au Maroc : quel impact d'un changement de la réglementation sur le rendement ?

CHAFIK Omar

Doctorant

Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de salé

Université Mohamed V

Adresse mail : om.chafik@gmail.com

Résumé : L'introduction de taux réduits au niveau de la réglementation de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) est essentiellement motivée par la réduction de la pression fiscale sur les populations les plus démunies. En reposant sur l'expérience d'un panel de pays, ce travail montre que l'adoption de taux réduits ou d'un niveau faible d'imposition n'est peut-être pas l'instrument le plus efficace pour réduire la pression fiscale et la régressivité de la TVA au profit de ces populations. En effet, des taux de la TVA faibles impactent négativement deux fois plus le rendement de cette taxe que sa pression fiscale. Au Maroc, la simulation de l'impact d'un remplacement des taux intermédiaires (10% et 14%) par le taux standard de 20% montre qu'une telle réforme aurait résulté en des recettes de TVA de l'ordre de 93.04 MMDH, soit une hausse de 14.5% comparativement aux recettes collectées en 2017. Une telle modification des taux d'impositions, conjuguée à d'autres dispositions réglementaires comme une aide directe ou une possibilité de récupération de la TVA, serait plus rentables pour l'Etat et plus efficace pour d'un point de vue social.

Abstract: Reduced rates of value added tax (VAT) are mainly motivated by lowering the tax burden on the poorest populations. Based on the experience of a panel of countries, this work shows that the adoption of reduced rates or a low level of taxation may not be the most effective instrument for reducing the tax burden and the regressivity of VAT for these populations. In fact, low VAT rates impact more negatively the performance than the tax burden on the poorest populations. In Morocco, the simulation of the impact of a replacement of intermediate rates (10% and 14%) by the standard rate of 20% shows that such a reform would have resulted in VAT revenues increase of 93.04 MMDH, which equivalent to an increase of 14.5% compared to the revenue collected in 2017. Such a change in tax rates, combined with other regulatory changes such as direct aid or the possibility of recovering VAT, would be more profitable for the Government and more efficient for a social point of view.

Introduction

La réforme du système de la taxe sur la valeur ajoutée (TVA) au Maroc a été à l'ordre du jour durant les 3^{èmes} assises de la fiscalité tenues en 2019. Assurer la neutralité et l'efficacité de la TVA a été d'ailleurs retenu parmi les principes qui devraient être respectés lors de l'élaboration du nouveau système fiscal national. Cependant, ce débat sur la TVA n'est pas récent au Maroc. Depuis 2005, les autorités marocaines ont exprimé leur ambition de réduire le nombre de taux de TVA à deux au lieu de cinq (20%, 14%, 10%, 7% et 0%). Les 2^{èmes} assises de la fiscalité tenues en 2013 ont clairement confirmé cette ambition d'adopter un nombre réduit de taux pour la TVA et de réduire les exonérations injustifiées. Ces mesures permettront de renforcer la neutralité de cette taxe et améliorer son rendement à travers un système plus simple permettant la réduction des situations de butoir et encourageant la conformité fiscale des acteurs économiques.

Pourtant, malgré cette volonté de simplifier le système de la TVA au Maroc, il n'existe pas à notre connaissance une étude qui évalue l'impact d'un changement de la réglementation sur les recettes fiscales. En effet, la TVA représente la première ressource fiscale au Maroc avec une contribution moyenne aux recettes fiscales de l'Etat de l'ordre de 28.9% sur la période 2013-2017¹. Par conséquent, le changement des taux d'imposition est une question délicate et elle est probablement l'une des raisons derrière le retardement de la réforme. Ce travail tente de palier à ce besoin en simulant l'impact d'un changement des taux de la TVA sur les recettes fiscales en vue de donner une plus grande visibilité vis-à-vis cette question.

D'abord, la première section de ce travail revient sur les origines, le développement et les défis de la TVA. Cette section met en évidence les défis qu'a connu l'implémentation de la TVA partant de la régressivité jusqu'à la généralisation de la e-facturation tout en situant cette dernière dans le contexte marocain. Ensuite, la seconde section du travail propose une comparaison de la réglementation de la TVA en vigueur entre un panel de pays comportant le Maroc, l'Afrique du Sud, l'Espagne, le Liban, l'Ouganda, le Portugal et la Turquie. Cette comparaison met surtout la lumière sur les taux d'imposition et les principales catégories de biens et services concernés. Finalement, une analyse de la relation potentielle entre cette réglementation et les recettes de TVA générées est proposée au niveau de la troisième section, avant de présenter l'impact d'un changement de la réglementation de la TVA sur l'imposition et les recettes fiscales au Maroc.

Les origines, le développement et les défis de la TVA

Les origines de la TVA remontent aux écrits de l'économiste allemand, Wilhelm Von Siemens, qui proposa la TVA en 1918 pour remplacer la taxe sur le chiffre d'affaire

¹ Selon les chiffres de la Direction du Trésor et des Finances Extérieures du Ministère de l'Economie et des Finances. Consulté le 19 aout 2019 [https://manar.finances.gov.ma/manar/Consultation_domainetableau].

Allemagne. Néanmoins et comme le souligne Islam (2007)¹, l'introduction de la TVA dans un État revient à Maurice Faure et Carl Shoup responsables de son introduction en France en 1954. Depuis lors, plus de 160 pays ont introduit la TVA sous une forme ou une autre².

La TVA est devenue la taxe à la consommation la plus courante pour des raisons économiques mais aussi pour des raisons administratives. D'abord et contrairement aux impôts sur le revenu et aux autres taxes à la consommation, la TVA se caractérise par sa neutralité vis-à-vis de l'investissement. Étant donné que les producteurs peuvent récupérer la TVA sur leurs intrants, il n'y a pas une cascade ou une accumulation de taxes que se répercutent sur le coût de revient ou le bénéfice. Ensuite d'un point de vue administratif, la TVA est souvent considérée comme une taxe avec un mécanisme d'« autosurveillance » dans la mesure où elle est appliquée à chaque transaction tout au long du processus de production, réduisant ainsi les pertes de revenus au cas où une partie omettrait de percevoir la TVA. Par conséquent, Il est largement admis qu'une TVA bien conçue peut générer des recettes importantes pour l'Etat sur une base stable et durable³.

Toutefois, la TVA représente un certain nombre de défis qui sont toujours d'actualité. En effet, la TVA est par nature une taxe « aveugle » qui ne considère pas le niveau de revenu des contribuables et cela fait d'elle une taxe régressive. Par exemple, pour des citoyens avec des revenus respectifs de 2 000 DH et 4 000 DH, lors d'un achat d'une valeur de 200 DH hors TVA et un taux de 20% pour cette dernière, la taxe payée sera de 40 DH pour les deux citoyens mais les taux d'imposition effectifs seront respectivement de 2% et 1%. Donc, plus le revenu des contribuables augmentent plus le taux d'imposition effectif de la TVA diminue. Cela est inéquitable dans la mesure où la taxation devrait chercher à réduire les inégalités non pas les alimenter. Pour remédier à ce problème, les autorités fiscales appliquent généralement des exonérations ou des taux plus faibles sur les produits et les services de première nécessité (produits alimentaires de base, santé et éducation). Cette pratique réduit le fardeau fiscal sur les citoyens les plus démunis et certains travaux montrent également qu'elle permet de réduire le caractère régressif de la TVA⁴. Néanmoins, cette pratique réduit les recettes fiscales de l'Etat à travers son effet direct sur les montants dues par les contribuables, mais aussi indirectement en encourageant des comportements frauduleux de sous-déclaration de la TVA⁵.

Ce dernier point représente un autre challenge de la TVA du point de vue de la collecte et du contrôle. En effet, la TVA est collectée par les entreprises pour le compte de

¹ Voir Islam, R. "Structure, Administration of VAT in Bangladesh with Special Reference to Evasion Control and measurement of VAT potential". Retrieved, December 10, 2007, 1.

² Voir Gerard, F., Naritomi, J., & Seibold, A. Tax systems and inter-firm trade: evidence from the VAT in Brazil. London: Mimeo London School of Economics, 2018

³ Voir Ebrill, L. P., Keen, M., Bodin, J. P., & Summers, V. P. The modern VAT. Washington DC: International Monetary Fund, 2001.

⁴ Voir Jantscher, M. Problems of Administering a Value-Added Tax in Developing Countries: An Overview. Washington DC: World Bank, 1987.

⁵ Voir Ebrill, L. P., Keen, M., Bodin, J. P., & Summers, V. P. The modern VAT. Washington DC: International Monetary Fund, 2001.

l'Etat au moment de chaque transaction commerciale. Ainsi, l'acheteur paye au vendeur le prix du bien ou du service acheté majoré par le montant de la TVA relatif à cet achat. Par la suite, le vendeur calcule le montant net de la TVA qu'il doit payer à l'Etat en soustrayant le montant total de la TVA qu'il a dû payer (lors de l'achat de ces inputs) du montant total de la TVA collectée auprès de ces clients. Avec un taux unique de la TVA applicable à tous les biens et les services, le contrôle de ce calcul par le fisc serait intuitif puisque le montant net de la TVA due à l'Etat serait proportionnel à la différence entre les ventes et les achats. En revanche, lorsque la chaîne de la TVA est brisée par des exonérations ou des taux différents alors le contrôle devient très difficile en pratique : ce dernier doit se faire au niveau des transactions en couvrant un grand nombre de contribuables.

Le défi du contrôle de la fraude fiscale relatif à la TVA se présente également sous un autre aspect, communément appelé le « problème du dernier mile ». En effet, si les entreprises ont intérêt à demander des factures afin de déduire la TVA payée aux autres entreprises, le consommateur final reste indifférent par rapport aux factures, voir même parfois encouragé à ne pas en demander pour bénéficier de réductions. Or, l'absence de trace écrite permet aux entreprises de sous-déclarer plus facilement leurs ventes, ce qui pourrait réduire la base imposable au stade de la vente au détail¹ mais aussi au stade du résultat net. Ce « problème du dernier mile » des systèmes de TVA est important car le non-respect pourrait également être transmis en amont dans la chaîne de production via une fraude par collusion : les détaillants qui sous-déclarent leurs ventes peuvent être particulièrement disposés à sous-déclarer leurs achats pour rester en dehors du radar de l'administration fiscale, cela permet à leurs fournisseurs de sous-déclarer leurs propres ventes et ainsi de suite²,

Les responsables politiques et les chercheurs académiques ont depuis toujours proposé des solutions pour dépasser les limites qui font face aux systèmes de TVA à travers le monde. Cependant, ces solutions résolvent un problème mais créent un autre. Comme cela a été illustré à précédemment pour le problème de la régressivité de la TVA, l'adoption des exonérations a permis de regagner une certaine équité fiscale mais elle a créé des distorsions qui facilitent la fraude et la sous-déclaration fiscale. Plus récemment, il y a un certain compromis entre les chercheurs et les décideurs sur les opportunités que peuvent offrir les Technologies d'Information et de Communication (TIC) pour une meilleure administration de la TVA et de la fiscalité plus généralement.

En Ouganda et dans de nombreux autres pays, les entreprises contribuables sont tenues de produire leurs déclarations de TVA par voie électronique et de déclarer en détail les transactions entre entreprises (Business to Business ou B2B). Au Brésil, les factures électroniques pour les transactions B2B ont une clé unique et sont envoyées en temps réel

¹ Voir Pomeranz, D. "No taxation without information: Deterrence and self-enforcement in the value added tax". *American Economic Review*, 105(8), 2015, 2539-69.

² Voir De Paula, A., & Scheinkman, J. A. "Value-added taxes, chain effects, and informality". *American Economic Journal: Macroeconomics*, 2(4), 2010, 195-221.

aux autorités fiscales¹. Plus généralement, les autorités fiscales reposent sur les machines de facturation électroniques qui saisissent les données sur les ventes des entreprises en temps réel à l'aide des numéros d'identification unique des acheteurs et des vendeurs. Au Maroc, l'identifiant commun de l'entreprise (ICE) a été adopté à partir 2016 pour identifier l'entreprise et ses succursales de façon unique et sa mention est devenue obligatoire pour l'acceptation de la facture. Grâce à l'ICE l'adoption de la facturation électronique est devenue possible au Maroc et les autorités l'ont rendu obligatoire comme le mentionne l'article 145 de la loi de finances de 2019. Cependant, le refus catégorique de cette obligation, particulièrement par les commerçants, a poussé le Gouvernement à suspendre provisoirement cette nouvelle mesure jusqu'à ce qu'un consensus soit trouvé.

Le motif de refus principal du système de la facturation électronique avancé par les commerçants marocains est le coût de mise en place d'un système informatique et le manque de formation surtout des petits commerçants. L'expérience de plusieurs pays a effectivement montré qu'il est souvent coûteux pour les entreprises de se procurer le matériel informatique nécessaire de l'entretenir². L'expérience de ces pays a montré également que d'autres problèmes peuvent naître avec l'adoption de la e-facturation. En effet, la quantité d'informations collectés par les gouvernements en traitant toutes les données pour le calcul de la TVA peut générer des problèmes de confidentialité. Les recettes détaillées peuvent contenir des informations sur la technologie de production des entreprises, ainsi que sur le calendrier et la composition des transactions. L'informatisation de ces informations dans des bases données manipulables peut augmenter le risque de fuite des décisions commerciales et stratégiques. Le volume d'informations saisies peut également créer un fardeau pour les autorités fiscales, car de nombreuses petites inadéquations peuvent déclencher un nombre excessif de signaux d'alarme. Ainsi, la e-facturation est certainement une opportunité mais elle n'est pas une panacée, une adaptation du cadre juridique reste nécessaire en vue de protéger les données sensibles des contribuables et hiérarchiser les contrôles.

La TVA au Maroc et ailleurs

Les systèmes de TVA connaissent plusieurs challenges auxquels les chercheurs et les décideurs accordent un intérêt particulier vue l'importance de cette taxe pour les recettes des gouvernements. Parmi les défis les plus importants pour la TVA, celui de la réglementation se retrouve à la tête de la liste et il est probablement celui qui a fait l'objet de plus d'innovation. Cette section présente une comparaison de la réglementation de la TVA en vigueur entre un panel de pays comportant le Maroc, l'Afrique du Sud, l'Espagne,

¹ Voir Gerard, F., Naritomi, J., & Seibold, A. Tax systems and inter-firm trade: evidence from the VAT in Brazil. London: Mimeo London School of Economics, 2018

² Voir Gerard, F., Naritomi, J., & Seibold, A. Tax systems and inter-firm trade: evidence from the VAT in Brazil. London: Mimeo London School of Economics, 2018.

le Liban, l'Ouganda, le Portugal et la Turquie. Cette comparaison met surtout la lumière sur les taux d'imposition et les principales catégories de biens et service concernés¹.

Le système de la TVA au Maroc

Au Maroc, la TVA a été introduite en Janvier 1986 et elle s'applique à toutes les transactions portant sur vente ou sur l'importation définitive de biens ou de services effectuée au Maroc. Le système de TVA marocain distingue entre « produits taxables » pour les biens et les services soumis à la TVA et « produits exonérés » pour les biens et les services non assujettis à la TVA. Une entreprise qui vend des fournitures exonérées peut avoir le droit de déduire la TVA en amont. Si les produits vendus sont exonérés avec droit à déduction, aucune TVA n'est exigible, mais l'entreprise peut récupérer la taxe sur les intrants correspondants.

Pour les « produits taxables », le taux standard de TVA est de 20% mais des taux réduits s'appliquent à des activités commerciales spécifiques, notamment :

- L'approvisionnement en eau et électricité et les produits pharmaceutiques avec un taux de 7% ;
- Les produits pétroliers, les transactions bancaires et les activités d'hôtellerie et de restauration avec un taux de 10% ;
- Les services de transport avec un taux de 14% (exception faite du transport ferroviaire des passagers et de marchandises qui est soumis au taux de 20%).

Pour les « produits exonérés », cette catégorie regroupe essentiellement la production agricole produite localement ainsi que certains médicaments. La loi de finances de 2019 a élargi la liste des médicaments exonérés de TVA pour inclure les médicaments traitant la méningite et les médicaments pour lesquels le prix du fabricant (hors taxe) est supérieur à 588 DH.

Le système de la TVA au Portugal

Le Portugal a introduit la TVA au même moment que le Maroc en Janvier 1986 et elle s'applique aux transactions suivantes :

- L'offre de biens ou les prestations de services effectuées au Portugal par une personne assujetti à la taxe ;
- Les acquisitions intracommunautaires de biens et de services au Portugal provenant d'un autre État membre de l'Union Européen (UE) réalisées par un assujetti ;
- L'autoliquidation pour les services reçus par un assujetti au Portugal ;
- L'importation de biens en dehors de l'UE quel que soit le statut de l'importateur.

¹ La comparaison repose sur les données disponibles sur la base de données « 2019 Worldwide VAT, GST and Sales Tax Guide » publiée par le cabinet d'audit et de conseil international EY. La base est accessible via le lien <https://www.ey.com/gl/en/services/tax/worldwide-vat-gst-sales-tax-guide---country-list> [consulté le 31-07-2019].

Le taux normal de la TVA au Portugal est de 23% et il concerne toutes les ventes de biens et les prestations de services, sauf si une mesure spécifique prévoit le taux intermédiaire de 13%, le taux réduit 6% ou une exonération.

Par exemple, le taux intermédiaire de 13% s'applique aux conserves de viande et de poisson, aux carburant et huile colorée marqués avec des additifs approuvés par le gouvernement, aux entrées aux spectacles de musique et de danse, théâtres, cinémas, corrida et cirques et aux instruments de musique. Pour le taux réduit de 6%, il concerne par exemple les denrées alimentaires de base, les livres et journaux, certains produits pharmaceutiques et équipements médicaux, le transport des passagers et l'hébergement aux hôtels. L'exonération quant à elle s'applique par exemple aux locations d'immeubles, aux services médicaux, aux services financiers, aux assurances, aux droits d'auteurs et aux formations assurées par des institutions du secteur public.

Le système de la TVA en Espagne

Tout comme le Maroc et le Portugal, l'Espagne a également introduit la TVA en Janvier 1986. Le champ d'application de la TVA en Espagne est exactement similaire à celui du Portugal. En effet, les pays de l'UE sont tenus d'adopter les mêmes règles en vue de garantir une certaine neutralité fiscale au sein de l'union. Néanmoins, il existe une certaine différence au niveau des taux de la TVA applicables et au niveau des biens et services bénéficiant de réductions ou d'exonérations.

En Espagne le taux de la TVA standard est 21% et il s'applique à toutes les transactions sauf si une mesure spécifique prévoit un taux réduit (4% ou 10%) ou une exonération. Le taux réduit de 4% s'applique par exemple aux denrées alimentaires de base, aux livres, revues et magazines, aux produits pharmaceutiques pour les humains et à certains biens et services pour personnes handicapées. Le taux réduit de 10% est applicable par exemple aux aliments et boissons destinés à la consommation humaine ou animale, aux produits pharmaceutiques pour animaux, aux lunettes de vue et lentilles cornéennes, à certains équipements médicaux, aux logements résidentiels, aux transports des passagers, aux services d'hôtel et de restauration, à la collecte des ordures et aux salons et expositions. Pour les exonérations, elles concernent par exemple certaines propriétés immobilières, les services médicaux et financiers, l'assurance et les services postaux.

Le système de la TVA en Turquie

En Turquie, la TVA a été introduite en Novembre 1984 et elle s'applique aux transactions relatives aux livraisons de biens ou les prestations de services effectuées en Turquie par un assujetti dans le cadre d'activités professionnelles commerciales, industrielles, agricoles ou indépendantes. La TVA concerne également les services reçus par un assujetti en Turquie ou dont a bénéficié en Turquie toute autre personne en plus des biens et services importés.

Le taux de TVA standard appliqué au sein du pays est 18% et les taux réduits sont 8% et 1%. Le taux standard à tous les biens et services sauf si une mesure spécifique prévoit un taux réduit ou une exonération. Ainsi, parmi les produits taxables à 1% il y a les journaux et magazines, les denrées alimentaires de base et les voitures de tourisme d'occasion. Pour les

transactions imposées par le taux de 8% il y a par exemple les denrées alimentaires, les livres, les médicaments et les produits médicaux, certains engins de chantier ainsi que les frais d'entrée dans les cinémas, théâtres et opéras. Pour les exonérations, parmi les transactions concernées il y a la location d'immeubles par un particulier, les transactions financières, la fourniture de biens à certains organismes culturels et gouvernementaux et l'approvisionnement en eau pour l'agriculture.

Le système de la TVA au Liban

Le système de TVA au Liban a été mis en place en Février 2002 et elle s'applique à la vente de biens et les prestations de services effectuées au Liban par un assujetti, ainsi que l'importation de services par une personne résidant au Liban et l'importation de marchandises quel que soit le statut de l'importateur.

Le système de TVA au Liban se compose de deux taux 11% et 0%. A la différence des exonérations, les biens et services soumis au taux zéro donnent droit à déduction de la taxe en amont. Le taux normal de 11% s'applique à toutes les biens et services, sauf si une mesure spécifique prévoit le taux zéro ou une exonération. Les marchandises et les services exportées ainsi que le transport international de/vers le Liban sont les principaux produits taxables à 0%. Pour les biens et services exonérée, la liste comporte essentiellement les services postaux et timbres, l'éducation, l'assurance et les services financiers, les transferts de biens immobiliers, les services et équipements médicaux, les métaux précieux et pierres précieuses et semi-précieuses, les produits alimentaires de base et aliments pour bébés, Activités et produits agricoles, ...

Le système de la TVA en Ouganda

La TVA a été adopté en juillet 1996 dans ce pays d'Afrique de l'Est et elle s'applique à toutes les transactions de ventes ou d'importations de biens ou de services ne bénéficiant pas d'une exonération. En Ouganda, le taux standard de la TVA est 18% et le taux réduit est de 0%. Comme pour le Liban, la différence entre le taux de 0% et les exonérations réside dans le fait que les biens et services bénéficiant de ces dernières ne donnent pas droit à une déduction en amont.

Le taux zéro s'applique généralement aux exportations en plus d'autres produits et services, notamment : le transport international de marchandises et de passagers, les médicaments, le matériel éducatif, les semences, engrais et pesticides, les aéronefs loués, les moteurs d'aéronefs, les pièces de rechange d'aéronefs et de matériel de maintenance d'aéronefs, l'offre de céréales cultivées et moulues en Ouganda, ... Pour les exonérations, la liste comporte essentiellement le bétail, les produits agricoles et alimentaires non transformés, les services financiers et d'assurance, la vente et la location d'immeubles résidentiels, les services d'éducation et de santé, les métaux précieux et autres objets de valeur à la Banque d'Ouganda pour le Trésor public, le transport de passagers, l'essence, le kérosène, le diesel, les machines, outils et instruments utilisables en agriculture, ...

Le système de la TVA en Afrique du Sud

La TVA est entrée en vigueur en Afrique Sud en le 1^{er} Septembre 1991 et elle s'applique à chaque transaction de vente de biens ou de prestations de services, sauf si une mesure spécifique prévoit une exonération.

Les fournitures de biens et services sont assujettis soit au taux normal (15%), soit au taux zéro (0%) ou bien exonérés. Le taux zéro est appliqué aux exportations de biens et services, au transport international de passagers et de marchandises, aux produits alimentaires de base, ... Tout comme le Liban et l'Ouganda, les vendeurs n'ont pas le droit de demander une déduction pour les dépenses relatives aux produits exonérés qu'ils vendent. La liste des biens et services exonérés comportent, entre autres, les services financiers, les services éducatifs, la garde d'enfants, la location de logements, ...

Quel impact d'un changement de la réglementation de la TVA sur l'imposition et les recettes fiscales au Maroc

Analyse des expériences internationales

L'analyse des dispositions réglementaires relatives au taux d'imposition de la TVA pour le panel de pays analysés dévoile que le Portugal est le pays qui le taux standard le plus élevé (23%) suivi par l'Espagne (21%) puis le Maroc (20%). Les pays avec le taux standard le plus sont respectivement le Liban (11%) et l'Afrique du sud (15%).

Par rapport aux taux réduits, tous les pays de l'échantillon prévoient au moins un taux. Le système de TVA marocain est celui qui prévoit le plus de taux avec trois taux réduits (14%, 10% et 7%). Le Portugal, l'Espagne et la Turquie prévoient deux taux réduits (tous différent de zéro) alors que l'Ouganda, l'Afrique du Sud et le Liban prévoient uniquement un seul taux (0%).

Le calcul du taux de la TVA moyen (cf. Tableau 1) indique que les pays qui ont le taux d'imposition moyen le plus bas parmi l'échantillon sont respectivement le Liban (5.5%), l'Afrique du Sud (7.5%), la Turquie (9%) et l'Ouganda (9%). Le Maroc a un taux moyen de 12.75%, juste après l'Espagne (11.7%) et avant le Portugal (14%) qui a le taux moyen le plus élevé. En effet, l'adoption des taux de TVA réduits en plus d'un taux standard diminue le niveau moyen des taux.

Tableau 1 : Dispositions réglementaires relatives au taux d'imposition de la TVA pour le Maroc et un panel de pays

Pays	Taux standard	Taux réduits	Moyenne des taux de la TVA
Portugal	23%	13%, 6%	14%
Espagne	21%	10%, 4%	11.7%
Maroc	20%	14%, 10%, 7%	12.75%
Turquie	18%	8%, 1%	9%
Ouganda	18%	0%	9%
Afrique du Sud	15%	0%	7.5%
Liban	11%	0%	5.5%

Source : Auteur.

Comme cela a été expliqué au niveau de la première section, l'adoption des taux réduits est motivée par l'objectif de réduire la régressivité et la pression fiscale de la TVA. Afin de vérifier jusqu'à quel point cette motivation est valable, une analyse de la corrélation entre les taux d'imposition et la pression fiscale de la TVA¹ au niveau de notre échantillon de pays a été conduite. Il en ressort une corrélation positive mais qui reste relativement faible comparativement à la corrélation entre les taux d'imposition et la contribution de la TVA dans les recettes fiscales (cf. Tableau 2).

Tableau 2 : Coefficients de corrélations entre les taux d'imposition, la pression fiscale et la contribution de la TVA dans les recettes fiscales pour l'échantillon de pays étudiés entre 2013 et 2017

	Pression fiscale de la TVA	Contribution de la TVA dans les recettes fiscales
Taux d'imposition standard	44.9%	76.6%
Taux d'imposition moyen	37.3%	80.6%

Source de données : Banque mondiale et Fond Monétaire International.

Ainsi, plus le niveau moyen des taux de la TVA baisse, plus la pression fiscale relative à cette taxe baisse. De même, plus le niveau moyen des taux de la TVA baisse, plus le rendement de cette taxe et sa contribution aux recettes fiscales baisse. Cependant, la corrélation entre les taux d'imposition moyens et la contribution de la TVA aux recettes

¹ La pression fiscale de la TVA est mesurée par le rapport entre les recettes de la TVA et le Produit Intérieur Brut (PIB).

fiscales est deux fois plus importantes que la corrélation entre ces taux et la pression fiscale. En d'autres termes, des taux de la TVA faibles impactent deux fois plus le rendement de cette taxe que sa pression fiscale. Par conséquent, l'adoption de taux réduits ou d'un niveau faible d'imposition n'est pas peut être l'instrument le plus efficace pour réduire la pression fiscale et la régressivité de la TVA au profit des populations les plus démunies. D'autres dispositions réglementaires peuvent être adoptées pour atteindre cet objectif d'une manière plus efficaces et plus ciblés, notamment une aide directe ou une possibilité de récupération de la TVA pour ces populations. De telle disposition conjuguée à une réglementation de la TVA plus simple permettront d'augmenter significativement les recettes de la TVA tout en garantissant une meilleure équité fiscale. Par exemple, un taux de TVA unique sans aucun taux réduit et sans aucune exonération permettra d'augmenter les recettes de la TVA par son effet direct¹ et par son effet indirect², alors que l'aide directe permettra de regagner l'équité fiscale.

Changement de la réglementation sur les taux d'imposition et recettes de la TVA :
étude de scénarii pour le cas du Maroc

L'objectif de la réduction du nombre de taux de la TVA en vigueur au Maroc a été adopté par les autorités depuis 2005. Plus précisément, l'objectif consistait à réduire le nombre de taux à deux au lieu de cinq (20%, 14%, 10%, 7% et 0%). L'un des défis de cette réforme et qui est, probablement, l'une des raisons derrière son retardement est la multitude de scénarii possibles et l'impact qu'aurait tout un chacun sur les recettes fiscales.

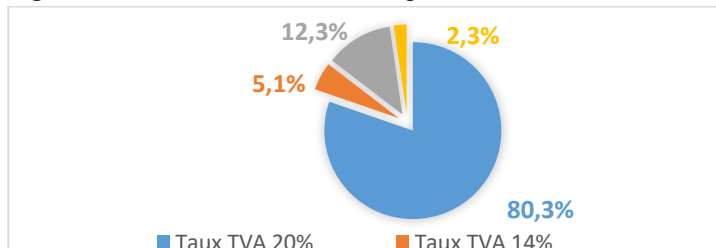
Ce travail propose une simulation de l'impact de l'adoption de différentes réglementations de taux de la TVA au Maroc sur les recettes collectées en reposant sur les résultats d'une étude menée par la Direction générale des Impôts (DGI) à propos des rendements de la TVA suivant les différents taux³. Dans cette étude qui a concerné l'exercice de 2017, le taux de 20% a rapporté 80,3% des recettes de la TVA, le taux de 10% a rapporté 12,3% des recettes, celui de 14% a rapporté 5,1% des recettes et celui de 7% a généré 2,3 des recettes de TVA (cf. Figure 1).

¹ Les exonérations deviendront taxables et les biens et services bénéficiant d'un taux réduit seront taxés à un taux plus élevé.

² Une réglementation simple réduira les marges de manœuvre pour les comportements frauduleux de sous-déclaration

³ Agueniou, Salah. « Rendement de la TVA : le taux de 20% rapporte 80% des recettes ! ». LaVieéco, sur le site LaVieéco. Consulté le 7 août 2019. <https://www.lavieeco.com/economie/rendement-de-la-tva-le-taux-de-20-rapporte-80-des-recettes/>

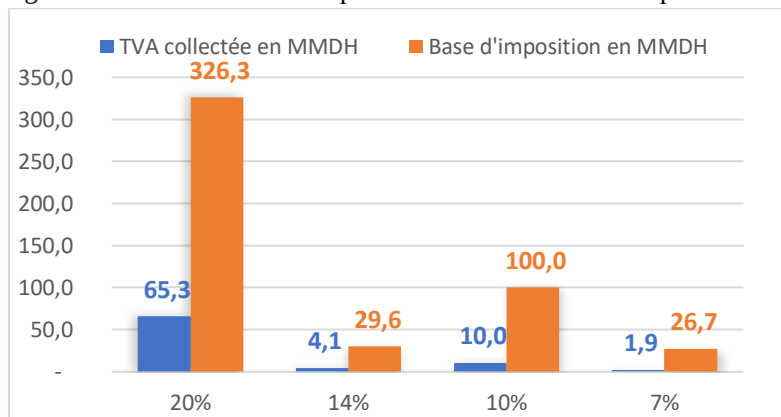
Figure 1 : Contribution des taux d'imposition aux recettes de la TVA au Maroc en 2017



Source de données : DGI.

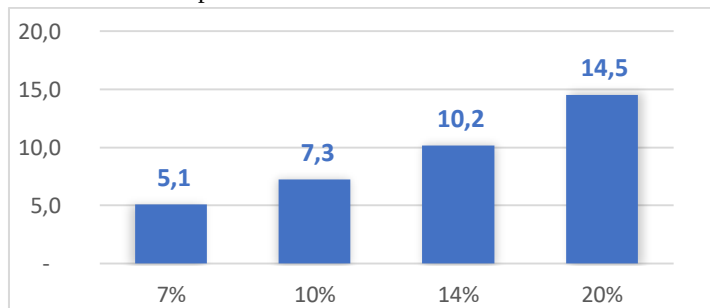
Avec une TVA collectée en 2017 de l'ordre de 81.3 milliards de DH (MMDH), les contributions de chaque taux de TVA permettent de ressortir que les bases d'impositions respectives sur lesquelles ces taux ont été appliqués. Ainsi, le taux 20% a été appliqué à une consommation de biens et services de l'ordre de 326.3 MMDH, le taux de 14% a concerné une consommation de 29.6 MMDH, le taux de 10% a concerné une consommation de 100 MMDH et le taux de 7% a concerné une consommation de 26.7 MMDH.

Figure 2 : Recettes et base d'imposition de la TVA au Maroc par taux en 2017



Source de données : DGI, HCP et calcul de l'auteur.

Figure 3 : Recettes additionnelles générées par une imposition de la production exonérée de la TVA au Maroc par taux en 2017



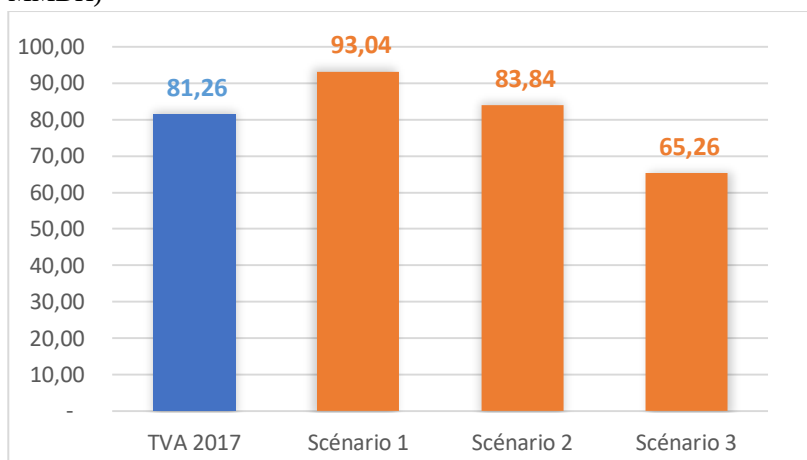
Source de données : DGI, HCP et calcul de l'auteur.

La sommation des bases d'impositions relatives à chaque taux résultent ont une production taxable en 2017 de l'ordre de 482.5 MMDH. Cette dernière, comparée à la consommation finale des ménages en 2017 qui a été de l'ordre de 555.2 MMDH, permet de conclure que la production exonérée ou non-déclarée¹ a été de l'ordre de 72.7 MMDH. La Figure 3 montre l'impact additionnel qu'aurait eu une taxation de cette production dépendamment du taux de TVA adopté. Par exemple, si le taux de 20% avait été appliqué sur les biens et services exonérés de la TVA, cela aurait généré des recettes additionnelles de la TVA de l'ordre de 14.5 MMDH.

Sur la base de ces éléments, trois scénarii de réglementations sur les taux de la TVA sont simulés au de ce travail. Partant de l'objectif des autorités marocaines de garder uniquement deux taux de TVA, les trois scénarii supposent un passage vers une réglementation composé de deux taux. Les scénarii diffèrent ainsi au niveau du choix des taux :

- Scénario 1 : Garder le taux standard de 20% avec le taux réduit de 7% et remplacer les taux de 14% et 10% par le taux standard.
- Scénario 2 : Garder le taux standard de 20% avec le taux de 10% comme taux réduit et remplacer le taux de 14% par 20% et 7% par le taux de 10%.
- Scénario 3 : S'inspirer de l'expérience de l'Ouganda, du Liban et de l'Afrique du Sud et garder le taux de 20% avec un taux de 0% à la place des taux intermédiaires et réduit.

Figure 4 : Résultats de la simulation d'un changement de la réglementation sur les taux de la TVA sur les recettes de TVA collectées sur la base des données fiscales de 2017 (en MMDH)



¹ Le terme « production non-déclarée » fait référence aux ventes de biens et prestations de services non-exonérées de la TVA mais qui n'ont pas été totalement ou partiellement déclarées (évasion et sous-déclaration fiscales).

Source de données : DGI, HCP et calcul de l'auteur.

La Figure 4 et le Tableau 3 montre qu'un remplacement des taux intermédiaires (10% et 14%) par le taux standard de 20% (scénario 1) aurait résulté en des recettes de TVA de l'ordre de 93.04 MMDH, soit une hausse de 14.5% comparativement aux recettes collectées en 2017. Pour le scénario 2, le remplacement du taux de 14% par 20% et 7% par le taux de 10% aurait généré des recettes de TVA de l'ordre de 83.84 MMDH, soit une hausse de 3.2% par rapport à 2017. Pour le scénario 3, l'adoption du taux de 0% à la place des taux intermédiaires et réduit conduirait à des recettes de TVA de l'ordre 65.26 MMDH, soit une baisse de 19.7% par rapport à 2017. A noter que les trois scénarii supposent que les exonérations vont rester inchangées, l'impact d'un changement de la réglementation relative à ces dernières est illustré au niveau de la Figure 3.

Tableau 3 : Taux de Taux de croissance des recettes de la TVA selon les scénarii par rapport à 2017 (en%)

Scénario	Taux standard	Taux réduits	Taux de croissance des recettes de la TVA par rapport à 2017
Scénario 1	20%	7%	14.5%
Scénario 2		10%	3.2%
Scénario 3		0%	-19.7%

Source : Auteur.

Conclusion

Les systèmes de TVA connaissent plusieurs défis auxquels les chercheurs et les décideurs accordent un intérêt particulier vue l'importance de cette taxe pour les recettes des Etats. Partant des exonérations en arrivant à la e-facturation, la recherche a été novatrice lorsqu'il s'agit de la gestion de la TVA. Cependant, la réglementation reste probablement le point qui a fait l'objet de plus de sens d'innovation. L'analyse des principaux aspects caractérisant la réglementation de la TVA pour un panel de pays montre que cette dernière diffère significativement d'un pays à un autre. Certains aspects comme l'exonération ou l'application d'un taux de TVA de 0% aux produits alimentaires de base, au secteur de la santé et à l'éducation sont communs entre les pays. Un autre aspect qui est largement partagé par les réglementations sur la TVA est l'imposition des importations contre l'exonération des exportations. En revanche, d'autres aspects sont parfois contradictoires et obéissent aux spécificités et aux orientations politiques de chaque pays.

Malgré cette grande diversité au niveau des dispositions réglementaires, l'analyse de la corrélation entre le niveau des taux de la TVA, la pression fiscale de cette taxe et sa contribution aux recettes fiscales dévoile une tendance commune : des taux de la TVA faibles impactent deux fois plus le rendement de cette taxe que sa pression fiscale. Par conséquent, l'adoption de taux réduits ou d'un niveau faible d'imposition n'est peut-être pas l'instrument le plus efficace pour réduire la pression fiscale et la régressivité de la TVA au profit des populations les plus démunies. D'autres dispositions réglementaires peuvent être adoptées pour atteindre cet objectif d'une manière plus efficaces et plus ciblés, notamment une aide directe ou une possibilité de récupération de la TVA pour ces populations. De telle disposition conjuguée à une réglementation de la TVA plus simple permettront d'augmenter significativement les recettes de la TVA tout en garantissant une meilleure équité fiscale.

La simulation de l'impact d'un remplacement des taux intermédiaires (10% et 14%) par le taux standard de 20% montre qu'une telle réforme aurait résulté en des recettes de TVA de l'ordre de 93.04 MMDH, soit une hausse de 14.5% comparativement aux recettes collectées en 2017. Le renforcement du contrôle fiscal et la suppression des exonérations permettra d'augmenter davantage ce chiffre avec un potentiel additionnel de 14.5 MMDH

L'impact de la gestion des risques opérationnels sur la performance financière des banques marocaines cotées en bourse

Lotfi BENZAOU

Professeur chercheur

Ecole Nationale de Commerce
et de Gestion Kenitra

Université : Ibn Tofail

benazzoulotfi@gmail.com

Asmae MRABET

Doctorante à la Faculté des Sciences
Juridiques Economiques et Sociales
Souissi de Rabat-Université

Mohammed V

asmae.mrabet@yahoo.com

Bouchra GHARIB

Doctorante à l'Ecole
Nationale de Commerce et
de Gestion de Kenitra

bouchragharib@gmail.com

Résumé :

Cette étude vise à analyser l'impact de la gestion des risques opérationnels sur la performance financière des banques marocaines cotées en bourse. Sur un échantillon des 6 banques marocaines cotées en bourse avec un taux de réponse de 90%, nous avons collecté les informations sur la gestion des risques opérationnels de ces banques à partir d'un questionnaire et complété ces informations par des données financières issues des publications financières des différentes banques. La performance financière a été mesurée par le PNB, RN, ROA, CE et le ROE. Les analyses menées sur les données recueillies conduisent aux résultats suivants : les différentes étapes de la gestion des risques opérationnels contribuent à l'amélioration de la performance financière des banques marocaines cotées en bourse.

Mots clés : Risque - Gestion des risques - Gestion des risques opérationnels – Performance financière.

Introduction :

Avec le développement accru et la forte croissance des établissements financiers, les acteurs économiques pour se démarquer sont confrontés à des prises de risques énormes. L'environnement économique et financier est donc devenu de plus en plus un milieu à risque. Le secteur bancaire y est confronté avec ses activités commerciales et de marché générateur de risques divers.

Des événements comme ceux qui se sont produits à New York en septembre 2001, ou encore

la série de fraudes survenues dans des institutions bancaires (Barings en février 1995, Société

Générale en janvier 2008, pour ne citer que les plus médiatisées), démontrent bien l'ampleur du phénomène et la nécessité du renforcement de la gestion des risques dans les différentes institutions. En effet, le comité de Bâle peut être vu comme le siège de la prise en compte du risque opérationnel avec en 2004 son nouveau ratio de solvabilité bancaire, dit ratio "Mc Donough" fondé sur le même principe que le ratio Cooke et qui impose aux établissements de crédit de détenir un niveau de fonds propres minimum assurant la couverture de leur risque de crédit, de leur risque de marché et leurs risques opérationnels. Les banques doivent répondre à de nombreux défis à savoir l'adaptation de leurs outils de sélection et de mesure des risques bancaires, mais surtout la mise en place d'un dispositif de gestion des risques opérationnels.

Certaines recherches montrent un certain désaccord en ce qui concerne le lien entre la gestion des risques et la performance financière des organisations. Pendant que Giorgio B. et al (2013) ; Nocco&Stulz, 2006 établissent un lien positive entre la gestion des risques et la performance de l'organisation, d'autres recherches comme celle de Pagach&Warr (2010), RoslidaRamlee et Normah Ahmad (2015), prétendent que l'adoption d'un système Entreprise Risk Management (ERM) n'a pas d'impact sur la performance financière de l'organisation.

Partant de ces propos, nous avons jugé utile de mener d'avantage de recherches sur le sujet. Dans cette perspective, il nous apparaît intéressant d'analyser jusqu'à quel point la présence de pratiques de gestion des risques opérationnels au sein d'une banque pouvait déterminer la performance financière de celle-ci.

Notre recherche ambitionne d'identifier les déterminants de la performance financière et les pratiques de gestion des risques. Et d'étudier le lien entre les pratiques de gestion des risques opérationnels et la performance financière des banques marocaines cotées en bourse.

I- Revue de littérature

1. Définitions

a. le risque, le risque opérationnel et la gestion du risque opérationnel

1) le risque

Le terme de risque est largement utilisé sans que sa définition fasse l'unanimité, ce fait reflète la polysémie du mot. Selon Spekman et Davis (2004), la définition du risque diffère, en général, d'un domaine à l'autre car l'environnement et le contexte de l'utilisation de ce concept sont différents selon les domaines.

Entre « danger éventuel plus ou moins prévisible » (le Grand Robert, 2005), « accident »²⁶³, « danger d'insolvabilité des contreparties et de non-recouvrement »²⁶⁴ le concept de risque est pluriel et se laisse définir de plusieurs façons.

Selon la terminologie présentée par l'International Organisation for Standardisation (ISO), un risque est « L'effet de l'incertitude sur l'atteinte des objectifs »²⁶⁵.

Selon Cohen (2001) le risque correspond à l'occurrence d'un fait imprévisible (ou tout au moins incertain) susceptible d'affecter les membres, le patrimoine, l'activité de l'organisation et de modifier son patrimoine et ses résultats. La caractéristique propre du risque est donc l'incertitude temporelle d'un événement ayant une certaine probabilité de survenir et de mettre en difficulté dans notre cas de figure la banque. Le risque inhérent au secteur bancaire se distingue par sa multiplicité et par son caractère multidimensionnel ne pouvant être mesuré par un seul indicateur. Lorsque les flux de trésorerie escomptés à une date future ne peuvent être prévus avec certitude dans une décision financière, il y a risque du fait de cette incertitude. Le risque inclut alors la survenance de mauvais résultats c'est-à-dire des rendements inférieurs à ceux escomptés tout comme il inclut celle de bons résultats à savoir des rendements supérieurs à ceux escomptés. Dans le premier cas on parle de risque négatif ou *downside risk*, à savoir le risque de voir les résultats tirés vers le bas. Par contre, Dans le second cas, on parle de risque positif ou *upside risk* c'est-à-dire le risque d'avoir des résultats tirés vers le haut. Cette situation met généralement le *risk manager* face à une multitude d'éventualités.

2) Le risque opérationnel

Le risque opérationnel est défini selon Bale II comme *tout risque de perte résultant de la défaillance ou de l'inadéquation des processus internes, des ressources, des systèmes ou d'événements extérieurs, matérialisant les fragilités des cycles d'exploitation et de l'activité courante d'une structure* (Paragraphe 644 de l'accord de Bâle II). Ils sont par nature innombrables. Cette définition se montre équilibrée dans son champ d'application car tout en restant large dans son objet, elle permet une identification précise des éléments couverts. (Darsa, Jean-David, 2013). A cet égard, le Comité de Bâle a développé une

²⁶³ Lupton, D. (1999). Risk, Londres, Routledge, p. 5

²⁶⁴ AMAUD DE Servigny et al, le risque de crédit, nouveau Enjeux bancaires, Dunod, Août 2001, p. 206

²⁶⁵ Selon la terminologie présentée par l'International Organisation for Standardisation (ISO) dans son document ISO/IEC Guide 73 « Risk Management - Vocabulary », publié le 13 Novembre 2009

classification des différents types de perte destinée à faciliter leur identification et qui permet également de mieux appréhender l'étendue du risque opérationnel. Sont ainsi recensés comme types de perte : la fraude interne, la fraude externe, les pratiques en matière d'emploi et de sécurité du travail, les clients, produits et pratiques commerciales, les dommages occasionnés aux actifs physiques, les interruptions et dysfonctionnements des systèmes et l'exécution, livraison et gestion des processus. Ces événements ne se rattachent pas à une ligne métier particulière et sont susceptibles d'être observés dans toutes les activités de la banque.

A cet égard, il convient de tracer un tableau résumant les travaux de Bâle visant à instaurer un ensemble de règles aux banques pour stabiliser le système bancaire et éviter des crises de plus en plus importantes :

Bale I	Le comité de Bâle est inauguré en 1988 après une période de dérèglementation financière qui a permis aux banques de constituer des conglomérats internationaux regroupant de nombreux métiers tels que la banque de détail, la finance d'entreprise et en particulier la finance de marché. Face à cette croissante débordante des établissements financiers, les autorités prudentielles ont souhaité encadrer la profession en instaurant des contraintes réglementaires en fonds propres introduisant ainsi le ratio Cooke qui exige 8% de fonds propres par rapport aux engagements de la banque.
Bale II	Le comité de Bâle introduit la notion de risque opérationnel en 2007. Les banques doivent aussi organiser leur surveillance interne des risques, cette mesure permet d'assurer le bon suivi des risques dans chaque établissement et l'évaluation de la qualité de leurs actifs. Le ratio Cooke devient le ratio McDonough (toujours 8%), la mesure des fonds propres intègre le risque opérationnel et la notion de fonds propres Tier One : les fonds propres durs. Il s'organise en trois piliers : Les fonds propres, la surveillance des risques et la transparence
Bale III	La réforme de Bâle III vise à renforcer la stabilité du système bancaire en proposant une révision des règles bancaires prudentielles existantes. Elle introduit de nouvelles mesures qui seront appliquées progressivement à partir de 2013 (Basel Committee on Banking Supervision, 2010). Ces dernières visent essentiellement à renforcer la qualité et le niveau des fonds propres des banques (A terme le ratio de fonds propres sur engagement passera de 8% en 2015 à 10,5% en 2019), à surveiller la liquidité, à instaurer un ratio d'effet de levier et à introduire une dimension macroprudentielle et contracyclique, négligeant cependant la surveillance du risque opérationnel.

Aux risques recensés par les travaux de bale, on ajoute la définition du risque opérationnel de Danièle N. (2006) qui prend en compte aussi les risques juridiques, administratifs, les risques d'ordre technique ou technologique, tels que les risques associés aux systèmes d'information, de gestion et de procédures, les risques environnementaux, tels que les risques économiques, politiques, sociaux systémiques, climatiques... Toutefois le risque opérationnel exclut le risque stratégique et le risque de réputation. Ce qui est n'est pas facile, car cette agrégation de risques hétérogènes rend délicate toute identification précise du risque opérationnel, d'autant plus que ses manifestations sont souvent difficiles à isoler (Danièle N., 2006).

3) La gestion du risque opérationnel

La gestion des risques opérationnels comporte quatre étapes: l'identification l'évaluation, la mesure, le traitement des risques, le suivi et la maîtrise du risque opérationnel. Ainsi, ces risques devront être communiqués aux différentes parties prenantes

La première étape consiste en l'identification des risques opérationnels qui permet d'associer à chaque processus les incidents potentiellement susceptibles d'en perturber le déroulement et d'entraîner des pertes ou la non réalisation des objectifs (en termes de qualité et/ou de délai). Ensuite, l'évaluation consiste à évaluer chaque événement de risque en termes de : probabilité (ou fréquence) d'occurrence, perte (ou impact) potentielle en les rattachant chacun à l'entité métier concernée et à une catégorie de risques permettant ensuite l'agrégation des données. Les outils comme la cartographie, les indicateurs de risques et de l'auto-évaluation des risques permettent aux banques d'identifier et d'évaluer leurs risques opérationnels. En effet, la cartographie représente un support de base formel pour la mise en place des indicateurs de risques, de type statistique et souvent financier, qui fournissent un aperçu de la position de la banque relativement au risque et qui sont périodiquement suivis et revus afin de compléter le dispositif d'alerte, d'anticiper les pertes potentielles futures et d'enrichir les bases notamment pour les incidents avérés et/ou à faible fréquence. Ces indicateurs sont de deux types :

- Les indicateurs clés de risques (Key Risk Indicators) qui sont spécifiques à chaque activité et constituent des indices de pertes ou de danger à venir;
- Les indicateurs clés de performance (Key Performance Indicators) qui constituent des mesures d'évaluation de la qualité d'une activité.

Ensuite, la phase de traitement des risques opérationnels permet de déterminer une réponse adaptée au risque ainsi évalué, compte tenu de l'appétence de la banque pour le risque. Les banques ont le choix entre cinq (5) types de réponse pour faire face à ces risques :

- Transfert : le risque est déplacé vers une tierce partie soit par le biais de l'assurance soit via la sous-traitance d'une activité risquée ;
- Evitement : on refuse d'assumer le risque plus longtemps (ce qui se traduit par l'extinction de l'activité) ;

- Autofinancement : on assure le risque en interne en le provisionnant ou en le refacturant (cas des fonds propres règlementaires calculés selon Bâle II.) ;
- Réduction : on diminue la probabilité ou l'impact du risque par tout type d'action hors autofinancement et transfert (mise en place de contrôle, action ponctuelle, projet qualité ou mise en place de mesures de sécurité...). la réduction du risque opérationnel fait intervenir le système global de contrôle interne. En effet, selon JIMENEZ & al (2008 :129), « il faut entendre par système global de contrôle interne, tous les éléments qui contribuent, de par leur bon fonctionnement au quotidien, à la sécurisation du dispositif ».
- Acceptation : on supporte le risque en l'état.

Enfin, au-delà des actions correctives et préventives, le dispositif de gestion des risques opérationnels lui-même doit être constamment amélioré suite aux incidents et aux résultats des contrôles et des audits. L'objectif du dispositif de gestion des RO est d'offrir une compréhension de ces risques, un dispositif d'alerte et un suivi des actions de mitigation entreprises est nécessaire. C'est la raison pour laquelle les reportings et tableaux de bords font partie intégrante du dispositif et aident au pilotage.

4) Analyse comptable du risque

Pour toute organisation, un risque est un événement incertain dont les conséquences seraient négatives pour l'entreprise, à savoir un risque susceptible de provoquer une sortie de ressources. En comptabilité, le risque se manifeste soit par l'enregistrement d'une provision, soit pas une information en annexe (passif éventuel). A titre d'illustration, un litige en cours génère une obligation actuelle, même si le résultat du procès demeure incertain. Une provision peut alors se justifier. Par ailleurs, l'entreprise ne doit pas provisionner pour des procès éventuels qui n'ont encore aucun début d'existence. Les risques potentiels, basés sur de simples projections, sont exclus des provisions. (Olivier Vidal, Plot Emmanuelle, 2009).

b. la performance financière

La mesure de la performance peut être financière ou non-financière. Les mesures financières sont utilisées depuis très longtemps, cependant la littérature critique ce genre de mesure de performance, car elle est souvent dépassée, tournée vers le passé, manque de capacité prévisionnelle et axée sur le court terme. Chenhall (2005) quant à lui, indique cependant qu'il est difficile d'établir ou d'évaluer le bénéfice par une mesure de performance non financière. Ittner& al. (2003) quant à eux, concluent dans leur étude en précisant que les mesures non-financières sont souvent axées sur du long terme et n'amènent pas d'effet immédiat pour l'entreprise. Ainsi, l'évaluation est difficile alors que le dirigeant a besoin de valider l'impact de telles mesures (Bourne et al., 2002), ce qui fait sans doute que les indicateurs non financiers sont souvent moins utilisées ou du moins utilisées de façon plus restreinte que les mesures financières. Nous sommes d'avis avec Bourne et Al , dans la mesure où, nous envisageons d'analyser l'impact de la gestion des risques opérationnels sur la performance financière des banques. Et pour ce faire, nous avons décidé de mesurer la performance à travers les mesures financières qui non

seulement sont plus faciles à déterminer, mais permettent de voir dans l'immédiat l'impact des pratiques de gestions des risques.

Pour appréhender la performance financière, la littérature comme nous l'avons indiqué plus haut nous présente différents points de vue qui sont basés sur les perceptions que les auteurs ont de la performance et sur leurs objectifs poursuivis. Ce qui a conduit à une absence d'unanimité sur les indicateurs à utiliser pour la mesure de la performance financière. Pour ce qui nous concerne, nous utiliserons les indicateurs suivants : le produit net bancaire, le résultat net d'exploitation, le return on assets (ROA), le coefficient d'exploitation (CE) et le Return on equity (ROE) que nous allons présenter brièvement ci-dessous :

➤ Le produit net bancaire (PNB):

C'est un indicateur qui rend compte de l'ensemble des activités de la banque.

Il correspond à la valeur ajoutée de l'établissement de crédit et a pour but de financer les frais généraux et les risques.

$$\text{PNB} = \text{Produits bancaires (intérêts reçus, les commissions reçues et les autres produits d'exploitation bancaire)} - \text{charges bancaires (les intérêts versés, les commissions payées et les autres charges d'exploitation bancaires)}.$$

➤ Le résultat net d'exploitation (RN):

Selon Coussergues (2007 : 119) « outre le résultat avant impôt, ce solde tient compte des produits et charges exceptionnels, des dotations ou des reprises au fonds pour risques bancaires généraux, et de l'impôt sur les sociétés ». Il représente la part résiduelle revenant aux actionnaires.

$$\text{RN} = \text{RBE} - (\text{dotations aux provisions} + \text{pertes sur créances irrécupérables}) - \text{impôt}$$

➤ Return on Assets (ROA):

Il met en évidence le rendement de l'ensemble des actifs constitués par la banque.

$$\text{ROA} = \text{Résultat Net} / \text{Total actif}$$

➤ Return on Equity (ROE):

Ce ratio intéresse particulièrement les actionnaires dont l'attention se porte sur le profit qui rémunère leurs apports, il insiste sur les fonds propres car l'activité de banque est affectée par des risques, pour elle-même et pour ses clients : les profits de la banque doivent servir non seulement à rémunérer ses actionnaires, mais aussi à renforcer lesdits fonds propres, dernier recours en cas de réalisation du risque

$$\text{ROE} = \text{Résultat Net} / \text{Fonds propres}.$$

➤ Le coefficient d'exploitation:

C'est un indicateur utilisé dans la profession bancaire qui correspond au rapport des charges d'exploitation (frais de personnel, dotation aux amortissements et aux provisions sur les immobilisations corporelles et incorporelles, autres services externes) divisé par le produit net bancaire. Il mesure l'efficacité de l'exploitation d'une banque.

$$\text{CE} = \text{Charges d'exploitation} / \text{Produit net bancaire}.$$

2. La relation gestion des risques / performance

Les travaux antérieurs montrent un certain désaccord en ce qui concerne le lien entre les pratiques de gestion des risques et la performance financière des organisations. De nombreuses recherches (Giorgio Stefano Bertinetti, Elisa Cavezzali et Gloria Gardenal (2013); Nocco&Stulz, 2006) établissent un lien positive entre la gestion des risques et la performance de l'organisation. Pendant que d'autres comme celle de Pagach&Warr (2010), Roslida Ramlee et Normah Ahmad (2015) soutiennent que l'adoption d'un système de gestion des risques n'a aucun effet sur la performance financière de l'entreprise.

a. Quelques études qui soutiennent que la gestion des risques a un impact positif sur la performance des organisations

1) *Les recherches de Giorgio Stefano Bertinetti, Elisa Cavezzali et Gloria Gardenal (2013)*

Les recherches de Giorgio Stefano Bertinetti, Elisa Cavezzali et Gloria Gardenal (2013) ont porté sur l'impact de l'adoption de la gestion des risques sur la valeur de l'entreprise et sur les déterminants du choix de la gestion des risques. Ils ont travaillé sur un échantillon de 200 entreprises, qui comportait à la fois des entreprises du secteur financier et non financier. Ils ont trouvé que le management des risques impactait positivement la valeur des entreprises européennes.

2) *Les études Nocco et Stulz (2006)*

Les recherches de Nocco et Stulz montrent comment la gestion des risques crée de la valeur pour les actionnaires. Ils présentent les avantages du dispositif de la gestion des risques. Selon eux, la gestion des risques crée de la valeur pour l'entreprise et elle a un avantage concurrentiel.

b. Quelques études qui soutiennent que la gestion des risques n'a pas un impact positif sur la performance des organisations

1) *Les études de Roslida Ramlee et Normah Ahmad (2015)*

Roslida Ramlee et Normah Ahmad (2015) analysent dans leur étude les performances financières des entreprises non financières. Les auteurs ont collectés les données sur un échantillon de 74 entreprises parmi lesquels ils y avaient des entreprises avec un comité de gestion des risques et d'autres sans comité de gestion des risques. La performance financière a été mesurée par le ROE, ROA, le Q de Tobin. Les résultats de leur étude n'ont montré aucun impact significatif de la gestion des risques sur la performance des entreprises non financière en Malaisie. Selon cette étude, les entreprises appliquant la gestion des risques ne sont pas plus performantes que celle n'appliquant pas la gestion des risques.

2) *Les recherches de Pagach et Warr (2010)*

Pagach et warr ont étudié les effets de la gestion des risques sur la performance des entreprises à partir de l'analyse des caractéristiques financiers, des actifs et du marché. Ils ont utilisé un échantillon de 106 entreprises qui ont embauché un gestionnaire des risques pour les accompagnés dans la pratique de gestion des risque. Leurs résultats à partir de leur échantillon ne leurs ont pas permis de confirmé la proposition selon laquelle la gestion des

risques crée de la valeur. Pagach et Warr pensent que les partisans selon lesquels la gestion des risques impacte positivement la performance des entreprises doivent fournir le programme de mise en œuvre du management des risques et les indicateurs à partir desquels les performances de ce programme peuvent être mesurées. Pour eux, des études supplémentaires sur la gestion des risques doivent être menées pour confirmer que la gestion des risques a des effets sur la performance des entreprises.

II- HYPOTHESES ET METHODOLOGIE

1. HYPOTHESES

L'objectif principal qui découle de notre recherche est le suivant:

- Etudier le lien entre les pratiques de gestion des risques opérationnels et la performance financière des banques marocaines cotées en bourse.

Notre hypothèse nulle H_0 que l'on cherche à vérifier est la suivante : les (4) phases du processus de gestion des risques opérationnels à savoir l'identification, l'évaluation, et le traitement des risques opérationnels ainsi que le suivi des dispositifs de gestion des risques opérationnels contribuent à l'amélioration de la performance financière des banques marocaines cotées en bourse.

2. METHODOLOGIE

La méthodologie que nous avons adoptée pour cette étude afin de nous permettre de vérifier notre hypothèse procède par trois étapes :

- ✓ La première est la construction d'un questionnaire adéquat pour mesurer les variables nécessaires aux différentes analyses ;
- ✓ La deuxième étape est la réalisation d'une enquête auprès d'un échantillon constitué des banques marocaines cotées en bourse et la construction d'un fichier de données des différentes banques.
- ✓ Enfin, la troisième et dernière étape sera celle de l'analyse et de la modélisation des résultats.

a. Population

Pour la réalisation de cette recherche, la population qui constitue notre cible est l'ensemble des banques marocaines cotées en bourse à savoir La Banque Marocaine pour le Commerce et l'Industrie (BMCI), la Banque Populaire (BP), Attijariwafa Bank, Crédit immobilier et hôtelier (CIH) Bank, La Banque marocaine du Commerce extérieur (BMCE bank), et Crédit du Maroc.

Pour une question de fiabilité de données comptables nous utiliserons uniquement les documents dont les comptes sont certifiés par un commissaire au compte. Ainsi donc, nous avons constitué un échantillon de 6 banques avec un taux de réponse de 90%. Les données financières utilisées sont sur une période de 5 ans (de 2013 à 2017).

b. Mesure des variables

Pour procéder à l'analyse de nos résultats et ainsi pouvoir déterminer le lien entre nos deux variables nous utiliserons la loi statistique de khi-carré.

Le test de khi-carré cherche à tester si deux variables sont indépendantes. On cherche à vérifier si l'association des deux variables est suffisamment forte pour que l'hypothèse de leur

indépendance puisse être rejetée. Par indépendantes, on veut dire que le fait d'appartenir à une modalité de la première variable n'a pas d'influence sur la modalité d'appartenance de la deuxième variable. Il indique l'existence de lien entre deux variables. Le principe est de comparer la distribution observée, à une distribution théorique qui correspond à l'hypothèse selon laquelle les deux variables sont indépendantes.

Notre modèle d'analyse porte sur deux types de variables d'actions : une variable dépendante et des variables indépendantes :

1) Mesure de la variable dépendante

La performance financière représente la variable dépendante et inclut la rentabilité financière, le PNB, le résultat net d'exploitation et les ratios de performance (ROE, ROA et CE) que nous avons choisi et défini dans la revue de littérature. Avant de réaliser le test khi carré, il s'avère nécessaire de présenter ces indicateurs pour appréhender la culture du risque. Pour des mesures de confidentialité demandées lors des entretiens, nous allons analyser les résultats de notre test khi-carré de manière anonyme. Les tableaux ci-dessus présentent ces différents indicateurs que nous allons interpréter par la suite :

Année	Le produit net bancaire					
	BMCE	AWB	BMCI	BP	CIH	CDM
2013	4 809 284	10 135 404	2 852 720	4 243 983	1 438 202	1 952 127
2014	5 518 532	11 448 552	3 082 544	5 201 352	1 461 575	1 972 701
2015	5 374 331	10 840 770	2 959 236	5 297 372	1 461 576	1 934 396
2016	6 136 373	14 235 602	2 841 131	5 926 484	1 517 146	1 994 394
2017	6 208 130	11 502 724	2 708 058	6 089 556	1 652 911	2 077 106

Concernant le PNB qui représente la marge brute dégagée par les banques sur l'ensemble de leurs activités bancaires, à laquelle sont ajoutés les produits accessoires. Nous remarquons que

les banques BMCE, AWB, BP, CIH, CDM ont enregistré un taux de croissance annuel moyen respectivement de 6,59%, 3,21%, 9,45%, 3,54% et 1,59% tandis que la BMCI a réalisé un taux de décroissance annuel moyen de -1,29%.

Année	Le coefficient d'exploitation					
	BMCE	AWB	BMCI	BP	CIH	CDM
2013	60,17%	36,86%	47,97%	52,43%	54,58%	54,80%
2014	54,87%	34,30%	48,31%	45,56%	60,80%	55,80%
2015	60,71%	38,02%	51,60%	47,01%	59,88%	57,09%
2016	56,92%	30,10%	55,43%	45,08%	61,11%	57,61%
2017	58,33%	39,39%	56,85%	47,95%	57,85%	57,62%

Le coefficient d'exploitation moyen des banques AWB, BMCI, BMCE, BP, CIH, et CDM s'établit respectivement à 58,20%, 35,73%, 52,03%, 47,61%, 58,84%, et 56,58% durant la période allant de 2013 à 2017, nous pouvons donc dire que la proportion des gains bancaires absorbés par les coûts fixes est bonne. En effet, Plus ce coefficient est faible, plus la banque est rentable. toutefois un coefficient très bas peut dissimuler une situation de liquidité et de solvabilité insuffisante. A contrario, un coefficient élevé peut résulter de facteurs non récurrents comme des dépréciations ou encore des charges exceptionnelles.

Année	Le résultat net d'exploitation					
	BMCE	AWB	BMCI	BP	CIH	CD M
2013	634 053	2 623 353	376 253	1 219 132	- 63 925	-249 390
2014	200 476	2 659 913	- 177 059	1 182 174	68 312	-261 002
2015	524 110	2 498 066	160 214	1 474 029	211 482	-280 293
2016	920 683	6 117 072	- 523 686	1 354 595	108 460	-686 545
2017	-146 001	2 902 723	- 111 155	1 138 620	227 093	-157 143

Le Résultat net d'exploitation qui mesure la performance de l'activité de la banque diminué du montant de l'impôt s'établit en moyenne pour la BMCE, AWB, BMCI, BP, CIH et CDM respectivement à 426 664, 3 360 225, -55 087, 1 273 710, 110 284, -326 875. Nous remarquons un investissement massif au niveau des dotations aux provisions et pertes sur créances irrécouvrables.

Année	Return on equity (ROE)					
	BMCE	AWB	BMCI	BP	CIH	CDM
2013	8,39%	12,01%	7,38%	9,24%	10,67%	7,47%
2014	8,79%	12,22%	5,63%	9,05%	10,81%	5,81%
2015	9,18%	11,97%	5,03%	8,47%	10,70%	2,03%
2016	9,06%	19,63%	3,31%	8,99%	10,09%	4,92%
2017	9,77%	11,23%	6,16%	9,46%	9,79%	7,07%

Le « Return On Equity » ou rentabilité des fonds propres correspond à la rentabilité de l'argent apporté par les actionnaires à la banque : il quantifie le montant des bénéfices réalisés en pourcentage de l'investissement en capital car l'activité de banque est affectée par des risques, pour elle-

même et pour ses clients : les profits de la banque doivent servir non

seulement à rémunérer ses actionnaires, mais aussi à renforcer lesdits fonds propres, dernière recours en cas de réalisation du risque. Plus le ROE est élevé, plus les capitaux utilisés par les banques sont rentables. La moyenne du ROE par banque durant la période allant de 2013 à 2017 s'élève à 9,04% pour la BMCE, 13,41% pour AWB, 5,50% pour la BMCI, 9,04% pour la BP, 10,41% pour CIH et 5,46% pour CDM.

Année	Return on assets (ROA)					
	BMCE	AWB	BMCI	BP	CIH	CDM
2013	0,66%	1,12%	0,98%	0,96%	1,26%	0,59%
2014	0,73%	1,22%	0,72%	0,98%	1,25%	0,49%
2015	0,70%	1,27%	0,75%	0,92%	1,19%	0,17%
2016	0,65%	2,31%	0,45%	0,95%	1,07%	0,40%
2017	0,72%	2,31%	0,79%	0,96%	0,95%	0,59%

Le rendement de l'actif des banques marocaines cotées en bourse tourne autour de 0.94% durant la période allant de 2013 à 2017. Cette moyenne est en dessous des normes prudentielles qui sont de 2%.

2) Mesure des variables indépendantes

Ce sont les variables qui influencent la performance financière et sur lesquelles l'organisation peut agir efficacement afin de les améliorer. Dans le cas de notre étude nous cherchons à

démontrer qu'une bonne gestion des risques opérationnels influence la performance

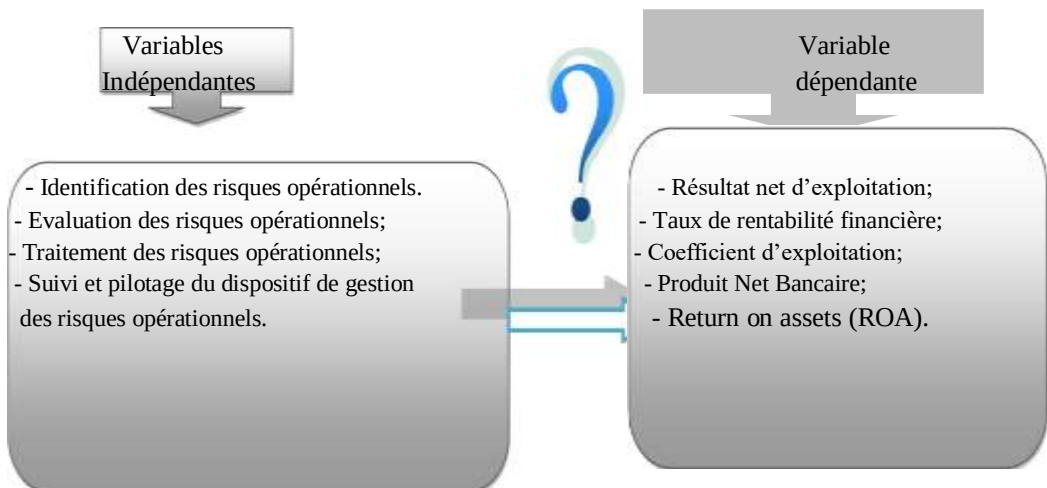
financière. Et nous choisissons comme variables indépendantes les différentes étapes du

processus de gestion des risques opérationnels car leur mise en pratique détermine l'efficacité ou non de toute politique de gestion des risques et l'organisation pourrait agir sur elle à sa convenance. Ces étapes sont :

- L'identification des risques opérationnels ;
- L'évaluation des risques opérationnels ;
- Le traitement des risques opérationnels ;
- Le suivi et le pilotage du dispositif de gestion des risques opérationnels.

c. Modèle :

Figure 1 : Modèle théorique de l'impact des pratiques de gestions des risques opérationnels sur la performance financière



Afin de répondre à notre problématique nous utiliserons le test Khi carré qui est obtenu en appliquant la formule suivante :

$$X^2 = \sum (E0 - Et)^2 / Et$$

E0 : effectif observé

Et : effectif théorique.

Etap du processus de gestion des risques opérationnels	I.P.F.	Khi-Carré						Valeur critique	Interprétation
		B1	B2	B3	B4	B5	B6		
Identification- Evaluation (cartographie des risq indicateurs de risques et auto- évaluation des risques)	- PNB - RN - CE - ROE - ROA	4,696	1,935	1,44 5	5,236	5,058	6,593	15,51	$X^2 < n$, alors l'hypothèse est maintenue. L'étape d'Identification-Evaluation contribue à l'amélioration de la performance financière.
Traitement (Acceptation, Réduction, Evitement, Transfert)	- PNB - RN - CE - ROE - ROA	0,202	0,280	0.20 5	0,202	2,883	0,195	21,03	$X^2 < n$, alors l'hypothèse est maintenue. La variable traitement des risques opérationnels est parfaitement associé à la variable indicateurs de performance financière. On peut donc conclure que la première a une incidence sur l'amélioration de la seconde.
Suivi du Dispositif (Contrôle, pilotage, et reporting)	- PNB - RN - CE - ROE - ROA	0,411	0,202	0,831	0,158	0,158	0,247	15,51	$X^2 < n$, alors l'hypothèse est maintenue. Le suivi du dispositif de gestion des risques opérationnels a une incidence sur les déterminants de performance financière.

III- RESULTATS:

Après réalisation du test khi-carré, nous résumons les résultats dans le tableau récapitulatif suivant :

Pour la phase d'identification- évaluation des risques opérationnels, nous obtenons khi carré égal à 4,696, 1,935, 1,445, 5,236, 5,058, 6,593 respectivement pour les banques B1, B2, B3, B4, B5 et B6. Le khi-carré étant inférieur à la valeur critique de 15,51 au seuil de signification de 5% alors notre hypothèse H_0 est vérifiée. Les deux variables ne sont pas indépendantes ce qui implique que l'identification-évaluation contribue à l'amélioration de la performance financière. D'après les entretiens réalisés avec 5 directeurs représentants différentes directions à savoir la Direction générale et la Direction des risques des 6 différentes banques nous pouvons déduire que la cartographie des risques opérationnels et les indicateurs de risques opérationnels n'impactent pas vraiment l'évolution du PNB du fait que le risque bancaire n'a pas d'impact sur l'activité de l'établissement du moins à court terme. Par ailleurs, La cartographie des risques a une incidence sur l'amélioration du résultat net d'exploitation parce que plus on identifie les sources des risques plus les dispositions prudentielles sont prises et plus la rentabilité s'améliore. En ce qui concerne le coefficient d'exploitation qui est le rapport entre les charges d'exploitation et le PNB, les charges sont automatiquement aggravées par les pertes de toutes sortes et réduisent le rapport. Quant aux indicateurs de rentabilité à savoir le ROE et le ROA, les outils lors de la phase d'identification-évaluation des risques opérationnels ont une incidence sur l'amélioration de ces deux indicateurs parce que la rentabilité est directement impactée par le risque opérationnel. Par ailleurs, l'outil d'auto évaluation des risques peut impacter l'évolution du résultat net d'exploitation, le coefficient d'exploitation, le ROE et le ROA parce que leur variation peut avoir pour origine une perte due à un risque opérationnel.

Pour la phase de traitement du risque opérationnel, nous obtenons khi carré égal à 0,202, 0,280, 0,205, 0,202, 2,883, 0,195 respectivement pour les banques B1, B2, B3, B4, B5 et B6. Le khi-carré étant inférieur à la valeur critique de 21,03 au seuil de signification de 5% alors notre hypothèse H_0 est vérifiée. Les deux variables ne sont pas indépendantes ce qui implique que le traitement du risque opérationnel contribue à l'amélioration de la performance financière. L'option d'acceptation du risque a un impact sur l'évolution du PNB car plus ce dernier est important plus il peut absorber le risque et inversement. Aussi, l'option d'acceptation du risque a un impact sur le résultat net d'exploitation car plus celui-ci est important plus il sert d'amortisseur. S'agissant du coefficient d'exploitation, Plus le PNB est important, moins le coefficient d'exploitation est important, c'est donc une conséquence et non un amortisseur, et pour les indicateurs de rentabilité ROE et ROA Plus le résultat excédentaire est important, moins le risque peut avoir des conséquences néfastes sur l'établissement. Quant à l'option de transfert du risque opérationnel, il n'est possible que moyennant la titrisation des crédits. Pour l'option de réduction du risque opérationnel, le PNB est impacté parce que plus l'activité est importante, plus elle amortit l'impact du risque. Pareil pour le résultat net d'exploitation, Plus la rentabilité est

importante, plus elle amortit l'impact du risque. Cette option a également une incidence sur l'évolution du coefficient d'exploitation, ROE et ROA.

Pour la phase du suivi du dispositif de gestion des risques opérationnels, nous obtenons khi carré égal à 0,411, 0,202, 0,831, 0,158, 0,158, 0,247 respectivement pour les banques B1, B2, B3, B4, B5 et B6. Le khi-carré étant inférieur à la valeur critique de 15,51 au seuil de signification de 5% alors notre hypothèse H_0 est vérifiée. Les deux variables ne sont pas indépendantes ce qui implique que le suivi du dispositif du risque opérationnel contribue à l'amélioration de la performance financière des banques. Ceci aux moyens de contrôle, de pilotage et de reporting qui ont une incidence sur l'amélioration des indicateurs retenus à travers l'étude des variations de ces indicateurs qui permettent de détecter et contrer le risque et aussi l'estimation prévisionnelle de ces indicateurs par exemple un RN prévisionnel de résilience ou un PNB prévisionnel ce qui conduit à un risque opérationnel contrôlé grâce aux procédures et techniques de contrôle en vigueur au sein des établissements de crédits.

Enfin, nous avons retenu lors des entretiens les recommandations suivantes pour meilleure gestion des risques opérationnels qui a une incidence sur l'amélioration de la performance financière:

- Les banques devraient identifier et évaluer le risque opérationnel inhérent à tous les produits, activités, processus et systèmes importants. Elles devraient aussi, avant de lancer ou d'exploiter des produits, activités, processus et systèmes nouveaux, soumettre à une procédure adéquate d'évaluation le risque opérationnel qui leur est inhérent.
- Les banques devraient mettre en œuvre un processus de suivi régulier des profils de risque opérationnel et des expositions importantes à des pertes. Les informations utiles à une gestion dynamique du risque opérationnel devraient être régulièrement communiquées à la direction générale et au conseil d'administration.
- Les banques devraient adopter des politiques, processus et procédures pour maîtriser et/ou atténuer les sources importantes de risque opérationnel. Elles devraient réexaminer périodiquement leurs stratégies de limitation et de maîtrise du risque et ajuster leur profil de risque opérationnel en conséquence par l'utilisation de stratégies appropriées, compte tenu de leur appétit pour le risque et de leur profil de risque globaux.
- Les banques devraient mettre en place des plans de secours et de continuité d'exploitation pour garantir un fonctionnement sans interruption et limiter les pertes en cas de perturbation grave de l'activité.

Conclusion :

De ces différentes analyses, nous avons pu noter que les différentes phases du processus de gestion des risques ont une incidence sur les indicateurs de la performance financière. Nous pouvons donc conclure que la gestion des risques opérationnels a effectivement une incidence sur l'amélioration des critères de performance financière de la banque. Aussi, les résultats issus du traitement des données recueillies, nous ont permis de repérer des pratiques de gestion des risques ayant une influence sur la performance financière.

Par ailleurs, il s'avère nécessaire de rappeler les bonnes pratiques permettant de favoriser, appréhender et maîtriser le risque opérationnel mises en place par le comité de Bâle sur le contrôle bancaire. Ces bonnes pratiques se déclinent en quatre (4) points : l'élaboration d'un environnement adéquat pour la gestion du risque opérationnel, la gestion du risque (identification, évaluation, suivi et maîtrise/atténuation du risque opérationnel), le rôle du superviseur et le rôle de la communication financière.

Notre modèle d'analyse à travers le test « khi carré » nous a permis après présentation des différents indicateurs de performance financière d'étudier le lien d'indépendance entre la gestion des risques opérationnels et la performance financière des banques marocaines cotées en bourse. Toutefois, la limite des tests de khi-carré et des analyses descriptives en générale c'est qu'ils ne permettent pas de répondre à la question : pourquoi ? C'est pour cette raison que nous avons complété nos résultats par des éléments non statistiques notamment des entretiens pour mieux comprendre nos résultats.

Ces résultats pourront être complétés par ceux d'autres travaux visant à tester les pratiques de couverture de risques. Ainsi, il sera possible d'apprécier l'impact de la gestion des risques sur différents axes de la performance car les objectifs de la politiques de gestion des risques opérationnels étant de sécuriser les résultats en assurant une meilleure maîtrise des risques opérationnels, de se doter de dispositifs et d'outils permettant de mieux gérer leurs activités et optimiser l'allocation des fonds propres par l'amélioration en continu des processus de gestion des risques opérationnels et répondre aux exigences réglementaires (Jimenez et al, 2008), nous pensons que la gestion des risques peut avoir un impact sur les autres axes de la performance.

ANNEXE

Questionnaire:

Répondez aux questions suivantes et entourez la réponse qui correspond à la grille de votre choix.

1. Pensez-vous que les risques opérationnels devraient être gérés au même titre que les autres risques bancaires
 - a) Oui
 - b) Non
2. Selon vous la gestion des risques opérationnels engendre des coûts supplémentaires ?
 - a) Oui
 - b) Non
3. Pouvez-vous nous citer les indicateurs de performance financière que vous connaissez ?

4. Pensez-vous que la cartographie des risques peut impacter l'évolution du PNB, RN, CE, ROE et ROA ?
 - a) Oui
 - b) Non
5. Le traitement des risques pourrait-il avoir des effets sur l'amélioration de la performance financière ?
 - a) Oui
 - b) Non
6. Le processus de gestion des risques opérationnels selon vous contribue-t-il à ?
 - a) L'amélioration du résultat net d'exploitation
 - b) L'amélioration du coefficient d'exploitation
 - c) L'amélioration de la performance financière à travers les indicateurs de rentabilité

7. Qu'en est-il pour le pilotage par le risque opérationnel et l'environnement du reporting?

8. Quelles sont vos recommandations pour une meilleure gestion des risques opérationnels?

Juridicialisation de la pauvreté : cas de la France, du Maroc, de la Mauritanie.

Ainina Abdel Jelil
Doctorant chercheur
Université Mohammed V
Faculté des Sciences Juridiques,
Economiques et Sociales de Salé.
a.espoir2015@gmail.com

INTRODUCTION

Notons tout d'abord la difficile reconnaissance de la société civile par l'histoire. Le parcours, à travers l'histoire de la genèse du monde associatif, prélude à une société civile structurée, montre paradoxalement une situation contrastée. Ou la tolérance et l'intolérance se permutent à tour de rôle, suivant les contingences de l'Histoire.

D'une relative acceptation de son existence durant l'antiquité, elle se transforme à une aversion, ou pire, à une hostilité affichée et institutionnalisée, à mesure que l'État devient de plus en plus structuré.

Jaloux de ses prérogatives, l'État se considère comme seul acteur et détenteur de pouvoirs.

L'intrusion d'un autre acteur, fut-il associatif et qui risque de se transformer en contre-pouvoirs voulant lui disputer la prise en charge de l'intérêt général est hors de question.

Le point culminant de cette posture dans l'histoire de sa longue gestation est la pénalisation de l'existence ou de tentative de création de toute association ou regroupement humain par l'article 291 du code pénal de 1810 en France. !!

les référentiels normatifs du partenariat entre communes et société civile pour la lutte contre la pauvreté : analyse comparée.

1-LES INTERFÉRENTIELS NORMATIF EN FRANCE : Une participation citoyenne privilégiée.²⁶⁶

Considérablement développée au début des années 1990, booster à ses débuts par la loi sur la décentralisation de 1982, la participation du citoyen, souvent à travers les associations s'est consolidée par la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 dans son article 72.

Ces consultations sont considérées comme une composante essentielle d'une décentralisation..

Les pouvoirs publics français vont jusqu'à instituer une section « consultations des électeurs » par la loi du 13 août 2004 dans le Code général des collectivités territoriales (CGCT), dans ses articles 112-15 et suivants.

Cette participation du citoyen à la chose locale est déclinée par différents modes qui, eux sont stratifiés en différents degrés :

A – l'accès à l'information

- l'accès de droit à toutes informations jugées utiles par le citoyen comme :
- le libre accès au document budgétaire et délibération du conseil municipal de la commune institué par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République (ATR).
- la possibilité, toujours par la loi, d'avoir accès aux documents administratifs, encadré par la loi du 17 juillet 1978 qui institue la commission d'accès aux documents administratifs (CADA), puis consolidée par la loi du 12 avril 2000.

B – les consultations et concertation locale garanties par la loi.

L'enquête d'utilité publique, instituée au XIX^e siècle, démocratisée et renforcée par les lois successives du 12 juillet 1983, du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, et du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

Le référendum décisionnel local, inscrit à l'article 72-1 al. 2 de la Constitution depuis la révision constitutionnelle du 28 mars 2003 ;

La Commission nationale du débat public, créée par la loi du 2 février 1995, dont le rôle a été renforcé par la loi du 27 février 2002 qui la transforme en autorité administrative indépendante ;

²⁶⁶ Réf : L'ÉTAT UNITAIRE FRANÇAIS ET LA DÉCENTRALISATION : L'HYBRIDATION DES MODÈLES TERRITORIAUX : Pierre de Montalivet 2018

le conseil de quartier (obligatoire pour les villes de plus de 80 000 habitants depuis la loi du 27 février 2002) ;

La commission consultative des services publics locaux (article L1413-1 CGCT) ;

Le conseil de développement (créé par la loi du 25 juin 1999).

Il va s'en dire que l'exemple français ne parle pas frontalement de la pauvreté, mais de par ses mécanismes de participation, a inspiré le Maroc et la Mauritanie pour une juridicisation de la lutte contre la pauvreté.

II-Les référentiels normatifs au Maroc : la judiciarisation de la pauvreté liée à l'évolution de la décentralisation ;

A- le contexte :

L'expérience marocaine mérite d'être analysée. Le cheminement est intéressant à plus d'un titre .

Elle s'est traduite par une évolution de la décentralisation qui, dans ses dernières étapes prend frontalement la dimension sociale à bras le corps.

L'un des actes de référence est conférée par la Loi 78.00 portant chartes communale, qui érige un partenariat décomplexé entre la commune et l'acteur associatif.

Ce fait a été consolidé ensuite après plusieurs reformes aboutissant à la fin à la constitution de 2011 qui consacre la société civile comme acteur dans la pratique de la démocratie de base.

Soulignons que, fondamentalement le Maroc, avant l'époque moderne, la prise en compte des phénomènes sociaux économiques était constatée et traitée par le Makhzen de l'époque, par des moyens de l'époque, mais aussi par la société.

Des structures dédiées étaient mises en place : la maison des indigents, l'aumône à travers la zakât. Ou bien le bienfaiteur, « mouhssine » qui prenait en charge des citoyens indigents. Tout ce faisait sur la base d'une trame commune : les préceptes de l'islam, religion de l'État.

Avec le Maroc moderne, en dépit de la continuité au sein de la société de ces pratiques d'assistance et bénévolat issues de leur culture et de leur religion, la prise en considération des problèmes socio-économiques, par les nouvelles structures mises en place a été tardive.²⁶⁷

Ainsi les premières politiques de décentralisation ont ignoré cette donne, pourtant toujours présente.

²⁶⁷ Haut Commissariat au Plan : Pauvreté, vulnérabilité et inégalité au Maroc : cartographie de la pauvreté multidimensionnelle 2004-2014

Il a fallu une mutation de la société, des contraintes et surtout du débordement des pouvoirs publics pour que ce problèmes et son corollaire la pauvreté soit prises en considération.

Mieux il l'a été pris en compte par le droit. Sa judiciarisation de fait.

L'environnement identifié pour son traitement, devenu une évidence était et reste la collectivité décentralisée de base.

Encore faut-il que ces nouvelles entités, issues du démembrement de l'état central, se délestent de la mentalité jacobine centralisatrice et in fine, accepter sur la scène locale un nouveau venu qui est la société civile.

Ces changements d'attitude, cette nouvelle posture de l'état sont dus à plusieurs facteurs : d'ordres structurels, politiques et sociologiques.

Cependant le facteur politique doublé de l'évolution de la société marocaine nous semble prédominant. Même si l'évolution de l'État et la mutation des formes de régulations locales accentuée par la présence de nouveau acteur locaux ont accélère le processus.

C'est ce que révèle l'analyse de ce long cheminement

- le développement social et sa prise en considération par les entités décentralisée : prélude au partenariat avec la société civile.

*1-Le produit d'un long cheminement historique*²⁶⁸

La décentralisation instituée en 1960 au Maroc étant éminemment politique, aucune référence n'est faite au développement social ;

Ce souci politique doublé d'un manque de moyens explique cette absence de préoccupation.

Mais surtout il fallait d'abord consolider la présence de l'État, donc du pouvoir central, au niveau local.

Si la commune a servi d'abord à assurer la « sécurité administrative », la province ou préfecture était destinée essentiellement à assurer « la sécurité sécuritaire » (Yacoubi).

En 1976 un début d'évolution, au sein d'attributions administratives qui dominant pour la 1ere fois, une référence au développement économique et sociale y est annoncée.

Un Intérêt accru pour un développement social et la solidarité sociale s'amorce.

Avec la loi 47 .96 du 3 avril 1997 portant organisation régionale, l'exposé des motifs est explicite : les termes de « cohésion sociale », « d'instruments de solidarité » de

²⁶⁸

« cohésion nationale » sont évocateurs de ce début de prise en considération du faits sociaux-économiques.

Cependant il fallait attendre près de 15 années après, en 2002, à travers la Loi 78.00 du 3.10.2002 portant Charte communale pour que la dimension socio-économique soit prise de manière explicite par les textes.

La commune, pour cette tâche, devient un acteur de droits, mais aussi de fait par sa proximité à la base, et une vitalité d'une société civile, certes à ses débuts comme contre pouvoir, qui participe aux jeux démocratiques elle aussi dans le local.

Nous sommes dès lors à antichambre d'une synergie entre l'entité décentralisée et les acteurs associatifs dans ce vaste chantier d'école de civisme. Les articles 41 et 42 de cette charte en sont la traduction.²⁶⁹

C - les raisons que font des entités décentralisées comme levier d'un développement social²⁷⁰ Nous en distinguons trois :

- politique
- autres que politiques
- sociologique, par la modification de la régulation locale.

- politique

L'intrusion du nouveau concept de l'autorité en octobre 1999 lors du discours royal a visé principalement les distorsions constatées dans l'administration locale comme :

- les dérives de gestion,
- les comportements partisans,
- les conflits d'intérêts -et absence de reddition des comptes.

Ce message Royal a entraîné une série d'effets au bénéfice des collectivités dont les plus significatives déclinées dans la loi 78 .00 de 2002 portant chartes communales précitées :

- l'allègement substantiel de la tutelle de l'opportunité
- une plus grande autonomie administrative et financière

²⁶⁹ *Dahir no 1-02-297 du 25 rejab 1423 (3 octobre 2002) portant promulgation de la loi n° 78-00 portant charte communale.*

²⁷⁰ Gouvernance et territoire : une approche multi-acteurs par Pierre Calame, juin 2012. Colloque à Bogota

Ce qui, in fine, renforce leurs responsabilités économiques et sociales. Ce qui permet à l'entité décentralisée de ratisser large par la prise de décisions importantes, un épanouissement dans les initiatives locales, et surtout d'entamer des débuts de collaboration avec la société civile.

Cette collaboration est venue à point nommé pour la simple raison que nous sommes à la fin de l'État providence.

Incitant ainsi à réfléchir sur des filets sécurité pour la protection sociales de couches déshéritées. Conséquences de plusieurs politiques d'ajustements structurels.

-les raisons non politiques :

La dynamique de la société civile constatée a généré une forme de relation quasiment d'égal à égal avec la collectivité locale, autorisée par la loi, article 41 et 42 de la charte communale en question. Aboutissant ainsi :

- au développement de la technique contractuelle
- et aussi au remplacement par la gouvernance du « gouvernement » « . Accentuant ainsi le déclin de l'acte unilatéral.

Il y a lieu de noter que l'émergence de la société civile comme acteur et aussi contre pouvoirs a modifié progressivement le mode de régulation locale traditionnelle qui régnait.

- la régulation locale classique modifiée²⁷¹ :

Elle est décrite comme un ensemble de relations complexes entre l'État et les collectivités locales, doublée d'une connivence entre « le préfet » ici le gouverneur et les notables locaux.

D'inspiration française, la régulation centre et périphérie au Maroc était caractérisée par trois éléments :

- suprématie de la Loi sur les actes juridiques de collectivités locales
- autonomie et égalité entre collectivités locales
- priorité de l'intérêt public sur l'intérêt privé.

Ce modèle de régulation commence à montrer ses limites par :

- le développement de la contractualisation entre collectivités et privés ou associations. Donc la réduction du modèle centralisateur.

²⁷¹ Jacques de Maillard : Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

- un déclin constaté de la suprématie de la loi sur le contrat
- le recule du service public afin de faire place aux techniques managériales plus favorables aux privés ou assimilés comme le monde associatif.

De cette évolution constatée, il semble qu'une remise en cause est entamée de cette vieille méthode de « régulation croisée » héritée du vieux Makhzen.

D'autant plus que la multiplicité des acteurs dans le champ local fait que les murs de cette régulation croisée sont de plus en plus fissurés par les coups de boutoirs de la contractualisation et la bonne gouvernance.

Cependant, et en dépit de la prise conscience de l'intérêt d'une gouvernance de proximité par le tandem collectivité territoriale et société civile, et au dépit de la judiciarisation de l'approche de la pauvreté et autres interventions à caractère social, concrétisée par :

- la loi 47.94 organisant les régions, surtout dans son exposé des motifs.
- la loi 10.97 sur les microcrédits
- la loi 12.99 relative à la création de l'Agence de développement social.

Enfin en dépit de l'encouragement par la loi du partenariat, la démarche ne sera érigée en principe constitutionnel qu'en 2011.

C'est la consécration des mécanismes démocratiques participatifs, de façon à ce que la société civile puisse participer efficacement à la gestion de la chose publique.

- les mesures concrètes :

La mesure parlante et concrète servant de mesure d'accompagnement: est de consolider et vulgariser les moyens qui consacrent le droit des citoyens à présenter des pétitions au conseil communal et à suivre et accompagner la gestion de la chose publique ;

Notons qu'avant la réforme constitutionnelle de 2011, outre l'existence d'un arsenal juridique assez étoffé, une pratique éprouvée existe depuis 2005 de partenariat entre les collectivités territoriales et la société civile au sein de l'INDH.

Certes avec quelques insuffisances à ses débuts, jeunesse oblige, mais affinée depuis par des audits, contrôles, et réajustements successifs. Ce que la troisième génération de l'INDH, lancée en septembre 2018 par le Roi a largement confirmé.

Ce retours d'expérience semble être au crédit, entres autres, de la société civile pour s'ériger en acteur incontournable.

La constitution de 2011 est venue la consolider et la loi organique n °113.14 du 07 Juillet 2015 relative aux communes est venue la détailler.

Ce que nous détaillons dans l'analyse de la base légale récente de cette appropriation.

- La base légale récente : la constitution de 2011.²⁷²

Notons que la nouvelle génération des constitutions, notamment celles issues des processus de transition démocratique (années de plomb vers ouverture démocratique), accordent non seulement les garanties fondamentales mais prévoient également des dispositifs et des modalités d'intervention.

Et ce pour institutionnaliser la participation de la société civile renforçant, aux côtés de la démocratie représentative, dont les collectivités territoriales sont la forme aboutie, la démocratie participative.

- le cadrage opéré par la nouvelle constitution :

S'inscrivant dans cette logique, la constitution marocaine de 2011 a consacré par les dispositions du préambule et les articles 1er (§2), 6 (§2), 12, 13, 14, 15, 136 et 139 les garanties, les processus et les mécanismes relatifs à la liberté associative en particulier et à la démocratie participative en général.

Son article 12 que: «les associations intéressées à la chose publique et les organisations non gouvernementale, 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».

L'article 136, quant à lui, dispose, notamment, que: «...L'organisation territoriale du Royaume assure la participation des populations concernées à la gestion de leurs affaires et favorise leur contribution au développement humain intégré et durable».

- les mécanismes institués :

En outre, les dispositions de l'article 139 précisent que : «des mécanismes participatifs de dialogue et de concertation sont mis en place par les Conseils des régions et les Conseils des autres collectivités territoriales pour favoriser l'implication des citoyennes et des citoyens, et des associations dans l'élaboration et le suivi des programmes de développement».

Les associations, les communes, le secteur privé sont appelés pour améliorer ses méthodes de gestion de la chose publique.

La Constitution a renforcé par ces normes la position des associations comme acteurs et partenaires des politiques publiques nationales et territoriales, objet de cette recherche.

²⁷²

La constitution marocaine de 2011, ce qui va changer : Jeune Afrique du 28 juin 2011

-Le balisage explicite de l'action associative au niveau local ²⁷³

Il ressort également de l'analyse de ces dispositions constitutionnelles que la réalisation des différents objectifs de valeur constitutionnelle passe :

- d'une part, par une meilleure réponse aux défis auxquels le tissu associatif marocain est confronté
- et d'autre part, par le respect et le renforcement de l'autonomie des associations, enjeu de taille et aspect essentiel de la liberté d'association.

La lecture des dispositions constitutionnelles, couplée aux récentes chartes des différentes collectives territoriales²⁷⁴, permet d'identifier les valeurs fondamentales et actions à entreprendre dont entre autres :

- l'inclusion,
- la facilitation d'accès aux droits
- projets de développements communautaires : comme construction puits, petite école, poste de santé villageois, alphabétisation pour adulte etc. Dont l'INDH est la forme aboutie et institutionnalisée.

Fort de sa reconnaissance au sommet de la pyramide juridique, La société civile (dans ses différentes formes et composantes) devient titulaire

- de droits garantis par la Constitution
- et la vie associative est régie essentiellement par la loi et régulée par l'action du pouvoir judiciaire.

Évitant ainsi toute dérive ou arbitraire par administration avec ses faisceaux de privilèges et d'actions unilatérales.

Dans la même logique, l'institutionnalisation de la participation de la société civile doit assurer un large accès aux opportunités de participation sectorielle et territoriale, tout en veillant à l'inclusion des différents groupes de la population.

Ce qui est rappelé dans les trois chartes des trois étages de l'organisation territoriale marocaine : la région, la préfecture/province, la commune sus référencées ;

Cette participation prévue maintenant par le droit dans les politiques publiques leur ouvre le champ de la pratique de l'ingénierie sociale. Qui est du reste leur vocation première.

²⁷³ Jacques de Maillard : Les associations dans l'action publique locale : participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique ?

²⁷⁴ A titre d'exemple les lois organiques No 113-12-11-14 relative aux communes- provinces/préfectures et enfin les régions

En conclusion:

Au niveau local des mécanismes de collaboration entre le binôme collectivités territoriales et société civile est assez bien décrite par les différentes chartes communales qui se sont accédées.

Seule manquait son érection en principe constitutionnel. Chose faite en 2011

III-- La Mauritanie : les référentiels normatifs et moraux de la lutte contre la pauvreté, priorité aux services essentiels de base :

Cette priorité semble être sans équivoque pour les pouvoirs publics.

Comme mentionner plus haut, la feuille de route ou agenda élaborée par les pouvoirs publics issu de la Déclaration de politique de Décentralisation et de Développement local de 2017 est explicite.

Cette feuille de route destinée aux partenaires financiers considère « La prédominance de la lutte contre la pauvreté, juridicisation depuis en Mauritanie et définie comme norme principale des politiques macro-économiques des politiques sectorielles et des autres politiques publiques de développement du pays »²⁷⁵.

Si l'appropriation de la thématique, qui du reste est légalisée, est claire, les approches pour la traiter soulèvent des réserves pour les raisons suivantes :

- Les politiques macro-économiques et sectorielles, si elles sont nécessaires, parce que structurantes dans le traitement de la pauvreté (routes, barrage, hôpitaux), elles semblent être limitées si on bascule dans des interventions de proximités : le village, le douar, la zone rurale enclavée.

- De par leur lourdeur, donc le manque de réactivité de ces politiques macro économiques, fait que l'approche de proximité ,de préférence faite par la commune et le tissu sociale locale aura plus d'impacts sur l'usager local souvent pauvre.

C'est tout l'intérêt de l'ingénierie sociale pratiquée souvent par ce couple commune-tissu associatif qui fait la différence.

Ce que nous montrerons dans les prochains chapitres.

A- Le contexte du pays avant l'indépendance :

²⁷⁵

Ref : feuille de route élaborée par le gouvernement mauritanien destinée aux partenaires financiers 2017.

* prédominance du traitement traditionnel.²⁷⁶

Pour la Mauritanie, si la démarche pour toute société musulmane est la même pour le traitement de la pauvreté et de l'indigence en général : entre-aide, la zakat, les mouhssinines, pratiques propres à tout groupement musulman, par contre sa juridicialisation, au sens moderne du terme est récente, trop récente même.

Contrairement au Maroc sous le protectorat français, Etat structuré avec un Makzen, la Mauritanie elle, appelée Bilad Chinguitti, était constituée d'un ensemble de tribus en transhumance perpétuelle au gré des pâturages pour le bétail . Et ce dans un espace immense par rapport à la population de l'époque.

Ils existaient certes « des villes », oui embryon de ville, sorte de Ksour, renommées du reste par leur rayonnement de leur culture religieuse comme Ouadane , Chinguitty qui donna son nom à l'ancienne Mauritanie avant l'indépendance, et Oualata etc.

Ces centres de concentration humaine étaient des étapes souvent incontournables pour les longs voyages vers l'Afrique du Nord limitrophe.

Ces villes étaient de véritables carrefours des autoroutes du désert, de brassage humain et ou l'eau, la nourriture dans leurs oasis étaient nécessaires pour les candidats à la traversée du grand Sahara juste à leurs portes.

Ainsi, à cette époque la majorité de la population en Mauritanie était nomade.

Dans cet environnement, la pauvreté était loin d'être prise en considération Et encore moins d'être juridicialisée.

B- Après l'indépendance :

la prise en compte du phénomène social et ses dérivées par l'Etat mauritanien.

* Elle s'est faite par étape :

À l'indépendance en 1960, la priorité était la mise en place des fondamentaux d'un Etat moderne :

- construire une capitale
- mise en place d'un embryon d'admiration moderne
- veillez à la sécurisation du nouvel État avec l'aide du « parapluie français. »

²⁷⁶ Pierre Bonté : Contribution à la connaissance du passé ouest-saharien Mauritanie, Maroc, Algérie et Mali : 2016.

Cette prise en compte s'est opérée d'abord par le rôle structurant des partenaires étrangers au développement pour la judiciarisation du fait social.

Ce rôle ne s'est pas manifesté du jour au lendemain. Un fait important à été le déclencheur :

- les changements climatiques des années 1970 qui ont entraîné un chamboulement
- et les inversions sociales par l'exode massif qui cela a entraîné vers les villes, du reste encore récentes. Peu préparées à ce flux de véritables réfugiés climatiques.

Il s'en est suivi un débordement du jeune État encore en consolidation. D'autant plus qu'il vient de s'engager dans la guerre au Sahara limitrophe. Rendant ainsi la situation des plus ingérables.

Il fallait attendre seulement les années 1980, avec l'appui des partenaires au développement, en cohérence avec les Objectifs du Millénaire de Développement des Nations Unies (OMD)²⁷⁷.

A partir de là il y'eue une appropriation de la thématique lutte contre la pauvreté et ses corollaires. Qui sera consolidée par les ODD (Objectifs de Développement Durable en 2015).

Appropriation qui aura pour effet une prise en compte normative du phénomène.

²⁷⁷

conclusion :

La prise en considération de la pauvreté par le droit dans ces trois pays que sont la France, le Maroc et la Mauritanie diffère vu le contexte différent dans ces trois pays.

Si pour la France, pays développé à haut niveau de vie, ce phénomène est traité par tout un arsenal d'appuis financiers, comme les revenus minimums et autres appuis, l'activisme des associations pour endiguer ces poches résiduelles, pour le Maroc, cette prise en considération de cette pauvreté s'exprime par le souci, tout en ayant les caractéristiques d'un pays émergent²⁷⁸ arrimé dans la mondialisation, un souci de prise en considération de la frange fragile de la population ayant été impacté par les effets de cette mondialisation. L'exemple de l'INDH illustre parfaitement cette posture du Royaume Chérifien..

Quant à la Mauritanie, cette prise en considération de cette pauvreté est un élément structurant de toutes les politiques publiques du pays²⁷⁹.

²⁷⁸ - Ahmet BOUACHIK : ouvrage collectif.

²⁷⁹ Stratégie de Croissance Accélérée et de Prospérité Partagée (SCAPP)

Le régime de la responsabilité administrative médicale pour faute Contribution à l'étude de l'appréciation de la faute médicale par la Jurisprudence administrative marocaine

Boudellah Youns

étudiant chercheur au cycle du doctorat

l'Université Med V Rabat

Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales Salé

Le législateur marocain de l'époque du protectorat a consacré un principe²⁸⁰ selon lequel la responsabilité de l'Etat soit engagée sur la base d'une faute commise par l'administration²⁸¹, ou par les agents de celle-ci, mais qui est à elle imputable. Par ailleurs, selon l'article 79 du D.O.C l'Etat peut voir sa responsabilité engagée malgré l'absence d'une faute commise de sa part. Donc, on peut dire que la responsabilité de l'administration y compris les hôpitaux publics au Maroc est une invention du législateur et pas de la jurisprudence comme c'était le cas en France²⁸².

Néanmoins, il faut préciser que l'article 79 du D.O.C qui consacre deux régimes de la responsabilité administrative, n'a pas déterminé les cas où il faut appliquer le régime de la responsabilité pour faute, ni les cas où il faut appliquer le régime de la responsabilité sans faute, ceci dit, ce travail est purement une tâche de la jurisprudence qui doit être en mesure d'établir une distinction entre les cas où l'adoption de tel ou tel régime est justifiée²⁸³.

Dans cette optique, on a assisté à une application étendue du régime de la responsabilité pour faute à l'instar des principes adoptés en France, et ce jusqu'à 1968 la date où l'ex-président de la cour suprême feu bahnini a préconisé que l'article 79 du DOC

²⁸⁰ Avant 1968 certains auteurs ont interprété d'une manière restrictive l'article 79 du DOC en exprimant que cet article prévoit seulement un seul régime de la responsabilité à savoir la responsabilité pour faute, par contre et c'est ça ce qui est confirmé par la jurisprudence, l'article 79 prévoit deux régimes à la fois. Voir à ce sujet abdallah HARSİ « de la responsabilité administrative la pratique de l'art 79 par la jurisprudence » in colloque « droit et pratique » organisé par l'université sidi Mohamed ben abdallah, faculté de droit de Fès 1994.

²⁸¹ Il s'agit de la faute de service que nous développerons plus tard (voir page 11 de ce modeste travail).

²⁸² *La théorie de la responsabilité de l'administration a été, sous réserves de divers régimes particuliers, essentiellement élaborée par la jurisprudence du conseil d'Etat.* **André** de LAUBADER, Jean-Claude VENZIA et Yves GAUDEMONT « traité de droit administratif » tome1, 13^{ème} édition L.G.D.J 1994, Page 869.

²⁸³ C'est le point de vue du M.A. de LAUBADER concernant l'interprétation de l'article 79 du DOC. Il a précisé à l'inverse de plusieurs auteurs que l'article 79 du DOC contient les deux régimes de la responsabilité administrative et c'est à la jurisprudence de procéder à l'application du régime qu'elle juge convenable selon chaque cas. Voir à ce sujet MICHEL ROUSSET et JEAN GARAGNAN « droit administratif marocain » 6^{ème} édition, la porte 2003, page 774.

consacre un régime de responsabilité sans faute²⁸⁴. Mais d'après les cas de la jurisprudence que nous avons étudié il apparait clairement que l'application du régime de la responsabilité objective est très restrictive par conséquent ce dernier régime ne fait l'objectif de ce travail ; il ne sera pas traité.

Le régime de la responsabilité pour faute, correspond à une idée de sanction selon laquelle celui qui a commis une faute doit en réparer les conséquences²⁸⁵.

Elle correspond aussi à l'idée de la réparation du préjudice, car il n'est pas normal que la victime supporte les conséquences d'un fait dommageable réalisé par un tiers. Le régime de la responsabilité pour faute été le premier appliqué par les tribunaux marocains²⁸⁶.

Au Maroc, ce régime de la responsabilité de l'Etat est consacré par le législateur de 1913, alors en France la responsabilité de l'Etat été entièrement une œuvre inventée par la jurisprudence²⁸⁷ désormais la décision Blanco ou bien avant²⁸⁸.

En effet, en relation avec la responsabilité du service public hospitalier, la jurisprudence française est renversée à un certain temps vers l'admission de la responsabilité de l'hôpital quoi que ce soit le degré de la faute, les mêmes principes sont adoptés par la jurisprudence Marocaine. Mais il importe de préciser ici que si la jurisprudence française a connu une progression dans l'admission de la responsabilité administrative premièrement sur la base d'une faute lourde, puis sur la base d'une faute simple c'est parce qu'il n'existe pas en France une loi identifiant les caractères de la faute qui peut engager la responsabilité de l'hôpital.

Néanmoins au Maroc depuis 1913, la date d'instauration des règles de droit positif, la faute engageant la responsabilité des services publics est belle et bien définie par l'article 79 et l'article 80 du D.O.C. A cet égard, il faut préciser que l'article 79 n'exige pas aucune gravité de la faute, c'est-à-dire il suffit la preuve d'une faute simple pour engager la responsabilité d'un service public.

En effet, le régime de la responsabilité pour faute a connu une application très étendue au Maroc, cela veut dire d'après les décisions juridictionnelles examinées que les juridictions administratives nécessitent toujours la présence d'une faute en relation de cause à effet avec un dommage.

En effet, la notion de la faute administrative médicale est au centre de la responsabilité administrative quoi que ce soit le régime appliqué, elle doit être alors déterminée avec précision, cette tâche constitue l'objectif ultime de ce modeste travail.

²⁸⁴ **Hassan OUAZANNI CHAHDI** « les articles 79 et 80 du D.O.C. et l'évolution de la jurisprudence a ce sujet : quelques aspects actuels de la responsabilité administrative au Maroc ».IN revue tunisienne de droit 1984. Page 48

²⁸⁵ GUY Braibant et BERNARD Stirn « le droit administratif français » 4^{ème} édition presse de sciences PO éd DALLOZ 1997. Page 273.

²⁸⁶ نشر عكاظ 2001 ص 181 "تطبيقات الدعوة الإدارية في القانون المغربي" عبد الله حداد

²⁸⁷ **Hassan OUAZANNI CHAHDI** « les articles 79 et 80 du D.O.C. et l'évolution de la jurisprudence a ce sujet : quelques aspects actuels de la responsabilité administrative au Maroc ».IN revue tunisienne de droit 1984. Page 38

²⁸⁸ **Hassan OUAZANNI CHAHDI** « les articles 79 et 80 du D.O.C. et l'évolution de la jurisprudence a ce sujet : quelques aspects actuels de la responsabilité administrative au Maroc ».Op. Cit. Page 38.

A ce stade, la faute administrative médicale, s'apprécie d'abord sur le plan de la gravité. Car, la responsabilité administrative et notamment celle du service public hospitalier ne s'engage que si la faute génératrice du dommage présente un certain degré de gravité (première partie), par ailleurs la faute commise au sein d'un hôpital public n'engage pas automatiquement la responsabilité de ce service bien au contraire elle peut être imputable²⁸⁹ à l'un des professionnels exerçants au sein de cette structure (deuxième partie), faut-il alors distinguer entre la faute de service et celle personnelle.

Première partie : l'appréciation de la faute administrative médicale selon la gravité.

La jurisprudence administrative marocaine comme celle française, distinguent entre la faute lourde et la faute simple. Ceci dit, que la gravité de la faute est très importante dans l'appréciation de la responsabilité du service public hospitalier, alors après l'admission de la responsabilité de l'Etat, la jurisprudence a basé la responsabilité de ce dernier sur la faute lourde (B) en interprétant l'article 79 du D.O.C à la lumière de la jurisprudence française. Cette interprétation a été abandonnée désormais 2004 la date où la cour suprême décide dans un arrêt que la faute simple suffit pour engager la responsabilité d'un service public (A).

A: La faute simple

*Le concept de la faute simple a été imaginé dès la naissance de la responsabilité hospitalière*²⁹⁰, dans cette époque le Maroc était encore dépendant au protectorat français. Le législateur Marocain comme son homologue français n'a pas réservé à la faute simple aucune définition, ceci dit, que les cas où la responsabilité de fait du service public hospitalier est retenue sur la base d'une faute simple sont dégagés par la jurisprudence²⁹¹.

Bref, les cas où le juge administratif retient la responsabilité du service public hospitalier pour faute simple sont entre autre, les fautes liées aux actes de soins (les piqûres et les injections) et les fautes de l'organisation et du fonctionnement du service²⁹².

S'agissant des fautes dans les actes de soins, elles recouvrent tous les actes exécutés par un non médecin c'est-à-dire les actes qui peuvent être exécutés par les infirmiers et les autres agents travaillant dans l'hôpital public en l'occurrence le personnels administratifs.

Cette solution pragmatique est adoptée par la jurisprudence en France depuis plusieurs années. Ensuite, certains auteurs de droit administratif marocain voient dans cette

²⁸⁹ Voir sur la question de l'imputabilité JEAN RIVERO « droit administratif » 8^{ème} édition DALLOZ 1996. Page 272.

²⁹⁰ SYRIL CLEMENT « l'évolution de la responsabilité médicale de l'hôpital public » édition les études hospitalières 1995. Page 54.

²⁹¹ Voir à ce sujet MOHAMED OUGHRIS « la responsabilité du médecin dans la législation pénale » édition Dar al-karaouiyyine, Casablanca 2002. Page 49.

²⁹² AMIN BEN ABDALLAH « la responsabilité administrative de fait du service public hospitalier » in rapport du thème principal de 7^{ème} congrès médical national, sous la coordination de MRS ABDELKARIM BENNIS et OMAR AZZIMAN, société marocaine des sciences médicales, 1989. Page 101.

solution une utilité certaine de telle sorte qu'ils recommandent son application pour le cas Marocain²⁹³.

Dans ce contexte, il faut admettre que le juge administratif marocain ne s'attache pas en principe à cette solution²⁹⁴, mais parfois il l'applique²⁹⁵. En effet, Le tribunal administratif de Rabat a rejeté partiellement la demande d'un requérant en ce qu'il poursuit le médecin pour faute personnelle lorsqu'il a injecté a son enfant une piqûre entraînant la paraplégie de cet enfant, la juridiction administrative a décidé que le demandeur n'a pas prouvé que le médecin a commis une faute lourde et en l'absence des conditions de la responsabilité personnelle la faute doit être considérée comme étant une faute de service²⁹⁶.

Dans le même ordre d'idées, l'anesthésié est un acte qui s'effectue dans la plupart des cas par les infirmiers, donc une faute dans l'anesthésié est une faute simple qui engage la responsabilité de l'hôpital et pas celle du personnel hospitalier, c'est ainsi que le tribunal administratif de Rabat a prévu dans un jugement que l'opération anesthésique consiste à prévenir le patient de sentir la douleur, cela exige l'équipe médical d'être en pleine prudence, ainsi la création des complications a cause de cette opération constitue une faute, or l'inadaptation entre un cas pathologique simple et les résultats dangereuses conduisant à la mort du patient justifie l'engagement de la responsabilité de l'équipe²⁹⁷.

Mais faut-il savoir qu'en dépit de tout ce qui précède, l'équipe médicale n'est pas demandé en réparation du dommage morale subi par la famille du défunt. on pourrait dire tout simplement que le juge administratif marocain a appliqué le principe consacré par la jurisprudence administrative française en ce qu'il considère la faute dans l'anesthésie comme étant une faute simple, car, dans la présente affaire, tant que la responsabilité de l'équipe médicale est fondée c'est cette équipe qui doit réparer le dommage, mais tant qu'il s'agit d'une faute simple c'est l'hôpital qui prendra en charge la réparation étant donné que les conditions de la responsabilité personnelle ne sont pas complètement réunies.

L'engagement de la responsabilité du service public hospitalier sur la base de la faute simple, s'applique également dans le cas des mauvaises manipulations. A ce titre, on

²⁹³ Voir : **AMIN BEN ABDALLAH** « la responsabilité administrative de fait du service public hospitalier » Op. Cit. Page 101.

²⁹⁴ Il n'y a pas jusqu'à maintenant une jurisprudence concrétisant cette solution, dans la plupart des cas le juge administratif marocain apprécie la responsabilité sans avoir accordé aucune importance à la gravité de la faute, il se contente tout simplement de décider qu'il y a responsabilité ou non.

²⁹⁵ Certains auteurs voient dans cette application une dépendance à la jurisprudence française et déclarent qu'il est nuisible à notre système juridique car le contexte français et très différent à celui marocain, ainsi dès l'indépendance politique il faut une indépendance juridique et judiciaire, voir à ce sujet **AHMED ADRIOCHE** « l'évolution de la jurisprudence en matière de la responsabilité médicale », collection de la connaissance juridique édition 1996 (la maison d'édition n'est pas mentionnée). Page 57.

²⁹⁶ **JUGEMENT N° 596**. Rendu par le tribunal administratif du premier degré de Rabat, le 10/4/2008, Dossier n° 1281/06HT. (Jugement non publié).

²⁹⁷ **Jugement n° 886**, rendu par le tribunal administratif du premier degré de Rabat, le 28/4/2009, dossier n° 304/06HT (jugement non publié).

est en présence des cas de mauvaises manipulations que ce soit à l'occasion d'une anesthésie ou dans les opérations chirurgicales²⁹⁸.

Le tribunal administratif de rabat a prévu dans ce cadre que l'exécution de l'opération d'accouchement par la sage femme en l'absence d'un médecin spécialiste et l'utilisation par celle-ci des moyens non prévues dans le domaine médical engage la responsabilité du centre hospitalier²⁹⁹.

Force est de souligner en somme, que la jurisprudence française qui a inventé la solution susmentionnée a connue un revirement remarquable en la matière, ainsi dès 1992 le conseil d'Etat a abandonné la distinction classique entre la faute lourde et la faute légère en décidant qu'il suffit désormais une faute simple pour fonder la responsabilité hospitalière pour soins médicaux et chirurgicaux³⁰⁰. Bien plus, les autorités françaises ont créé un fond de garantie destiné à la réparation des dommages corporels occasionnés par la pratique médicale ce qui permet d'écarter même la faute simple comme fondement de la responsabilité médicale et ont adopté désormais un système de responsabilité sans faute, fondé sur la garantie du risque médical³⁰¹.

En revanche, au Maroc on est encore devant des tâtonnements jurisprudentiels, c'est-à-dire devant une instabilité sans cesse de la jurisprudence en la matière.

B : La faute lourde

*On exigera ainsi une faute lourde pour engager la responsabilité des services de police ou des services médicaux d'un hôpital*³⁰². Cette phrase rédigée par le professeur Michel Rousset témoigne d'une tendance de la jurisprudence hospitalière. Elle exige une faute lourde pour engager la responsabilité du service public hospitalier³⁰³, c'est en ce sens que la cour d'appel de Rabat a rejeté la demande d'un patient pour motif d'absence d'une faute lourde imputable à l'hôpital public ou aux agents médicaux en décidant : « *attendu qu'il est confirmé par les documents du dossier et le rapport de l'expertise que la victime a perdu la vue a cause d'une inflammation encéphale engendrée par les médicaments qu'elle a pris, attendu qu'il n'est pas établi par le rapport de l'expertise que la perte du regard est due à l'opération dont bénéficie le patient, ni a une faute lourde de la part du médecin traitant ou de la part du chirurgien*³⁰⁴ ».

²⁹⁸ SYRIL CLEMENT. Op. cit. Page 16.

²⁹⁹ JUGEMENT N° 217, rendu par le tribunal administratif du premier degré de Rabat, le 29/01/2008, dossier n° 804/7/04. (Jugement non publié).

³⁰⁰ ZEROUAL ABDELHAMID « la responsabilité hospitalière » in « El MOUHAMAT » revue des avocats de Tizi-Ouzou N° 2 –décembre 2004. Page 7.

³⁰¹ FREDJ LOKSAIER « la faute simple en tant que fondement de la responsabilité civile médicale » in « revue tunisienne de jurisprudence et de législation » 1996 Page 13. Voir aussi JEAN PENNEAU « la responsabilité du médecin », 2^{ème} édition Dalloz 1996, page 129.

³⁰² MICHEL ROUSSET et JEAN GARAGNON « droit administratif marocain » 6^{ème} édition la porte 2003. Page 790.

³⁰³ JACQUES MOREAU « la responsabilité administrative » édition Que sais-je ? 1986. Page 73.

³⁰⁴ Arrêt n° 10023, rendu par la cour d'appel de Rabat le 31/12/1986, dossier n° 4234/84 (apporté par AHMED ADROUCHE la responsabilité du service public hospitalier » édition dar alboukili 1996 (en arabe) page 23.

Dans le même ordre d'idées, le tribunal de première instance d'Oujda a prévue que la responsabilité délictuelle du médecin ne peut être engagée qu'à la réunion de trois conditions essentielles a savoir la faute, le dommage, et le lien de causalité entre ces deux entités, que la responsabilité de l'Etat sur la base de l'article 79 du D.O.C ne peut être engagée qu'à la commission d'une faute lourde, ainsi tant que l'infirmier n'a pas commis une faute lourde en relation de cause à effet avec le dommage qu'à subi le patient sa demande est totalement rejetée³⁰⁵.

A cet égard, il faut souligner que nonobstant l'engagement de la responsabilité du service public hospitalier sur la base d'une faute lourde, ni le législateur ni la jurisprudence n'ont pas fourni à celle-ci une définition exacte. La seule définition que le législateur marocain a pu donner à la faute lourde est celle prévue par le code du travail, qui a défini la faute lourde du salarié³⁰⁶.

En effet, la faute lourde en matière médicale est celle qui est d'une gravité certaine que le juge apprécie dans chaque cas d'espèce³⁰⁷. Elle est exigée pour réparer les dommages causés par les actes médicaux, c'est-à-dire les actes qui ne peuvent être exécutés que par un médecin, ces actes recouvrent en *grosso modo*, le diagnostic, la prescription du traitement et des soins, et les interventions chirurgicales³⁰⁸.

Déontologiquement le médecin est « *obligé d'élaborer son diagnostic avec la plus grande attention, sans compter avec le temps qui lui coûte ce travail et, s'il y a lieu, en s'aidant ou se faire aider dans toute la mesure du possible des conseils les plus éclairés et des méthodes scientifiques les plus appropriées. Après avoir établie un diagnostic ferme comportant une décision sérieuse, surtout si la vie du malade est en danger, un médecin doit s'efforcer d'imposer l'exécution de sa décision. En cas de refus, il peut cesser ses soins dans les conditions de l'article 24* »³⁰⁹.

En effet, le tribunal de première instance de Casablanca a décidé que la faute dans le diagnostic qui a porté atteinte à la réputation des parents d'une fillette jugée perdante sa virginité d'après le diagnostic établi par le médecin traitant, est une faute fondant la responsabilité du médecin en question, et il doit réparer le préjudice moral causé aux parents de la patiente³¹⁰. De même, le tribunal administratif de Rabat a mentionné parmi les motivations d'engagement de la responsabilité du service public hospitalier dans une

³⁰⁵ JUGEMENT N° 4967. Rendu par le tribunal de première instance d'Oujda le 19/11/198. Dossier n° 3424/78 (apporté par AHMED ADRIOUICH. Op. Cit. Page 24.

³⁰⁶ Article du code du travail.

³⁰⁷ SYRIL CLEMENT. Op. Cit. Page 17.

³⁰⁸ JEAN-MARIE CLEMENT et SYRIL CLEMENT « les principales décisions de la jurisprudences hospitalière » édition Berger-Levrault 1997. Page 50

³⁰⁹ ARTICLE 29 du code de déontologie médicale Marocain similaire à l'article «36 du code de déontologie médicale français

³¹⁰ JUGEMENT N° 3369, rendu par le tribunal de première instance de Casablanca le 1/10/2008. Dossier n° 2851/2007 (jugement non publié).

affaire, la défaillance du diagnostic, attendu que juste après un jour de celui-ci, la patiente atteint une déchirure du poumon et par conséquent elle est morte³¹¹.

La jurisprudence a exigé également une faute lourde dans les actes de soins et de prescription. De ce fait, la cour d'appel de Marrakech a décidé qu'il est reconnu que la transfusion sanguine est un acte de soins, dont s'occupent les services hospitaliers, qu'elle doit être précédée par des analyses pour s'assurer de la sécurité du sang à transfusé et son adaptation à la formule sanguine du bénéficiaire, que la transfusion du sang sans avoir procédé a ces analyses est une faute engageant la responsabilité du médecin et de l'infirmier pour homicide involontaire. Cet arrêt de la cour d'appel est confirmé par un jugement de tribunal administratif qui a condamné l'administration pour réparation du préjudice moral subi par la famille de la défunte³¹².

Dans un autre jugement rendu par le tribunal administratif de Marrakech, il est précisé que si le médecin est libre dans la prescription du médicament qu'il voit approprié à l'état du patient, en contre partie, il est obligé de respecter les règles et principes de la profession médicale, ensuite, il doit être prudent, attentif, c'est ainsi que la mort du patient après son injection par la pénicilline est considérée comme étant une faute engageant la responsabilité du médecin traitant a cause sa négligence. De ce fait et sur la base de l'article du 79 D.O.C l'Etat doit dédommager le préjudice moral subi par les héritiers du défunt³¹³.

Concernant les interventions chirurgicales le même degré de la faute (faute lourde) est exigé pour retenir la responsabilité de l'hôpital public³¹⁴. Car, dans les opérations chirurgicales, tout médecin placé dans les mêmes conditions peut commettre des fautes simples et ça c'est normale a cause de la technicité de l'acte chirurgical. En effet, *on distingue deux type d'interventions chirurgicales : d'abord les interventions liées à l'état pathologique, ensuite les interventions non liées à l'état pathologiques*³¹⁵. Les premières sont très pratiquées au Maroc, les deuxièmes elles ne se pratiquent que rarement voire en cas de nécessité.

A ce titre, la cour d'appel de Rabat a rejeté la demande d'un patient en décidant que ni le médecin traitant ni le chirurgien n'ont commis de faute lourde³¹⁶.

Deuxième partie : L'imputabilité de la faute administrative médicale

³¹¹ **JUGEMENT N° 1501**, rendu par le tribunal administratif de premier degré de Rabat, le 28/12/2004.dossier n° 180/01HT (jugement non publié).

³¹² **JUGEMENT N° 92**, rendu le 16/3/2005, par le tribunal administratif de premier degré de Marrakech, dossier n° 74/12/2005H. (Jugement non publié).

³¹³ **JUGEMENT N° 12**, rendu par le tribunal administratif du premier degré de Marrakech le 24/1/2001, (publié par la REMALD n° 42 Janvier, Février 2002. Page 201 et suivant.

³¹⁴ **André de LAUBADER, Jean-Claude VENEZIA et Yves GAUDEMET** « traité de droit administrative » Tome 1. 13^{ème} édition L.G.D.J 1994. Page 882

³¹⁵ **JEAN-MARIE CLEMENT et SYRIL CLEMENT** « les principales décisions de la jurisprudence hospitalière » édition Berger-Levrault 1997. Page 55

³¹⁶ **Arrêt n° 10023**, rendu par la cour d'appel de Rabat le 31/12/1986, dossier n° 4234/84 (apporté par **AHMED ADROUICHE** la responsabilité du service public hospitalier » édition dar alboukili 1996 (en arabe) page 23.

La faute administrative médicale peut être soit une faute de service engageant la responsabilité de l'administration (A), ou une faute personnelle engageant la seule responsabilité de l'agent fautif (B). Cette nomenclature est établie dans l'époque par le législateur lorsqu'il a rédigé l'article 80 du D.O.C juste après l'article 79 du même code. Ainsi, l'article 79 du D.O.C a obligé l'Etat non seulement à réparer les dommages causés par le fonctionnement normal de ses administrations, mais aussi les dommages causés par les fautes de service de ses agents. Cette dernière disposition n'est pas absolue, l'article 80 vient en tracer les limites³¹⁷.

Rarement les juridictions administratives décident le cas de cumul, or comment peuvent elles engager la responsabilité sur la base de la faute de service et sur la base de la faute personnelle à la fois, étant donnée qu'elles ne retiennent la responsabilité personnelle que rarement (C) ?

A : La prédominance de la faute de service

La multiplicité des formes que prend la faute de service rend difficile la tâche de lui donner une définition exacte. Elle peut résulter de mauvais fonctionnement du service public, le retard dans le fonctionnement, ou le non fonctionnement de ce service.

A cet égard, le professeur E.PEUCHOT la définit comme étant « *le fait matériel de manquement à une obligation et dans certains cas marginaux comme une culpa, une faute intentionnelle, une malveillance* »³¹⁸. En d'autres termes le professeur A.HEDDAD l'avait défini comme « *la faute difficilement attachée à l'homme, elle est détachable du service même s'elle est commise par l'un des fonctionnaires, c'est-à-dire c'est une faute anonyme imputable à l'administration* »³¹⁹.

En effet, concernant la première hypothèse selon laquelle la faute de service peut être originaire de mauvais fonctionnement du service, le tribunal administratif de premier degré de Rabat a décidé que le mauvais fonctionnement du service public hospitalier constituait une faute de service justifiant la réparation du dommage qu'elle a engendré³²⁰.

En même sens le tribunal administratif d'Oujda a prévu « attendu que le service public hospitalier peut commettre une faute lors de la mauvaise exécution du service qu'il a rendu, que cette faute engage sa responsabilité sur la base des dispositions de l'article 79 du D.O.C.³²¹ ».

³¹⁷ ELHOUSAIN SERHAN « la problématique de la faute personnelle aux agents publics en droit administratif marocain » in « tribunaux administratifs et Etat de droit », travaux du colloque international organisé par la faculté de droit de Marrakech le 04 et 05 février 1994, édition faculté de droit de Marrakech série : séminaires et colloque n° 5, 1996. Page 156.

³¹⁸ ERIC PEUCHOT « la responsabilité administrative » in documents d'étude (droit administratif) publication du centre de droit Maurice Hauriou université Paris II, 2003. Page 11

³¹⁹ عبد الله حداد "نشر عكاظ" تطبيقات الدعوة الإدارية في القانون المغربي : " 2001 183

³²⁰ JUGEMENT N° 596, rendu par le tribunal administratif du premier degré de Rabat, le 10/4/2008, dossier n° 1281/06HT.

³²¹ JUGEMENT N° 16/99, rendu par le tribunal administratif de premier degré d'Oujda le 12/3/1999. Dossier n° 20/98. (Jugement apporté par BOUNITE « la responsabilité de l'Etat de la faute médicale à la lumière de la jurisprudence marocaine » mémoire d'obtention du DESS. UFR. Les professions juridiques et judiciaires, faculté de droit de Rabat Souissi. Page 26.

Quant à la deuxième hypothèse qui s'articule autour du retard dans le fonctionnement, le service public hospitalier est responsable de la négligence dans la prise des démarches urgentes pour un cas résulté par un accident, surtout lorsqu'il n'a pas procédé à un diagnostic pour s'informer de la réalité des blessures qu'il atteint le patient³²², de ce fait, l'Etat est responsable de réparer le préjudice moral subi par la famille de la défunte.

Par ailleurs, si les deux hypothèses de la faute de service public précitées résultent d'un fait positif, il y avait un cas où la faute de service découle d'un événement négatif³²³ : c'est le défaut total de fonctionnement du service. A cet égard, on se contente d'apporter un seul jugement rendu par le tribunal administratif d'Oujda, car ce jugement a deux intérêts essentiels, d'une part il a défini la faute de service, d'autre part il a engagé la responsabilité de la clinique de la CNSS a cause de défaut de fonctionnement.

En effet, le tribunal administratif d'Oujda a prévu que « la faute de service est le fait du -fonctionnaire -détachable du service, son appréciation comporte ipso facto une évaluation du fonctionnement du service.

« La négligence par la clinique de la mère et du fœtus lors de l'accouchement, et le fait de la laisser en danger sous la garde d'une sage femme qui n'a rien fait pour sauver la mère, étant donné, qu'elle n'a pas utilisé les nouvelles techniques ni se faire aider par les experts ni encadré par un médecin spécialiste, rend la clinique responsable des dommages qu'a subi la victime³²⁴ ».

Force est de souligner, que les cas de jurisprudence que nous avons collecté, ont permis de constater expressément une prédominance de la faute de service sur la faute personnelle. C'est-à-dire au lieu d'engager la responsabilité personnelle du médecin le juge administratif préfère le remplacement de ce médecin par le service public, ainsi quoi que ce soit la justification la loi doit être appliqué, sous le respect de la formule fameuse *la loi est dure mais c'est la loi*, donc le juge il doit se conformer aux données légales nonobstant son pouvoir discrétionnaire d'appréciation.

B : Le recours limité et restrictif à la faute personnelle

La responsabilité subsidiaire de l'administration instituée par l'article 80 du D.O.C. a complètement ruiné l'intérêt que pourrait avoir l'existence d'une responsabilité pécuniaire propre aux agents personnellement responsables, en instituant législativement une véritable irresponsabilité de ceux-ci³²⁵.

³²² **JUGEMENT N° 1501**, rendu par le tribunal administratif de premier degré de Rabat, le 28/12/2004.dossier n° 180/01HT (jugement non publié).

³²³ **BOUNITE**, Op. Cit. Page 27

³²⁴ **JUGEMENT N° 15/03**, rendu par le tribunal administratif du premier degré d'Oujda le 11/02/2003. Dossier n° 105/00T. Publié par la revue ALMILAF n°10. Avril 2007.

³²⁵ **ELHOUSAIN SERHAN** « la problématique de la faute personnelle aux agents publics en droit administratif marocain » in « tribunaux administratifs et Etat de droit », travaux du colloque international organisé par la faculté de droit de Marrakech le 04 et 05 février 1994, édition faculté de droit de Marrakech série : séminaires et colloque n° 5, 1996. Page 164.

Pour engager la responsabilité personnelle du médecin il faut la réunion de trois éléments essentiels ; de prime abord, la production d'un dommage, son imputabilité à la personne poursuivie, et la commission d'une faute lourde ou un dol dans le diagnostic ou dans le traitement³²⁶.

Ainsi, Constitue une faute personnelle en premier lieu la faute qui est dépourvue de tout lien avec le service public : en dehors du service et en dehors de tout lien avec son travail, l'agent public commet une infraction ; la faute commise par le médecin en donnant ses soins à un voisin ou à un accidenté de la route constitue une faute personnelle. En seconde lieu, constitue également une faute personnelle celle qui n'est pas dépourvue de tout lien avec le service public - elle a été commise à l'occasion de l'exécution de celui-ci, mais qui en raison de certaines caractéristiques de détache du service pour devenir personnelle à l'agent (on parle, d'ailleurs, en ce cas de faute détachable du service) on est dans une telle situation en présence soit d'une faute intentionnelle ou d'une faute d'une gravité exceptionnelle, bien au-delà de la faute lourde³²⁷ ; mais il faut bien noter qu'une faute constitutive d'une infraction pénale, il constitue ipso facto une faute personnelle a cause de la gravité qu'elle l'a caractérise.

La cour d'appel de Casablanca a décidé que l'excision de l'utérus sous prétexte qu'il atteint une tumeur cancéreuse qui se développera éventuellement, et la blessure de la vessie urinaire constituent une est une faute pénale engageant la responsabilité du chirurgien conformément aux dispositions de l'article 433 du code pénal³²⁸. La cour n'a pas arrêté à ce niveau mais elle a engagé la responsabilité de l'Etat en tant que garant dans la réparation du préjudice.

C : la rareté d'application du cas de cumule

Le cas de cumule signifie qu'une seule faute peut être imputable au médecin et ou service public hospitalier à la fois. Et puisqu'il existe ici certain paradoxe, il convient de clarifier cette idée en évoquant qu'un même fait commis dans l'exercice de la fonction par un agent peut être déclaré comme une faute de service, mais aussi selon sa gravité, comme une faute personnelle³²⁹.

Il en va de même, lorsqu'il s'agit d'une faute personnelle commise par un agent médical, en dehors du service mais avec des moyens fournis par l'hôpital public, notamment en cas d'usage abusif de véhicule hospitalière, ou bien l'usage d'un matériel ou d'un produit médical, etc. Outre, le législateur estime que la faute personnelle n'est

³²⁶ **JUGEMENT N° 596.** Rendu le tribunal administratif du premier degré de Rabat, le 10/4/2008, Dossier n° 1281/06HT. (Jugement non publié).

³²⁷ **JEAN PENNEAU** « la responsabilité du médecin », 2^{ème} édition Dalloz 1996. Page 51.

³²⁸ **Arrêt n° 4564**, rendu par la cour d'appel de Casablanca la 24/06/2009. Dossier n° 8731/1/2006 (arrêt non publié).

³²⁹ **ERIC PEUCHOT** « la responsabilité administrative » in documents d'étude (droit administratif) publication du centre de droit Maurice Hauriou université Paris II, 2003. Page 41.

pas dépourvue de tout lien avec le service. On pourrait dire que la faute peut être détachée du service, mais le service ne se détache pas de la faute³³⁰.

En effet, le système de cumul des responsabilités est venu pour remédier, de prime abord, aux aléas de la qualification de la faute dans le système dualiste, et en seconde lieu pour faciliter à la victime l'obtention de la réparation du dommage causé à elle, en se tournant rapidement vers l'administration.

Dans ce sens, lorsqu'une faute médicale est imputable au médecin, ce dernier peut ne pas avoir la liquidité pour réparer le préjudice causé à autrui, dans ce cas, c'est l'administration qui prend la place de ce médecin en réparation, sous réserve d'exercer une action récursoire afin de récupérer ce qu'elle a dépensé.

Au Maroc la situation est relativement claire ce n'est que rarement que le juge ose engager la responsabilité du médecin en qualifiant la faute comme étant une faute personnelle, bien plus, si un médecin fonctionnaire est responsable d'un dommage à cause de sa faute personnelle, c'est l'administration qui se charge à payer, et a contrario elle n'exerce jamais une action récursoire contre le médecin pour récupérer les fonds.

En effet, parmi les cas où la juridiction administrative a retenu le cas de cumule on cite notamment le jugement du tribunal administratif de Marrakech où il a été décidé « attendu que le litige est limité autour de la connaissance de la nature de la faute qui a provoqué la mort du défunte, est ce qu'elle est une faute personnelle engageant la seule responsabilité de l'agent fautif –qui est poursuivi pénalement- ou une faute de service ? Autrement dit, Est ce que la même faute peut engager la responsabilité personnelle et la responsabilité administrative à la fois ou non³³¹ ?

Attendu qu'il est retenu d'après les pièces du dossier que la défunte est hospitalisée au service de réanimation de l'hôpital Ibn Zohar sous la surveillance du médecin (x), qu'elle a atteint une insuffisance sanguine grave, est alimentée par l'infirmier (y) par un sang de formule (A+) incompatible avec la sienne (O+). que la transfusion sanguine qui rentre dans le cadre des actes de soins, doit être précédée par des analyses médicales afin de s'assurer de la sécurité de la source et du bénéficiaire du sang et de la compatibilité de celui-ci au sang du bénéficiaire, que la transfusion du sang par les intéressés au défunte sans avoir procédé aux analyses requises est une faute personnelle engageant leur responsabilité pénale pour homicide involontaire raison pour laquelle ils sont poursuivis par la cour d'appel de Marrakech par deux mois d'emprisonnement suspendus et une

³³⁰ عتيق الزايري " المسؤولية الشخصية للموظف العمومي " : أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق شعبة القانون العام . جامعة الحسن

³³¹ Jugement n° 92, rendu le 16/3/2005, par le tribunal administratif de premier degré de Marrakech, dossier n° 74/12/2005H. (Jugement non publié).

amende exécutoire fixée en mille dirhams et que cet arrêt acquiert l'autorité de la chose jugée.

Attendu que, si les juridictions ordinaires peuvent engager la responsabilité pénale de celui qui a causé un dommage tel que dans le présent cas, les tribunaux administratifs doivent également savoir si le même fait peut engendrer la responsabilité de l'administration ou non.

Attendu que la jurisprudence administrative est stable sur le fait qu'il suffit pour engager la responsabilité de l'Etat, l'existence d'un dommage et un lien de causalité entre ce dommage et le fonctionnement du service public hospitalier tel qu'il est prévu par l'arrêt n°736 rendu par la chambre administrative de la cour suprême le 27/10/2004, sur le dossier administratif n° 795/4/1/2001.

que la mort de la défunte est résulté a cause de la même faute dans des circonstances où le contrôle a fait défaut, et le service hospitalier est mal fonctionné ce qui facilite la commission de ce genre de faute. Que si le fait dommageable constitue une faute personnelle tel qu'il précise le jugement correctionnel rendu en l'autorité de la chose jugée, il constitue également une faute imputable à l'hôpital et elle engage de ce fait la responsabilité de l'administration. Par conséquent, la responsabilité de l'Etat est retenue pour réparer le dommage moral qu'a subi l'époux de la défunte et son enfant³³².

On déduit de ce qui précède, que pour retenir le cas de cumule de responsabilité, la juridiction administrative a fait recoure à la jurisprudence de la cour suprême, or, il n'existe pas une règle édictant quant est ce que nous pouvons rechercher le cumule de responsabilité, d'ailleurs le droit administratif est un droit jurisprudentiel donc c'est à la juridiction statuant en cause d'apprécier si tel fait dommageable peut engager la seule responsabilité de l'administration ou celle l'agent ou encore la responsabilité de tous les deux à la fois.

³³² **Jugement n° 92**, rendu le 16/3/2005, par le tribunal administratif de premier degré de Marrakech, dossier n° 74/12/2005H. (Jugement non publié).

