

Numéro 16 Décembre 1984

المجلة المغربية
للشؤون
والسياسة
والاقتصاد

REVUE JURIDIQUE POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

Revue semestrielle éditée par la Faculté des Sciences Juridiques
Economiques et Sociales de Rabat

**Les opinions exprimées dans cette revue
sont strictement personnelles à leurs auteurs**

Numéro du dépôt légal à la Bibliothèque Générale et Archives : 7/76
Achévé d'imprimer Juin 1985

REVUE JURIDIQUE, POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par

**La Faculté des Sciences Juridiques, Economiques
et Sociales de Rabat**

- Directeur* : Abdelaziz BENJELLOUN
Secrétariat de Rédaction : Habib DEKKAK, Mohamed DKHIMI
Comité Scientifique : Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI,
Mohamed JALAL, Amal JALLAL, Omar MEK-
KAOUI, Fathallah OUALALOU.
Comité de Rédaction : Mohamed Raja AMRANI, Mohieddine AMZAZI,
Abdelkader BAINA, Mohamed Larbi BEN OT-
MANE, Abdelkader BERRADA, Abdelmalek
DILAMI, Larbi HANANE, Mustapha KALLOU-
CHE, Omar MOUDDANI, Ahmed
KHAMLIHI.

ADMINISTRATION

B.P. 721 Boulevard des Nations Unies – Rabat – Agdal

Abonnement annuel

(2 numéros)

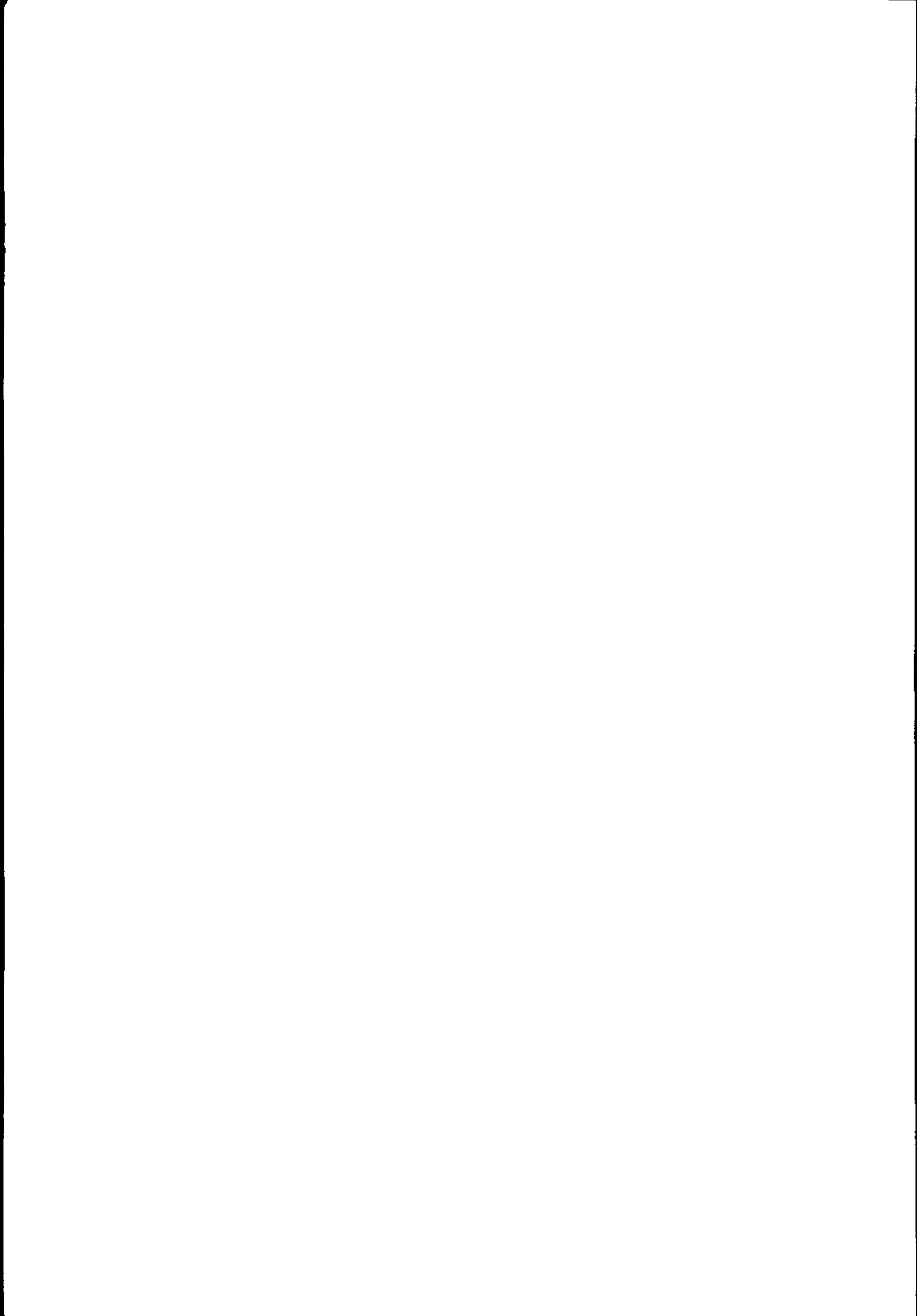
Maroc.....	40 DH
Etranger.....	60 DH
Tarif Etudiant	24 DH

Modes de paiement : Virement postal ou virement bancaire
C.C.P. Rabat : 45634

FACULTE SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES

B.P. 721 Rabat – Agdal

Impression : Imprimerie Najah El Jadida



ADIEU PAUL PASCON

Paul Pascon n'est plus. Il est décédé le 22 Avril 1985, ainsi que notre collègue Ahmed Arrif, dans un accident de la route en Mauritanie où ils dirigeaient un projet portant sur le transfert de technologie simple, « traditionnelle » d'irrigation au profit des populations d'oasis. Les circonstances mêmes de sa mort démontrent quel homme d'action fut Paul Pascon.

Le chercheur, l'erudit a travaillé sans relâche au service de son pays, préoccupé d'abord d'une réflexion tournée vers la pratique et soucieux de l'humain.

Les paysans du Haouz, du Rif, du Tazerwalt et d'autres se souviendront de cet homme, modeste à leur image, travailleur infatigable à l'écoute de leurs problèmes.

La communauté scientifique marocaine a perdu un de ses piliers. Notre faculté est privée d'un des siens et notre revue est en deuil. L'œuvre de Paul Pascon est gigantesque, exemplaire. Elle occupe une place privilégiée par son envergure, son originalité et sa qualité. Le meilleur hommage à rendre à Paul Pascon sera d'assurer la continuation de son œuvre avec son principal capital, le travail.

Le Comité de Rédaction

SOMMAIRE

I -- ETUDES ET DOCTRINE

En Langue Française

- Mohieddine AMZAZI : Quelques causes d'inefficacité de la législation pénale en matière électorale..... 13
- M. Larbi BEN OTMANE : La représentation syndicale au parlement..... 23
- Hassania CHERKAOUI : Réflexions sur le particularisme du contrat d'engagement maritime..... 37
- Mohamed DRISSI ALAMI: Le manifeste de l'indépendance : sublime continuité juridique..... 49
- André MEERPOEL : Réflexions sur la purge des hypothèques en droit foncier marocain..... 75
- Ali EL MHAMDI : Le concept de la concertation dans l'administration publique : essai d'analyse théorique 89
- Mohamed LAMOURI : L'apparition d'une pratique spécifique africaine de règlement des conflits..... 113
- Abdelkader BERRADA : L'entreprise française au Maroc, vecteur d'impulsion ou de blocage du développement. Cas de la compagnie générale d'électricité Maroc..... 135

فهرس

1 - دراسات وأبحاث باللغة الفرنسية :

- محي الدين امزاري :
بعض أسباب عدم فعالية التشريع الجنائي المتعلق
بالانتخابات 13
- محمد العربي بن عثمان :
التمثيل النقابي في البرلمان 23
- حسنية الشرفاوي :
تأملات بشأن خصوصية عقد العمل البحري 37
- محمد ادريسي علمي :
اعلان الاستقلال : استمرارية قانونية رفيعة 49
- اندري ميربويل :
تأملات حول تطهير الرهون في القانون العقاري المغربي
..... 75
- علي لمحامدي :
مفهوم التشاور في الإدارة العامة ، محاولة تحليل نظري
..... 89
- محمد العموري :
ظهور ممارسة افريقية خاصة لحسم النزاعات 113
- عبد القادر برادة :
المشروع الفرنسي في المغرب ، هل هو ناقل مُحفّر للتنمية
أم معوق لها ، نموذج الشركة العامة للكهرباء ، المغرب
..... 135

Lhouceine BOUBKRAOUI:	Essai de formalisation du fonctionnement de l'économie marocaine.....	155
Abdelghani KADMIRI	: Politique économique et dynamique industrielle au Maroc....	167
Mohamed Said SAADI	: La structure financière des grandes entreprises au Maroc..	189
Ahmed SOUSSAN	: La problématique de l'évaluation des projets de développement : une approche systématique.....	203

En Langue Anglaise

Mohammed BOÛTATA	: Trends in the economics of education and their relevance to developing countries.....	221
------------------	---	-----

II – BIBLIOGRAPHIE

– **Bibliographie critique**

M. Larbi BEN OTMANE	: Le syndic de faillite de Mr. Lyazidi Khalid.....	241
---------------------	--	-----

Quelques causes d'inefficacité de la législation pénale en matière électorale

Mohieddine AMZAZI^(*)

Au sein du code pénal, le chapitre traitant «des crimes et des délits portant atteinte aux libertés et aux droits garantis aux citoyens» (1) comprend une première section entièrement réservée aux infractions commises à l'occasion des élections.

Il est vrai qu'en regardant de plus près, cette section ne comprend que l'article 219 (2). Il est vrai aussi que cet article ne révèle rien de ce que le lecteur s'attend à y trouver. Si d'habitude les dispositions du droit pénal spécial sont rédigées suivant une technique consistant à énumérer le comportement interdit et à l'assortir d'une sanction, rien de tel dans l'article 219. Aucun comportement précis n'y est incriminé. Aucune sanction n'y est fixée. Tout juste se charge-t-il de renvoyer à un texte spécial en disposant : «les infractions commises à l'occasion des élections, que ce soit avant, pendant ou après le scrutin sont punies ainsi que le prévoit le dahir n° 1-59-162 du 27 Safar 1397 (1^{er} Septembre 1959) Règlementant les élections» (3).

A le juger sur son contenu, l'article 219 paraît inutile. Corrélativement l'espace qui lui est réservé dans le code pénal pourrait être jugé exagéré.

Pourtant, et pour deux raisons au moins, l'existence de l'article 219 ne doit pas être minimisée.

La première raison est d'ordre technique. L'article 219 doit être lu comme un rappel, une confirmation du dahir auquel il renvoie. En se référant à un texte particulier dans le code pénal, le législateur en assure expressément la survie et la reconduction. En outre, dans le cas d'espèce, l'article 219 élargit le champ d'application du dahir de 1959. L'emploi par l'article 219 du mot «élections» sans aucune autre précision étend le domaine du dahir de 1959

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Chapitre II. du Titre I. du Livre III. du code pénal, B.O. 1963, p. 843.

(2) On ne trouve dans cette situation que la première section du titre II. du livre III. Cette section, elle aussi ne comprend que l'article 608, mais celui-ci prévoit au moins dix contraventions différentes.

(3) B.O. année 1959, p. 1481. Ce dahir sera désigné par la suite, dahir de 1959.

initialement écrit pour les élections aux chambres consultatives et aux conseils communaux (4).

La seconde raison est liée à la dimension symbolique du code pénal. S'il est certain que le droit pénal spécial d'un pays ne se limite pas aux infractions prévues par le code pénal, rien ne permet d'affirmer que ces infractions et celles qui sont domiciliées dans des textes particuliers revêtent la même signification aux yeux des pouvoirs publics et des citoyens. L'apparition des sanctions pénales dans les textes particuliers suffit rarement à exprimer le rôle normatif et la valeur pédagogique du droit pénal. De ce point de vue, en se référant et en renvoyant au dahir de 1959, l'article 219 intègre indirectement au code pénal les dispositions de ce dahir et réalise à son profit une promotion certaine. Dès lors, la loyauté dans les opérations électorales, la liberté de voter et la vérité des scrutins en tant que valeurs protégées par le dahir de 1959, se trouvent logées par l'article 219 du code pénal à la même enseigne que la protection de la vie, de l'intégrité physique, de la propriété... Elles cessent d'être marginales pour compter parmi les valeurs fondamentales que le législateur estime dignes d'une protection particulière (5).

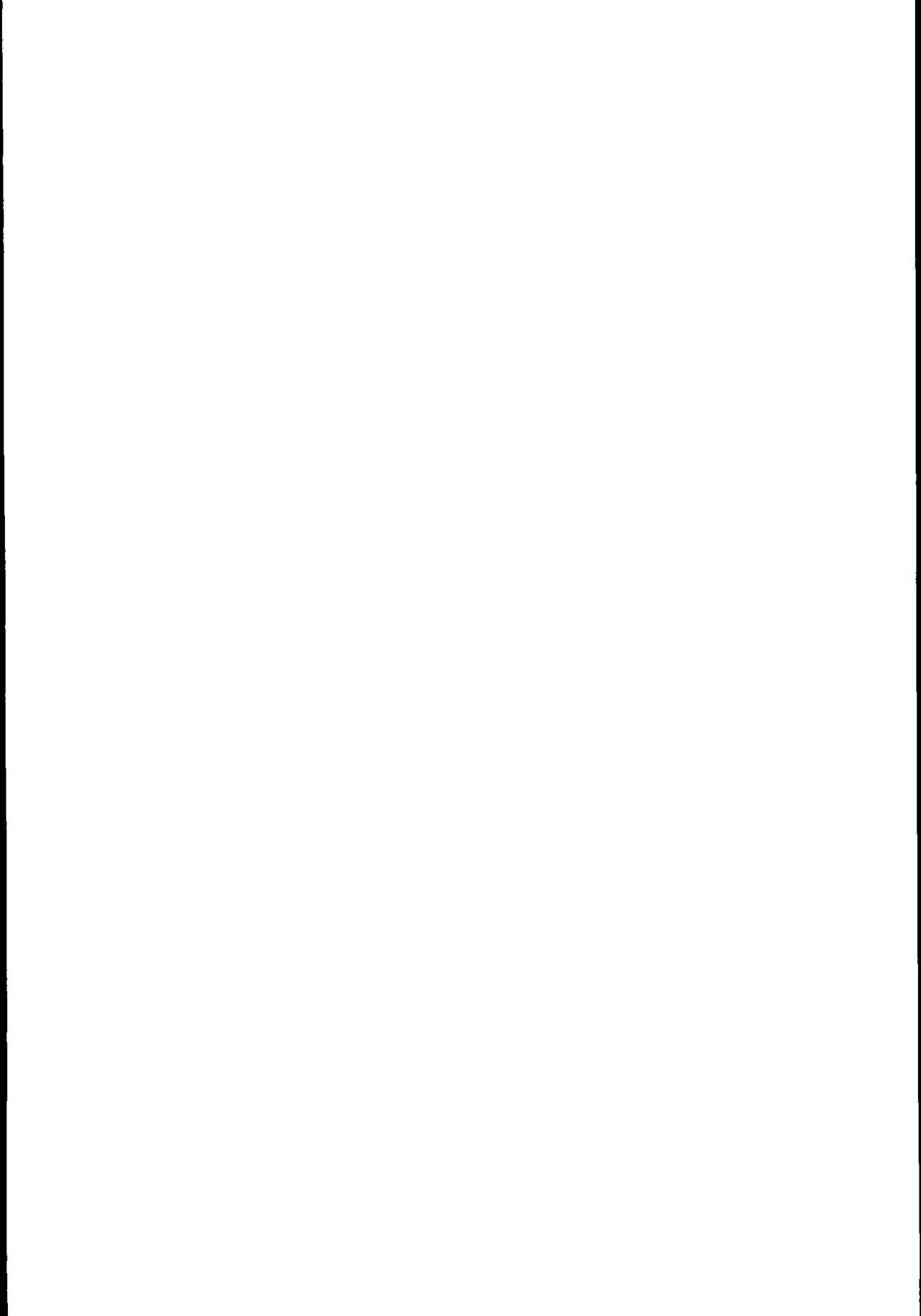
Evidemment, la protection de ces valeurs n'est pas allouée exclusivement au droit pénal. Pour assurer la crédibilité des institutions élues, il existe un droit électoral non repressif (6) avec une réglementation et des voies de recours spéciales. Au droit pénal est dévolue cependant la mission de sanctionner les fraudes et les violations caractérisées. Au droit pénal et non pas au seul dahir de 1959. Déjà, en effet, le code pénal punit de nombreuses infractions qui peuvent se commettre dans le cadre des opérations électorales. C'est notamment le cas du faux et de l'usage de faux, de l'escroquerie, de l'abus de confiance, de la violation du secret professionnel, du meurtre, des coups et blessures... Or, l'existence du dahir de 1959 ne peut, le cas échéant, faire obstacle à l'application de celles des dispositions du code pénal relatives à l'une de ces infractions. Il suffit pour cela que les éléments constitutifs de cette infraction soient réunies et que l'application des dispositions la concernant ne fasse pas préjudice à la règle «non bis in idem». A ces dispositions il convient d'ajouter celles contenues dans des textes particuliers qui font bénéficier le dahir de 1959 de leur concours pour prévenir ou punir les infractions en matière électorale. Parmi ces textes, il y a lieu de signaler ceux auxquels renvoie le dahir de 1959 lui même : dahir n°1-58-377 du 15 Novembre 1958

(4) Comme en dispose le préambule du dahir de 1959 : «vu la nécessité d'édicter des dispositions communes aux élections aux chambres consultatives et aux conseils communaux...».

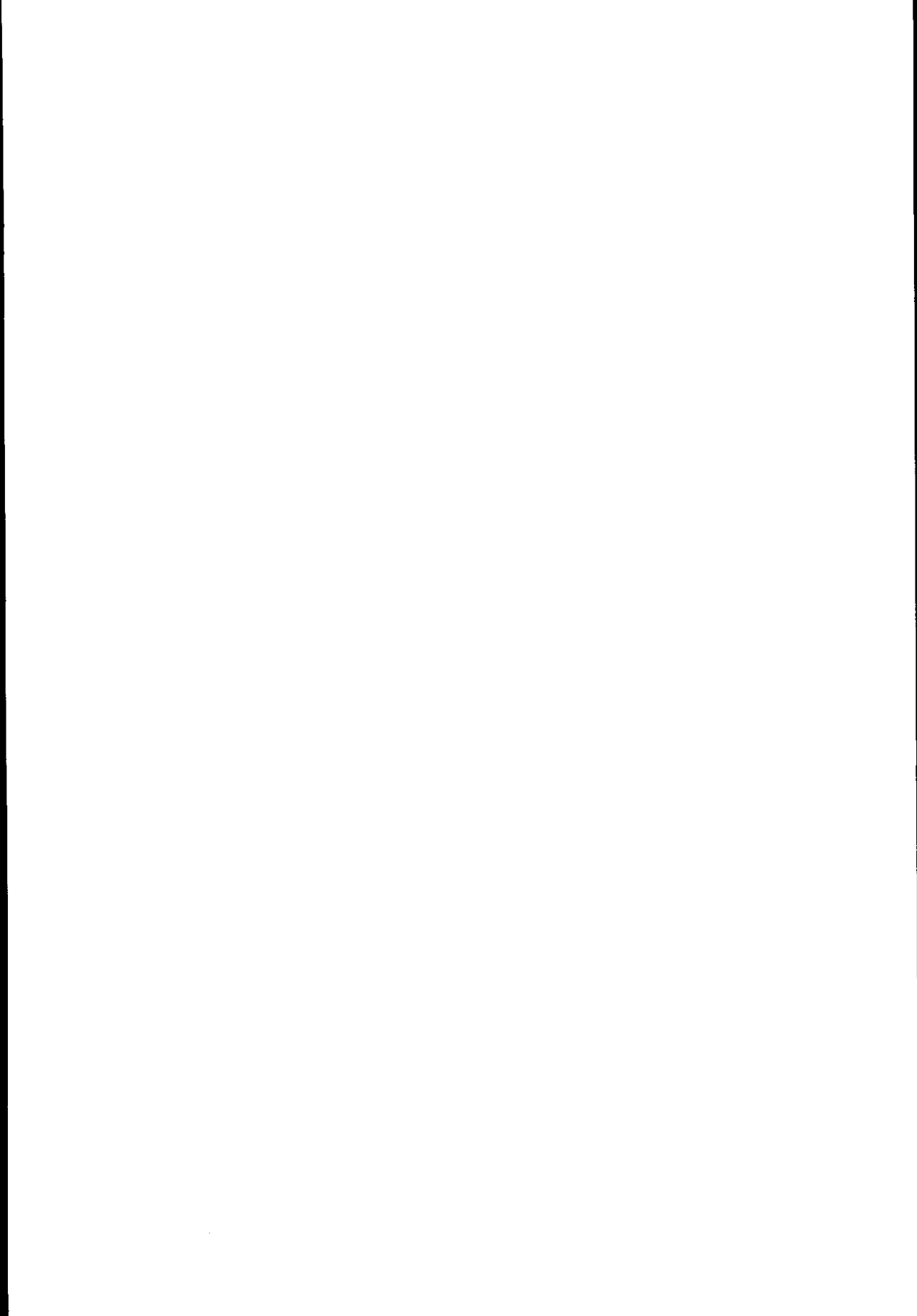
(5) V. R. Merle et A. Vitu, *Traité de droit criminel*, Tome I., N°5 et 10, et Tome III., *droit pénal spécial*, p. 18, N°12.

(6) Voir dans ce sens, André et Francine DEMICHEL, *Droit électoral*, Dalloz, 1973, mise à jour 1976. Pour le Maroc, voir pour la question dans son ensemble, Amer Addi, *le contentieux électoral au Maroc*, mémoire D.E.S., F.S.J.E.S. Rabat, 1983 (en arabe).

- الحسين بوبكراوي :
 155 محاولة تقنين اجرائي لتسيير الاقتصاد المغربي
- عبد الغني قدميري :
 167 السياسة الاقتصادية والديناميكية الصناعية في المغرب
 — محمد سعيد السعدي :
 189 البنية المالية للمقاومات الكبرى في المغرب
- أحمد سوسان :
 203 إشكالية تقييم مشاريع التنمية — مقارنة منهجية
- * باللغة الانجليزية :
 — محمد بوطاطة :
 بعض الاتجاهات في اقتصاديات التربة وأثرها على الدول
 221 السائرة في طريق النمو
- 2 - مراجع :
- * مراجع نقدية
 — محمد العربي بن عثمان :
 241 وكيل التفلسفة خالد ليازدي



1. ETUDES ET DOCTRINE



relatif aux rassemblements publics et dahir n°1-58-378 de la même date formant code de la presse.

Incontestablement donc, il existe des dispositions pénales communes et particulières relatives aux infractions en matière électorale dont la clef de voûte est le dahir de 1959. Or, le dépouillement systématique des recueils de jurisprudence disponibles ne révèle pas l'existence de décisions judiciaires faisant application de ce dahir. De même, il est rare que l'on rencontre dans la presse des traces de procès ou de poursuites engagées en vertu de ce dahir.

Pourtant, la vigueur des critiques régulièrement adressées au déroulement des opérations électorales fournit des indices sur la fréquence des violations dont il fait l'objet. Il y a donc en la matière une absence de correspondance entre les violations de la loi et la réaction des organes chargés de veiller à son respect.

La présente contribution se propose de dépister les causes de l'écart qui existe entre le texte et son application. Le juriste ne peut évidemment s'engager dans de telles recherches sans y avoir été précédé par les spécialistes en sociologie politique et électorale. Sans doute serait-il plus orthodoxe d'attendre leur contribution. Mais une lecture juridique, pour insuffisante et incomplète qu'elle soit, peut fournir une indication première de ces causes que la sociologie électorale pourra ajouter à l'explication d'ensemble.

En effet, le dahir de 1959 recèle en son sein de nombreuses causes d'inefficacité qu'un examen attentif de ses dispositions de fond (I.) et de forme (II.) permet d'identifier.

I. LE FOND

Les causes d'inefficacité qui affectent le fond du dahir de 1959 se rapportent à l'inadéquation des incriminations (A) et à la faiblesse des sanctions (B).

A. Les Incriminations

Le dahir de 1959 contient de nombreuses incriminations. Il n'est pas question de procéder ici à leur étude même si une typologie fondée sur le critère de la valeur protégée est en mesure d'atténuer le caractère descriptif d'une telle démarche. Il est possible de dépasser la présentation qu'en fait la doctrine (7) et de distinguer entre les atteintes à la régularité des opérations

(7) André et Francine DEMICHELE, *Op. Cit.*, p. 313 à 324 ; Jean-Marie Auby, élections, in *Encyclopédie Dalloz de droit pénal* ; Jacques Goulesque, les infractions à la réglementation de la propagande électorale. R.S.C. 1966, p.674 ; du même auteur, l'organisation du référendum et les dispositions repressives du code électorale, R.S.C. 1969, p. 473 et ss. ; VITU, traité de droit criminel, Tome III., *Droit pénal spécial*, *Op. Cit.*, p.,109 et ss ;

électorales (8), les atteintes à la liberté de voter (9), et les atteintes à la sincérité des résultats (10). Toutefois, parce qu'elle s'attacherait davantage à révéler le contenu du dahir de 1959, une telle étude ne favoriserait qu'indirectement le recensement des causes d'inefficacité de ce dahir. En revanche, en s'intéressant aux insuffisances et aux excès de ce dahir en matière d'incrimination, les causes recherchées sont directement appréhendées.

Par ses **insuffisances**, le dahir de 1959 offre la possibilité aux intéressés de commettre en toute impunité des actes objectivement attentatoires aux valeurs que par ailleurs ce dahir propose de protéger. Les lois pénales étant d'interprétation stricte, il est interdit de faire rejaillir un texte d'incrimination sur des comportements qu'il ne vise pas. Ni le résultat d'un acte, ni même la réprobation sociale qu'il suscite ne peuvent le faire tomber sous le coup de la loi pénale si celle-ci ne le vise pas. Le dahir de 1959 ayant subsisté intact depuis sa promulgation, échappent à ses prévisions les pratiques frauduleuses qui se sont développées à sa marge. L'immobilité du texte incriminateur entraîne son inadéquation, son dépassement et son incapacité à lutter contre la délinquance en matière électorale.

Si en plus on se rappelle que le dahir de 1959 était insuffisant le jour même de sa promulgation, on prend la mesure réelle de ses lacunes et de ses vides. Pour s'en convaincre, il suffit de confronter ce dahir aux dispositions pénales du code électoral français dont notre législateur s'est inspiré. Alors que d'habitude, le législateur marocain n'hésite pas à adopter, au sujet des infractions qu'il retient, les définitions les plus larges possibles (11). Et alors que d'habitude, il incrimine des comportements que le législateur pénal français ne vise pas (12), en matière électorale il adopte curieusement l'attitude contraire. Certaines infractions prévues par le code électoral français n'ont pas été reprises par le dahir de 1959. C'est le cas de l'interdiction des candidatures multiples, de la destruction des affiches électorales, de l'achat et de la vente des suffrages autres que ceux visés par les articles 26 et 28, du vote des absents... Ainsi donc, par ses vides originels et par son immobilisme, le dahir de 1959 ménage un large espace d'impunité aux fraudeurs.

(8) On peut y ranger les infractions prévues par les articles 6, 7, 11 et 2 du dahir de 1959 relatif à la propagande électorale et les articles 9 et 10 qui visent à préserver l'égalité de chance des candidats.

(9) Peuvent être rangées dans cette catégorie les infractions visées par l'article 26 relatif aux corruptions électorales et les articles 17, 27, 16 et 18 relatifs à la contrainte et aux violences exercées sur les électeurs.

(10) Dans cette rubrique, on peut retenir les articles 12 et 13 qui visent les votes frauduleux ainsi que les articles 15, 22, 23 et 24 qui concernent les manipulations des résultats des élections.

(11) C'est notamment le cas de l'escroquerie, de l'abus de confiance... sur l'escroquerie, voir, Kettani, l'escroquerie, mémoire pour l'obtention du D.E.S., F.S.J.E.S. Rabat, 1984 pp. 44, 62, 74 etc...

(12) C'est notamment le cas de l'article 407 qui incrimine spécialement la complicité au suicide.

A l'opposé de ce phénomène, il convient de signaler celui de l'excès du dahir de 1959 dans l'incrimination de certains comportements. La première manifestation de cette surcharge consiste dans les incriminations multiples d'un comportement unique. Trois qualifications distinctes sont ainsi réservées aux inscriptions frauduleuses sur les listes électorales. Sont interdites séparément les inscriptions multiples, l'inscription sans droit et l'inscription frauduleuse. Parallèlement, et pour en tirer les conséquences, le législateur consacre des dispositions distinctes à l'incrimination du vote effectué dans l'une ou l'autre des hypothèses d'inscriptions frauduleuses. Il aurait été plus logique, eu égard aux analogies existantes entre ces différentes hypothèses, de leur réserver respectivement des qualifications uniques.

La seconde manifestation de cet excès, de cette surcharge du texte apparaît lorsqu'il continue à émettre des interdictions régulièrement, franchement et unanimement violées. C'est le cas notamment des dispositions relatives aux emplacements réservés à l'affichage (13). Les murs, les arbres, les poteaux électriques... conservent les preuves de la violation de la loi des mois après les élections. Il en est également des dispositions relatives à la corruption électorale contenues dans les articles 26 et 28. L'article 26 punit «celui qui obtient ou tente d'obtenir les suffrages d'électeurs, détermine ou tente de déterminer leur abstention, use de dons ou libéralité ou de promesses de dons ou de libéralités en argent ou en nature, faveurs, emplois ou autres avantages particuliers». L'article 28 quant à lui vise «celui qui en vue d'influencer le vote d'un collège électoral ou d'une fraction de ce collège aura fait pendant la campagne électorale des dons ou libéralités, des promesses de libéralité ou de faveur administrative soit à une commune soit à une collectivité quelconque de citoyens». Il n'est révélé aucun secret à affirmer que par leur inapplication, ces textes sont vidés de toute vertu moralisante ou dissuasive. Il appartient donc au législateur soit de veiller à ce qu'à cette criminalisation en droit corresponde une criminalisation dans les faits, soit de consacrer, en droit, la permissivité et la tolérance enregistrées dans les faits.

(13) L'article 3 du dahir de 1959 dispose : «A compter du quatorzième jour qui précède celui du scrutin, des emplacements spéciaux sont réservés dans chaque localité par l'autorité locale pour l'apposition des affiches électorales.

Dans chacun de ces emplacements, une surface égale est attribuée à chaque candidat ou à chaque liste de candidats suivant que l'élection a lieu au scrutin uninominal ou au scrutin de liste.

Le nombre maximum de ces emplacements, en dehors de ceux établis à côté des bureaux de vote est fixé à :

Cinq dans les municipalités ayant 500 électeurs et moins ;

Dix dans les autres, plus un par 3.000 électeurs ou fraction supérieure à 2.000 électeurs dans les communes ayant plus de 5.000 électeurs».

L'article 6 du même dahir prévoit une peine d'amende de 50.000 à 250.000 francs applicable à toute personne qui aura procédé à un affichage relatif à l'élection en dehors des emplacements déterminés à l'article 3.

B. Les Sanctions

Au sujet des sanctions, deux remarques peuvent être faites.

Les infractions que le législateur marocain a repris du code électoral français, ont vu leurs sanctions sérieusement atténuées.

La confrontation des sanctions prévues pour les mêmes faits dans les deux législations en rend compte.

Qualification	n° de l'Art.	Dahir de 1959	n° de l'Art.	Code électoral français
Inscription frauduleuse sur les listes électorales	9	Un Mois à Trois Mois	L. 86	Un Mois à Un An
Inscription ou Radiation frauduleuse sur les listes électorales	10	Un Mois à Trois Mois	L. 88	Six Jours à Un An
Vote d'un électeur déchu du droit de voter	12	Six Jours à Un Mois	L. 91	Quinze Jours à Trois Mois
Vote en vertu d'une inscription frauduleuse	13	Un Mois à Six Mois	L. 92	Six Mois à Deux Ans
Soustraction ou alteration de bulletins de vote	15	Trois Mois à Un An	L. 94	Un An à Cinq Ans
Detournement des suffrages...	17	Un Mois à Trois Mois	L. 97	Un Mois à Un An
Irruption violente dans la salle de vote	19	Un Mois à Six Mois	L. 99	Un An à Cinq Ans
Irruption violente et concertée dans plusieurs salles de vote	20	Cinq à Vingt Ans	L. 101	Un à Vingt Ans
Outrages, voies de fait ou menaces en vue d'empêcher ou de retarder les opérations électorales	21	Un à Six Mois	L. 102	Un Mois à Un An
Enlèvement de l'Urne	23	Trois Mois à Cinq Ans	L. 103	Un à Cinq Ans
Violation du scrutin	24	Cinq à Dix Ans	L. 104	Cinq à Dix Ans
Corruption d'électeurs	26	Un à Six Mois	L. 106	Trois Mois à Deux Ans
Contrainte exercée sur des électeurs	27	Un à Six Mois	L. 107	Un Mois à Deux Ans

Cette confrontation fait apparaître la faiblesse des peines d'emprisonnement édictées par le dahir de 1959. Cette faiblesse s'accroît dans le cas de certaines infractions pour lesquelles le législateur ne distingue pas entre l'infraction de base et l'infraction accompagnée de circonstances aggravantes. Le code électoral français prévoit, par exemple, dans le premier alinéa de l'article L. 103 le simple enlèvement de l'urne contenant des suffrages non encore dépouillés qu'il punit de un à cinq ans d'emprisonnement. Mais si cet enlèvement est effectué en réunion et avec violence, la peine encourue est doublée. Quant à l'article 23 du dahir de 1959, il ne vise que l'hypothèse du simple enlèvement. Il en découle que ce comportement, quelles que soient les circonstances de sa réalisation, n'expose son auteur qu'à une peine d'emprisonnement de trois mois à cinq ans.

Il faut donc y consentir, les sanctions prévues par le dahir de 1959 sont plus

douces que celles contenues dans le code électoral français jugé pourtant particulièrement clément en la matière (14).

En plus, ces sanctions se révèlent aussi très faible lorsqu'elles sont comparées aux sanctions encourues pour des infractions de droit commun dont les éléments constitutifs sont identiques à ceux que vise le dahir de 1959. Il en est ainsi de la corruption, des détournements, des violences.... A croire qu'en la matière, le recours à une législation spéciale est dicté par le souci d'évincer les dispositions de droit commun, de leur faire exception. Comme en témoignent par ailleurs les règles de forme.

II. LA FORME

Le dahir de 1959 contient des règles procédurales qui dérogent aux règles de droit commun. C'est d'ailleurs le cas de la quasi totalité des textes répressifs particuliers. Généralement, un nombre plus ou moins grand de règles de procédure sont écartées dans le double objectif d'efficacité et d'adéquation de la répression.

Or, dans le dahir de 1959, certaines de ces règles particulières semblent plutôt servir la neutralisation des incriminations. Parmi elles, et pour les mieux présenter, il convient de distinguer celles relatives à la poursuite (A) et celles relatives à la détermination de la juridiction compétente (B).

A. La Poursuite

En droit commun, l'action publique est mise en mouvement par le ministère public et la partie civile. Le droit pénal électoral fait exception à cette règle. L'article 34 du dahir de 1959 énonce à ce sujet que : «l'action publique est mise en mouvement soit par les électeurs du collège qui a procédé à l'élection à l'occasion de laquelle les crimes et les délits ont été commis, soit par le ministère public à la requête du gouverneur, pacha ou caïd». D'une part, cet article limite le nombre des personnes admises à mettre l'action publique en mouvement. Il exclut la possibilité pour un candidat, victime directe des agissements délictueux, de saisir en cette qualité la justice pénale. D'autre part, la liberté d'action du parquet est sérieusement entravée. Il ne peut agir qu'à la requête des autorités locales. Ainsi donc, l'appréciation de l'opportunité des poursuites est transférée à ces autorités. Seules donc seront

(14) Thierry Levy, *le désir de punir, Essai sur le privilège pénal*, Fayard, 1979, pp.94 et 95 : «A l'égard des entraves à l'exercice du suffrage universel... la loi se montre étrangement clément... Si l'on devait mesurer l'importance d'un droit à la sévérité de la peine qui le protège, force serait d'admettre que la loi pénale a toujours tenu pour rien le droit du citoyen de désigner ses représentants...» ; Adde, André et FRANCINE DEMICHEL, *Op, Cit.*, p. 365 à 368 ; J. Goulesque : «En peu de domaines, autant qu'en matière de réglementation électorale, la législation apparait plus complexe, les violations de la loi plus fréquentes et manifestes, la répression plus aléatoire», les infractions... *Op. Cit.*

présentées au parquet les requêtes portant sur des affaires préalablement sélectionnées par les agents d'autorité concernés. La rareté des saisines des juridictions repressives trouverait là l'une de ses causes principales.

Un autre obstacle aux poursuites en cette matière découle de l'article 31 qui subordonne l'exercice des poursuites contre les candidats en application des articles 26 et 28 à la déclaration des résultats du scrutin. Cette condition aboutit à lier le sort des poursuites au résultat final des élections. En cas de succès du candidat délinquant, il faut prouver que la corruption des électeurs ou la contrainte exercée sur eux a déterminé le résultat. En cas d'échec, la poursuite manque d'intérêt (15).

Enfin, l'article 34, fixe dans son deuxième alinéa un délai de prescription assez court. Derogant aux dispositions du code pénal en la matière, il énonce : «l'action publique et l'action civile intentées en vertu des articles 8, 9, 12 à 24, 26 à 28, 32 et 33 seront prescrites après six mois à partir du jour de la proclamation des résultats de l'élection». Le délai de prescription qui devrait normalement être de cinq ans lorsqu'il s'agit de délits, se trouve réduit en deça du délai de deux ans prévu en matière contraventionnelle par le code de procédure pénale (16). En outre, l'article 34 lie les deux actions civile et publique quant à leur prescription. Il déroge ainsi aux règles du code de procédure pénale qui instituent le principe d'autonomie d'extinction des deux actions. Il en découle que six mois après la déclaration du scrutin, aucune réparation des dommages occasionnés par l'infraction ne peut être demandée et aucune poursuite ne peut être engagée contre son auteur. En peu de matières, la mémoire de la société se fait si courte. Rares sont les infractions que le temps efface si rapidement et avec un effet aussi général !

B. La Compétence

Au sujet de la compétence, l'article 34 alinéa 3, attribue au tribunal régional le jugement des infractions prévues par le dahir de 1959. Ce tribunal ayant été supprimé en 1974, c'est le tribunal de première instance qui hérite de sa compétence.

A première vue, cet alinéa paraît superfétatoire. L'aptitude du tribunal visé découle des règles générales de compétence matérielle. En réalité et compte tenu de la qualité des personnes qui peuvent être mises en cause, la règle édictée par cet alinéa n'est pas gratuite. Elle vise à exclure l'application de règles exceptionnelles de compétence ayant vocation à être mises en œuvre en la matière. Il s'agit essentiellement des dispositions contenues dans les articles

(15) D'autant qu'aux termes de l'article 25 de dahir de 1959, la condamnation au pénal ne peut avoir aucun effet d'annuler l'élection.

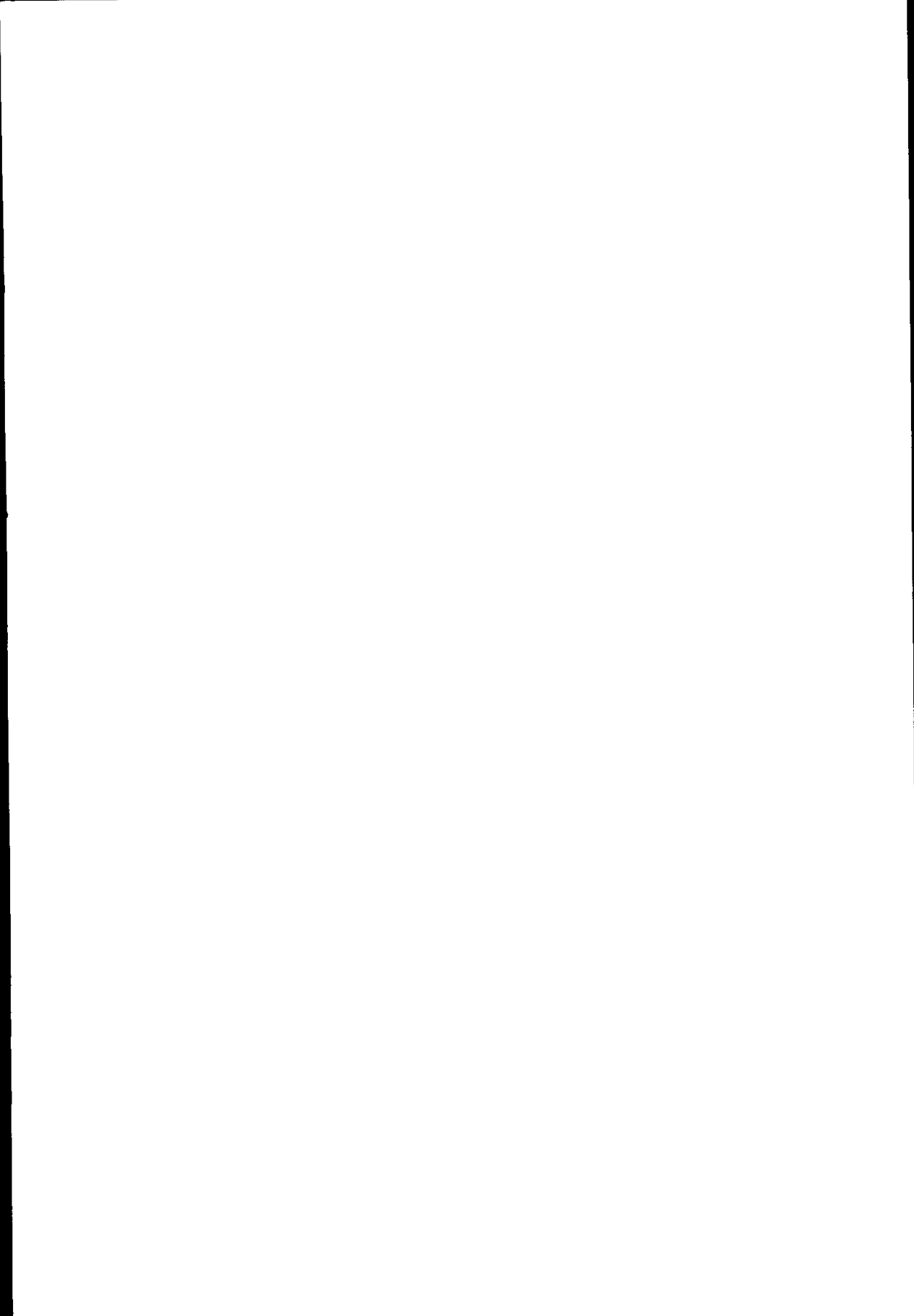
(16) Ce qui entraîne certaines incohérences. Ainsi, l'action publique relative à l'infraction prévue par l'article 27 du dahir de 1959 se prescrit plus rapidement que l'action publique pour l'application des dispositions de l'article 609-37°.... !

266 et suivants du code de procédure pénale. Aux termes de ces articles, lorsque l'imputation vise certains hauts fonctionnaires, des magistrats ou des agents d'autorité spécifiés, il est dérogé pour la poursuite et le jugement des infractions par eux commises, aux règles de compétence et de procédure normalement applicables. Ces dérogations aboutissent donc à soustraire l'auteur de l'infraction à la juridiction située dans sa zone d'influence pour le déférer devant une autre. Ainsi, le risque de partialité des magistrats peut être évité.

Par l'effet du 3^o alinéa de l'article 34, le Législateur fait exception aux règles exceptionnelles relatives au privilège de juridiction. Dès lors, le retour au droit commun accroît le risque de partialité et se présente comme un obstacle à une application sereine et impartiale de la loi pénale.

En conclusion, il s'avère qu'il existe bien des causes juridiques de fond et de forme qui rendent l'existence du dahir de 1959 aléatoire. Cet aléa entraîne l'inefficacité de ce texte. Or, quand une loi pénale est incapable de prévenir les infractions et d'en punir les auteurs, quand elle ne protège pas les intérêts et les valeurs qu'elle proclame, c'est son existence même qu'il faut mettre en cause.

Si cette inefficacité n'est pas voulue et si l'on considère qu'aujourd'hui plus qu'hier il est nécessaire de protéger le droit des citoyens à désigner leur représentants, une refonte du dahir de 1959 s'impose. Evidemment, cette refonte même si elle se faisait dans le sens tacitement préconisé ci-dessus, ne peut suffire pour que la loyauté dans les opérations électorales soit assurée. Mais elle reste le préalable nécessaire pour que le vote des citoyens ne soit plus considéré comme un moyen secondaire d'attribution des responsabilités publiques.



La représentation syndicale au parlement

Mohamed Larbi Ben Otmane (*)

En vertu du dahir portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants tel qu'il a été modifié et complété (1), cette Chambre comprend désormais 306 membres dont « dix élus par un collège formé des représentants des salariés » (2). La présente contribution se propose, dans un premier temps, d'analyser les modalités et les conditions qui entourent l'élection de ces derniers.

Ce collège réunit, depuis la dernière modification, l'ensemble des « délégués du personnel dans les entreprises » (3), « des représentants du personnel aux commissions du statut et du personnel des entreprises minières » (4) ainsi que des représentants du personnel au sein des commissions paritaires prévues par le statut général de la Fonction Publique et les statuts particuliers du personnel communal et des personnels des établissements publics » (5). C'est dire que ces dix députés sont élus par des collèges se prononçant théoriquement au nom de l'ensemble des salariés des secteurs privé et semi-public ainsi qu'au nom de l'ensemble des fonctionnaires et agents des collectivités locales. Leur base électorale s'étend donc en principe, peu ou prou, à une grande

(*) Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Dahir du 9 mai 1977, B.O n° 3366 bis du 10 mai 1977, p. 620, modifié par dahir du 27 janvier 1984, B.O n° 3718.

(2) Dahir du 27 janvier 1984 précité, article premier.

(3) Dahir du 29 octobre 1962, (B.O 16 novembre 1962, p. 1609).

(4) Dahir du 24 décembre 1960 (B.O du 30 décembre 1960, p. 2159).

(5) Dahir du 24 février 1958 et décret du 5 mai 1959 pour les commissions administratives paritaires issues du Statut Général de la Fonction Publique : pour les autres catégories de commissions, cf. le recueil des textes intitulé Fonction Publique, édité par le Ministère des Affaires Administratives (non daté).

majorité de la population salariée du pays (6) (7). Cette base est suffisamment importante pour que l'élection de ces députés, malgré leur nombre réduit, mérite qu'on s'y arrête.

L'intérêt de la présence de cette catégorie de député au Parlement ne réside cependant pas seulement dans l'importance et la diversité de cette base électorale. Il se situe aussi dans le fait que leur élection a d'abord lieu au scrutin de liste (8) et qu'elle a été ensuite remportée exclusivement par des syndicats, en l'occurrence, l'Union Marocaine du Travail, la Confédération démocratique du Travail et l'Union Générale des travailleurs Marocains (9).

En effet, deux partis politiques, le P.N.D. et le R.N.L., avaient concouru aussi à cette élection, mais leur participation demeura sans effets assurément parce que ces partis n'ont de prise ni sur les collèges en question, ni sur le mouvement syndical de façon générale, pour prétendre concurrencer les centrales ouvrières en lice. Quoi qu'il en soit, la présence des listes de ces partis ne pose pas de questions fondamentalement différentes de celles relatives aux listes des syndicats. Ces questions seront posées au fur et à mesure, mais d'ores et déjà il importe de préciser qu'elles gravitent autour de l'important problème des rapports entre les syndicats d'une part et les délégués et les représentants des personnels définis comme leur collège électoral, d'autre part (10).

-
- (6) Cf. résultats du recensement général de 1982 qui dégage le chiffre de 5.357.078 actifs occupés ; à l'exclusion pourtant de tout le secteur « informel », du secteur agricole, voir dahir du 29 octobre 1962 précité (article 17) et des entreprises de moins de 10 personnes, cf. infra. Sans oublier certains établissements publics qui organisent, sans tenir compte de la loi applicable, la représentation du personnel, cf. notamment le statut du personnel de la Banque du Maroc.
- (7) A noter de plus que le secteur de l'Enseignement Supérieur n'est pas non plus présent dans ces élections. Pour celui-ci le Conseil de l'Université prévu par le chapitre IV du dahir du 25 février 1975 et jamais réuni jusqu'à présent, remplace les commissions paritaires. Or, les membres de ce Conseil ne sont ni électeurs ni éligibles ; il en résulte une exclusion de tous les enseignants de ce secteur et de son syndicat, le Syndicat National de l'Enseignement Supérieur.
- (8) Article 4 al. 2 du dahir du 9 mai 1977. Ce mode de scrutin s'applique également aux collèges électoraux des conseillers communaux, des chambres d'agriculture, d'artisanat et de commerce et de l'industrie.
- (9) Respectivement à raison de cinq, trois et deux pour chaque Centrale lors des dernières élections.
- (10) Pour la commodité de l'exposé, les différentes catégories de représentants des personnels ainsi que les délégués seront désignés dans la suite comme « représentants des personnels ». Pour simplifier, la doctrine utilise, en ce sens, l'expression plus large de représentation du personnel, dans laquelle elle inclut aussi la représentation syndicale.

En pratique, il est irréfutable que les syndicats participent et mènent campagne sur les lieux du travail pour l'élection de toutes les catégories de représentants des personnels prévues par la loi. Le mode de scrutin retenu favorise d'ailleurs passablement cette participation. Mais, cette situation de fait, ne saurait faire oublier que des candidats à la représentation du personnel peuvent constituer librement leurs listes, indépendamment des syndicats. Autant dire qu'il importe d'emblée de rechercher s'il existe ou non, un lien juridique, en droit marocain, entre ce collège électoral et les syndicats ? L'article 3 de la Constitution qui énonce notamment que «... les organisations syndicales... concourent à l'organisation et à la représentation des citoyens» semble certes, apporter un début de réponse à cette question. Mais à lui seul, il est, comme il sera démontré, trop lapidaire pour créer une relation de droit particulièrement sur les lieux du travail, entre les centrales syndicales et les représentants des personnels. On peut d'ailleurs en vouloir pour preuve la participation des partis politiques précités, participation qui démontre bien que les syndicats ne jouissent pas d'une prérogative exclusive en ce domaine.

Evidemment, plusieurs justifications ont pu être trouvées à cette situation au terme de laquelle les représentants des personnels sont devenus sans base légale certaine, le collège électoral des syndicats. Un éditorial parmi tant d'autres officieux mais aussi superficiels, trouve la raison de cette relation syndicat - représentation des personnels dans ce que «la démocratie suppose le pluralisme politique et syndical» et que «la Constitution assure une vie politique réelle et diversifiée» (11). A ces justifications, il peut être ajouté de façon moins polémique, que du moment que les syndicats possèdent une certaine influence et une relative capacité d'encadrement, leur institutionnalisation est apparue politiquement payante : leur présence au Parlement pouvant aboutir à une sorte d'institutionnalisation du militantisme. Mais toutes ces justifications ne peuvent, à l'analyse, cacher le vide juridique manifeste résultant de l'absence d'un emboîtement et d'une jonction des statuts et des rôles respectifs des organisations syndicales et de la représentation des personnels. Jusqu'ici, ces deux institutions ont été voulues indépendantes l'une de l'autre et tant que cette jonction et cet emboîtement n'auront pas été réalisés, ce vide juridique persistera. Les lignes qui vont suivre tenteront aussi pour compléter l'objet liminaire de faire ressortir l'ampleur de ce vide en essayant de souligner l'intérêt qu'il y aurait à le combler au profit des deux institutions mais aussi au profit de la

(11) Maroc-Soir en date du mardi 9 octobre 1984.

cohérence du système de la représentation nationale dans son ensemble.

Dans l'état actuel du droit, loin de consacrer, du moins pour ce qui la concerne, un relatif espace de démocratie participative, la représentation des salariés au Parlement peut s'analyser en effet au plus, comme une sorte de caution syndicale vis-à-vis de l'expérience démocratique proposée depuis 1972. A cette époque où la C.D.T. n'était pas encore créée et où la participation de l'U.N.F.P. n'était pas acquise, la caution de l'U.M.T. n'était pas un atout forcément négligeable. C'est là une donnée historique incontournable.

Actuellement, le paysage syndical a sensiblement changé. Mais le droit n'a pas suivi. Il est resté trop en retrait par rapport à la réalité. Aussi, pour dépasser ce déphasage, n'est-il pas devenu nécessaire de rapprocher les statuts et les fonctions respectifs des syndicats et de la représentation des personnels ? (I). Ce rapprochement est par ailleurs essentiel à la cohérence globale du système de la représentation nationale dans son ensemble (II).

I — Le droit de la représentation salariale.

Les trois catégories de représentants des personnels qui forment le collège électoral de la représentation salariale au Parlement sont régies chacune par une législation propre. Cependant, malgré cette diversité, plusieurs points communs les unissent (A). En revanche, une autonomie certaine les particularise par rapport à la représentation syndicale (B).

A — Le Collège électoral.

Les statistiques officielles publiées (12) ne font pas ressortir la part de chacune de ces trois catégories dans le chiffre global constituant ce collège. Mais, par déduction des données relatives à la population active classée par secteur d'activité, il semble que le nombre des délégués du personnel dans les entreprises doit arriver en tête devant les représentants des commissions paritaires suivi par les représentants du personnel du secteur minier (13).

Les premiers sont élus dans chaque établissement industriel, commercial ou agricole ainsi que dans les professions libérales, les syndicats professionnels, les associations, les sociétés civiles et autres groupements employant au moins dix personnes. Dans chacun de ces

(12) idem.

(13) Cf. Résultat du recensement général de 1982 précité.

différents établissements sont constitués deux collèges d'électeurs parmi d'un côté, les ouvriers et les employés, de l'autre, parmi le personnel d'encadrement et de maîtrise. Chaque délégué est élu en même temps qu'un suppléant qui le remplace ou lui succède en cas d'empêchement ou de déchéance. L'élection a lieu au scrutin de liste à la représentation proportionnelle suivant la règle de la plus forte moyenne. Les modalités de ce scrutin ainsi que le déroulement de la procédure électorale et le contentieux sont fixés par voie réglementaire (14).

Les représentants du personnel au sein des commissions paritaires sont assujettis soit aux règles du Statut général de la Fonction Publique soit à celles des statuts particuliers du personnel communal ou des établissements publics. Ces règles sont à tous points de vue similaires pour l'ensemble de ces secteurs. Les représentants sont élus comme les délégués du personnel en même temps que leurs suppléants. De même, pour ce collège aussi, l'élection s'effectue au scrutin de liste suivant le mode de la représentation proportionnelle dont des décrets d'application ont fixé les modalités et le déroulement (15).

Le collège des représentants des salariés dans le secteur minier est régi par le dahir du 24 décembre 1960 applicable aux entreprises minières relevant du dahir du 16 avril 1951. Dans ces entreprises également, les commissions du personnel sont divisées en deux sections, l'une relative aux ouvriers et employés, l'autre intéressant les cadres, les cadres de maîtrise et les techniciens. Et, comme les collèges précédents, l'élection se déroule pour chaque section selon le scrutin de liste à la représentation proportionnelle.

Pour l'ensemble de ces trois collèges, la durée du mandat a été ramenée d'une année à quatre ans et par la suite, à six ans pour correspondre à la durée du mandat parlementaire. Cette nouvelle durée est en fait excessivement longue, compte tenu de la nature des attributions qui normalement incombent aux représentants des personnels. La banalisation de leurs fonctions, la chute de leur degré de combativité, la routine, la récupération par l'employeur, la collusion sont autant de risques qui

(14) Arrêté du 26 décembre 1962 pris en application du dahir du 29 octobre 1962.

(15) Décret du 5 mai 1959 s'agissant du Statut général de la fonction publique, pour les autres secteurs cf. recueil des textes édité par le Ministère des Affaires Administratives, op. cit.

peuvent avoir pour origine cet étalement inconsidéré de la durée de leur mandats (16).

Sur un autre ordre d'idées, ces différents collèges ont reçu chacun pour ce qui le concerne, des attributions assez précises. Ainsi, les délégués du personnel dans les entreprises ont pour mission de présenter au chef d'établissement toutes les réclamations à titre individuel ou collectif non satisfaites relatives aux salaires, aux reclassements professionnels, à l'application de la législation du travail et, le cas échéant, de saisir l'inspection du travail. Leurs fonctions sont donc strictement « technique » puisqu'elles se limitent principalement à des fonctions d'intermédiaires entre les salariés et le patron. Cependant, pour bien souligner que ces délégués constituent une institution interne de l'entreprise, la loi leur a conféré une série de droits dont l'exercice doit être facilité par l'employeur. Celui-ci est, en effet, tenu d'attribuer aux délégués un local de réunion, un horaire consacré à l'exercice de leur fonction, de même qu'il doit leur reconnaître le droit à l'affichage et le droit de réunion avec la direction.

Dans le domaine qui leur est dévolu, les représentants des personnels dans les commissions administratives paritaires et assimilées, jouent un rôle strictement consultatif. Ainsi, leur consultation est requise pour les questions qui touchent notamment à la situation individuelle des agents tels que l'intégration, l'avancement, le licenciement, le refus d'accorder la démission ou la mise en disponibilité... Les avis de la commission siégeant en conseil de discipline lient, cependant, l'administration qui ne peut prononcer des sanctions supérieures à celles proposées. Certains ont vu dans la création de ces commissions un « désir de faire participer les fonctionnaires à l'élaboration des mesures individuelles concernant leur carrière » notamment pour « les protéger contre les usages abusifs » (17). La suite montrera que cette participation ainsi limitée demeure trop éloignée de la conception de la participation telle qu'elle est actuellement entendue.

Les attributions des commissions du statut et du personnel dans les entreprises minières sont plus vastes et dépassent à certains égards celles

(16) La mission de l'Organisation Internationale du Travail (programme international pour l'amélioration des conditions et du milieu du travail : PIACT) dans son rapport au Gouvernement marocain, sur les travaux de sa mission multidisciplinaire n'a pas manqué d'attirer l'attention des autorités marocaines sur les inconvénients de cet étalement. Sa proposition va dans le sens d'un retour à une durée plus conforme à la norme et à la pratique internationales, voir Rapport PIACT, BIT, 1979, p. 116.

(17) Rousset (M) et autres : Droit administratif marocain, Rabat, 1979, p. 340.

des délégués des personnels dans les entreprises. Celles-ci en effet, ont pour mission de veiller à l'application du statut du personnel, d'examiner toutes réclamations relevant de leur compétence en matière d'embauche, de titularisation, de licenciement, de sanctions disciplinaires et de contribuer au règlement des différents collectifs de toute nature. Cependant, leurs avis sont ici également consultatifs bien qu'ils doivent être pris à l'unanimité : le cas échéant, le procès-verbal de leur réunion doit être communiqué à la direction. Dans le cas des litiges non réglés, la section compétente peut, à sa demande, soumettre l'affaire à la commission plénière. A côté de ces commissions, un comité consultatif représentant toutes les catégories du personnel et la direction, a reçu mission de s'informer sur la marche de l'entreprise minière et de fournir toute proposition utile. Enfin, des délégués à la sécurité, élus pour trois ans et en situation de détachement, veillent à la sécurité du travail dans les mines et les carrières d'exploitation et s'il y a lieu, signalent les infractions à la réglementation en vigueur (18).

En somme, les attributions de cette représentation du personnel dans le secteur minier paraît mieux organisée que celles des deux représentations précédentes. Toutefois, même considérée dans son ensemble, la représentation des personnels ne peut se confondre avec la représentation syndicale. Des deux points de vue théorique et pratique, des différences majeures les séparent.

B/ L'autonomie respective de la représentation syndicale et de la représentation des personnels.

La première distinction entre ces deux représentations réside dans le fait que la seconde est une représentation élue, alors que la représentation syndicale ne repose pas fondamentalement et nécessairement sur l'élection directe. La deuxième distinction apparaît dans ce que le législateur marocain n'a pas encore introduit le syndicat dans l'entreprise ; celui-ci n'y dispose en effet, ni d'un local de réunion ni d'un droit d'affichage. Le délégué syndical, dans le même sens, ne bénéficie ni d'un horaire consacré à l'exercice de ses fonctions ni d'un droit de réunion avec la direction, exercé à sa demande.

L'organisation syndicale doit se contenter de défendre les intérêts de

(18) Article 26 du dahir du 24 décembre 1960 précité. Il est remarquable de noter que jusqu'ici, la représentation des personnels dans le secteur minier n'a pas retenu l'attention de la doctrine. On n'en trouve aucune trace dans les ouvrages ou manuels de droit du travail.

ses membres tels que définis par la loi (19) soit à l'échelon de la branche d'activité soit de l'entreprise, mais en dehors d'elle : la revendication pouvant cependant acquérir une dimension nationale dans la mesure où elle serait prise en charge par la Centrale au nom de l'ensemble de ses adhérents répartis sur tout ou sur une partie du territoire national.

Ce choix législatif consistant à laisser le syndicat en dehors de l'entreprise a toujours été difficilement défendable. Il ne peut même plus s'expliquer aujourd'hui par l'hypothèse qu'il peut y avoir à l'intérieur d'une entreprise ou d'une branche d'activité un ou plusieurs syndicats qui ne regroupent pas forcément l'ensemble des salariés. L'expérience internationale montre en effet que le syndicat peut parfaitement être introduit à l'intérieur de l'entreprise sans que pour autant, existe un syndicat unique ou que tous les salariés soient syndiqués (20).

Par comparaison avec les droits étrangers et les normes internationales en la matière (21), la position législative marocaine qui ne détermine nulle part les conditions d'exercice de l'activité syndicale sur le lieu du travail enregistre un réel retard consacrant un vide qu'il importe de combler au plus tôt. Ce retard qui peut être appréhendé à divers niveaux d'analyse (degré de participation des travailleurs, exercice du pouvoir patronal souverain, rapport de domination...), se manifeste particulièrement du point de vue de la cohérence du système juridique de la représentation salariale.

Ainsi, il est aisé de dégager que si les représentants des personnels des secteurs public et privé constituent désormais la base électorale des syndicats, les attributions légales de ces deux représentations ne se recoupent pas forcément. A titre d'exemple, le délégué du personnel dans l'entreprise peut être considéré comme ayant outrepassé ses prérogatives s'il s'intéresse au domaine dévolu aux syndicats, ne serait-ce qu'en défendant les intérêts économiques ou matériels de ses mandants. Inversement, l'activité syndicale stricto sensu peut ne plus être considérée

(19) Article premier du dahir du 16 juillet 1975 : «les syndicats professionnels ont exclusivement pour objet l'étude de la défense des intérêts économiques, industriels, commerciaux et agricoles de leurs adhérents».

(20) C'est le cas pour la plupart des pays, qu'il s'agisse de pays d'économie libérale (France, Allemagne, Italie, Espagne...), d'économie planifiée (U.R.S.S. et tous les autres Etats qui ont pris modèle sur elle) ou des pays du Tiers Monde (Algérie, Tunisie...). Dans certains autres cependant, telle l'Angleterre, le syndicat demeure comme ici à l'extérieur de l'entreprise. Mais les grèves continuelles que connaît ce pays en font-elles un exemple à suivre ? Cf. Lefranc (G) : Le syndicalisme dans le monde, P.U.F., 1979.

(21) cf. législations des pays cités en note 20 et les conventions de l'O.I.T. en la matière.

juridiquement comme telle si elle déborde sur les activités définies comme étant celles du délégué du personnel. Un syndicat d'entreprise même légalement constitué ne peut saisir l'Inspection du travail, de la mauvaise application de la législation du travail. Certes, il arrive que le délégué du personnel soit en même temps délégué syndical. Mais, même dans ce cas, chaque qualité doit être, du point de vue juridique, différemment qualifiée.

L'autonomie des deux mandats ne s'arrête cependant pas à ce niveau : elle apparaît aussi dans d'autres domaines. Ainsi, en matière de conventions collectives, seule l'intervention des syndicats est requise pour la validité de la convention dès lors même qu'il s'agirait d'une convention intéressant directement ou exclusivement le personnel de l'entreprise et non d'une convention générale s'étendant à toute une branche de l'activité économique. Le délégué du personnel dont les mandataires sont les premiers concernés est absent à la fois de la préparation, de la signature et de la modification de la convention (22).

Cette autonomie se manifeste également eu égard aux modalités de protection respectives des deux mandats. En cas de délit d'entrave aux fonctions du délégué du personnel, l'employeur s'expose aux sanctions pénales prévues par le dahir du 29 octobre 1962, sans préjudice des sanctions civiles si l'agissement patronal aboutit au licenciement du délégué (23). S'agissant du mandat syndical, la loi n'a prévu aucun délit similaire. Le seul rapprochement possible à cet égard consisterait dans la possibilité pour le syndicat d'intervenir au procès comme partie civile. En effet, rien n'empêche, dans l'état actuel du droit marocain, de considérer le délit d'entrave à l'exercice des fonctions du délégué du personnel comme constitutif d'un préjudice subi par l'ensemble d'une profession donnée. Notons cependant que dans la pratique, les syndicats n'utilisent jamais la possibilité qui leur est ainsi offerte (24).

En somme, le cloisonnement légal entre les attributions des deux types de représentations syndicale et des personnels est indiscutablement étanche. Or, en transformant les représentants des personnels en base électorale des syndicats, cette étanchéité a-t-elle encore une raison d'être ? Du moins, le législateur, avant de consacrer cette relation, n'aurait-il pas

(22) Dahir du 17 avril 1957 relatif à la convention collective de travail.

(23) Ben Otmane (M.L.) : Eléments pour une nouvelle approche de la notion de protection en droit du travail, in Travaux du Colloque Travail et Société, Publication de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales, Fès.

(24) idem.

dû au préalable harmoniser et coordonner l'activité et les attributions de ces deux représentations en rapprochant leurs statuts ?

Plusieurs pays, sans doute soucieux de la cohérence de leurs systèmes des relations professionnelles, sont allés dans le sens de ce rapprochement. Et cela, même sans avoir retenu, comme dans le cas marocain, l'idée de la « syndicalisation » de l'ensemble des catégories des représentants des personnels. Les résultats obtenus en intégrant, par exemple, les syndicats dans l'entreprise ont eu pour effet de corriger les termes de la représentation salariale de façon générale.

Plus, cette absence d'harmonisation et de coordination dans le choix législatif marocain actuel est source d'ambiguïté même dans la dimension politique de cette représentation. L'autonomie juridique entre représentants des personnels et syndicat ne peut en effet conférer à la base électorale en question qu'un caractère circonstanciel et aléatoire. Car, encore une fois, où se situe le lien entre les listes éligibles et leurs électeurs ? Au plus, les élections professionnelles sur ces lieux du travail donnent-elles, le plus souvent, une idée sur le capital de sympathie dont bénéficierait telle ou telle centrale. Elles ne permettent pas de juger, en tous cas sur des critères très solides, l'importance et la capacité de mobilisation de ces organisations. Si par contre, il avait été reconnu à ces centrales un monopole pour présenter les listes des candidats aux élections des représentants des personnels, le rôle des syndicats et leur capacité de mobilisation auraient pu être mieux appréciés.

Plus remarquable, au jeu de l'actuelle représentation parlementaire et en s'appuyant sur une base électorale avec laquelle leurs liens ne sont pas définis, les syndicats risquent d'être identifiés dans l'opinion à de simples partis politiques et, comme ceux-ci, être banalisés. Ce risque n'est pas que théorique (25). L'opinion peut parfaitement s'en détourner, puisque comme les partis politiques, leur crédibilité deviendra dépendante non pas du rôle qu'ils auront assumé en tant que syndicat mais de celui joué par le Parlement. Un rôle de figurant qui tourne le dos à la mission naturelle d'encadrement et de défense des intérêts des salariés. Mais à ce propos se pose déjà une question d'une autre ampleur, celle de l'institutionnalisation du mouvement syndical.

(25) Sur le taux de participation, cf. « le dossier des élections législatives de 1984 », Maroc-Soir du 9 octobre 1984 et la presse des partis politiques publiée après la proclamation des résultats qui a donné des taux inférieurs à 20% dans certaines circonscriptions.

II – L'institutionnalisation du mouvement syndical.

Par institutionnalisation on peut entendre l'assise et la place que les organisations syndicales acquièrent ou qui leur sont conférées dans les rouages et les instances étatiques pour consultation ou participation à leur gestion. Au Maroc, avant 1972, les syndicats siégeaient déjà dans des organismes comme la Caisse Nationale de Sécurité Sociale, le Conseil Consultatif de la Médecine du Travail, à la Commission Paritaire de Contrôle des Bureaux de Placement, aux Commissions Supérieures et Provinciales de la Main-d'œuvre ou au Conseil Supérieur de Conventions Collectives... Leur présence au Parlement peut donc être considérée comme le prolongement d'un processus qui n'a pas commencé avec l'actuelle expérience parlementaire (A). Mais ce nouveau pas vers l'institutionnalisation devait-il pour autant être entériné sans réserves par les syndicats ? (B).

A : L'évolution ambiguë de la représentation syndicale au parlement.

Par comparaison, les fonctions du syndicat sont donc apparues très différentes de celles de la représentation salariée. Or, malgré cette différence et en l'absence de lien juridique entre ces deux institutions, le droit a « syndicalisé » la représentation des salariés sur les lieux du travail. Comment cette syndicalisation a-t-elle pu être obtenue ?

Elle résulte du dahir du 9 mai 1977 portant loi organique relative à la composition et à l'élection de la Chambre des représentants, elle-même prise en application de l'article 43 de la Constitution de 1972. Au départ, cette loi était assez lapidaire sur la question. Ses dispositions se limitaient à fixer le nombre des membres de la Chambre des représentants élus par les représentants des personnels ainsi qu'à préciser la composition du collège électoral tel qu'il a été précédemment analysé. Elle ajoutait aussi que les candidats qui sollicitent les suffrages de ce collège devaient notamment en être membres (26). Les remarques qu'appellent ces dispositions peuvent en conséquence se ramener au fait que, d'une part, les syndicats ne sont pas nommément désignés pour présenter les listes de candidatures ; d'autre part, que les syndicats ne bénéficient pas de qualité du monopole de la présentation de ces listes.

A la veille des élections de 1984, certaines de ces dispositions ont été modifiées. On procéda d'abord à une simplification à la suite de laquelle furent supprimées toutes les références aux textes régissant les trois différentes catégories de représentation des personnels (27). Cette

(26) Article 7 al. 2 du dahir du 9 mai 1977.

(27) Article 2, dernier al. du nouveau dahir du 27 janvier 1984.

simplification ne semble pas comporter de signification particulière si ce n'est d'accentuer encore plus le caractère lapidaire de la loi en question. On adopta ensuite une nouvelle définition du corps électoral d'autant plus utile qu'elle est venue compléter les règles sus-citées régissant les conditions d'éligibilité au titre de ces collèges. Cette nouvelle précision énonce que les électeurs doivent être élus dans les formes et les conditions légales applicables à chacune des catégories du personnel retenues (28). Elle complète donc celle relative aux conditions d'éligibilité, qui décide que les candidats sollicitant les suffrages de ce collège électoral, doivent en être membres. Logiquement, ces dispositions ne devaient appeler aucune remarque si dans la pratique, elles avaient été respectées. En effet, pour s'en tenir aux candidats qui ont été élus et qui siègent actuellement au Parlement, certains n'avaient pas la qualité préalable de représentants du personnel. Ils n'étaient par conséquent pas éligibles puisque ne faisant pas partie des « membres du collège électoral intéressé » (29).

Le constat est d'importance. Il amène, si tant l'information ne souffre aucune inexactitude, la discussion sur le plan de la déchéance de la qualité de membre de la Chambre des représentants. En effet, la loi organique énonce la déchéance de plein droit de cette qualité pour toute personne dont l'inéligibilité se révélera après la proclamation de l'élection et l'expiration du délai pendant lequel cette dernière peut être constatée. Cette déchéance est constatée par la Chambre Constitutionnelle à la requête du bureau du Parlement ou du Ministre de la justice... (30)

On peut vouloir à ce propos se limiter à se demander incidemment, si ces deux dernières instances ont les moyens des attributions qui leur ont été ainsi reconnues. Il est sans doute hasardeux d'avancer qu'elles disposent, en l'occurrence, de l'information suffisante. Même le Ministère du Travail, premier concerné, est à ce titre insuffisamment pourvu. Autant dire que le système comporte donc des carences internes incontestables, qu'il aurait gagné à écarter.

B / Pour une amélioration de la représentation syndicale au parlement

Au-delà de ces carences, il est remarquable que le droit n'a pas cherché à profiter de l'occasion fournie par l'institution de cette représentation nationale du monde salarié pour consacrer un rapprochement entre les deux représentations en question et surtout, pour rattraper l'immense retard enregistré par la réglementation marocaine en matière de

(28) idem.

(29) Il s'agirait de certains candidats de l'U.M.T. dont leur tête de liste.

(30) Article 12 et 15 du dahir du 27 janvier 1984. Pour une approche plus globale, voir Addi Amer : Le contentieux électoral au Maroc. D.E.S., Rabat, 1983 (en arabe)

participation des travailleurs à la vie de leurs entreprises. L'examen des normes minimales fixées par l'Organisation Internationale du Travail ainsi que les enseignements tirés du Droit du travail comparé sont à ce titre édifiants.

Depuis déjà des décennies, l'amélioration des relations professionnelles et syndicales dans l'entreprise ou au niveau national, a partout trouvé son origine dans la mise en œuvre d'une réelle politique de participation. Une participation qui ne se limite pas seulement dorénavant aux relations salariés / employeur mais qui tend aussi de façon concomitante à l'harmonisation des tâches et fonctions de l'ensemble des instances représentatives du personnel, qu'il s'agisse des syndicats, des délégués des personnels ou autres comités d'entreprises là où ils existent. Le retard pris par le Maroc se vérifiant nettement dans le premier volet de la participation, il apparaît tout aussi grave dans ses autres aspects.

Ainsi, au plan international, « la question n'est plus de savoir si cette participation doit exister ou non, mais comment il convient de l'assurer... », celle-ci étant considérée comme nécessaire à toute société démocratique à la fois dans les pays d'économie libérale ou d'économie planifiée » (31). Dans plusieurs pays du Tiers Monde où elle prend d'ailleurs diverses formes, elle se manifeste par « la représentation des travailleurs notamment dans les organes de gestion des entreprises publiques et la création de comités ou de conseils d'entreprise » dans lesquelles « son expansion continue par la négociation collective » (32). Les diverses formes de participation aboutissent à une concertation légalisée entre les salariés et les syndicats d'un côté, et l'employeur, de l'autre. Elles se concluent par la communication de l'information, la présentation de suggestions, la consultation, la coopération et parfois, par la mise en œuvre d'un système de codécision ou d'autogestion. Il fut évidemment un temps où les syndicats étaient réticents vis-à-vis de cette participation dans laquelle ils soupçonnaient une face cachée de la collaboration de classes. Depuis la dernière décennie, le syndicalisme international semble avoir nettement changé son appréciation à cet égard. La Confédération internationale des Syndicats Libres estime désormais que « la démocratie industrielle devait être un objectif prioritaire du mouvement syndical mondial ». La position de la Fédération Syndicale Mondiale dans sa déclaration universelle des droits syndicaux n'en est pas éloignée (33). Et, il en est de même pour la

(31) Cordova (E) : La participation des travailleurs aux décisions de l'entreprise, tendances et problèmes actuels, Rev. int. trav. n° 2, 1982, p. 139 ; p. 139 ; BIT : Titre identique, Genève, 1981.

(32) (33) Idem.

Confédération Mondiale du Travail dans son programme d'action (34).

Cette évolution des positions des principales tendances du syndicalisme mondial s'explique par le contenu nouveau recouvrant l'idée de participation. Initialement, à côté d'une toute relative participation aux résultats, celle-ci présupposait essentiellement une réforme de l'entreprise impliquant un système tout aussi relatif de consultation ou de codécision. Dans cette idée de réforme où les travailleurs jouaient un rôle très minime dans le fonctionnement de l'entreprise, il était possible qu'ils apparaissent comme des partenaires négligeables en cas de succès et inversement, responsables en cas d'échec ou de faillite de l'employeur.

La participation étant ainsi pensée, la réticence du mouvement syndical était tout à fait fondée. Actuellement, elle vise plutôt la protection et la stabilité de l'emploi notamment en matière de réduction du personnel et de licenciement collectif, la consolidation des pouvoirs des salariés dans les secteurs de la sécurité et de l'hygiène du travail, la formation professionnelle et la formation continue. Or, cette nouvelle approche de l'idée de participation ne peut se concevoir sans le rapprochement des statuts, des rôles et des fonctions respectifs des syndicats et des représentants des personnels : les domaines que recouvre cette participation nécessaire à la vie et à l'expansion de l'entreprise relevant de préoccupations et de compétences à la fois des syndicats et des délégués des personnels.

C'est pour cela que le droit marocain de la représentation salariale au Parlement devait commencer d'abord par rapprocher les statuts et les fonctions de ces deux institutions. Sa crédibilité était à ce prix : sans oublier que par ce rapprochement, c'est avant tout le statut d'une grande partie de la population active soumise à la subordination par le travail, qui s'en serait trouvée améliorée.

Il s'en trouverait évidemment qui diront que ce rapprochement comporte des risques qui entraveraient les décisions à prendre en matière de gestion et qui conduiraient en plus à une politisation de l'entreprise. A ceux-là, rappelons simplement que là où le choix législatif et politique a visé même plus loin, la participation n'a jamais été historiquement une entrave. Là où elle existe, les décisions nécessaires au management ont été au contraire, « d'autant mieux appliquées qu'elles ont reçu l'assentiment du personnel » (35). Mais que vaudrait un tel rappel ? Contre le conservatisme frileux et la réaction pour la préservation du pouvoir sans partage, l'argument a toujours été, historiquement aussi, inopposable.

(34) Cordova (E) : op. cit. notamment note 6 : p. 155.

(35) Pour ou contre la co-gestion, Le Monde en date du 3 février 1976.

Reflexions sur le particularisme du contrat d'engagement maritime

Hassania Cherkaoui (*)

Le Dahir du 31 mars 1919 (1), qui règle actuellement le travail des gens de mer, est à la veille de sa révision. A cette occasion, les quelques réflexions soulevées par cet article sont destinées à mettre l'accent sur un certain nombre de points qu'il serait souhaitable de voir éclaircir par les nouvelles dispositions.

Le droit social maritime a, depuis toujours, fait l'objet de règles spécifiques en raison de son milieu d'application. Les plus caractéristiques sont celles qui organisent l'immixtion directe de l'Etat dans la relation de travail entre marin et armateur. Le marin se trouve soumis à une sorte de tutelle étatique qui se traduit par une extension de sa protection sociale, différente de celle consacrée par le droit terrestre. Par cette intervention, le contrat d'engagement maritime acquiert un caractère particulier qui en fait un contrat «sui generis». Il est, à la fois, un lien de droit privé et un lien imprégné de droit public.

Son originalité est cependant mise en cause par certaines pratiques qu'il convient de dénoncer. Une étude exhaustive de ce contrat permettra d'apprécier la portée de cette accusation.

Il est nécessaire de rappeler que la mer constitue l'une des sources de richesse les plus importantes pour le Maroc. Son exploitation ne peut se concevoir sans un minimum de protection au profit de ceux qui s'y adonnent.

La situation exceptionnelle, tant au point de vue juridique qu'au point de vue social, qui est faite aux marins, si elle peut surprendre, est reconnue nécessaire lorsque l'on considère les motifs qui l'ont fait établir. En dépit des progrès de la navigation, la profession de marin demeure, et, on peut le dire, demeurera toujours, entourée des plus graves dangers. Elle nécessite donc d'être encouragée par des avantages exorbitants du droit commun pour compenser, dans la mesure du possible, les fatigues et les périls, sinon elle sera délaissée.

(*) Maitre Assistante Université Hassan II.

(1) B.O. du 26 mai 1919.

Le minimum de protection actuellement reconnu à ces individus ne doit souffrir d'aucune atteinte.

Aussi, serait-il souhaitable que l'on tienne compte, à l'occasion de la révision des dispositions qui règlementent cette profession, des contradictions que le vieillissement des textes a suscité. Si les principes de la protection de l'engagement du marin et le rôle que l'Etat assume pour l'assurer doivent se perpétuer, il est nécessaire de les mettre en évidence pour les confirmer.

Cette précision permettrait de poser définitivement les principes fondamentaux qui caractérisent l'engagement maritime et éviterait à l'avenir, toutes pratiques contraires susceptibles d'altérer le particularisme de la profession.

L'analyse juridique du contrat d'engagement maritime (Chapitre I) nous permettra de relever les atteintes dont il a fait l'objet (Chapitre II).

Chapitre I

ANALYSE JURIDIQUE DU CONTRAT D'ENGAGEMENT MARITIME

L'engagement maritime imprime à la convention des parties un caractère particulier, celui d'être non seulement un lien de droit privé, mais encore un lien imprégné de droit public. De ce caractère particulier découlent les effets juridiques propres à ce contrat.

Section I — Caractère particulier du contrat d'engagement maritime

Le contrat d'engagement maritime est d'une nature spéciale, affectant l'engagé non plus au service d'une autre personne, mais à l'exploitation d'un navire déterminé.

L'Etat, par son intervention, ne fait que perpétuer ce lien pour atténuer l'originalité de ce contrat.

I — Le contrat d'engagement maritime crée un lien avec le navire

Si le salarié «terrestre», qui passe un contrat de travail, se lie avec un employeur et non pas avec une usine ou un bureau, le lien du marin avec le navire est, au contraire, de l'essence même du contrat d'engagement maritime.

En effet l'article 165 du code de commerce maritime précise qu'il n'y a engagement maritime que «pour un service à accomplir à bord d'un navire de mer». Ainsi le régime institué par le code au profit du marin ne s'applique qu'aux seules périodes d'embarquement. La remarque est importante car elle signifie que le marin débarqué du navire n'est plus soumis à aucun texte.

L'article 167 semble favoriser cette interprétation en ce sens que le rôle d'équipage (2), qui constitue l'acte écrit exigé par le code pour l'établissement du contrat d'engagement, est un document annuel sur lequel sont portées, au fur et à mesure, les embarquements et les débarquements des marins. Si l'application de la protection consacrée par le dahir de 1919 résulte de l'inscription du marin sur ce rôle, il est difficile d'admettre qu'à la suite de son débarquement du navire et du rôle d'équipage, il lui soit interdit de se prévaloir de cette protection.

Etant appelé à être débarqué pour son congé annuel ou pour suivre un traitement à la suite d'une maladie contractée à bord, le marin ne peut être considéré comme ayant tacitement rompu son lien contractuel. Si pour le marin engagé au voyage il n'y a aucun intérêt à ce que le contrat soit maintenu puisque le voyage risque de se terminer avant l'expiration de son congé ou avant son rétablissement, la solution serait inadmissible lorsque l'engagement du marin par l'armateur est conclu pour une durée indéterminée.

Il faut signaler en effet que le contrat d'engagement maritime n'est pas un simple contrat de travail car c'est l'acte par lequel le marin entre dans la société de l'équipage. Cette société humaine, qui est appelée à se détacher du territoire national, est étroitement contrôlée par l'autorité publique. Ainsi en dépit de l'autorité dont le capitaine est investi, l'Etat exerce sur le contrat d'engagement maritime un contrôle non négligeable qui tend à lui conférer un caractère semi-public.

L'intervention de l'Etat, représenté par l'autorité maritime (3), se manifeste par le visa que cette autorité est appelée à apposer sur le rôle d'équipage à chaque embarquement et à chaque débarquement matériel du marin (4). L'originalité du contrat d'engagement maritime se trouve ainsi atténuée dans la mesure où le débarquement du marin du navire et du rôle d'équipage n'entraîne pas son débarquement administratif. En effet, le caractère administratif du contrat subsiste et permet de maintenir au profit du marin l'application de la protection légale.

-
- (2) Le rôle d'équipage comporte, dans le document lui-même ou en annexe, les clauses et stipulations du contrat d'engagement. Quand un marin est engagé, on se contente d'ajouter sur le rôle, dans l'une des cases réservées à cet effet, son nom, sa fonction à bord et, éventuellement, les conditions particulières de son engagement. Les clauses et stipulations générales peuvent être indiquées par référence aux conventions collectives en vigueur.
 - (3) Il s'agit de l'administrateur des affaires maritimes (à l'étranger le consul du Maroc) placé dans chaque port du littoral marocain qui est divisé en quartiers et en sous-quartiers maritimes.
 - (4) C'est ce qui découle de l'interprétation de l'article 28 du dahir de 1919 : «il sera délivré à chaque bateau admis à battre pavillon chérifien, un registre côté et paraphé qui servira de rôle d'équipage et sur lequel seront apposés les visas d'arrivée et de départ».

II — Le contrat d'engagement maritime est un lien administratif

Le lien administratif de l'engagement maritime résulte de l'inscription du marin sur le rôle d'équipage et aussi de son immatriculation sur un registre appelé «la matricule des gens de mer» (5). Ces deux formalités sont indispensables car elles permettent d'établir les conditions mises à la conclusion du contrat d'engagement qu'il ne faut pas confondre avec les conditions d'exercice de la profession de marin.

En droit maritime, comme en droit aérien, le législateur exige que les équipages soient dotés de certains brevets ou diplômes. Les postes essentiels à bord des navires supposent, pour des raisons évidentes de sécurité, une solide capacité professionnelle officiellement vérifiée. L'aptitude professionnelle et l'aptitude physique du marin sont les conditions d'exercice de la profession, requise avant son inscription sur le registre matricule des gens de mer. Cette inscription qui lui confère la qualité de marin, est accomplie par l'autorité maritime préalablement à l'établissement du rôle d'équipage.

Ces deux formalités qui forment le lien administratif, conditionnent l'existence même du contrat d'engagement maritime. Si elles doivent être remplies ensemble pour permettre la conclusion de ce contrat, il est nécessaire qu'elles fassent défaut ensemble pour le rompre. En d'autres termes, lorsque l'inscription du marin au registre matricule est maintenue, celle du rôle d'équipage est simplement suspendue par son débarquement.

Le registre matricule joue un rôle fondamental car il permet la suivie du contrat. L'autorité maritime tient, par ce registre, la comptabilité des embarquements et des temps de navigation afin de réaliser un roulement entre les effectifs débarqués et les effectifs disponibles pour l'embarquement (6).

Le marin change parfois de navire, mais reste souvent au service de la même compagnie. Il devient désormais salarié d'une entreprise qui l'embauche selon les besoins et continue à le payer en dehors des périodes d'embarquement. Il apparaît ainsi comme attaché à l'employeur bien plus qu'au navire.

Le contrat, grâce, à l'intervention de l'Etat, se trouve ainsi entouré d'une certaine protection.

(5) C'est l'institution de l'inscription maritime qui fut inspirée de l'ordonnance du 22 septembre 1668 de Colbert qui créa le système des classes. Le principe consistait à permettre à l'Etat de connaître le personnel navigant auquel il ferait appel pour assurer le service de sa flotte militaire. La confusion de la marine de guerre et de la marine de commerce expliquait l'inscription maritime et le régime quasi-militaire de la marine marchande (dahir du 7 oct. 1958 abrogé par dahir du 17 oct. 1977). Aujourd'hui la marine militaire est d'une très haute technicité en dépit d'une évolution parallèle mais moins poussée des équipages de commerce. Ainsi l'inscription maritime n'a plus le but qui lui était assigné au départ ; elle permet à l'Etat d'intervenir dans l'engagement du marin. Le registre matricule a été consacré par l'article 5 du dahir du 21 janvier 1922.

(6) Le registre permet aussi de suivre l'évolution de la qualification professionnelle du marin par la formation que l'Etat est chargé d'organiser au profit du marin.

Section II - Protection de l'engagement maritime

Cette protection recouvre le domaine d'intervention de l'Etat. Elle apparaît pendant l'exécution du contrat et commande la durée de l'engagement du marin. Cette intervention se caractérise par un contrôle a priori, lors de l'exécution du contrat, et un contrôle a posteriori, lors de la dissolution du contrat.

I — Mesures de protection lors de l'exécution du contrat d'engagement

Ces mesures sont prises lors du congé ou de la maladie du marin et à l'expiration du congé ou après le rétablissement du marin lors de la nouvelle constitution de l'équipage.

A — Contrôle étatique lors du congé ou de la maladie du marin.

En ce qui concerne le congé annuel, l'article 46 du dahir du 24 octobre 1961 (7) donne pouvoir à l'autorité maritime de prendre acte de la durée du congé en visant le rôle d'équipage afin de mentionner cette durée sur le registre matricule (8). Cette mention permet à l'autorité maritime de contrôler la reprise du service à bord par le marin à l'expiration de son congé. L'article 45 du même texte confirme ce point de vue par l'interdiction faite au marin d'embarquer à titre professionnel pendant la période de congé.

Le marin reste donc lié à son employeur pendant cette période comme c'est le cas d'ailleurs en droit terrestre. Cependant, en droit maritime, ce lien est encore plus rigide dans la mesure où l'engagement du marin, par un autre employeur, est contrôlé par l'autorité maritime chargée d'établir le rôle d'équipage. Il y aurait une véritable fraude à l'égard de cette autorité à l'associer à la formation d'un nouveau contrat alors que l'ancien n'est pas encore dissous.

En ce qui concerne le marin qui tombe malade en cours de navigation, l'article 190 du code maritime lui assure la prise en charge par l'armateur pendant tout le temps de sa maladie et au maximum pendant quatre mois à partir du jour où il est laissé à terre.

Qu'il soit remplacé ou non, il est difficile d'admettre que son contrat de travail soit rompu, le lien avec l'employeur, et plus encore, avec le Navire

(7) B.O. du 3 nov. 1961 n° 2558 p. 1601.

(8) C'est ce qui découle du texte de l'article qui précise que «mention de la durée du congé annuel est faite sur le rôle d'équipage et, si la mise en congé du marin nécessite son débarquement, également sur son livret». Les mentions portées sur le livret sont celles du registre matricule. Il a une utilité traditionnelle qui est de fournir au marin une preuve pratique de son appartenance à la profession maritime. C'est aussi un document international tenant lieu de passeport pour les marins d'après la convention de l'O.I.T. du 13 mai 1958. (non ratifiée).

subsiste sans aucun doute. Il n'y a ni rupture, ni suspension (9). Les conventions collectives confirment ce point de vue. L'article 16 de la convention des officiers (10) et l'article 35 de la convention du personnel subalterne (11), prévoient que la maladie définie par l'article 190 du code maritime est une des situations prévues pour les personnels considérés, donnant droit à rémunération.

Si par ailleurs l'article 189 du code prévoit parmi les cas de congédiement du marin, le fait pour celui-ci «de se trouver dans l'impossibilité de reprendre son service pour le départ du navire par suite de blessures ou de maladie», il est évident que le législateur n'a pas entendu autoriser la rupture du contrat pour cette cause de débarquement. L'impossibilité pour le marin de reprendre son service doit être appréciée soit après expiration de la période de quatre mois, soit avant l'expiration de cette période, à la suite d'une contre visite médicale dont l'armateur peut prendre l'initiative.

Cette contestation donne lieu à un contrôle de la part de l'autorité maritime qui doit obligatoirement être saisie (Art 190). Elle désigne un médecin surarbitre agréé par l'administration, dont le rapport s'imposera aux parties.

Il reste, néanmoins, que cette intervention étatique n'a que le but d'une tentative de conciliation (art 205 bis). Il peut donc arriver en pratique que l'armateur persiste à considérer comme seules valables les conclusions de son médecin conseil. En cet état, la contestation relative à l'état de santé du marin se soldera par une rupture du contrat à l'initiative de l'armateur.

Lorsque celui-ci accepte les conclusions du médecin surarbitre, soit parcequ'elles coïncident avec celles de son propre médecin conseil, soit parcequ'il ne désire pas arriver à une solution judiciaire, la conciliation est constatée par l'autorité maritime, et le marin, dans les limites de sa capacité restante, et compte tenu de l'importance du taux d'incapacité dont il est resté atteint, peut soit retrouver une fonction à bord, soit se voir attribuer un poste à terre.

L'absence du marin peut être longue et l'on se trouve ainsi pris par deux impératifs; d'une part la nécessité de protéger l'emploi du marin et d'autre part, l'impossibilité pour l'armateur de conserver disponible un poste qui doit être pourvu. Pour y remédier, le législateur donne à l'autorité maritime le pouvoir de contrôler la nouvelle constitution de l'équipage (Art 167).

-
- (9) Le lien du marin avec le navire n'est pas logiquement susceptible de suspensions.
- (10) Il s'agit du règlement des officiers du 2 juin 1978 qui constitue en réalité un contrat type élaboré en vertu de l'article 165 du code maritime. Il concerne principalement les conditions d'avancement dans le cadre de l'entreprise. Il est déposé dans chaque quartier maritime et réputé annexé au rôle d'équipage des navires.
- (11) Convention collective des marins de commerce du 27 novembre 1959 et avenant n°2 du 1^{er} octobre 1961 étendant la totalité du salaire et des indemnités journalières de nourritures à 60 jours au lieu de 10 jours prévus par le code. Ces allocations sont réduits de 50% à compter du 61^{ème} jour au lieu du 11^{ème} jour prévu par le code.

B — Contrôle étatique lors de la nouvelle constitution de l'équipage

Ce contrôle résulte de la mise à jour du rôle par l'autorité maritime. La nouvelle constitution de l'équipage doit répondre aux exigences de la loi concernant l'embarquement d'un équipage proportionnel au genre de navigation (12) et ayant les aptitudes requises pour l'exercice des fonctions disponibles à bord.

Il s'établit donc un ordre de priorité que l'autorité maritime est appelée à contrôler. A l'occasion de ce contrôle, elle est en mesure de proposer à l'armateur les marins disponibles ayant les aptitudes requises pour remplir les fonctions vacantes à bord.

Il résulte de ce pouvoir de contrôle une protection du lien contractuel par le roulement qui s'opère entre les équipages d'une même compagnie se traduisant par la mise à jour continue du rôle de chaque navire.

La protection qui découle du contrôle de l'Etat est encore plus nette lors de la dissolution du contrat.

II — Mesures de protection lors de la dissolution du contrat d'engagement

Les marins, à la différence des salariés terrestres, sont soumis à un droit disciplinaire et pénal particulier (13). L'administration maritime peut être appelée à jouer un rôle important pour l'application de ces dispositions. Il n'est pas possible, dans un simple article de faire un examen détaillé de ce régime, mais il serait utile de dégager comment la résiliation du contrat par l'armateur est soumise au contrôle de l'autorité maritime et l'étendue du pouvoir de conciliation de cette autorité lors de la rupture de ce lien.

A — Résiliation du contrat et contrôle de l'autorité maritime

Le code maritime distingue le congédiement du marin et la résiliation de son contrat. Le congédiement est l'oeuvre du capitaine. Il possède des caractères particuliers qui tiennent à son origine disciplinaire. Le pouvoir de congédiement est réglementé par le code disciplinaire et pénal qui précise dans quels cas le capitaine peut l'exercer seul ou sous le contrôle de l'autorité maritime (14). En d'autres termes, le débarquement du marin congédié est subordonné, dans tous les cas, à l'autorisation de l'autorité maritime.

Il est évident que le congédiement décidé par le capitaine n'écarte pas la

(12) Arr. Viz. du 21 janv. 1953 portant organisation du travail à bord des navires affectés à la navigation maritime, B.O. n° 2136 du oct. 1953 p. 1372.

(13) Code de commerce maritime du 31 mars 1919, B.O. du 26 mai 1919 (articles 1 à 23)

(14) Article 9 du code disciplinaire et pénal : alinéa 1 donne le pouvoir de discipline au capitaine en mer sauf à rendre compte à l'autorité maritime (ou consul). Lorsque le navire se trouve sur rade ou dans un port, l'alinéa 2, donne ce pouvoir à l'autorité maritime, et à défaut à d'autres autorités administratives ou militaires (Dahir 1919 p.507).

résiliation du contrat par l'armateur. Cependant, elle ne peut intervenir lorsque le marin se trouve en mer. Ce qui laisse la possibilité à l'autorité maritime de concilier les parties avant que n'intervienne la décision de l'armateur.

En réalité on se demande si le congédiement est une forme particulière de la résiliation appliquée au marin ou une institution nettement distincte de la résiliation proprement dite. Ce qu'il y a de certain, c'est que le régime du congédiement a des caractères propres.

B — Pouvoir de conciliation de l'autorité maritime

La procédure de conciliation a pour objet de mettre les parties d'accord sur un certain nombre de dispositions litigieuses. Elles n'abandonnent en rien leur liberté de décision puisqu'elles restent entièrement libres d'aboutir ou de ne pas aboutir à un accord.

L'autorité maritime doit cependant tenter une conciliation amiable à défaut de laquelle le conflit sera porté devant le tribunal compétent.

Cette intervention est importante dans la mesure où, avant la résiliation du contrat par l'armateur, l'autorité maritime, en vertu de son pouvoir de tutelle sur le pouvoir disciplinaire du capitaine (15), peut user de sa force de dissuasion lorsque l'ordre public est en cause.

De ce point de vue, l'intervention étatique trouve un fondement plus important encore qu'en droit terrestre et s'assigne un but qui est en rapport avec la survie même du contrat.

Ainsi décrit, le domaine d'intervention étatique laisse apparaître un champ de protection relativement étendu. Cependant, on constate que les textes ont été plus ou moins délaissés. La pratique assimile le contrat d'engagement maritime au contrat de travail classique du droit terrestre, ce qui ne manque pas de porter atteinte à l'originalité du contrat et au particularisme de l'engagement lui même.

Chapitre II

ATTEINTE AU PARTICULARISME DE L'ENGAGEMENT MARITIME

Pour remédier à l'incertitude des textes concernant le pouvoir de placement de l'autorité maritime (16), l'armateur a organisé un système de protection au profit du marin qui lui assure une stabilisation de l'emploi.

(15) Art 205 bis du code de commerce maritime et article 7 du code disciplinaire et pénal instituant la tenue obligatoire d'un livre de discipline sous le contrôle de l'Etat.

(16) Ce pouvoir résulterait de la tenue, par cette autorité, du registre matricule des gens de mer.

Si ce système apporte une certaine protection sociale au marin, il porte cependant atteinte à la protection instituée par le législateur.

Section I — Protection du marin par la stabilisation

Ce système de protection, dont bénéficient les seuls officiers par leur convention, est accordé à quelques marins subalternes à l'initiative de l'armateur. N'étant pas généralisé, il crée une confusion entre les domaines respectifs d'intervention de l'autorité maritime et de l'armateur.

I — Principe de la stabilisation du marin

Le marin stabilisé bénéficie d'une priorité d'embarquement sur les navires de l'entreprise. Il continue, en dehors des périodes d'embarquement, de congé ou de maladie, à bénéficier à terre, d'une partie de son salaire, augmentée de l'indemnité représentative de nourriture (17).

La stabilisation concerne la fonction du marin à bord du navire. Ainsi, tant que le poste correspondant à cette fonction n'est pas vacant à bord des navires de la compagnie, le marin reste en situation de disponibilité, c'est-à-dire, en attente d'embarquement. Il continue à être pris en charge par l'armateur et à percevoir les allocations familiales. C'est en cela que la stabilisation constitue une protection sociale pour le marin.

Si par ailleurs, elle assure au marin une certaine permanence de l'emploi (18) elle ne concerne que sa fonction à bord et n'assure pas une permanence dans l'entreprise (19). Il en découle une situation juridique complexe qui limite sa portée.

II — Portée de la stabilisation

Ce système, s'il est avantageux pour le marin, aboutit à créer une certaine confusion.

En effet, le contrôle de la qualification professionnelles des marins lors de l'établissement du rôle d'équipage par l'autorité maritime n'est autre que la stabilisation assurée par le législateur. Il faut signaler que dans la pratique, cette autorité est souvent appelée à accorder des dérogations à la qualification exigée pour l'exercice d'une fonction à bord.

Cependant, dans un autre contexte, la stabilisation aurait pour effet

(17) La convention des officiers donne droit à 70% des salaires et allocations.

(18) La priorité d'embarquement est relative par rapport aux autres marins stabilisées.

(19) La permanence dans l'entreprise exige une titularisation du marin. Celle-ci est accordée aux officiers après douze mois continus ou discontinus sur un navire armé de l'entreprise. Elle précède la stabilisation qui nécessite l'exercice d'une fonction à bord pendant une durée totale de deux ans, c'est-à-dire, un an après la titularisation de l'officier.

d'écarter l'action de l'Etat en tant qu'organe de contrôle. En effet, par ce système l'armateur est appelé à organiser le mouvement des équipages et à établir les priorités d'embarquement selon sa propre comptabilisation des temps de navigation de chaque marin. Quel sera le sort du marin non stabilisé ? Peut-il bénéficier des priorités d'embarquement établies par l'autorité maritime ? Cela paraît difficile car le marin stabilisé a une double priorité, absolue à l'égard des marins stabilisés et relative, dans la mesure du possible, par rapport aux marins stabilisés.

Par conséquent, la situation du marin disponible et non stabilisé débouche sur la rupture de son contrat. Cette rupture intervient à partir du moment où il cesse d'être pris en charge par l'armateur, à la suite de son congé ou de sa maladie.

En ce qui concerne le marin stabilisé qui est resté atteint d'un taux d'incapacité qui ne lui permet pas de retrouver sa fonction à bord, la situation est la même. La stabilisation dans sa fonction à bord ne lui assure pas une fonction dans les cadres de l'entreprise. Son contrat est rompu, du moins après que son inaptitude physique définitive à la navigation a été constatée.

En réalité, la stabilisation ne peut être favorable au marin que dans la mesure où, pendant cette période de disponibilité, il se trouve régi par le droit social terrestre (20). Or par le système de stabilisation le marin reste lié au navire et à l'autorité maritime. Ainsi les priorités d'embarquement établies par cette autorité concernent l'organisation du mouvement de tous les équipages.

La confusion qui résulte de ces deux systèmes de protection ne peut que porter atteinte à la protection légale.

Section II — Atteinte à la protection légale

L'atteinte à la protection légale résulte du caractère marginal de l'intervention étatique qui a pour conséquence d'atténuer le caractère spécifique du contrat d'engagement maritime.

I — Caractère marginal de l'intervention étatique

Le service maritime, tel qu'il est organisé par le législateur, n'est plus en mesure d'exercer sa tutelle sur le déroulement de la vie maritime et sur les conséquences qui en résultent. Le contrôle qu'il organise tourne souvent en une opération routinière inefficace à la protection non seulement du marin, mais du droit.

Le particularisme de la profession maritime exige l'éloignement de ces

(20) Les seules « passerelles » entre deux systèmes clos (droit social terrestre et droit social maritime) permettant d'appliquer aux marins des dispositions légales du droit social terrestre, doivent être prévues spécifiquement par le législateur.

travailleurs qui ne peuvent connaître ni défendre leurs intérêts. Seul l'Etat est en mesure de jouer un rôle de contrôle et d'information pour atténuer les conséquences de cet éloignement et assurer une protection de l'emploi à tous les marins.

Cette protection a été délaissée tant par les professionnels que par les tribunaux. On s'étonne en effet de l'attitude de certains magistrats qui, sans hésitation, ont cru devoir appliquer le droit du travail terrestre, notamment en matière de licenciement (21), alors que le législateur a prévu une procédure spéciale à cet effet (22). Mais si la compétence des conflits individuels appartient aux tribunaux d'instance et n'a pas suivi le régime du droit terrestre dont les problèmes étaient soumis au conseil de prud'hommes en 1929, c'est une raison purement administrative, celle du rattachement des questions du travail maritime au Ministère de tutelle.

Si par ailleurs la convention peut prévoir des dispositions plus favorables que celles de la loi, elle ne peut déroger à la protection instituée par les dispositions législatives. On peut donc se poser, dans ce cadre, la question de la légalité d'une telle convention (23).

Cette situation aboutit en définitive à une dénaturation du caractère spécifique du contrat d'engagement maritime.

II — Dénaturation du caractère spécifique du contrat d'engagement maritime

Ce caractère, tel qu'il a été examiné au chapitre précédent, s'oppose à toute institution qui porterait atteinte à la protection qui en découle. Cette protection se caractérise principalement par une intervention effective de l'Etat dès la conclusion de ce contrat, qui doit nécessairement se poursuivre jusqu'à extinction de ce lien.

Atténuer le caractère administratif du contrat d'engagement maritime aboutirait à le soumettre aux règles du droit social terrestre. Or le milieu dans lequel se réalisent les opérations du travail maritime et le particularisme qui en découle sur le plan de la sécurité de l'emploi, exigerait l'application d'un régime spécial de protection.

Si le marin est de plus en plus fréquemment engagé par l'armateur, et non par le capitaine, il reste cependant lié au navire et à l'autorité maritime. Le

(21) — Jugement n°1092 du 4 avril 1980, 1^{ère} Inst. Casablanca (inédit)
— jugement n°1527 du 27 déc. 1978, 1^{ère} Inst. Casablanca (inédit)
— jugement n° 1916 du 27 déc. 1977, 1^{ère} Inst. Casablanca (inédit)

(22) V. Supra sur le pouvoir de conciliation de l'autorité maritime.

(23) Il s'agit notamment de la convention des officiers qui a calqué le système de stabilisation des marins sur le modèle français sans se soucier de la situation juridique du marin disponible que le code du travail maritime en France (1926) soumettait au droit social terrestre. C'est par ce biais que le marin stabilisé se trouve lié à l'employeur plus qu'au navire. Le dahir de 1919 n'a pas apporté de précision à cet égard.

contrat d'engagement maritime peut se rapprocher des contrats classiques du droit terrestre tout en gardant son caractère particulier en raison de son milieu d'application.

Ce caractère particulier ne peut se satisfaire d'une simple formalité de visa du rôle d'équipage de la part de l'autorité maritime. Ce qui favoriserait l'assimilation du travailleur maritime à celle du simple voyageur.

Quelle serait donc l'utilité de la tenue, par cette autorité, d'un registre matricule ? Celui de constater seulement la qualification des marins ? Mais l'armateur n'a aucun intérêt à confier son navire à un équipage non doté des qualités essentielles que nécessite l'entreprise en mer ! Réduire ainsi la portée de l'inscription maritime ne peut qu'altérer le caractère particulier du contrat et le fondement qui le justifie.

CONCLUSION :

Si à l'heure actuelle le droit social maritime voit se développer à ses côtés la masse du droit terrestre, est-il condamné à n'être plus qu'une embarcation dans le sillage de ce gros navire ou doit-il continuer à naviguer de façon autonome ?

Notre opinion a déjà été formulée tout au long de cet article. Il est certain que, dans ce domaine, on ne peut appliquer un droit qui méconnaît le particularisme du travail en mer. Le marin doit être régi par des règles spéciales tant en ce qui concerne la formation du contrat, la discipline à bord, les possibilités de résiliation du contrat que des obligations de l'armateur.

C'est par son caractère hybride que ce contrat acquiert tout son intérêt juridique et humain. Le milieu d'application de ce contrat fait nécessairement appel à une intervention de l'Etat.

Il est enfin indispensable que le système de stabilisation du marin soit réglementé par le législateur au profit de tous et soumis au contrôle de l'Etat. En effet, la meilleure norme ne vaut que par son application effective et l'Etat devrait être le meilleur garant de son application.

C'est par ce système, conforme d'ailleurs à une recommandation du B.I.T. du 28 octobre 1976 ainsi qu'à la convention n°145 du 29 octobre 1976 sur la continuité de l'emploi, publiée par le dahir du 17 décembre 1980 (B.O n°3590 du 19 août 1981), qu'une solution peut être apportée à la situation précaire dans laquelle se trouve actuellement le marin.

Le Manifeste de l'indépendance : sublime continuité juridique

M. Drissi ALAMI (*)

Le 11 janvier 1944, le parti de l'istiqlal, nouvellement créé, présente à sa Majesté le Sultan Sidi Mohamed Ben Youssef un texte intitulé « Ouatiqat Al istiqlal » ou document officiel, authentique de l'indépendance. Expression de langue arabe, difficilement traduisible en Français, le texte se distingue du mémoire, de la note, de la déclaration et de la revendication classique. Il acquiert une notoriété inégalable sous l'appellation française de « manifeste de l'indépendance ». L'influence de la terminologie communiste n'y est peut être pas totalement absente d'autant plus que le mouvement marxiste, bien qu'insignifiant au Maroc de l'époque, suscitait une vigilance soutenue de la colonisation.

Entre l'interlocuteur valable et l'Unanimité nationale

La parenté avec le parti de l'istiqlal ne doit pas non plus prêter à confusion. Certes, d'un point de vu formaliste, le document émane du parti indiqué . Mais la composition de ce parti, le rôle fondamental joué par le souverain, l'adhésion des autres partis politiques et la confirmation populaire massive par pétitions et motions, donnent au manifeste de l'indépendance, une signification juridique et politique qui dépasse largement l'acte d'un parti politique. Il n'est peut être pas exagéré de relever que cet acte transforme l'audience du parti de l'istiqlal lui même en lui assurant un élargissement tel que sa popularité ne peut plus faire l'objet du moindre doute. Sur ce point, une phrase de Silvera, (1) montre

(*) Professeur à la faculté de Droit de Rabat Directeur de l'Institut Supérieur de Journalisme.

(1) Reflexion sur la décolonisation en Afrique du Nord, Rev. jurid. et polit. d'Outre Mer 1961, p. 93 et s.

la nature acquise par ledit parti à la suite de cette opération « les gouvernements successifs de la république ont, pendant longtemps, été allergiques à toute négociation avec l'interlocuteur valable constitué par les représentants des mouvements nationalistes locaux ». Le manifeste de l'indépendance constitue alors une concrétisation d'une véritable expression de la volonté générale au Maroc de l'époque. Sa formulation simple, claire et directe centrée sur la récupération de l'indépendance et la rentrée dans le concert international, explique la profondeur du bouleversement qu'il provoque sur les plans de l'évolution intérieure et extérieure du régime juridique de l'Etat marocain. L'indépendance du Maroc, dans l'unité et l'intégrité territoriale, la reconstruction du pays dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle et démocratique garantissant les libertés démocratiques individuelles et publiques, et enfin la participation à la vie internationale dans une coopération respectueuse de la souveraineté du Maroc, traduisent les thèmes fondamentaux du manifeste.

Ce document, signé par cinquante huit personnalités, a été préparé en collaboration directe avec Sa Majesté le Sultan Sidi Mohamed Ben Youssef. Les péripéties de cette coaction sont régulièrement relatés par les historiens et la presse nationale à chaque commémoration du 11 janvier 1944. L'intérêt du juriste porte sur la présence du souverain en tant que coauteur. Une fois présenté formellement, le document traverse trois autres phases non moins importantes : le 13 janvier, le Souverain réunit un conseil élargi aux savants, aux personnalités non encadrées par le parti de l'istiqlal et les grands pachas et caïds. Les discussions aboutissent à un accord unanime pour le manifeste. En deuxième lieu, des confirmations et des appuis exprimés par les autres partis politiques : Al Haraka Al Kaoumyya présidé par Mohamed Hassan El Ouazzani, et Hizb Al Islah Al Ouatani au Nord, arrivent au palais royal. Enfin, une série de pétitions populaires appuient ce mouvement auprès du Souverain.

Cet état des choses confirme bien l'idée suivant laquelle, le manifeste de l'indépendance constitue une véritable expression de la volonté générale du pays.

La procédure de présentation du document s'avère également riche en renseignements juridiques et politiques. Trois délégations officielles se constituent : l'une présente le manifeste au Sultan pendant qu'une deuxième le communique au résident général de la France au Maroc, et qu'une troisième le remet aux représentations diplomatiques du Royaume Uni et des Etats Unis d'Amérique.

La présentation au souverain, autorité Suprême du pays, a lieu à quelques instants avant une audience du résident général, de manière que le premier acte du Sultan soit en mesure d'en discuter officiellement et directement avec le représentant de la France, et que dès le retour de ce dernier à ses bureaux il reçoive un exemplaire authentique du document. Sa qualité de représentant de l'Etat concerné par la mise en cause du traité du protectorat est alors deux fois mise en relief. En dernier lieu, la remise d'exemplaires aux représentations anglaise et américaine, tire son bien fondé à la fois de l'histoire et de l'actualité. Sous l'angle de l'histoire, le rappel des engagements des puissances signataires de l'acte d'Algésiras au regard de la souveraineté du Maroc, n'échappe à personne. Au niveau de l'actualité, les idéaux défendus par ces deux Etats à l'occasion de la guerre mondiale, et auxquels le Maroc a adhéré concrètement, expliquent, dans une large mesure, l'apparition du manifeste de l'indépendance, et mettent lesdites puissances devant leurs responsabilités, en vue de vérifier la véracité de leurs thèses à l'égard d'un cas concret d'assujettissement d'un Etat : le Maroc. Vont-elles appuyer sa demande d'indépendance conformément à leurs idéaux ?

Droit du silence

Venu quelques années après le silence des armes de la lutte contre le protectorat et l'échec des plans de réformes présentés par les nationalistes, le manifeste de l'indépendance provoque des réactions diverses. Au niveau populaire on relève un enthousiasme euphorique qui ne tarde pas à se transformer en drame quelque temps après. Sa Majesté le Sultan n'hésite guère à montrer qu'il l'adopte et en discute régulièrement avec les autorités du protectorat. Ces dernières réagissent principalement par une apparence d'ignorance imperturbable à l'égard du thème de l'indépendance en essayant de convaincre le sultan de la même nécessité et de dissuader les nationalistes par la violence et la répression. La presse et les leaders politiques ne cessent, depuis cette époque, de réserver à ce document les commentaires les plus apologétiques. Mais, bien que reposant sur une discussion juridique rigoureuse et soulevant des problèmes fondamentaux du droit international, les juristes, qu'ils soient français ou marocains d'ailleurs, ne lui ont jamais accordé d'attention notoire. Cette attitude ne trouve à notre avis aucune explication rationnelle ; nous nous limitons à la constater pour justifier une aussi modeste contribution que la présente réflexion.

Certes, le document en question évite le style lapidaire des slogans

politiques traditionnels. L'attitude se fait d'autant plus remarquer que les rédacteurs auraient pu profiter du renouveau du droits des peuples à la liberté et à l'indépendance, charte de l'Atlantique, pour contester l'acte du protectorat en partant de cet esprit. Ils ont préféré plutôt discuter le contenu de l'acte du protectorat. Or c'est là un traité international dont la mise en cause ne peut normalement ignorer la réflexion juridique. Dans cet ordre d'idées, il devient impérieux de s'interroger d'abord sur la nature ou la qualification juridique du manifeste à la lumière de celle du traité du protectorat. Le texte ne le dit pas : les juristes, rappelons le, ne s'y arrêtent pas. Ce n'est pas un simple problème de terminologie ; un concept fondamental du droit international, dénonciation des traités, peut y prendre un éclairage particulier. La présentation simultanée au résident général de la France au Maroc, et aux représentants diplomatiques d'Angleterre et des Etats Unis d'Amérique peut signifier un retour de l'histoire : l'entêtement à perpétuer l'esprit marocain qui a présidé à l'acte d'Algésiras et qui s'efforçait de maintenir l'indépendance du Maroc à travers un statut international déterminé.

Bien entendu, il se peut qu'il ne s'agit là que de « rêveries d'un juriste solitaire », bien après le manifeste ; elles auront atteint leur but, si elles provoquent un jour l'éclairage des « étoiles de la justice » sur un document engendré pendant les ténèbres d'un janvier 1944.

Notre essai se limitera, dans son essentiel, à une remise en ordre et à une approche technique simplifiée, des idées combien nombreuses et bousculées dont grouille un préambule dense et un dispositif lapidaire.

Mais d'abord : un texte :

« Attendu que l'Etat Marocain a toujours joui de sa liberté, de sa souveraineté nationale et a conservé son indépendance pendant treize siècles, jusqu'à ce que le régime du protectorat lui fût imposé dans des circonstances particulières ;

« Attendu que la finalité et la raison d'être de ce régime, est l'introduction des réformes dont le Maroc a besoin dans les domaines de l'administration, de la justice, de l'enseignement, de l'économie, des finances et de la défense, sans qu'elles portent atteinte à la souveraineté historique du peuple marocain et à l'autorité de sa Majesté le Roi ;

« Considérant que les autorités du protectorat ont substitué à ce régime celui d'une administration directe et d'un autoritarisme au profit de la colonie française dont un corps de fonctionnaires dépassant largement les besoins du Maroc, et qu'elles n'ont point essayé de concilier les intérêts des différents éléments du pays ;

« Considérant que la colonie française est parvenue, par le biais de ce régime, à s'emparer des leviers du gouvernement et à monopoliser les richesses du pays à l'exclusion de leurs titulaires :

« Considérant que ce régime a essayé, par divers moyens, de détruire l'unité marocaine et d'interdire aux marocains la participation à la direction des affaires de leur pays et l'exercice de toute liberté individuelle ou publique :

« Considérant que les circonstances traversées par le monde ne sont pas celles où a été institué le protectorat :

« Considérant que le Maroc a fourni une participation efficace aux guerres mondiales, à côté des alliés, et que ses hommes ont accompli récemment des tâches qui ont suscité l'admiration de tout le monde en France, en Tunisie, en Sicile, en Corse et en Italie, qu'on en attend encore une contribution plus étendue dans d'autres champs, particulièrement celui de la libération de la France :

« Attendu que les alliés qui versent leur sang en vue de la liberté ont reconnu, dans le pacte de l'Atlantique, le droit des peuples à se gouverner eux-mêmes par eux-mêmes, et, déclaré récemment, à la conférence de Téhéran, leur condamnation du point de vue qui permet au plus puissant de soumettre le plus faible :

« Attendu que les alliés ont manifesté, à diverses occasions, leur compréhension pour les peuples musulmans et qu'ils ont octroyé l'indépendance à d'autres peuples dont certains n'ont ni passé ni présent comparables à celui de notre peuple :

« Attendu que la nation marocaine constitue une unité harmonieuse, consciente de ses prérogatives et de ses obligations intérieures et extérieures, sous l'autorité de son Roi bien aimé, et qu'elle apprécie à leur juste valeur les libertés démocratiques dont l'esprit concorde avec les principes de notre religion et qui ont été les fondements du régime de gouvernement dans les pays musulmans frères :

« En ce qui concerne la politique générale : décide de :

1) Revendiquer l'indépendance du Maroc et son intégrité territoriale sous l'autorité de sa Majesté le Roi Sidi Mohamed Ben Youssef que Dieu le glorifie :

2) Solliciter de sa Majesté d'intervenir au près des Etats intéressés en vue de la reconnaissance de cette indépendance et sa garantie, ainsi que la signature de convention déterminant les intérêts légitimes des étrangers dans le cadre de la souveraineté marocaine :

3) Demander l'adhésion du Maroc aux actes de l'Atlantique et sa participation à la conférence de paix.

En ce qui concerne la politique intérieure :

4) Solliciter de sa Majesté d'étendre sa bienveillante attention au mouvement de réformes dont le Maroc a besoin dans son intérieur, et confié à sa haute appréciation l'institution d'un régime politique consultatif semblable à celui des pays arabo-musulmans d'orient et où les droits de tous les éléments des peuples et de toute les classes seront protégés, les obligations de tous seront précisées».

Sans s'encombrer des constructions savantes, si chères aux juristes, remarquons simplement que ce texte comporte deux parties évidentes : un préambule et un dispositif.

I – Le préambule : une discussion de fond anticipée.

Le préambule, juxtaposition serrée et bousculée d'une motivation juridique et politique, s'attache à la discussion du traité du protectorat et par conséquent de sa validité au regard des faits et du droit international. Une argumentation précise, rigoureuse et claire, ledit préambule laisse apparaître la continuité de l'indépendance du Maroc eu égard à son statut international : il met ensuite, en gros plan, les vices qui entâchent le traité du protectorat aux niveaux de sa conclusion et de sa mise en oeuvre.

A Une indépendance continue

L'importance du préambule apparaît à travers les références au droit international et aux faits politiques et économiques qui ont précédé et suivi l'établissement du protectorat.

Sur le plan du droit international, le texte enregistre la continuité de l'indépendance du Maroc à travers l'histoire de l'Etat marocain. Il rappelle l'existence du Maroc en tant qu'entité réelle, en tant qu'Etat qui a joué un rôle fondamental sur la scène internationale particulièrement depuis treize siècles, c'est-à-dire depuis son islamisation : L'allusion à cette origine repose sur deux raisons précises : Avant l'islamisation, le Maroc existait bien en tant qu'Etat. Mais son histoire à cette époque demeure marquée par les colonisations romaines et Wandaïes dont les souvenirs sont restés tristement marqués par la différence avec les rapports culturels et économiques anciennement vécus avec les phéniciens. L'islamisation du Maroc lui a permis d'épanouir sa condition d'Etat en le transformant en acteur actif pleinement responsable sur la

scène internationale. Cette situation n'a pas tardé à se manifester sur les différents plans culturels, économique et politique avec l'Europe, l'Afrique et l'Orient. Le dernier témoignage de cette situation nous parvient de la coexistence de l'empire chérifien à côté de l'Empire Ottoman et du traitement de ces deux Etats sur un strict pied d'égalité dans le cadre de leurs relations avec les états occidentaux et particulièrement à l'occasion de la négociation et de la signature des traités de capitulations. Mieux encore, le traité du protectorat, signé le 30.3.1912, illustre au plus haut point cette réalité et ne porte que partiellement atteinte à la souveraineté de l'Etat marocain. D'ailleurs, le texte du préambule précise aussi que le protectorat ne porte pas atteinte à la souveraineté du peuple et à l'autorité du Roi. C'est là une allusion à l'article 1er du traité de Fès de 1912.

B/ Le traité du protectorat : un instrument international vicié.

Sur le plan des faits ou de la conjoncture du traité de 1912 et de ses lendemains, les considérants retiennent que la condition du protectorat a été imposée au Maroc, que son régime a été outre passé et remplacé par un système d'administration directe au profit de la colonie française installée au Maroc, que cette dernière a abusé de sa situation en recrutant un corps de fonctionnaires inutiles et en accaparant les richesses du pays et les instances de son gouvernement. D'autres considérants mettent en relief la contradiction entre la réalisation de l'unité marocaine et le résultat du protectorat qui s'est traduit par sa destruction. En troisième lieu, le préambule relève l'éloignement des citoyens des affaires de leur pays et leur privation des libertés publiques et privées.

En fin le texte rappelle la différence de conjonctures internationales entre 1912 et 1944 en mettant en relief la participation marocaine à la lutte contre les nazis, l'idéal des alliés fondé sur la libération des peuples et la prise de conscience des marocains des droits et obligations des citoyens et des libertés démocratiques.

Les considérants retenus posent deux données fondamentales : la dénaturation du traité de protectorat d'une part et le changement de conjoncture d'autre part.

Le régime du protectorat signifie dans l'intention des partenaires français et marocains de 1912 un simple régime de contrôle de l'exercice de l'aspect international de la souveraineté marocaine. Le maréchal Lyautey le souligne bien en disant dans un discours du 24.11.1912 : « Le régime de protectorat n'est pas une question personnelle, ni locale, ni

métropolitaine. Il est un fait réglé par les traités. Il est garanti par des accords internationaux qu'il ne dépend d'aucun de nous ou du gouvernement français de modifier. Dans son rapport du 3.12.1920, l'illustre auteur précise que « La conception du protectorat est celle d'un pays gardant ses institutions, se gouvernant et s'administrant lui-même, avec ses organes propres, sous le simple contrôle d'une puissance européenne, laquelle, substituée à lui pour la représentation extérieure, prend généralement l'administration de son armée, de ses finances, le dirige dans son développement économique ; ce qui domine et caractérise cette conception, c'est la formule du contrôle opposée à la formule administrative directe » — La mise en œuvre du régime se justifie, au moins, aux termes du traité de 1912 par l'introduction de certaines réformes au Maroc. En réalité, il ne fait aucun doute que l'institution a été imposée au Maroc. Le témoignage de l'éminent historien Charles André Julien édifie à cet égard. La minutie des faits qu'il relate démontre à quel point la contrainte et la violence ont pesé sur le comportement du signataire marocain du traité(2).

Les péripéties de la course des puissances de Madrid de 1880 et l'acte d'Algésiras de 1906 tracent les manifestations de la pression politique et économique engendrées par la convoitise généralisée des agents de la conjoncture internationale de l'époque.

1. La métamorphose transforme l'hypothèse en vérité :

Bien que vicié à l'origine, le traité du protectorat entre en vigueur. La conception acceptée par le Maroc et confirmée par Lyautey en constitue peut être la seule consolation. Malheureusement elle s'avère éphémère car elle tombe rapidement en désuétude laissant place à un véritable régime d'administration directe. Il s'agit d'une véritable métamorphose de fait brillamment présentée par les professeurs M. Flory et R. Mantran(3) : « Les transformations peuvent être centrées sur deux pôles principaux : la substitution de l'administration directe au contrôle, l'intrusion des français dans la vie politique et administrative.

« L'essence même du contrôle dans l'esprit de Lyautey repose sur la persuasion ; or rien n'est plus difficile, surtout lorsqu'on possède la force, que de recourir à ce procédé lent et dérivant... Il n'est plus resté du contrôle que l'étiquette et les cadres ; mais sous ce déguisement trompeur

(2) Ch. A. Julien, *L'Afrique du Nord en marche*
même auteur, *le Maroc face au impérialisme*.

(3) *Les régimes politico des pays arabes*, Themis, 1968 p. 84 et s.

s'est instauré un régime d'administration directe aussi bien au niveau gouvernemental qu'au plan local.

« Les autorités françaises ont progressivement perdu le goût d'une collaboration intime avec le Sultan... : des directeurs français se sont ajoutés aux vizirs en occupant les ministères les plus importants ; ils s'entourent de fonctionnaires français auxquels sont ouvertes les fonctions publiques locales ; en stricte raisonnement juridique ils échappent à la critique de faire de l'administration directe puisqu'ils ont la qualité de fonctionnaires chérifiens... mais l'étiquette ne change rien à la réalité ».

Certes les rédacteurs du manifeste ne sont pas des juristes, encore moins experts de droit international public ; mais ils soulèvent ici l'une des questions les plus épineuses du droit des traités internationaux ; nous y reviendrons ultérieurement quand nous poserons le problème de la qualification juridique de ce documents. Remarquons au niveau présent que la dénaturation visée, ne se limite point au concept juridique du protectorat ; elle rejailit systématiquement sur son objet et ses finalités. Sans s'attarder sur les rapprochements théoriques et pratiques entre administration directe et colonisation, notons que les finalités du protectorat de 1912 s'articulent autour de la réalisation de l'Unité de l'Empire Chérifien sous l'autorité du Sultan d'une part, et l'introduction des réformes diverses d'autre part.

Si l'on peut considérer que la « pacification » concorde, dans une certaine mesure, avec le premier but, on ne peut avoir la même attitude au regard du second. Certes la pacification s'est soldée par une réunification des différentes régions ; mais cette réunification militaire se solde par un véritable isolement social et politique. La circulation des hommes et des biens obéit aux entraves classiques posées par toute administration étrangère et partant précaire. La circulation des idées et des idéaux souffre purement et simplement de l'étouffement. Le régime de la presse muselée et le statut de l'état de siège quasi permanent en restent l'illustration quotidienne.

La conséquence réelle devient alors un sectarisme ou une ségrégation sociale, politique et économique, sous l'apparence d'une unification qui n'est en réalité qu'une domination et une soumission à un régime commun : la force. Derrière cette apparence, la réalité demeure différente : substituer aux divisions engendrées par l'anarchie de la vie des tribus et des régions et la faiblesse du pouvoir central, des divisions institutionnalisées appuyées sur des considérations ethniques sans

fondement. La consécration de cette visée résultera de manière éclatante du fameux dahir berbère du 16.5.1930. Encore une fois l'artifice juridique ne résiste pas à la nature et à la réalité sociale profonde. Le processus inverse se déclenche : un fait inespéré par les nationalistes, donne un fondement capital à leur réaction et un argument de poids au manifeste de 1944.

L'introduction des réformes, seconde finalité du protectorat, est plus concrètement perçue : elle offre un champs fertile à la discussion et à la contestation du régime dans son ensemble. Deux thèmes principaux en constituent les volets : les réformes proprement dites et le régime politique. Les réformes de l'administration, de l'enseignement, de la justice, de l'économie et de l'organisation de l'armée provoquent un débat et une activité politique très animés dès 1925. L'objectivité oblige à dire que le système du protectorat leur accorde une certaine considération à la fois au plan de la réalisation concrète aussi dérisoire soit-elle, et au niveau du maintien du dialogue et d'une certaine dépendance des forces politiques nationalistes. F. Taillard leur conserve une discussion assez détaillée dans son livre sur «le nationalisme marocain» (4). Ce document, relativement objectif, bien qu'il se caractérise par le paternalisme du colonisateur, expose un récit assez simplifié de la question.

2. Une dialectique de paradoxe :

La réforme du régime politique : modernisation du maghzen, institutionnalisation des libertés publiques et d'un système démocratique dans le cadre d'une monarchie constitutionnelle renforcée par des organes élus, demeure la pierre d'achoppement du protectorat. En effet, la réalisation de cette réforme constitue la finalité première du régime : mais on n'ignore pas qu'une fois concrétisée, le traité de Fès n'aurait plus d'objet et par conséquent le régime du protectorat n'aurait plus de raison d'être. Or la métamorphose signalée s'oppose à la «philantropie» qui animait — théoriquement — les puissances qui l'avaient établi et éloigne alors toute idée de réforme de ce genre. (5) Par conséquent, sous cet angle, on relève une véritable dialectique où les intérêts profonds du protectorat s'opposent à la démocratisation du gouvernement au Maroc. Inversement, le refus d'introduire une telle réforme n'est pas moins paradoxalement opposé aux intérêts du protectorat. En effet contraire-

(4) éd. du Cerf, 1947

(5) M. Flory et R. Mantran, op. cit. p. 101.

ment à ce que l'on pourrait croire, la recherche d'une réforme démocratique remonte à la fin du 19ème siècle au Maroc. L'avènement du protectorat lui porte un frein, mais l'une de ses justifications est justement de lui laisser l'espoir d'une mise en œuvre sur des bases fermes à l'image occidentale. Malheureusement l'ignorance manifestée par les autorités du protectorat immédiatement après 1912 permet aux nationalistes d'y relever une défaillance de taille de leur part à l'exécution du traité de 1912. L'accentuation de la contradiction entre nationalistes et autorités du protectorat ne peut que dégénérer en conflit ouvert dont l'objet sera fatalement la contestation si non la demande d'annulation du traité de Fès car, là aussi, il se révèle sans objet et sans raison d'être.

La dénaturation du traité de Fès et les conséquences qui en résultent au niveau intérieur du Maroc, acquièrent une autre dimension en raison de l'évolution de la conjoncture internationale. Le lien entre les deux données n'échappe guère aux auteurs du manifeste de 1944. Si la fin du 19ème siècle et l'aube du 20ème se distinguent par la course et la convoitise de l'impérialisme européen et se terminent par la soumission du Maroc au protectorat, les deux guerres mondiales déclenchent une situation et une dynamique nouvelles bien favorables au vœu de notre pays. En effet le Maroc participe aux deux conflits à côté des alliés. Il est légitimement fondé à vouloir en revendiquer une part de la victoire d'autant plus que sa participation est libre, volontaire et judicieusement décidée. Le pacte de l'Atlantique adopté par les représentants des puissances alliées en 1941 déclare solennellement que la lutte est menée contre le régime nazi en vue de la libération des peuples. Cette libération ne vise pas uniquement les peuples déjà militairement soumis tel que celui de la France, elle concerne tous ceux qui restent menacés ou convoités. Nul n'ignore que le Maroc y figure au premier plan ; des milliers d'espions nazis circulent au Maroc à cette époque et s'efforcent de rallier les marocains. Les autorités du protectorat en profitent pour diffamer les nationalistes et dresser les alliés contre les aspirations du Maroc. Mais deux faits saillants viennent démentir les prétentions dédites autorités : le discours de sa Majesté Sidi Mohamed Ben Youssef et le nombre imposant des militaires marocains sur le champs de bataille. En effet, bien avant le manifeste et l'apparition des intérêts à se mettre les alliés de son côté, le souverain adresse un message à la nation le 3.9.1939. Ce message est lu solennellement dans les mosquées, le Roi y demande aux marocains « d'apporter à la France un concours sans réserve dans la guerre, de ne marchander aucune ressource et de ne reculer devant aucun sacrifice ». Sur ce (300 000) trois cent mille soldats marocains sont

engagés d'une part, et le 8.11.1942, toujours avant le manifeste, le Maroc réserve un accueil triomphal aux « forces de la liberté » d'autre part. Il importe également de noter que cet accueil a lieu en dépit de l'avis contraire de Nognès, ancien résident général de la France au Maroc, en affinité avec le gouvernement de Vichy !(6)

Le Maroc participe donc à la modulation de la nouvelle configuration internationale. Il le fait en exécution de l'injonction de son souverain, son chef d'Etat auquel les autorités françaises se sont adressées à cette occasion. L'allégation suivant laquelle la contribution du Maroc à l'effort de guerre n'en fait pas un Etat en guerre avec l'axe et prive de fondement sa demande d'adhésion au pacte de l'Atlantique, semble bien abusive. Le Maroc participe sciemment à la guerre à côté des alliés, il agit conformément à sa conviction par les principes déclarés par ces alliés, il entend joindre le fait et l'acte juridique. Dans ce sens il fait preuve d'une continuité de raisonnement juridique en demandant à la fois l'adhésion au Pacte de l'Atlantique et la participation à la conférence de paix qui suivra la guerre et par conséquent ultérieurement à la conférence constitutive des Nations Unies. Nous le soulignerons plus bas, cette manière de concevoir la motivation du manifeste cadre parfaitement avec le statut international du Maroc. A cet égard il importe de ne pas oublier que le traité de Fès n'est qu'une particularisation des situations créées par la conférence de Madrid en 1980 et l'acte d'Algésiras de 1906.

Le changement de conjoncture visé par le manifeste de 1944 ne se limite point à l'aspect international ; il met également en exergue la profondeur de l'évolution nationale. En effet, l'un des fondements du traité de Fès était de diriger le pays dans la voie du développement en vue d'y instaurer un régime démocratique articulé sur l'exercice des libertés publiques et la participation populaire aux organes de gouvernement, de législation et de juridiction.

Au lendemain de 1912, force est de constater que la violence de la rupture avec le mouvement des idées politiques de la fin du 19^{ème} siècle se traduit par un véritable choc dont l'illustration est la résistance armée de l'ensemble du pays. Parallèlement, les autorités du protectorat exercent une contrainte généralisée : les libertés publiques sont limitées et dominées par la réglementation et le contrôle. Nonobstant l'achèvement

(6) R. Rezette, les partis politiques marocains, Presses de la Fondation Nationale des Sciences politiques, Paris 1955, p. 146 et s. ; F. Taillard, le nationalisme marocain, Paris, 1947, éd. du Cerf. ; Ladislav Creych, Européens et Marocains, 1930 – 1956, sociologie d'une décolonisation, collège d'Europe, Bruges 1964 p. 30.

officiel « des opérations de pacification » et la fin de la première guerre mondiale, l'état de siège demeure une donnée quasi permanente.

Bien que dès 1912 une partie de l'entourage du Sultan, une fraction de l'élite se conforme, sinon guide la tendance populaire à combattre le protectorat, c'est à partir de 1925 que les événements prennent une tournure très nette dans ce sens. Le panarabisme traditionnel de la salafiya, la circulation, même clandestine, de la presse internationale, le contact direct avec la culture occidentale à l'occasion des séjours de formation des jeunes leaders marocains dans les universités françaises... font que les partis politiques deviennent, au fur et à mesure de leur constitution, la simple expression représentative des forces politiques du pays. Les hauts et les bas de la presse locale, les projets de réformes avortés, le dahir berbère et l'institutionnalisme de la fête du trône, dénotent une renaissance réelle d'un mouvement nationaliste populaire vigoureux.

La rencontre d'Anfa en janvier 1943 couronne la conviction de sa Majesté le Sultan que le moment est venu de traduire le bouillonnement nationaliste en décision politique : la résiliation du traité du protectorat. En effet, cette rencontre confirme s'il en est encore besoin, la conscience du souverain concernant le renouveau de l'Islam et de panarabisme, l'affaiblissement de l'Occident et plus particulièrement l'Europe et partant le début de la fin des empires coloniaux.

A notre humble avis, c'est là une constellation de facteurs, qui, combinée à l'effervescence nationaliste, explique la gestation extraordinaire manifestée par la coaction du souverain et des nationalistes et dont l'acte de naissance officiel s'avèrera le manifeste du II – I – 1944.

La référence du préambule au changement de conjoncture internationale et nationale, marque le dernier argument d'une mise en cause, juridique, du traité du protectorat. Reste à savoir dans quelle mesure, les conclusions tirées, concordent-elles avec les prémices ? Le dispositif couronne-t-il l'exposé des motifs ?

II – Le dispositif : Rigueur du droit et Sagesse de la politique.

Le corps des dispositions ou des décisions arrêtées par le manifeste comporte deux parties respectivement consacrées à la politique générale et à la politique intérieure. Maladresse de forme ou de terminologie, témoigne d'une absence de formation juridique à l'occidentale, ou d'une gaucherie dans l'utilisation des formules de science politique. En dehors de cette remarque, les quatre prescriptions se ramènent à deux questions :

la récupération de l'indépendance et l'organisation du Maroc indépendant.

A L'indépendance :

L'indépendance est revendiquée de manière doublement circonstanciée : Elle doit se réaliser sous la haute direction de Sa Majesté le Roi du pays d'une part, et concerner l'entière intégrité territoriale du pays d'autre part.

Visant directement le statut international du Maroc depuis l'acte d'Algésiras, et partant l'atteinte à la dimension internationale de Sa souveraineté par le traité du protectorat, les auteurs du manifeste témoignent d'une continuité d'esprit inébranlable en tirant une conclusion directe de la revendication de l'indépendance dans les deux sens de la rétrospective et de la prospective. Dans la première direction l'allusion directe à l'acte d'Algésiras ne fait pas de doute : il s'agit de demander aux Etats concernés, la reconnaissance de l'indépendance du Maroc et la signature de conventions précisant les droits légitimes des étrangers dans le cadre de la souveraineté marocaine.

Avant de se consacrer à l'idée d'indépendance, un mot sur ces circonstances s'impose à nous. Ni le rattachement à la direction royale, ni l'exigence de l'intégrité territoriale ne constituent des formules de style.

La fidélité au Roi reproduit directement les textes d'Algésiras et de Fès où son autorité et sa souveraineté sont expressément garanties. Soyons clair, il s'agit d'une protection contre l'action étrangère susceptible de lui porter atteinte. Au niveau national, la légitimité de l'institution monarchique et son caractère sacré échappent à toute discussion même dans le tristement fameux *bled siba*. La formule du manifeste signifie plutôt une mise en garde des autorités du protectorat contre toute velléité attentatoire à la personne du roi. Elle a le mérite d'éliminer le préalable de l'interlocuteur valable d'une part, et de présenter le Roi comme le premier nationaliste d'autre part. C'est là une différence notoire avec ce qui se passe en Tunisie et à la même époque. L'histoire ultérieure illustrera merveilleusement cette opinion : les événements de 1953 où le Roi consent le sacrifice du véritable leader nationaliste, et où le peuple pose le préalable du Retour du Roi à la discussion même de son indépendance.

La référence au respect de l'intégrité territoriale ne semble pas moins riche d'enseignement. L'empire chérifien souffre de la division en plusieurs zones d'influence. L'ère de la décolonisation commence et avec

elle un droit international nouveau naît : il portera les séquelles de l'âge de l'asservissement des peuples. La conférence de Vienne, viendra notamment préconiser le respect des frontières, combien artificielles, héritées de la colonisation. A l'exemple d'autres instances internationales, elle consacre le principe de l'uti possedis qui signifie que les délimitations administratives tracées par le colonisateur seraient conservées comme frontières internationales. (7) L'organisation de l'Unité Africaine ira dans le même sens en déclarant solennellement que, tous les Etats membres s'engagent à respecter les frontières existant au moment où ils ont accédé à l'indépendance (8).

Enfin, l'histoire actuelle donne parfaitement raison à l'article premier du manifeste du 11.1.1944. Le problème du Sahara marocain se ramène à une tentative d'ignorance du principe dont le respect est réclamé par le Maroc depuis quarante ans.

Une fois ces circonstances admises, le concept d'indépendance acquiert une portée précise à la lumière du droit des traités internationaux. Il va dominer en premier lieu la qualification même du manifeste de 1944. Et c'est malheureusement à cet égard que le silence des juristes demeure déplorable. Certes des journalistes, des politiciens et des historiens commentent et analysent régulièrement ce texte : mais on ne peut leur demander de le situer dans l'édifice du droit. Deux auteurs font toutefois une exception relative. En effet Messieurs, M. Flory et R. Mantran (9), disent bien rapidement que «le 11.1.1944 les dirigeants du parti de l'Istiqlal publient une déclaration d'indépendance sous forme de manifeste...». La modestie des réflexions juridiques consacrées par les auteurs cités à notre document nous incite à croire qu'ils ne visent que l'aspect politique du sujet ; elles ne permettent guère de tirer de conséquence du point de vue technique du droit des traités.

Un autre juriste, Michel Bourelly, (10), semble plus précis en disant que «l'attitude du Sultant – (après Anfa) – détermine l'ouverture de la seconde crise marocaine, dans laquelle on a pu distinguer deux époques : celle où l'indépendance est revendiquée d'une façon de plus en plus

(7) Pour une vue assez précise, voir l'excellente étude de M. Abdelkader El Kadiri, la Position des Etats du Tiers Monde à la conférence de Vienne, collection de la Faculté de droit de Rabat, n° 31, 1980 p. 233 à 259.

(8) Sommet du Caire, Juillet 1964, résolution précisant la portée du respect de l'intégrité territoriale, article 3, paragraphe 3, charte de l'O.U.A.

(9) Les régimes politiques des pays arabes, p. 82.

(10) Droit public marocain, tome 1er, éd. La porte, 1965, p. 80.

pressante, mais encore **dans le cadre légal**, et celle de la lutte ouverte, par tous les moyens, qui suit la déposition du sultan en 1953». Bref, disons dès à présent que le manifeste du 11.1.1944 constitue bien une déclaration d'indépendance : en terme politiques mêmes, elle reste sans effet positif : la France et les puissances alliées ne lui donnent pas de suite : le Maroc ne peut, ou ne veut, la mettre unilatéralement en œuvre. En droit, ou dans le cadre de la légalité, si cher à la fois aux marocains et aux français, le manifeste met en cause un traité international : le traité du protectorat signé à Fès le 30.3.1912.

1. Simple remise en question ou dénonciation ?

Le concept du protectorat donne lui-même la réponse : Encore une fois le maréchal Lyautey aura l'honneur de l'exprimer : « Ce n'est pas en vain qu'ont été lancées à travers le monde les formule du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et les idées d'émancipation et d'évolution dans le sens révolutionnaire. Il faut bien se garder de croire que les marocains échapperont longtemps à ce mouvement général » (11) Plus lucide encore, l'illustre auteur dira dans un discours du 14.8.1920, qu'« il y a lieu de prévoir qu'en un temps plus ou moins lointain l'Afrique du Nord évoluée vivant de sa vie autonome se détachera de la métropole ». Le rappel de ces citations tend à montrer que même dans l'esprit des responsables du protectorat, ce statut juridique international ne peut être que provisoire et partant précaire. La voie de l'annexion de l'Etat protégé à l'Etat protecteur est fermée. L'Etat protégé reste vivant, conserve son territoire, sa nationalité et ses institutions. L'évolution ultérieure des idées politiques de la communauté mondiale insistera sur la nature provisoire des protectorats et mandats. (12).

Sans nul besoin de prolonger la liste des idées doctrinales et dogmatiques sur la question, disons qu'une remise en question peut certes correspondre à la volonté de mettre fin à une situation juridique : mais généralement, elle inspire beaucoup, plus une révision, une adaptation et une modification conforme à l'évolution. En l'espèce, il ne s'agit guère de ceci. Les auteurs du manifeste entendent mettre un terme juridique au traité du protectorat : ils visent une dénonciation pour employer une terminologie technique appropriée. Bien que conscients de

(11) une circulaire de 1920.

(12) Charte de l'O.N.U. et plus particulièrement sa confirmation eu respect du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, ainsi que les limites qu'elle fixe aux pays colonisateurs, article 73 du chapitre XI.

tous les vices qui entachent le traité de Fès – (violence, contrainte, inégalité des puissances contractantes); 13.) – les auteurs du manifeste préfèrent centrer leur dénonciation sur d'autres considérations, les différents aspects de l'inexécution du traité du protectorat, c'est-à-dire les considérants essentiels retenus par le préambule : la métamorphose du protectorat en administration directe, la création d'une ségrégation à la place d'une véritable unification du pays et le mépris des réformes et par a fortiori de la démocratisation du régime politique et social du gouvernement.

Si d'un point de vue rationnel, bien que profane, on ne peut contester le bien fondé des causes de la dénonciation du traité du protectorat par le manifeste de 1944, l'objectivité oblige toutefois à reconnaître que sous l'angle du juridisme, et nous ne disons pas des principes généraux et majestueux du droit, la conclusion à la logique de la dénonciation, ne peut être assimilée à une évidence indiscutable.

2. De « L'esprit des lois » :

L'Extinction des traités par la volonté unilatérale d'une partie, d'un Etat, prend généralement la forme d'une dénonciation. Cette dernière revient à une déclaration de volonté par laquelle un Etat manifeste son intention internationale de n'être plus lié par un traité dont il est partie. Suivant Basdevant, (14), la déclaration de caducité, par laquelle l'Etat de qui elle émane affirme ou au moins présuppose l'existence d'une cause du caducité du traité, et la répudiation du traité qui repose sur des motifs politiques et qui en droit, est inopérante mais crée une situation de fait pouvant donner lieu à des négociations.

L'appréciation des circonstances et des fondements de la dénonciation amène les internationalistes et notamment Charles Rousseau (15) à distinguer la dénonciation règlementée et la dénonciation non règlementée. Celle-ci est généralement assimilée à une voie de fait ou un acte illicite parce qu'elle ne repose pas sur une clause du traité dénoncé. Elle risque d'engager la responsabilité de l'Etat qui y procède. En pratique elle se présente souvent comme la conséquence d'un changement imprévisible des circonstances politiques, diplomatiques, économiques,

(13) A. Kadiri, la position des Etats du Tiers-Monde à la conférence de Vienne sur le droit des traités, éd. Fac. de droit de Rabat 1980 p. 46, 51, 54, 57, 72, 76, 85, 86 ; ch. Rousseau, Droit international public, Sirey 1970, tome 1er, N^o 125 et s.

(14) Dictionnaire de la terminologie du droit international, 1960 p. 204.

(15) Droit international public. Tome 1er, éd. Sirey 1970, N^o 187 et s.

juridiques, sociales, etc. existant lors de la conclusion du traité dénoncé. Il s'agit d'une application de la règle civiliste dégagée de la clause *rebus sic stantibus*.

Il va de soi que l'on essaiera de faire jouer cette clause comme une « soupape de sûreté » à chaque fois que le traité ne contient pas lui-même les hypothèses dont l'événement entraînerait son extinction plus ou moins automatiquement. Bien entendu, il ne faudrait pas s'attendre à ce qu'un traité d'essence impérialiste prévoie une clause de son extinction. De plus, la logique de cette catégorie de traités s'oppose à la nature éminemment politique de la clause *rebus sic stantibus* qui s'apprente parfaitement au contenu des revendications nationalistes. Nous avons déjà noté que les auteurs du manifeste n'envisagent pas la dénonciation du traité du protectorat sous un angle purement politique sur les idées relatives au droit des peuples à disposer d'eux-mêmes et ce bien que le premier penseur du protectorat français au Maroc leur en ait ouvert la voie.

D'ailleurs la motivation du manifeste ne retient le changement des circonstances que dans un seul considérant. Dans ces conditions, il serait moins erroné de penser que le manifeste de 1944 traduit une autre cause de dénonciation : l'inexécution d'un traité par l'autre partie. C'est là une application de l'*extepto non adimpleti Contractus*, une autre conception transposée du droit privé et qui reste encore obscure dans les études et les pratiques du droit international. Presque toujours sousentendue, elle ne peut également jouer que comme échappatoire. Mais l'inspiration plus ou moins sournoise du droit privé en conditionne l'application par l'intervention d'un juge. Or dans les relations internationales, une telle intervention ne peut se concevoir que dans des situations qui ne vont pas jusqu'à l'aliénation des peuples. L'avis que nous formulons ici peut être réconforté par le professeur Anzinotti qui va jusqu'à considérer cette clause comme un principe général du droit dans l'opinion dissidente qu'il formule sur l'arrêt de la Cour Permanente de Justice Internationale dans l'affaire des prises d'eau de la Meuse. Tenant compte des spécificités des relations internationales et sans oublier que la théorie des principes généraux du droit est un produit de l'histoire juridique occidentale, nous ne pouvons suivre l'éminent professeur jusqu'au bout en décidant que la dite clause constitue une véritable règle générale et absolue : l'existence et la liberté d'un peuple peuvent la justifier mais la spoliation d'une partie de ses richesses souffrirait éventuellement et provisoirement son occultation. Le silence de la jurisprudence internationale trouverait peut être ainsi son explication. Inversement, la pratique politique et

diplomatique, quoique non décisive, montre que l'exceptio non adimpli contractus est fréquemment invoquée. Le refus de son admission par la partie contre laquelle elle est invoquée, en ruine certes la similitude avec l'application civiliste, mais là aussi la spécificité des relations internationales, intervient pour que la situation de fait créée engendre des négociations susceptibles de rétablir l'équilibre et la régularité des situations juridiques.

N'est-ce pas là exactement le but recherché par le manifeste ? Faire reconnaître l'indépendance du Maroc et négocier, dans le respect de la souveraineté marocaine, les droits et obligations de tous les intéressés ? Le laconisme du traité de Fès et par conséquent le défaut d'une clause expresse traitant de sa dénonciation, constituent incontestablement des obstacles juridiques artificiels à la récupération de l'indépendance ; mais ils n'ont jamais éliminé l'esprit des lois. Ce dernier suffit pour souffler fondement et finalité au manifeste de 1944. En effet tout son contenu, se résume en une démonstration de l'inexécution du traité de Fès par la France, voire sa violation et sa dénaturation par l'administration du protectorat.

3. A la régularité des formes

Malheureusement le respect de l'esprit, du fond du droit ne suffit pas toujours pour gagner une cause ; les juristes tiennent aux formes et aux procédures. Sous cet angle, ils évoquent les questions de la détermination de l'organe compétent pour dénoncer le traité, la notification de la dénonciation et éventuellement sa publication. Peut-on dire que les circonstances du manifeste du 11.1.1944 respectent ce formalisme ?

La détermination de l'organe qui a le pouvoir de dénoncer un traité résultant des règles du droit national, nul ne peut penser à une autre autorité que Sa Majesté le Sultan. Commandeur des croyants et chef de l'Etat, il est investi du pouvoir d'engager le pays sur la scène internationale. Le traité de Fès est signé par le sultan. Parallélisme des formes oblige, sa dénonciation lui incombe. Nul ne peut contester que c'est là l'une des premières réactions de l'opposition au lendemain du 31.3.1912. Or, le manifeste étant préparé par le parti de l'Istiqlal, on peut penser que la forme de la dénonciation fait défaut : un parti n'a pas les compétences d'un chef d'Etat. Sans revenir sur les détails de la présentation du manifeste, nous rappelons que c'est le Sultan qui le communique en premier lieu au résident général de la France au Maroc. Fidèle à une tradition ancestrale, il provoque une réunion des différentes forces représentatives du pays d'où il dégage une unanimité favorable.

Son refus de dénoncer le mouvement nationaliste et le parti de l'Istiqlal, ses attitudes ultérieures à Tanger et à Paris, montrent que le Sultan Sidi Mohamed Ben Youssef ne se limite pas à appuyer ledit manifeste : il l'adopte entièrement et acceptera plus tard d'adopter l'attitude conséquente. L'opposition des autorités du protectorat à une dénonciation régulière, ou à une revendication de l'indépendance dans le cadre de la légalité, ne pourra se résoudre qu'en confrontation violente : le 20.8.1953 en sera l'apogée.

A la genèse, il faut rappeler à la fois l'adhésion des autres partis et les pétitions populaires. L'attitude du Roi prend alors un sens démocratique rigoureux : il communique la volonté d'un peuple. Le juridique et le politique se confondent : c'est bien l'organe compétent qui formule la dénonciation. Un peuple concerné s'exprime avec enthousiasme : un souverain mandaté adopte avec conviction et raison.

Le partenaire reçoit le message dans les mêmes conditions : Sa Majesté le Sultan le lui communique directement et sans délai ; une délégation du parti de l'Istiqlal le lui remet à son retour à ses bureaux. Le Parti de l'Istiqlal, groupement politique nationaliste, hétérogène, ne constitue pas moins une force représentative deux fois accréditée : par l'adhésion de simples citoyens et par la bienveillance du souverain. Il répond à la phrase de Michel Bourelly « l'expression la plus représentative des forces politiques du pays (16) ; il rejoint aussi l'idée de Silvera « l'interlocuteur valable constitué par les représentants des mouvements nationalistes locaux » (17).

La réaction des autorités du protectorat signifie bien que la question est entendue. Elle doit dépasser une conjoncture défavorable. Malheureusement ce fait handicape l'attitude française et l'entâche d'une véritable contradiction : violence et repression sur place, inquiétude apparente à propos de l'empire considéré à juste titre comme le facteur déterminant de la libération d'une part, et, déclaration raisonnable du général De Gaulle d'autre part. Dès la conférence réunie à Brazzaville le 30.1.1944, il proclame la vocation des populations d'Outre Mer à la gestion directe de leurs propres affaires. Sous cet angle, les atermoiements des discussions avec Allal El Fassi en exil, ne peuvent être interprétés que comme des méandres qui atténuent momentanément le sens naturel de l'évolution inexorable d'un cours d'eau. Dans la Constitution française

(16) Droit public marocain, 1er p. 73.

(17) Rev. Jurid. et pro. d'Outre mer, 1961 p. 93 et s.

du 27 octobre 1946, l'Etat français sanctionne cette vérité en posant le principe de l'autodétermination des peuples et par conséquent l'annulabilité des cadres juridiques de la colonisation et du protectorat. Dans cet ordre d'idées, on peut dire que les attitudes ultérieures de l'administration française des colonies et des protectorats reste bien une simple réaction dissidente condamnée par le cours de l'histoire et le regain du droit. Ceci impose la distinction entre la réaction, même timide, de l'Etat français signataire du traité de Fès, et destinataire du manifeste de 1944, d'une part, et l'impulsion des autorités du protectorats, auteurs des griefs relevés et véritablement victimes de la dénonciation du traité de Fès d'autre part.

Peut on alors dire que la notification, deuxième règle de forme et de procédure apparait à travers la remise au résident général de la France au Maroc ? A notre avis l'affirmative ne fait pas le moindre doute. Mieux encore, la proclamation de Brazzaville faite par De Gaulle ne peut pas être interprétée comme une attitude démagogique imposée par la contrainte de la guerre. La constitution Française de 1946 ne le permet point, d'autant plus qu'elle émane du peuple français qui vient de rejeter un premier projet de constitution présenté par De Gaulle lui-même. Par conséquent la part des choses s'impose : le droit est sublimé malgré les soubressauts de la politique.

La question se pose enfin de savoir si la dénonciation adressée à l'Etat signataire — (du traité dénoncé) — suffit. En principe cette procédure n'a pas besoin d'autre forme. Certes, dans certains cas, la dite dénonciation doit être notifiée à un agent public international, le secrétaire général d'une organisation internationale. On peut se demander alors pourquoi le manifeste n'est pas signifié à la société des Nations ? Deux raisons repoussent une telle opinion. Sur le plan du droit d'abord, le traité de Fès, traité dénoncé, est conclu en dehors des auspices de la Société des Nations, il est élaboré en 1912 alors qu'elle n'est instituée qu'en 1919 et la portée de ses statuts ne le concernent pas. Sur le plan des faits, en 1944, la société des Nations est moribonde et ne joue pratiquement plus aucun rôle sur la scène internationale d'une part, l'Organisation des Nations Unies n'est pas encore née d'autre part.

La négligence de la Société des Nations ne signifie pas une ignorance de l'idée de publicité. En effet, les auteurs du manifeste le remettent aux représentants d'Angleterre et des Etats Unis d'Amérique au Maroc d'une part, les clauses mêmes dudit manifeste prévoient l'intervention des organisations internationales projetées d'autre part. L'affaire marocaine n'échappe guère à sa condition d'internationalité.

Fort de l'appui du souverain, le parti de l'Istiqlal va agir à l'exemple d'un porte parole. Il communique le manifeste aux représentants d'Angleterre et des Etats Unies d'Amérique au Maroc en tenant compte de leurs qualités de signataire de l'acte d'Algésiras et d'Etats parties à la guerre mondiale. Sentant les risques de confusion entre une dénonciation juridique du protectorat et l'interprétation politique et militaire que les autorités du protectorat expriment à propos du manifeste et de sa présentation aux alliés, le même parti adresse une lettre explicative au Sultan dès le 18.1.1944. Il y déclare notamment que «la collaboration avec les français et la sauvegarde de leurs intérêts étaient possibles dans le cadre de l'indépendance et n'étaient pas incompatibles avec elle». Le 19 du même mois, il publie une mise au point précisant qu'il n'est pas dans son intention de réaliser son idéal par la violence qui générerait l'effort de guerre.

Vis-à-vis de la collectivité internationale, le parti ne se montre pas moins actif et conséquent. Le 8.3.1945, il adresse au président de la conférence de San Fransisco et aux chefs de gouvernements français, américain, anglais et chinois, une requête sollicitant «l'admission du Maroc au sein de l'Organisation des Nations Unies». Cette requête concrétise au plus haut point le rattachement à l'aspect international du statut du Maroc. Elle réalise la continuité entre Algésiras, la remise du manifeste aux représentants des gouvernements alliés, et, l'inefficacité d'un dialogue étroit avec l'administration du protectorat. Cette orientation ou rectification du contexte de la dénonciation du traité du protectorat sera confirmée à deux reprises. Ainsi, à l'occasion de la réunion à Paris des représentants des principaux signataires de l'acte d'Algésiras en vue de rétablir le statut international de Tanger, le parti publie une note dans laquelle il réclame la participation du Maroc. Les concessions faites jadis aux puissances étrangères, outre passées par la convention internationale du 18.12.1923, ne se justifiaient que par l'état d'insécurité artificiellement créé et entretenu par les puissances étrangères à l'intérieur du Maroc. Or une telle situation n'existe plus. La seconde confirmation émane directement de Sa Majesté le Sultan à l'occasion du discours de Tanger du 10 Avril 1947. Le souverain omet volontairement l'hommage habituel à la France et insiste par contre sur l'émergence du Maroc sur la scène internationale à travers les éloges qu'il confère à la Ligue des Etats Arabes. Fidèle au même esprit, dès son voyage en France, quelques années plus tard, le souverain demande solennellement la révision du traité de 1912 «dans un cadre qui donne satisfaction aux aspirations du peuple marocain».

Le cercle juridique se ferme rigoureusement. La réticence de l'administration du protectorat provoque la confrontation violente. Mais elle ne met pas fin à la procédure juridique parallèle. Celle-ci continue dans le cadre international. Dans cet ordre d'idées, un événement juridique de poids vient servir la cause marocaine. Le 27.8.1952 la Cour Internationale de justice rend une décision favorable aux Etats Unis d'Amérique et au détriments des affirmations françaises. Un considérant important retient notre attention à ce jugement : Les parties sont d'accord pour admettre la caractéristique du statut du Maroc, tel qu'il résulte de l'acte général d'Algésiras du 7.4.1906. Il s'agit du respect des trois principes énoncés par le préambule de l'acte, à savoir la souveraineté et l'indépendance de Sa Majesté le Sultan, l'intégrité de ses Etats et la liberté économique sans restriction. Dès décembre 1952, ce considérant apparaît dans l'un des projets de résolution soumis à l'Assemblée Générale de l'Organisation des Nations Unies (19.12.1952, résolution n° 612 VII). Curieux retour des choses, on revient à la reconnaissance que le Maroc a toujours conservé sa réalité d'Etat bénéficiant de la personnalité internationale. On officialise plutôt la nature internationale de la question marocaine. Enfin, la forme est retrouvée !

B : L'organisation du Maroc indépendant

En pure logique juridique, le manifeste du 11.1.1944 aurait pu s'arrêter au niveau de la dénonciation du traité du protectorat. L'organisation du Maroc, une fois l'indépendance récupérée, demeure une question d'ordre interne. Les auteurs du manifeste l'envisagent ; quel sens attribuer alors à leur attitude ? Nous pensons volontiers que la réponse vient de l'histoire du Maroc de la fin du XVIIIème siècle à nos jours. Cette histoire dénote une continuité juridique parfaite : la recherche d'un mode de gouvernement adapté aux nouvelles situations internationales et conforme au besoin de développement socio-économique global. L'étude importante du professeur A. Laroui sur les origines du nationalisme au Maroc le démontre dans une large mesure. Dans ces conditions, force est de reconnaître que l'organisation intérieure du pays constitue la question fondamentale qui anime à la fois la monarchie et le peuple depuis le XIXème siècle. La souveraineté internationale ne deviendra un problème véritable qu'en 1912. Elle ne sera pas moins une difficulté préliminaire à dissiper avant de se consacrer à l'essentiel. Sous cet angle le manifeste ne traduit pas un acte isolé. Il constitue plutôt le point culminant d'une évolution, la synthèse d'une pluralité de situations dont les points de

repère restent le projet de constitution de 1908, le traité de Fès de 1912 et les plans de réformes nationalistes entre 1912 et 1944.

La réflexion sur la modernisation du pays mûrit durant tout le XIX^{ème} siècle. Elle atteint son apogée à l'aube du XX^{ème}. En effet dès cette époque une pensée constitutionnaliste apparaît de manière claire, influencée incontestablement par les intellectuels orientaux, particulièrement ceux qui contestent l'archaïsme du gouvernement ottoman. Le groupe Ahmed Ibn Al Mawaz, El Mahdi Ibn Tahar el Fassi, Ahmed Al Zabdi et Saidi El Fassi, développent les nouvelles idées sur la monarchie constitutionnelle, les institutions démocratiques et les libertés publiques, dans leur journal *Lissane Al Maghrib* (Voix du Maroc). Dès 1908, ils publient un véritable projet de constitution. Certes, il ne s'agit pas de projet au sens technique et formel du droit public. Le texte n'est ni élaboré par un organe constituant ni soumis au vote populaire. Il s'agit uniquement d'une proposition intellectuelle dont l'intérêt premier reste la démonstration de l'état de la pensée politique à l'époque.

Le projet de constitution de 1908 ainsi compris s'articule autour de cinq principes fondamentaux :

- l'unité du Maroc dans le cadre d'un Etat bien centralisé ;
- le caractère religieux de l'Etat dont l'Islam est la religion ; par conséquent le souverain est aussi imam des musulmans responsable de la défense de la religion ;
- L'octroi de la citoyenneté marocaine à tous les habitants du pays sans discrimination aucune ;
- La reconnaissance des libertés publiques aux citoyens marocains en contrepartie de leur obéissance au Sultan et de leur contribution aux charges fiscales.
- La pluralité des organes de l'Etat : le souverain, le conseil des ministres, le conseil de la Nation élu en totalité et le conseil des notables partiellement élu.

La déclaration de l'Unité du Maroc dans le cadre d'un Etat centralisé, fait déjà l'écho des tractations consécutives à l'acte d'Algesiras. Le stade d'inquiétude sur l'intégrité territoriale ne fait pas de doute ; mais la souveraineté internationale ne semble pas encore gravement compromise. Inversement la nature de l'Etat religieux, les relations entre les pouvoirs publics et les citoyens, la conception tripartite du pouvoir – Souverain, personnage sacré, le gouvernement et les représentants des citoyens –

retiennent l'attention par leur précision ou tout au moins leur netteté. Un détail révélateur : l'octroi de la citoyenneté marocaine à tous les habitants : l'idée traditionnelle du dhimmi — juifs et chetiens vivant en pays d'Islam — se dilue pour laisser place à des concepts occidentaux : le nationalisme et son corollaire la nationalité.

Bref, ce texte contient trois thèmes fondamentaux : l'Unité du Maroc, la reconnaissance des libertés publiques et la structuration du pouvoir. Le traité du protectorat, intervenu quelque quatre années plus tard dégage apparemment les mêmes préoccupations sous réserve de deux questions essentielles : la dimension législative et internationale de la souveraineté d'une part et l'intégrité territoriale d'autre part. Curieuse manière de penser que de faire croire que l'introduction des réformes nécessaires au développement économique et social coûte le prix exorbitant de s'effacer de la scène internationale et de souffrir l'immixtion dans la gestion intérieure du pays. Evidemment, une fois ce petit détail accepté, on peut conclure que le traité de Fès est aussi progressiste que le projet de constitution de 1908. En effet, on y retrouve la reconnaissance de la nécessité d'introduire des réformes de la justice, de l'administration, de l'enseignement, de l'économie, des finances, de l'armée et du makhzen. On y relève également le respect de la religion et des institutions musulmanes ainsi que le caractère sacré du souverain. Bref la modernisation du makhzen et de l'administration de l'économie, des finances et de l'armée, concrétise la nouvelle conception de l'exécutif. Le législatif sera partagé entre le résident général, émanation de la France et ses institutions représentatives et du souverain, autorité suprême de l'Etat Marocain. L'autorité judiciaire reçoit un léger clin d'œil. La référence à l'enseignement suffit pour reporter **sine die** le problème des libertés publiques.

Nous ne reprochons rien à ce texte ; il respecte le contexte qui l'engendre et ses termes ne peuvent être mieux choisis. Ces raisons suffisent pour nous justifier si nous disons qu'il réunit l'hypocrisie du parallèle avec le projet de 1908 et l'atermoiement des plans de réformes antérieurs à 1944.

A cet égard signalons que le mouvement des revendications tendant à résoudre les problèmes sectoriels du Maroc commence au lendemain de 1912, avec Lyautey lui-même. L'enseignement, la langue arabe, la religion musulmane, la justice, l'économie, la liberté de la presse... préoccupent l'élite et apparaissent dans le cadre des pétitions et doléances particulièrement en 1925 et 1930. Le programme d'ensemble ne sera présenté qu'en 1934 suivi d'un plan des réformes urgentes en 1936.

La même tendance caractérise la zone soumise à l'influence espagnole.

Un trait fondamental se retrouve dans ces différents documents : aucune contestation ne met le traité du protectorat en cause ; aucune allusion à son annulation ne transparait ; le régime politique interne demeure toujours sommairement ou partiellement visé. Nous observons ici une situation que les nationalistes expliquent par le contexte défavorable : les guerres du rif, de l'Atlas et du Sahara, la réperssion aveugle dans les villes et l'insuffisance de mobilisation des masses. Les mêmes nationalistes pensent que l'indépendance et l'annulation du protectorat constituent leur but permanent.

En d'autres termes, les circonstances ne se prêtent pas encore à une déclaration d'indépendance. Les opinions proférées par Lyautey n'ont de raison, selon eux, que de créer un climat propice à se consacrer à la pacification totale des campagnes. Elles ne peuvent par conséquent faciliter une mise en cause du traité de Fès. Certes, il y a une part de vérité dans l'ensemble de cette argumentation. La conjoncture internationale du colonialisme, et la confusion de l'entendement des masses marocaines face à la guerre de pacification et aux déclarations de certains théoriciens du protectorat, expliquent la timidité des réformes revendiquées et par conséquent leur recul par rapport au projet de constitution de 1908 et au manifeste de 1944.

La partie consacrée par ce dernier aux problèmes intérieurs, reste aussi en deça des dispositions de 1908, à l'inverse de ce qu'y vise l'indépendance et l'intégrité territoriale. La raison de ce renversement se passe de tout commentaire. Mais abstraction de cette remarque on peut dire que le manifeste du 11.1.1944 demeure une synthèse parfaite d'une phase historique vécue par le Maroc aux plans national et international. A cet égard on ne peut s'empêcher de relever qu'il résulte d'une gestation qui a commencé longtemps auparavant : à la fin du XVIIIème siècle. Les problèmes de souveraineté et d'intégrité territoriale surgissent à travers les traités de capitulation et les tentatives de résistance à l'expansionisme espagnol, français, allemand et anglais. Inversement, est-on autorisé à penser que ledit manifeste devient pour nous, marocains de l'indépendance, un simple souvenir historique ? Nous ne le croyons pas. Le problème de l'intégrité territoriale reste cruellement posé ; la question du perfectionnement des institutions démocratiques dans le cadre d'un développement socio-économique global demeure à réaliser. Dans ces conditions, les nobles préoccupations de nos grand pères, la pérennité de la souveraineté nationale et l'épanouissement au sein d'une monarchie constitutionnelle, symbolisent le manifeste, et en assurent encore l'actualité.

Reflexions sur la purge des hypotheques en droit foncier marocain

Meerpoel André (*)

Le droit des sûretés immobilières peut paraître comme une matière rebutante par son aridité et sa haute technicité, un droit fait pour les professionnels du notariat ou de la finance. Qui pourrait nier, cependant, son importance pratique, le crédit hypothécaire notamment jouant un rôle irremplaçable dans le développement économique du pays. On ne saurait donc être surpris de la place considérable occupée par la réglementation de ces sûretés dans le dahir du 2 juin 1915 «fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés», puisque le titre consacré aux privilèges et hypothèques contient rien moins que 43 articles.

Est-il encore besoin d'insister à cet égard sur la supériorité de la créance hypothécaire telle qu'elle découle des droits de suite et de préférence, apanages incontestés de tout droit réel. Or, si la seconde de ces prérogatives est aisée à mettre en oeuvre, puisqu'il suffit de tenir compte du rang des créanciers inscrits sur le titre foncier, la première n'est pas sans poser de sérieux problèmes de fond, que la lecture de l'art. 185 du dahir du 2 juin 1915 laisse déjà présager : «Les créanciers ayant une hypothèque inscrite sur un immeuble, le suivent en quelques mains qu'il passe ... tout tiers détenteur demeure par l'effet seul des inscriptions, obligé à toutes les dettes hypothécaires ... «En vertu de ce droit, l'hypothèque va conserver toute son efficacité malgré la vente de l'immeuble puisque l'action hypothécaire pourra être exercée contre le «tiers détenteur». Quant à ce dernier, la terminologie du code foncier, reprenant celle, défectueuse, du code civil français, est trompeuse. Le tiers en question ne doit pas être considéré comme un simple détenteur, ni même comme un possesseur au sens du droit foncier.

«En réalité, l'hypothèque ne saurait être exercée qu'à l'encontre de la personne qui a acquis un droit réel sur l'immeuble. Ce sera le plus souvent un

(*) Meerpoel André Professeur à la Faculté de Droit de Rabat, détaché de la Faculté de Droit de Metz.

droit de propriété, mais ce pourraient être tous droits eux-mêmes susceptibles d'hypothèque, et dont la liste, faut-il le rappeler, figure à l'art. 158 du dahir foncier de 1915.

Le « tiers détenteur » de l'art. 185 est donc en réalité le tiers acquéreur d'un droit réel (1) sur l'immeuble hypothéqué. Et l'on comprend dans ces conditions que ce sera « toujours quelqu'un d'étranger au rapport fondamental, au rapport ayant donné naissance à la créance garantie » (2).

Ce ne sera donc jamais le débiteur principal, mais son ayant cause à titre particulier, ou l'un de ceux qui se sont succédés dans la chaîne des acquéreurs successifs.

Or, la mise en oeuvre du droit de suite fait peser une grave menace sur tout acquéreur d'un immeuble hypothéqué. En vertu de ce droit, le prêteur de deniers dont la créance vient à échéance, peut, à tout instant, faire saisir l'immeuble entre les mains du tiers détenteur. Si ce dernier désire conserver son bien et échapper à l'expropriation découlant de la saisie, il lui faudra rembourser la dette du débiteur principal défaillant. Si plusieurs hypothèques ont été inscrites sur le même immeuble, et que leur montant dépasse le prix payé, le tiers détenteur devra donc, pour échapper à la saisie, déboursier des sommes supérieures au prix d'acquisition. Dans ce cas, il ne lui restera pratiquement que le parti de se laisser exproprier, quitte à se retourner contre le débiteur principal. Mais ce dernier recours sera illusoire par le fait même que les créanciers usent de la garantie hypothécaire. Dès lors, il est aisé de comprendre l'intérêt que présenterait une procédure autorisant l'acquéreur à se débarrasser de tous les créanciers privilégiés en leur offrant dès le départ le prix de l'immeuble, qu'il se garderait donc de verser entre les mains du vendeur. Aussi, le lecteur sera-t-il intéressé d'apprendre qu'une institution a été imaginée, qui répond exactement à cette préoccupation : il s'agit de la purge des hypothèques. Malheureusement, le Droit Foncier Marocain interdit le recours à un tel procédé du moins lorsqu'il est purement volontaire de la part de l'acquéreur. L'art. 213 du dahir foncier du 2 Juin 1915 est très clair sur ce point puisqu'il proclame : « Les tiers détenteurs n'ont pas le droit de purge ». On peut se demander pourquoi le législateur marocain a cru bon de prévoir une telle prohibition. Dans les pays qui, comme la France, admettent **la purge volontaire**, ses effets ne sont-ils pas salutaires puisqu'elle permet « au tiers détenteur d'obtenir moyennant l'offre du prix aux créanciers hypothécaires ... la disparition totale et définitive de toutes les hypothèques grevant l'immeuble » (3).

(1) Par commodité de langage, nous continuerons cependant à utiliser indifféremment les expressions « tiers acquéreur » et « tiers détenteur ».

(2) Dagot : Les sûretés, P.U.F. 1981, p.459.

(3) Dagot, Les sûretés, p.473.

A priori, un tel résultat ne paraît-il pas souhaitable pour toutes les parties en présence ?

Certes, la purge se conçoit mieux dans un système juridique, où, à l'inverse du droit marocain, les sûretés immobilières revêtent un caractère occulte, ou, lors même qu'elles sont publiées, font l'objet d'une immatriculation incomplète.

Ce fut notamment le cas du droit français. Pendant fort longtemps, il admit l'existence de nombreuses sûretés occultes (non publiées) et générales (frappant tout les immeubles du débiteur). Dans un tel contexte, les immeubles se vendaient mal ou à très bas prix. Avec l'essor du capitalisme à partir des 16^{ème} et 17^{ème} siècles, une telle situation ne pouvait se prolonger. Aussi bien, dès la fin de l'Ancien régime, la purge volontaire était consacrée par le droit français. Ainsi «était donnée toute sécurité à l'acheteur en lui permettant de débarrasser l'immeuble de ses hypothèques...» (4).

Le code civil de 1804 devait évidemment consacrer cette procédure utile aux propriétaires fonciers. Le code allait même plus loin puisque, à côté de la purge volontaire, il définissait encore un certain nombre de cas de purge automatique, dites purges légales.

Or, ces dernières, qui toutes se situent dans le cadre d'une procédure d'expropriation forcée, ont été reprises par le code foncier marocain. Outre ces cas, le droit marocain prévoit encore trois éventualités où l'acquéreur d'un immeuble pourra le débarrasser de ses hypothèques la défense au fond, le paiement et le délaissement, ce dernier n'étant d'ailleurs qu'une modalité de l'expropriation. Pour saisir la portée de l'interdiction de la purge volontaire, il convient donc de la comparer avec chacun des partis offerts à l'acquéreur (I) et de s'interroger ensuite sur l'opportunité d'introduire une telle procédure au Maroc (II).

I — LES PALLIATIFS A LA PURGE DES HYPOTHEQUES

Si les deux premières options offertes à un acheteur désirant se débarrasser des sûretés grevant l'immeuble (défense au fond et paiement), n'aboutissent pas en principe à la perte du bien acquis (A) les deux suivantes (délaissement et expropriation) produisent l'effet inverse (B).

A/ Les procédures évitant l'expropriation forcée

La première question qui se pose est celle de savoir si le recours à certains moyens de défense (1^o) ou au paiement pur et simple des créanciers (2^o) se révèle aussi efficace que le procédé de la purge.

(4) Mazeaud et Chabas : Leçons de droit civil, T.3. 1^{er} vol. Les Sûretés, N°504.

1°. Les défenses au fond

Le tiers détenteur d'un immeuble hypothéqué peut, dans certains cas, riposter par toute une série de défenses au fond, mettant obstacle aux poursuites des créanciers hypothécaires. Ces moyens, qui, comme nous allons le constater, sont moins radicaux dans leurs effets que ceux offerts par la purge, se présentent sous deux visages, le tiers détenteur pouvant invoquer soit les exceptions du débiteur principal, soit celles qui lui sont propres.

Il peut résister en présentant les exceptions mêmes du débiteur principal, car le créancier «ne saurait avoir plus de droits contre le tiers détenteur que contre le débiteur...» (5). Il pourra donc arguer de la nullité de la créance garantie, d'une irrégularité dans la formation du contrat hypothécaire. Dans de tels cas, si l'acquéreur convainc le tribunal saisi, le recours à la purge sera inutile.

Mais il pourra encore se fonder sur des exceptions qui lui sont propres. Si, par exemple, le créancier hypothécaire se trouve être en même temps le vendeur de l'immeuble, (à la suite d'une succession notamment) il ne pourra exercer le droit de suite contre l'acquéreur : «Qui doit garantie ne peut évincer». Mais, sauf cas exceptionnel, l'acquéreur ne pourra pas opposer la même exception aux autres créanciers inscrits, ceux-ci conservant a priori leur droit de suite. Il pourra également s'appuyer sur les règles très strictes régissant les livres fonciers, et notamment celles relatives à l'ordre des inscriptions. Admettons que l'acquisition par le tiers détenteur ait été publiée avant la constitution d'hypothèque par un créancier poursuivant la saisie de l'immeuble. Dans cette éventualité l'acheteur opposera la tardiveté de l'inscription hypothécaire, car tel est le principe : tous les droits réels ayant fait l'objet d'une mention postérieure à celle de l'acte translatif de propriété sont inopposables à l'acquéreur.

Finalement, si la riposte de l'acheteur se révèle victorieuse, le résultat atteint présentera certes une similitude avec la purge : l'éviction sera évitée. Mais, contrairement à ce qui se passerait avec la purge, le droit de suite ne sera anéanti qu'à l'égard du ou des créanciers contre lesquels l'exception aura été soulevée. L'immeuble ne sera donc pas débarrassé des autres sûretés réelles pouvant le grever. Si l'acquéreur désire échapper à tout risque d'éviction, il ne lui restera qu'une seule possibilité : désintéresser tout les créanciers privilégiés inscrits antérieurement, en les payant.

2°. Le paiement

C'est surtout dans l'éventualité où le prix à verser est supérieur au passif hypothécaire de l'immeuble que le paiement des créanciers se révélera intéressant. Bien sûr, l'acheteur devra prendre la précaution de ne pas remettre à son vendeur la partie du prix correspondant au montant des hypothèques à rembourser.

(5) Weill. Les sûretés N°499.

En vertu du paiement, et tout en évitant la lourdeur de la procédure de purge, le tiers acquéreur va pouvoir conserver l'immeuble ... à condition de n'avoir oublié personne ! éventualité d'ailleurs fort improbable dans notre système de publicité. Le paiement présentera encore par rapport à la purge un avantage supplémentaire : les frais inhérents à cette procédure, toujours coûteuse, pourront ainsi être évités. Sur un point cependant, l'option offerte à l'acheteur présentera une infériorité : le remboursement de tous les créanciers inscrits n'est possible qu'à la condition que l'un d'entre eux, dont la créance est échue, veuille bien commencer à mettre en oeuvre la procédure de saisie immobilière. Tant qu'aucune poursuite n'est intentée, le tiers détenteur ne peut forcer les autres créanciers à recevoir un paiement anticipé.

Il peut d'ailleurs arriver que le passif hypothécaire soit supérieur à la valeur de l'immeuble. Dans un tel cas, le paiement des créanciers s'avèrera plus coûteux que celui réalisé avec la purge, puisque dans le cadre de celle-ci, il suffit à l'acheteur d'offrir le prix de vente et rien de plus. Cependant, il aura dans une certaine mesure la possibilité de pallier cet inconvénient en ne payant que les créanciers les plus anciens en rang. Dans ce cas, en vertu du mécanisme de la subrogation légale, il bénéficiera automatiquement de leur rang privilégié. On voit l'intérêt d'une telle solution. Supposons un immeuble vendu pour 100 000 DH, le montant de deux premières hypothèques inscrites étant sensiblement équivalent à cette somme, les sûretés portées ultérieurement sur le titre foncier, s'élevant à 50 000 DH. Les titulaires de celles-ci n'ont aucun intérêt à poursuivre la saisie du bien puisque le prix de vente sera accaparé par les deux premiers inscrits. Si donc l'acquéreur a payé les deux premières hypothèques, il profitera de leur rang. Il paralysera ainsi l'action des créanciers suivants, et conservera l'immeuble sans avoir déboursé plus que le prix de vente initial, alors que le total des hypothèques dépassait de 50% la valeur de cet immeuble. Apparemment, cette solution présente une analogie frappante avec la purge. Elle n'en décèle pas moins des risques sérieux pour l'acquéreur, que cette dernière permettrait d'écartier. En effet, en période de hausse continue du prix des immeubles, comme c'est souvent le cas au Maroc actuellement, il arrivera qu'au fil des ans, la valeur véritable de ces biens finisse par dépasser de beaucoup celle initialement fixée. Ainsi, pour reprendre notre exemple, il se peut que cinq ou six ans après la vente, l'immeuble, situé dans le centre d'une ville vaille 130 000 DH. Dans ce cas, les créanciers hypothécaires qui, au départ, n'avaient aucune chance d'être payés sur l'immeuble en raison de leur rang trop éloigné, auront intérêt à mettre en oeuvre leur droit de suite, et demander la saisie avec l'espoir de récupérer 30 000 DH sur le prix d'adjudication. Le tiers détenteur aura alors pour seule ressource, ou de se laisser exproprier, ou d'offrir la somme de 30 000 DH aux poursuivants pour échapper à la saisie. Par conséquent, pour conserver son bien, il aura déboursé 30% de plus que s'il avait pu utiliser le mécanisme de la purge volontaire. Certes, il bénéficiera de la faculté de se retourner en garantie contre le débiteur principal, mais celui-ci sera probablement insolvable, sans cela ses créanciers n'auraient pas eu besoin de recourir aux hypothèques qui, en fin compte, ne sont que l'accessoire des créances.

On comprend que cette incertitude quant aux résultats escomptés pousse certains acquéreurs à recourir à la solution ultime : **l'expropriation sur saisie**, diligentée par les créanciers hypothécaires.

B/ Les procédures aboutissant à l'expropriation forcée

Le droit foncier marocain offre alors au tiers acquéreur poursuivi l'alternative suivante : l'expropriation pure et simple ou le délaissement. Ce dernier ne nécessite aucune explication particulière, n'étant qu'une modalité de l'expropriation. Le délaissant continue en effet à demeurer propriétaire de l'immeuble durant toute la procédure de saisie, la seule différence étant que son nom n'est pas mentionné dans les actes. En effet, les poursuites seront dirigées contre un curateur de l'immeuble. Le crédit du délaissant ne sera donc pas atteint du fait de la mention de son nom sur les affiches et publications.

Ceci étant précisé, l'expropriation est une opération se traduisant par la saisie de l'immeuble, suivie d'une vente publique aux enchères dénommée adjudication. Elle est prévue à l'art. 204 du dahir du 2 juin 1915 dans les termes suivants : «Le créancier nanti d'un certificat d'inscription délivré par le conservateur de la propriété foncière ... peut, à défaut de paiement à l'échéance, poursuivre la vente par expropriation forcée de l'immeuble ou des immeubles sur lesquels il est inscrit».

Il est essentiel pour notre étude d'envisager ici l'une des conséquences de cette adjudication : elle entraîne de plein droit purge de toutes les sûretés réelles grevant l'immeuble adjudgé. Cette conséquence est formulée à l'art. 211 du dahir du 2 juin 1915 : «L'inscription du procès verbal d'adjudication ... **purge tous les privilèges et hypothèques et les créanciers n'ont plus d'action que sur le prix**». Nous voici donc confrontés avec l'un des cas les plus importants de purge légale, la purge volontaire rappelons-le, étant prohibée à l'art. 213 du dahir du 2 juin 1915.

Cette «expropriation forcée» n'est rien d'autre que la saisie, manifestation la plus nette de l'exercice du droit de suite à l'encontre du tiers détenteur. Il était logique pour le législateur de rattacher dans le sillage de la saisie immobilière la purge de toutes les hypothèques consenties du fait des propriétaires précédents, et ceci pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, à l'instar de la purge proprement dite, de telles saisies entraînent **l'exigibilité de toutes les dettes** nonobstant leurs termes non encore échus (6).

Ceci résulte de l'art. 203 qui renvoie aux règles du code de procédure civile concernant la distribution des deniers. Les deniers provenant de l'adjudication vont, en vertu de ces dispositions, être distribués entre tous les créanciers, quel que soit le terme prévu pour leur paiement. Ces principes de procédure sont d'ailleurs confirmés par l'art. 211 précité, celui-ci prévoyant que les créanciers n'ont plus d'action que sur le prix. Leur droit de préférence ne subit donc aucune atteinte : ils seront payés selon leur rang d'inscription au titre foncier. Seul leur droit de suite va se trouver définitivement éteint. Les conséquences de l'adjudication sur saisie coïncident donc rigoureusement avec

(6) Voir à ce propos les Obs de Mr Bros Note sur la purge de l'action résolutoire du vendeur, du coéchangiste et du copartageant en suite de vente sur saisie d'immeubles immatriculés. Rec Penant, 1935 III p.22s.

le mécanisme interne de la purge : celle-ci présuppose l'exigibilité immédiate de la totalité des dettes, tout en entraînant l'extinction du droit de suite et le maintien du droit de préférence (7). En ceci ne réside d'ailleurs pas la seule raison de l'effet purgatif attaché à la vente sur saisie.

Des facteurs historiques corroborent ce fondement procédural. L'art. 211 du dahir foncier du 2 juin 1915 est en effet directement inspiré de l'art. 717 al. 3 de l'ancien code de procédure civile français de 1807. Ce texte lui-même plongeait ses racines dans l'ancien droit le quel, dans notre domaine, était dominé par l'adage : «Decret forcé nettoye toutes hypothèques». En l'occurrence, ces décrets forcés correspondaient à ce que la procédure civile actuelle dénomme justement «l'adjudication sur saisie».

De telles ventes avaient pour effet d'éteindre toutes les sûretés des créanciers qui ne s'étaient pas faits connaître dans certains délais. On estimait que leur silence équivalait à une renonciation à l'hypothèque. Cette règle contribua puissamment à assurer dès lors la sécurité des transactions immobilières, à une époque où, répétons-le, existaient de nombreuses hypothèques occultes : «l'acquéreur étant à l'abri du droit de suite, pouvait sans risque, payer son prix au vendeur» (8).

Outre le double fondement évoqué ci-dessus, de solides arguments d'ordre rationnel viennent militer en faveur de la purge attachée à la saisie.

L'adjudication sur saisie offre en effet les meilleures garanties aux créanciers hypothécaires. Tout d'abord, ils sont directement liés à la procédure grâce aux formalités de publicité minutieuses.

En outre, le régime des livres fonciers assure une grande sécurité à l'opération. C'est qu'en vertu de l'art. 87 du dahir du 12 août 1913, le commandement à fins de saisie doit être inscrit sur le titre foncier, et à partir de ce moment, «aucune inscription ne peut être prise sur l'immeuble pendant le cours de la procédure d'expropriation». A compter du jour de l'inscription, l'immeuble est donc frappé d'une indisponibilité quasi absolue (sauf possibilité de surenchère).

Enfin, dernier avantage de la vente forcée : elle exclut en principe tout arbitraire dans le choix de la date d'adjudication (9). Elle permet notamment d'éviter une collusion entre le vendeur et le tiers acquéreur, collusion rendue possible dans la purge volontaire. En effet, un débiteur malhonnête peut être tenté de consentir de nombreuses hypothèques sur le même immeuble. Il trouve ensuite un complice qui va lui acheter l'immeuble à bas prix. Ce dernier va alors purger le bien concerné de toutes les charges foncières le grevant, et ceci, à un prix très modique. Certes, les créanciers auront la possibilité de faire

(7) Cf. un arrêt très net en ce sens rendu sur le fondement de l'art. 211 : Req. 13 nov. 1934, Rec. Penant, 1935 II p.114.

(8) Weill. Les sûretés, n°528 p.467.

(9) V. note Bros «La purge des privilèges et hypothèques sous l'empire du dahir du 2 juin 1915 fixant la législation applicable aux immeubles immatriculés», recueil Penant 1934, p.107.

surenchère. Mais une telle faculté se révélera illusoire si le vendeur et l'acquéreur ont pris la précaution de choisir une époque où le prix du bien se révèle très bas. La purge résultant de plein droit de la saisie immobilière, permet en principe d'éviter une telle fraude quant au choix du jour de la vente.

En contrepartie, la vente sur saisie présente l'inconvénient d'aboutir à l'expropriation du tiers détenteur, ce que la purge volontaire permet en principe d'éviter, à moins que le tiers détenteur, se portant lui-même enchérisseur, soit déclaré adjudicataire de l'immeuble. Dans cette éventualité, son droit de propriété sera conforté par l'adjudication, puisque du fait de la purge légale, le droit de suite des créanciers privilégiés sera éteint. Le résultat sera donc le même que celui qui aurait été atteint par la purge volontaire, la seule différence déjà signalée, étant qu'avec l'expropriation forcée, le tiers acquéreur n'a pas le choix de la date de mise en oeuvre de la procédure. Nous venons justement de constater qu'il y avait là un avantage pour les créanciers, seuls maîtres de l'opportunité temporelle des poursuites. Mais dans ces conditions, c'est l'acquéreur qui sera alors livré au bon vouloir des créanciers. Cet inconvénient se fera surtout sentir dans l'éventualité où des dettes à long terme ont été contractées par le ou les propriétaires précédents, et ceci moyennant des intérêts rémunérateurs pour les prêteurs. Ces derniers, sachant qu'ils seront remboursés grâce aux sûretés consenties sur l'immeuble, préféreront le plus souvent attendre la date d'échéance des prêts pour éventuellement mettre en oeuvre la saisie en cas de défaillance du débiteur principal. Dans un tel cas, l'acquéreur aura déjà payé le prix au vendeur et n'aura aucun intérêt à se porter adjudicataire au moment de la saisie ultérieure. Une telle décision l'obligerait à payer une seconde fois l'immeuble acquis plusieurs années auparavant.

Certes, il pourra alors exercer contre le débiteur principal, l'action en remboursement prévue par l'art. 196 du dahir du 2 juin 1915 qui précise : «Le tiers détenteur qui a payé la dette hypothécaire ou subi l'expropriation a un recours tel que de droit contre le débiteur principal». Mais contre ce dernier, le recours sera illusoire puisque, par hypothèse, une procédure de saisie a été entamée, qui implique l'insolvabilité du débiteur. De plus, sa demande de remboursement ne pourra pas dépasser le montant de la dette à laquelle était tenu le débiteur principal.

Une fois de plus la purge volontaire se révélerait avantageuse pour l'acheteur. C'est en effet, immédiatement après l'acquisition qu'il fera des offres de purge auxquelles les créanciers auront un bref délai de réponse. Si bien que durant cette courte période d'attente, le tiers acquéreur se gardera de verser le prix à son vendeur. Il n'y a donc qu'une seule éventualité où le tiers détenteur, s'étant porté lui-même adjudicataire de l'immeuble saisi, se trouvera dans la même situation que s'il avait purgé : quand il n'aura pas encore payé le prix au moment de l'ouverture de la procédure d'expropriation forcée. Mais, de toute façon, que l'acquéreur ait déjà payé son vendeur ou

non, l'expropriation forcée entraîne toujours purge automatique des hypothèques inscrites sur l'immeuble.

L'adjudication sur saisie comporte encore une seconde conséquence qui, elle aussi, se retrouve dans la purge volontaire. En vertu de l'art. 479 du Code de procédure civile du 28 Septembre 1974, «Toute personne peut, dans un délai de 10 jours à partir de l'adjudication, faire une surenchère, pourvu qu'elle soit supérieure d'1/6ème au moins au prix de vente en principal et frais...». Ce texte autorise donc tout surenchérisseur à évincer l'adjudicataire initial qui, comme nous venons de le souligner, peut être le tiers détenteur qui s'était lui-même porté enchérisseur.

Ici encore, l'analogie est frappante avec la purge volontaire. Dans le système français, le tiers acquéreur qui fait ses offres de purge risque lui aussi d'être évincé. En effet, les créanciers hypothécaires ont le droit de se porter surenchérisseurs (d'1/10ème), ce qui peut avoir pour conséquence l'éviction de l'acquéreur. Dans les deux systèmes, il y aura résolution de l'adjudication opérée primitivement au profit du tiers détenteur qui tenait à conserver l'immeuble. Cette solution est inhérente à l'institution même de la surenchère : «mécanisme de résolution de l'adjudication initiale, institué dans l'intérêt des créanciers...» (10).

Là s'arrête cependant l'analogie. En effet, le Code foncier n'a pas voulu étendre la purge aux ventes publiques amiables, cantonnant son domaine dans des limites très strictes. Le moment est donc venu de s'interroger sur l'opportunité d'une extension générale de la purge, en droit foncier marocain (II).

II — L'OPPORTUNITE DE LA PURGE

Alors qu'en droit français la possibilité de recourir à la surenchère existe de plein droit après **toute adjudication forcée ou volontaire**, en droit marocain l'art. 212 du dahir de 1915 précise qu'«aucune surenchère n'est admise après la vente **d'un immeuble immatriculé faite à l'amiable**». Il ne fait aucun doute qu'une telle disposition est en rapport direct avec l'interdiction de la purge volontaire, qui figure à l'art. 213. Ce n'est pas l'effet d'un pur hasard si les rédacteurs du code foncier de 1915 ont placé côte à côte ces deux textes. Ceux-ci se complètent, à condition qu'on veuille bien les replacer dans le contexte procédural de l'époque où ils ont été rédigés. Les auteurs du dahir foncier s'étaient en effet largement inspirés de la réglementation française des ventes publiques aux enchères (11).

En droit marocain, tout comme en droit français, les ventes publiques d'immeubles aux enchères, faites volontairement, n'entraînent pas purge par elles-mêmes des hypothèques grevant l'immeuble aliéné. Il s'agira notamment

(10) Catala et Terré, Procédure civile et voie d'exécution. Coll. Thémis, P.U.F. 1976 p.515.

(11) V. not. les Obs. de Bros, La purge des hypothèques et privilèges... Rec. Penant, 1934, p.100s.

de la vente de biens indivis ou de ceux d'un incapable. Mais les deux systèmes s'opposent au niveau de la possibilité et des effets de la surenchère. En droit français, comme nous le constatons à l'instant, tout tiers peut se porter surenchérisseur à la suite d'une vente publique faite en dehors de toute procédure de saisie. Mais en outre, dans ce système, toute surenchère purge les sûretés réelles grevant l'immeuble. Le fondement de cette règle est aisé à comprendre. Il pourrait constituer un argument de poids aux partisans de l'extension de la purge au Maroc. En effet, on estime qu'après une surenchère, l'immeuble atteint son prix maximum dans les meilleures conditions de vente. Par conséquent, une nouvelle surenchère s'avèrerait inutile, tout en entraînant des frais supplémentaires et une perte de temps, d'où l'adage : «surenchère sur surenchère ne vaut». C'est pourquoi on a estimé que toute surenchère devait avoir un effet purgatif sur les hypothèques rattachées à l'immeuble ainsi vendu.

En effet la purge a pour but de mettre les créanciers hypothécaires en demeure, ou d'accepter l'offre de prix émanant de l'acquéreur, ou au contraire de la refuser en se portant surenchérisseurs. C'est justement ce qu'ont voulu éviter les auteurs du dahir de 1915. Dès lors qu'ils étaient catégoriquement hostiles à l'admission de la purge en dehors de son domaine restreint, ils écartaient du droit marocain toutes les règles qui auraient pu faire naître un doute dans l'esprit des interprètes quant au caractère absolu ou non de la prohibition. C'est ce **qu'ils firent notamment en interdisant la possibilité de surenchère après la vente publique amiable d'un immeuble immatriculé, la surenchère impliquant la purge** (12).

En réalité pareille précaution était parfaitement inutile puisqu'en droit marocain il n'existe pas de disposition qui **prévoit la purge après surenchère, en dehors des cas exceptionnels définis par la loi** (13). Cette position se comprend si l'on se rappelle l'hostilité manifestée par les rédacteur du Dahir du 2 Juin 1915 à l'égard de la purge volontaire dans laquelle ils ne voyaient que des inconvénients pour les créanciers bailleurs de fonds. L'interdiction de cette procédure ne peut en effet qu'être favorable aux créanciers hypothécaires.

Ne subissant pas un remboursement forcé et anticipé de leur créance, ils vont pouvoir continuer de bénéficier des intérêts avantageux du capital jusqu'au terme de prêt. De plus, le sacro saint principe de l'autonomie de la volonté et son corollaire, la force obligatoire des contrats sera sauvegardé. En principe, un contrat ne saurait être modifié par la seule volonté d'une des parties. Or, la déchéance du terme, résultant de la purge, sera le fait du tiers acquéreur. Ceci écarterait toute possibilité pour le créancier, de choisir lui-même la date de l'adjudication. Comme nous l'avons déjà signalé, il risquerait aussi d'être la victime inconsciente des manoeuvres dolosives d'un acquéreur de mauvaise foi.

Mais en présence des inconvénients indéniables de la procédure purgative,

(12) V. not. Bros : la purge des privilèges... Recueil Penant précité p.100 s.

(13) V. Decroux : Droit foncier marocain, N°691.

les promoteurs du dahir foncier de 1915 devaient-ils aller jusqu'à sacrifier des catégories entières de propriétaires, tels notamment les mineurs, les indivisaires et la femme mariée (selon son statut personnel).

S'agissant par exemple de la vente aux enchères des biens d'un mineur, non seulement la possibilité de purge est écartée, mais, chose plus grave encore, personne n'aura le droit de surenchérir si le prix d'adjudication se révèle trop bas.

Le mineur, l'héritier, l'indivisaire, sont donc désavantagés par rapport aux autres catégories de vendeurs sans que ce traitement défavorable puisse se justifier rationnellement. Ils auront des difficultés pour trouver des acquéreurs qui leur versent le juste prix, l'absence de purge entraînant le plus souvent une véritable inaliénabilité de fait de l'immeuble au cas de passif hypothécaire trop important. Or, quand «le prix de vente de l'immeuble ne suffit pas à désintéresser tous les créanciers inscrits, il faut trouver une solution pour que la situation hypothécaire de l'immeuble puisse être apurée en se passant du consentement des créanciers récalcitrants» (14). La purge semble bien être la solution la plus adéquate pour résoudre ce problème.

Mais la purge ne décèle pas seulement des avantages pour certaines catégories de propriétaires, elle présente encore des intérêts pour les acquéreurs et l'Etat.

C'est l'acquéreur qui, en général, retire le plus grand profit de la purge. A lire les observations de l'un des auteurs du code foncier il serait permis d'en douter. Sous la plume de Roussel, on peut en effet lire que «la procédure de la purge.... ne paraît pas compatible avec un régime foncier qui rejette toutes les hypothèques générales ainsi que toutes les hypothèques occultes. Elle est inutile puisque tout acquéreur peut se rendre compte.... de la situation hypothécaire de l'immeuble.... et prendre, suivant les circonstances toutes les mesures pour le paiement des créanciers (15) inscrits». Ces observations appellent un double démenti tant en ce qui concerne les hypothèques occultes que la possibilité pour l'acheteur de payer les créanciers.

S'agissant du premier point, force est de constater que l'art. 155 du dahir foncier de 1915 consacre l'existence de deux privilèges occultes.

En l'occurrence il s'agit de privilèges immobiliers, dont on sait que par nature, ils doivent être assimilés à des hypothèques légales privilégiées (16). Ce sont les frais de justice faits pour la réalisation de l'immeuble» ainsi que «les droits du Trésor (17).

(14) Dagot : Les sûretés, op. cit. p.473.

(15) Cité par Rovel, «La purge..... G.T.M. 1926 p.490.

(16) Decroux, Droit foncier marocain p.413.

(17) Art. 156 du dahir du 2 Juin 1915.

Ils présentent un caractère occulte, puisqu'en vertu de l'art. 156, ils «sont dispensés de toute publication ou mention sur les livres fonciers». L'acquéreur d'un immeuble immatriculé aura donc beau consulter le titre foncier, celui-ci ne lui révélera pas l'existence éventuelle de ces sûretés, qui, de plus, ont priorité sur toutes les autres. Incontestablement, à l'égard de l'acquéreur, la procédure de purge, imposant à tous les créanciers, **même titulaires d'une sûreté dispensée d'inscription**, de se faire connaître dans un bref délai, lui évitera toute mauvaise surprise tenant à la révélation tardive d'un passif hypothécaire occulte. La purge a justement été inventée à l'origine pour révéler aux acheteurs d'immeubles l'existence d'hypothèques non publiées. N'est-il pas curieux de constater ici que le droit foncier marocain interdit la purge volontaire alors qu'il admet l'existence d'hypothèques occultes ? Tout aussi paradoxal pourrait paraître le fait qu'en France on ait maintenu cette institution malgré la disparition de toutes les sûretés occultes depuis des décrets de 1955 ?

C'est qu'en réalité la purge se révèle utile même en l'absence de telles hypothèques. En effet, le but de la procédure en question consiste, comme nous le savons, à permettre à l'acheteur de se débarrasser dans les plus brefs délais de toutes les sûretés attachées à l'immeuble. En l'absence de purge une telle option est refusée au tiers détenteur puisque, sauf accord des créanciers, il ne peut pas rembourser par anticipation les dettes non échues. Certes, il pourra se laisser exproprier, mais dans ce cas il perdra l'immeuble convoité. Grâce à la purge, il aura les plus grandes chances de le conserver et se trouvera dans le même situation que s'il avait acquis un bien non hypothéqué (18). D'ailleurs, si les créanciers sont mécontents du prix offert, ils pourront se porter enchérisseurs, tant et si bien que l'immeuble sera vendu dans les meilleures conditions.

L'Etat à son tour, ne pourra que bénéficier d'une telle procédure quant à la perception des droits de mutation : il trouvera dans les créanciers hypothécaires «ses meilleurs alliés» (19). L'intérêt général est donc sauvegardé, et ceci d'autant plus que la purge favorise les échanges du secteur foncier, les biens hypothéqués se vendant souvent fort mal.

Certes, nous savons que la purge pourra léser les créanciers remboursés par anticipation. La sécurité du crédit pourra donc être sacrifiée au profit de la libre circulation des biens (20). Les auteurs du code foncier de 1915 voyaient dans ce résultat une raison majeure d'interdire la purge, au moins volontaire. A l'époque, cette position pouvait se justifier. La politique du protectorat consistait en effet à attirer le maximum de capitaux étrangers pour la construction des villes et des infrastructures de toutes sortes, le marché

(18) Mazeaud, op. cit. N°505.

(19) Mazeaud, op. cit. N°535.

(20) Bros, La purge des hypothèques.... Art. préc. p.100.

intérieur s'avérant insuffisant. Il était donc indispensable d'offrir le maximum de sécurité aux capitalistes étrangers. Nul doute que de ce point de vue le système de la purge, admis sans restrictions, aurait eu pour conséquence de décourager maints prêteurs. Dans le contexte de l'époque il paraissait plus opportun de sacrifier la libre circulation des biens fonciers à la sécurité du crédit hypothécaire. Mais, le Maroc s'étant développé et devenu indépendant, le marché interne des capitaux est suffisant pour le financement de la construction, même au rythme rapide qu'elle connaît actuellement. Dès lors il est bon que les immeubles hypothéqués ne se transforment pas en biens de main morte voués à une inaliénabilité de fait, les acheteurs potentiels ne voulant pas trainer durant des années le boulet de sûretés «suivant l'immeuble en quelques mains qu'il se trouve».

Tous ces avantages de la purge ont paru si évidents que dans certains cas particuliers le législateur a dû ouvrir des brèches de plus en plus grandes dans l'édifice de départ.

Dès la promulgation du dahir du 2 Juin 1915, il était prévu que l'expropriation pour cause d'utilité publique entraînait dans son sillage la disparition totale des sûretés rattachées à l'immeuble transféré (21). Cette exception à l'interdiction de la purge est aisée à comprendre, le droit de suite ne pouvant se concevoir contre l'Etat, (les créanciers hypothécaires conservant bien entendu leur droit de préférence sur le prix). Après cette première étape, le législateur n'allait pas tarder à en aborder une seconde, de bien plus grande portée. En effet, à la suite du dahir du 30 Novembre 1931, il autorisait pour la première fois le recours à la surenchère dans les ventes forcées aux enchères publiques. Par contre coup, cette réforme autorisait, comme nous le savons, la purge automatique des sûretés grevant les immeubles ainsi adjugés.

Enfin dans une hypothèse particulière, il allait même jusqu'à étendre la purge à certaines **ventes publiques conclues à l'amiable**. Pour comprendre la portée considérable de cette réforme, il faut se rappeler l'existence de l'art. 321 du code de commerce, prévoyant que la vente des immeubles d'un commerçant tombé en faillite, se fera suivant «les formes prescrites pour la vente des biens des mineurs». Or, de telles aliénations n'entraînent pas purge automatique des sûretés grevant l'immeuble concerné. Pareille solution ne présente pourtant que des inconvénients. En effet, on sait que le jugement déclaratif de faillite emporte dessaisissement du commerçant, toute la procédure consistant à liquider l'actif en vue de la distribution des deniers entre les créanciers. Aussi bien, le dahir du 15 Juin 1936 allait-il rajouter un art. 213 bis au code foncier de 1915, étendant aux ventes sus-mentionnées les dispositions du titre XIII consacrées à la saisie et la vente sur expropriation

(21) V. sur ce point les obs. de Jager, «le dahir du 3 Avril 1951... sur l'expropriation pour cause d'utilité publique». R.M.D. 1952, p.118 s.

forcée. Or, l'utilité de ce texte ne réside pas seulement dans l'assujettissement de telles aliénations aux règles de la saisie immobilière. Elle résulte surtout de l'extension du domaine de la purge à des actes, qui, par leur nature, ne se confondent pas avec des expropriations forcées, mais constituent des ventes publiques amiables. Considérant cette réforme, on ne peut s'empêcher de penser que le législateur eût été bien inspiré d'étendre aux aliénations des biens des mineurs les avantages de la purge, et ne pas cantonner son extension aux seuls commerçants.

Finalement, en présence de cette évolution, on peut se demander s'il ne serait pas opportun que le législateur parachève l'oeuvre commencée en étendant le plus largement possible le domaine de la procédure purgative. Pareille conclusion pourrait cependant se révéler trop hâtive, étant donnée la complexité des différents intérêts qu'il s'agit de prendre en compte. Aussi bien serait-il plus opportun de conseiller au législateur de procéder par retouches successives.

Ainsi, dans un premier temps, il serait nécessaire d'étendre la possibilité de surenchère à toutes les ventes publiques d'immeubles, qu'elles soient réalisées sur saisie ou à l'amiable. Ainsi disparaîtrait une discrimination que plus rien ne justifie présentement.

Cette réforme constituerait d'ailleurs le préalable indispensable en vue du passage éventuel à une deuxième étape : le rattachement à toute surenchère, d'un effet purgatif, pour les raisons que nous avons longuement examinées dans les pages précédentes.

Enfin, un dernier stade consisterait dans l'extension de la purge volontaire à toutes les formes de ventes d'immeubles hypothéqués. En raison de son ampleur, une telle réforme ne pourrait être envisagée par notre droit qu'après qu'une commission ad hoc se soit penchée sérieusement sur toutes les conséquences économiques sociales et morales en découlant.

Le concept de la concertation dans l'Administration publique : essai d'analyse théorique

Ali EL MHAMDI (*)

PLAN

I – La concertation : une technique nécessaire.

A / Les exigences politiques.

a) La démocratisation de l'Administration.

b) La recherche du consensus autour de l'Administration.

B / Les impératifs techniques.

a) L'adaptation du modèle bureaucratique.

b) L'amélioration de la qualité des décisions administratives.

II – Les formes de la concertation.

A / Les variantes techniques

a) La consultation

b) La participation

c) La contractualisation.

B / Les structures administratives.

a) Les finalités déterminantes

b) Les structures proprement dites.

La finalité première de l'Administration consiste à servir la société dont elle est à la fois le reflet et l'émanation ; l'accomplissement de cette finalité postule la définition de différents moyens (1), la mise en œuvre de

(*) Docteur d'Etat en Droit. Conseiller des Affaires Etrangères.

(1) Les moyens juridiques (acte unilatéral et contrat administratif). Les moyens matériels (Domaine public et travaux publics). Les moyens humains (la fonction publique).

plusieurs types d'activités (2) et le déploiement de diverses formes de contrôle (3).

Ces moyens, ces activités et ces contrôles sont régis dans notre système juridique par un ensemble de règles spéciales dont l'ensemble constitue le droit administratif. D'essence inégalitaire, ce droit confère à l'Administration des prérogatives de puissance publique. Se trouvant dans une situation privilégiée par rapport aux citoyens, l'Administration – parce que le droit l'y autorise – agit souvent par voie unilatérale, procédé contraignant et autoritaire.

Ce procédé qui ne doit théoriquement se justifier que par la nécessité, ressentie comme impérieuse par l'Administration-puissance publique, de faire passer l'intérêt général dont elle a la mission devant l'intérêt ou les intérêts particuliers, a tendance à se généraliser.

Sans menacer les libertés individuelles et collectives dont le droit administratif garantit lui-même la protection, le recours aux procédés unilatéraux ne peuvent plus, dans un certain nombre de domaines en tous cas (4), garantir l'efficacité de l'action administrative.

Ainsi progressivement, des règles nouvelles sont apparues pour inciter l'Administration à dialoguer avec les citoyens dans la perspective de mieux les servir.

Cette stratégie nouvelle, fondée sur un style d'action ouvert basée sur une quête obstinée et constante de l'adhésion et de la collaboration consciente des administrés porte un nom en science administrative : la concertation. Elle s'analyse comme l'ensemble des formes de dialogue qui s'établissent formellement, ou d'une façon informelle, entre l'Administration et les citoyens.

Avec la concertation, l'action administrative s'accomplit dans une atmosphère de confiance et de compréhension où les décisions sont négociées et concertées. Elle exclut par hypothèse la contrainte et l'ordre découlant des solutions autoritaires pour ne retenir que la formule du dialogue égalitaire dont la franchise et la sincérité permettent de déboucher sur une solution de compromis.

Pour qu'elle soit authentique et efficace, c'est à dire permettre et

(2) L'activité de police administrative, l'activité de service public et l'activité d'orientation et d'incitation.

(3) Contrôle politique, contrôle administratif et contrôle juridictionnel.

(4) Le domaine économique et social.

favoriser une participation effective des citoyens aux décisions administratives les intéressant ou les concernant, la concertation doit répondre sur le plan technique à certaines conditions. Elle postule tout particulièrement pour reprendre les termes de De Laubadère « un minimum de structuration, d'organisation et aussi, sinon la permanence, du moins un minimum de continuité et de périodicité (5) ».

Cette institutionalisation est d'autant plus nécessaire que la concertation n'a pas un contenu fixe, uniforme et homogène. Son expression procède de données multiples dont l'ensemble constitue ce que l'on peut appeler, sans vouloir trop solliciter les mots, le cadre théorique de la concertation. L'étude de ce cadre constitue un préalable nécessaire pour toute autorité administrative désireuse de structurer pour la rendre efficiente, l'ouverture du système administratif sur son environnement. C'est dans cette perspective qu'il nous a semblé utile de l'entreprendre : pour essayer de faire percevoir en quoi la concertation constitue une technique nécessaire pour l'administration d'aujourd'hui (I) et recenser les formes théoriques possibles à travers lesquelles elle peut s'exprimer (II) étant précisé que l'Administration se comportant comme un chef qui « du haut de sa pyramide, contrôle et dirige les activités subalternes est une image fort éloignée de la réalité (6).

I – La concertation : une technique nécessaire.

Quel que soit le régime politique adopté « l'on note l'importance croissante du dialogue, des contacts de plus en plus égalitaires entre l'Administration et les administrés » (7). L'importance et la nécessité de la concertation découlent des exigences politiques (A) et des impératifs techniques (B).

A / Les exigences politiques :

La concertation permet le renforcement du consensus social autour de l'appareil de l'Etat en le démocratisant (a). Elle fait acquérir à l'Administration une légitimité dont elle se sert efficacement pour préserver l'équilibre social et sauvegarder l'unité nationale (b).

(5) De Laubadère (André), L'Administration concertée, in mélange Stassinopoulos, L.G.D.G., 1974 p. 407.

(6) Rozon (H), Les grandes tendances de l'évolution de l'Administration publique, in Revue française de l'Administration publique, n^o 7, juillet-septembre 1978, p. 8.

(7) G. Langrod, La consultation dans l'Administration contemporaine, Paris, Cujas, 1972, p. 28 et s.

a) La démocratisation de l'Administration :

Pendant longtemps, l'action de l'Administration trouvait sa légitimité dans la mission d'intérêt général dont elle est investie. Placée dans une subordination totale par rapport au pouvoir politique gouvernants et parlementaires, à l'égard de qui elle est dans une position seconde (8), l'Administration, lorsqu'elle agit, le fait nécessairement dans le sens de l'intérêt général ; c'est lui qui justifie la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique et tous les procédés de commandement autoritaire. Le double contrôle des décisions administratives, contrôle politique assuré par les parlementaires en amont et juridique en aval, mis en œuvre par les tribunaux, avait pour rôle d'assurer la compatibilité de l'action de l'Etat avec l'intérêt général. Depuis quelque temps, ce procédé de légitimation semble être en panne (9) en raison du déclin de la notion de l'intérêt général. Celui-ci ne suffit plus à justifier toutes les actions administratives et tout particulièrement celles qui empruntent les voies du commandement autoritaire ou engageant l'avenir de la collectivité nationale. Une telle évolution s'explique par trois facteurs essentiels :

– Primo : l'Administration ne se contente plus du simple rôle d'exécutant au service du pouvoir politique. L'appareil administratif a fini par avoir sa propre stratégie d'action et fait partie intégrante du jeu des forces politiques dont elle cherche à influencer l'orientation. En outre, les frontières entre le politique et l'administratif s'estompent et il n'est plus possible d'établir rigoureusement les sphères respectives des deux pouvoirs.

– Secundo : l'image classique d'un Etat souverain imposant aux administrés sa volonté parce qu'il est nanti de la mission d'intérêt général ne correspond plus à la réalité. L'Administration ne peut plus compter uniquement sur la seule légitimité de la représentation nationale pour asseoir son autorité (10). Les parlementaires ont de moins en moins d'impact sur la conduite des affaires de la nation et après en avoir pris acte, le système administratif a forgé une légitimité de substitution qui lui soit propre en cherchant directement l'adhésion des administrés à son action.

(8) V.R. Drago, les missions de l'Administration, in *Traité de science administrative*, Paris, Monton, 1966, p. 225 et s.

(9) J. Chevalier, la participation dans l'Administration française, *Discours et pratique*, Bulletin de l'IIAP n° 37, Janvier-Mars 1976, p. 86 et s.

(10) V. sur la question A. Demichel et P. Lalumière, *le droit public*, Paris, Pédone, 1969, p. 124.

– Tertio : la mutation du contenu de la notion de l'intérêt général ; il n'est plus conçu aujourd'hui comme la sauvegarde de l'ordre existant. De nos jours, il est perçu comme un effort permanent de transformation de la société afin d'en améliorer l'équilibre et le bien être.

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

Cette promotion fulgurante de la concertation au rang de remplaçante de l'intérêt général a été rendue possible grâce à ses qualités et à ses vertus intrinsèques. En effet, la concertation recèle une connotation morale rassurante dans la mesure où elle prend appui sur une stratégie de dialogue, de négociation, de persuasion et de compromis ; le tout se fait dans une atmosphère qui exclut a priori le recours à des solutions contraignantes.

En outre, la pratique de la concertation est tout à fait conforme à la tradition démocratique en ce sens qu'elle permet l'accès au processus de décisions de forces économiques et sociales qui, sans elle, en seraient exclues. Comme la démocratie, elle permet, pour peu qu'elle soit sincère, l'expression des humeurs, des tensions, des intérêts catégoriels légitimes et des préoccupations partisans dans un cadre institutionnalisé. Comme un procédé démocratique, elle n'a pas pour objectif de figer les rapports de forces, ouverts ou latents, entre l'Administration et son environnement ; elle est au contraire, « le moyen de les maintenir dans un cadre institutionnel afin de les assagir, de faire en sorte « qu'on compose toujours, qu'on n'explose jamais » (11) ; le but final recherché par la concertation étant la recherche du consentement des administrés autour de l'appareil administratif : c'est sa deuxième fonction politique.

b) La recherche du consensus autour de l'Administration

L'ouverture du système administratif par le biais de la concertation répond à un souci politique majeur, celui de rechercher l'adhésion des citoyens à l'action administrative.

En effet, dans tous les pays, abstraction faite de leur régime politique, le but premier de l'Administration consiste à servir la société. Pour y parvenir, l'Administration doit « nécessairement faire appel aux membres de la collectivité, individus et surtout groupes sociaux pour la mise en

(11) F. Bloch-Laine, A la recherche d'une économie concertée, Paris, Les éditions de l'Épargne, 1963, p. 17.

œuvre de ses projets. Or, pour obtenir cette collaboration, il est indispensable que l'Administration se trouve dans un certain rapport de « proximité à l'égard de la société (12).

Cette « proximité » conditionne l'efficacité de toute action administrative. Elle permet, grâce au dialogue sur lequel elle s'appuie, la convergence des actions et des objectifs de l'Administration avec ceux des groupes des administrés tout en autorisant l'expression des vues respectives des deux partenaires ainsi que leur compréhension mutuelle.

En effet, lorsqu'elle est bien conduite, la concertation débouche sur la compréhension par la société de son administration avec qui elle partage les objectifs à atteindre et dont elle connaît les possibilités et les limites. Il est entendu que l'Administration peut parfaitement se passer de l'adhésion des administrés, assurée qu'elle est de servir l'intérêt général par le recours au commandement et, au besoin, à la contrainte : une telle démarche, si tant est qu'elle soit toujours possible, n'élimine pas toujours les conflits qui subsistent toujours à l'état latent et devient à plus ou moins brève échéance, génératrice d'attitude de passivité et de retrait sinon d'hostilité. Ce n'est certainement pas la meilleure façon d'administrer ; et comme l'affirme Mr. Drago, lorsque l'appareil administratif « s'assigne à lui-même comme fin ultime, son fonctionnement régulier et harmonieux, dans une totale indifférence au service qui lui incombe, il n'y a pas pour l'Administration de perversion plus radicale » (13). Cette « perversion », consécutive à l'isolement de l'appareil administratif par rapport à son environnement, finit par rejaillir d'une manière ou d'une autre sur la qualité technique de ses décisions que la concertation permet justement d'améliorer.

B / Les nécessités techniques :

Sur le plan technique, la concertation favorise l'adaptation du modèle bureaucratique dont s'inspire l'organisation administrative aux exigences nouvelles auxquelles doit faire face l'Administration (a). Elle permet également d'améliorer la qualité et l'efficacité des décisions administratives (b).

(12) M. Rousset, *Administration et société au Maroc*, Revue de l'occident musulman et de la méditerranée n° s 15-16 2^o semestre 1973, p. 301 et s.

(13) R. Drago, *Les missions de l'Administration*, in traité de science administrative, op. cit. p. 225.

a) L'adaptation du modèle bureaucratique

Généralement les systèmes administratifs sont organisés selon le modèle bureaucratique tel qu'il a été défini par Weber (14) développé par Fayol (15) et dénoncé par Crozier (16). C'est un système d'organisation pyramidale fondé sur la division du travail, l'unité de commandement, l'unité de direction, la hiérarchie, l'autorité et la discipline. La hiérarchisation des organes, des emplois et des fonctions fait que les orientations, les directives et les ordres sont donnés au sommet et répercutés sur les échelons inférieurs d'exécution. Les exécutants ne peuvent pas en principe discuter les ordres qu'ils reçoivent. Les rapports de subordination qui les lient à leur supérieur constituent un facteur d'efficacité, dans la mesure où ils garantissent la cohérence de l'action administrative en assurant la compatibilité de la division du travail et la spécialisation des tâches qui en résulte avec l'unité de commandement et du pouvoir d'impulsion.

Les mérites d'un tel système sont incontestables (17)

– Sur le plan technique, la répartition légale des attributions au sein de l'Administration entre les différents centres de décision dont elle se compose et la classification de ces derniers en échelons hiérarchisés constituent des facteurs d'ordre, de clarté et d'efficacité. Savoir qui fait quoi dans l'Administration permet de localiser les responsabilités parmi les différentes autorités administratives.

– Au niveau juridique, le principe hiérarchique correspond aux exigences fondamentales d'un Etat de droit : la hiérarchie des organes, des emplois et des fonctions est le résultat de la hiérarchie des normes caractéristiques de l'Etat de droit. En obéissant « aux instructions du supérieur hiérarchique le fonctionnaire ne fait que se conformer au principe de légalité, et donc aux nécessités d'un Etat de droit » (18).

– Sur le plan politique, le principe hiérarchique, constitue une exigence démocratique. Il permet de confier le pouvoir de décider pleinement et en dernier ressort à une autorité politiquement responsable, le Ministre. C'est grâce au principe hiérarchique que le régime

(14) Max Weber, *Economie et société*, trad. française, Paris, Palon, 1971, Passim.

(15) F. Blanpain, *Cahiers inédits de Fayol*, Bulletin de l'IHAP, 1974 n° 28 p. 101 et s.

(16) M. Crozier, *la société bloquée*, Paris, le Seuil, 1970, Passim.

M. Crozier, *le phénomène bureaucratique*, le Seuil 1963, Passim.

(17) D. Loschak, *le principe hiérarchique et la participation dans la fonction publique*, Bulletin de l'IHAP n° 37, Janvier-Mars 1976 p. 121-203

(18) *Ibid.*, p. 125.

parlementaire dont la responsabilité ministérielle est l'un des fondements essentiels peut régulièrement fonctionner.

En effet, c'est en tant que supérieur hiérarchique de tous les fonctionnaires appartenant à son département que le ministre répond devant le parlement de tous leurs actes. Dans le même temps, le principe hiérarchique assure la séparation de l'exécutif et du législatif, l'autre fondement du système parlementaire, dans la mesure où il permet aux ministres de s'interposer entre l'Administration appareil de l'exécutif et le parlement.

Une démocratie parlementaire exige par conséquent, sur le plan des principes tout au moins, une profonde hiérarchisation des services et des agents telle, que tout acte accompli dans un service, puisse être imputé à la seule personne politiquement responsable, c'est à dire le ministre » (19).

Les mérites du modèle bureaucratique et sa triple justification, politique, juridique et technique ne sauraient cependant masquer ses carences, et elles sont majeures. En effet, comme toutes les organisations bureaucratiques, tout système administratif connaît un problème de communication résultant de ce que la science administrative appelle « le cercle vicieux bureaucratique » (20). Le lien hiérarchique et de subordination pousse à l'isolement des différents échelons et incite les fonctionnaires chargés de l'exécution à fuir le contact avec les chefs hiérarchiques. Les différents échelons cherchent à se réfugier dans la protection des règles écrites déterminant dans le détail les attributions et précisant la localisation des responsabilités.

L'ensemble de ces règles, loin de favoriser l'enthousiasme au travail et de libérer les énergies dont le système administratif a besoin, engendre, au contraire, « l'apathie et conduit les membres de l'organisation à ne faire que le strict minimum exigé d'eux ; il en résulte des difficultés de fonctionnement aussi bien sur le plan interne qu'à l'égard des administrés » (21). Pour y porter remède, au lieu de revoir le fonctionnement dans son ensemble et suppléer à l'absence de communication, on procède à l'extension des règles statutaires, impersonnelles et contraignantes pour retomber dans le travers majeur

(19) D. Loschak, Le principe hiérarchique et la participation dans la fonction publique, op. cit., p. 139.

(20) V. M. Crozier, la société bloquée, Paris, Le seuil, 1970, p. 61 et s.

(21) D. Loschak, Le principe hiérarchique et la participation dans la fonction publique, op. cit., p. 139.

du système bureaucratique «incapable de surmonter ses propres contradictions» (22) et c'est le cercle vicieux. «L'isolement de chaque catégorie hiérarchique et la pression du groupe sur l'individu favorisent l'esprit de corps, le ritualisme et la formation d'objectifs spécifiques à chaque groupe» (23).

La seule façon de sortir de ce carcan bureaucratique réside dans la concertation, procédé qui présente plusieurs vertus dont l'amélioration de la qualité des décisions administratives.

b) L'amélioration de la qualité des décisions administratives :

La concertation n'est pas une fin en soi ; c'est le moyen d'atténuer les contraintes hiérarchiques par la recherche de la collaboration des agents publics et des administrés en vue de profiter de leur énergie, de leur imagination et de leur compétence. L'objectif final recherché étant l'amélioration du rendement et de l'efficacité de l'action administrative.

Par rapport aux mesures unilatérales prises dans le cadre bureaucratique classique, les décisions négociées et concertées sont techniquement et qualitativement meilleures ; elles sont plus rationnelles, plus lucides, et plus efficaces.

— Une décision rationnelle exige de l'organe décideur une information méthodique et complète sur les questions objet de la décision. La concertation de l'autorité ayant pouvoir de décision avec les membres de son Administration, qu'ils lui soient supérieurs, subordonnés ou se situant à un même niveau de responsabilité apporte incontestablement à la décision un complément, une substance et une plus-value en rationalité. Cette plus-value prend toute sa mesure si elle s'accompagne par le souci, qui doit être constant chez le décideur, de réduire le plus possible les incertitudes et les risques d'erreur de la décision. Aussi, l'exigence de rationalité conduit-elle, le décideur à faire appel aux compétences extérieures à l'Administration, spécialisées ou concernées par les décisions projetées. Le secteur public n'a ni le privilège exclusif ni le monopole de la compétence et de la rationalité technique (24). L'éclairage et l'information apportés par les professionnels, les spécialistes, les gens du métier et les administrés concernés par les

(22) J. Chevalier, la participation dans l'Administration française, Discours et pratique, op. cit., p. 91.

(23) M. Crozier, La société bloquée, op. cit., p. 77.

(24) P. Viot, De la planification régionale à la régionalisation politique et administrative, in Bulletin de l'IIAP, 1969, p. 38 et s.

mesures projetées permettent à l'Administration de fonder ses décisions sur une appréciation globale, complète et aussi proche que possible de la réalité.

— La lucidité d'une décision dépend du degré de son adéquation au problème auquel il entend porter remède. Elle tient aussi à son aptitude à rentrer dans les faits sans heurts, ni ruptures brutales avec l'environnement auquel elle s'adresse ; à ces deux impératifs de la lucidité la concertation apporte la réponse appropriée dans la mesure où elle favorise la connaissance préalable des comportements et des attitudes des administrés avant que l'Administration leur impose sa volonté ; on l'a toujours dit : « Il ne suffit pas que l'Administration commande pour être obéie ; la décision n'accède à la réalité que si elle est exécutée » (25) ; la concertation joue le rôle d'une « fonction de simulation » (26), en ce sens qu'elle préfigure les difficultés réelles auxquelles l'Administration aura à faire face. Dans cette perspective, elle est également le moyen propre à déterminer les contraintes dont doivent tenir compte les choix fondamentaux de l'Administration et contribue de cette manière à la conception et à la mise en œuvre « d'un modèle économiquement souhaitable à des partenaires représentatifs des différentes forces sociales afin de déterminer ce qui est pratiquement supportable et déboucher sur des choix praticables » (27).

L'adhésion à ces choix sera d'autant plus facile que ceux auxquels ils s'adressent, qu'il s'agisse des agents publics ou des administrés, les auraient préalablement approuvés avant qu'ils ne soient retenus. Ainsi la concertation contribue-t-elle à rendre « l'Administration plus pertinente parce que plus lucide » (28). Au lieu de façonner dans un sens unique son environnement elle se laisse influencer par lui et « les décisions autonomes se transforment en décisions négociées » (29).

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

(25) H. Buch. La décision, in traité de sciences administratives, Paris, Edition Mouton, 1968, p. 470.

(26) L'expression est de L. Nizard, De la planification française, Production de normes et concertation, in RFSP 1972, p. 1125.

(27) J. Chevalier. La participation dans l'Administration française, op. cit., p. 103.

(28) F. Bloch-Laine, A la recherche d'une économie concertée, Paris, les éditions de l'Épargne, 1963, p. 9.

(29) G. Langrod, La consultation dans l'Administration contemporaine, op. cit., p. 113.

Lorsque l'on sait les inconvénients des décisions autoritaires dont l'exécution est recherchée par la mise en œuvre des prérogatives de puissance publique et le caractère aléatoire de leur efficacité, l'on peut dire que les pouvoirs publics seraient bien inspirés d'avoir très souvent recours à la concertation, et sous toutes ses formes.

II – Les formes de la concertation :

La volonté de l'Administration de rompre l'isolement avec la société dont elle émane, s'exprime par des techniques de concertation variées (A) dont la mise en œuvre postule des structures à la fois légères, souples et permanentes (B).

A / Les variantes techniques :

D'une manière générale, le droit positif marocain ne donne pas de définition légale du vocable de la concertation dont le concept recouvre, sur le plan pratique, des réalités multiples que la doctrine (30) a classées en trois catégories : la consultation (a) la participation (b) et la contractualisation (c).

a) La consultation :

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

Le phénomène de la consultation ne date pas d'aujourd'hui; il constitue une règle permanente dans le domaine de la gestion de la chose publique. « Le recours aux avis consultatifs se retrouve, en effet, à chaque époque dans l'exercice des pouvoirs gouvernemental, judiciaire et administratif » (31). L'apport de la consultation, quand bien même l'Administration n'est pas juridiquement obligée d'en tenir compte, est

(30) V.G. Timsit, le concept de coordination administrative. Bulletin de l'IIAP n° 36, oct. décembre 1975, p. 125-148 ;

A. De Laubadère, l'Administration concertée. in mélange Stassinopoulos. LGDJ, 1974 p. 407-424 ;

M. Voisset, Concertation et contractualisation dans la fonction publique AJDA, 1970, p. 388.

J. Chevalier, les formes actuelles de l'économie concertée. Publication de la Faculté de droit-Amiens, vol. I, 1971, p. 72 et s.

J.P. Ferrier, la participation des administrés aux décisions de l'Administration. RDP, 1974, p. 668 et s.

(31) G. Langrod, La consultation dans l'Administration contemporaine, op. cit., p. 60

fondamental : il permet d'établir la distinction entre des décisions « autoritaires » et les décisions « négociées » caractérisées par « le rapprochement des intentions d'une pluralité de personnes ou groupes qui poursuivent la discussion jusqu'à un accord où se traduit soit une identité finale des points de vue, soit un compromis » (32). Toutes les formes de la consultation ne peuvent pas être rangées parmi les procédés de la concertation (33).

Puisque nous avons posé comme hypothèse que la concertation est le processus qui met en relation l'Administration avec son environnement extérieur, seule la consultation « externe » permet d'y contribuer. La consultation externe est celle « qui est pratiquée en dehors de la sphère des activités administratives, techniques, professionnelles, syndicales voire politiques, lorsque par enquête, sondage ou référendum, l'Administration s'efforce de connaître les besoins ou les aspirations du milieu social, ou de prévoir les réactions à tel type d'incitation ou de projet » (34) : on en conclura que la consultation peut être considérée comme une variante de la concertation dans la mesure où elle implique « un échange, une élaboration collective, un dialogue comme l'on dit volontiers » (35) et à la condition qu'elle débouche sur une décision commune ou un compromis y conduisant.

Certes, la concertation elle-même ne débouche-t-elle pas toujours sur une décision (36) : il n'en demeure pas moins vrai qu'elle se la fixe toujours comme objectif avec la négociation et le dialogue comme stratégie ; ce n'est pas toujours le cas de la simple consultation dont le procédé de mise en œuvre demeure par essence unilatéral où la vraie discussion peut être absente.

En revanche, lorsque l'autorité consultante le veut bien, et à la condition de se laisser influencer par les avis de ses partenaires, soit pour

(32) G. Burdeau, *Traité de sciences politiques*, Vol. I : le pouvoir politique, Paris, 1966, p. 603.

(33) C. Goyard distingue quatre formes de consultation : la consultation interne celle qui est organisée à l'intérieur du système administratif. La consultation horizontale entre chefs de services ou collègues de grade équivalent. La consultation verticale du subordonné vers le supérieur et réciproquement. La consultation externe celle qui s'établit entre l'Administration et son environnement. Voir l'article de l'auteur « la coordination et la consultation dans l'Administration publique en France », op. cit., p. 107 et s.

(34) C. Goyard, *Ibid.*

(35) A. De Laubadère, *l'Administration concertée*, op. cit. p. 410.

(36) A. de Laubadère, *l'Administration concertée*, op. cit., p. 410

tenir compte de leurs préoccupations catégorielles, soit dans un souci d'efficacité de l'action à mener, dans cette hypothèse, et dans cette hypothèse seulement, la consultation peut prendre la forme d'une véritable concertation : « officiellement les organismes consultatifs ne donnent que des avis, mais quand on connaît la complexité du processus décisionnel et son aptitude à faire germer la décision dans l'anonymat des consultations, on doit présumer que l'autorité vraie se situe souvent à un niveau où juridiquement elle n'apparaît pas » (37). Il est précisé néanmoins, que dans la majeure partie des cas, la consultation n'a qu'un rapport lointain avec la concertation même s'il est possible de rencontrer quelquefois dans une même procédure un mélange de consultation et de concertation, une espèce de « consultation concertée » (38) qui, lorsqu'elle est sincère débouche sur une véritable participation des administrés.

b) La participation :

Après avoir essayé de faire percevoir dans quelle mesure et sous quelles conditions le procédé de consultation peut constituer une variante de la concertation, on essaiera d'utiliser la même démarche pour la participation.

Nous ne nous attarderons pas sur la participation politique des administrés matérialisée au niveau national et au niveau local par l'élection d'assemblées représentatives de la population au suffrage universel : les problèmes, les mérites et les réserves que suscite une telle forme de participation ont fait l'objet de commentaires trop abondants pour qu'il faille s'y intéresser davantage (39) au sein d'une réflexion conduite avant tout sous l'angle administratif.

Cette réserve étant faite, la participation des administrés évoque surtout la collaboration sous toutes ses formes avec des organes extérieurs à l'Administration dans la perspective de recueillir leur

(37) G. Burdeau, *Traité de science politique*, Vol. I le pouvoir politique, Paris 1966, p. 754.

(38) A. de Laubadère, *op. cit.*, p. 410.

(39) V. notamment J.J. Regnier, *Monarchie et forces politiques au Maroc*, in *l'Introduction à l'Afrique du Nord Contemporaine*, Paris, Ed. CNRS, 1975, p. 341-359 M. Rousset, *Administration et société au Maroc*, in *Revue de l'Occident musulman et de la méditerranée* n° 15-16, 2^e semestre 1973 ; *Changements institutionnels et équilibre des forces politiques au Maroc : Essai d'interprétation*, in *Développement politique au Maghreb*, Paris, Ed. CNRS 1979 p. 179-213 ; la *représentation politique au Maroc*, in *Bulletin de liaison de l'association des lauréats de l'ENAP* n° 5, 1972, p. 25-45 S. Benbachir, *l'Administration locale du Maroc*, Casablanca, Imprimerie royale, 1969. A Baldous *la réforme communale*, in *développement politique au Maghreb*, Ed. CNRS, Paris 1977.

assentiment sur des problèmes les concernant ou d'emporter leur adhésion à propos des projets intéressant leur avenir.

Dans la mesure où l'institutionnalisation de cette collaboration se limite à en structurer les mécanismes pour garantir leur permanence et leur périodicité, la participation dans cette hypothèse ne se distingue pas fondamentalement de la concertation. En revanche, elle s'en éloigne dès l'instant où l'institutionnalisation de la collaboration se traduit par une intégration totale et définitive des administrés au processus de décision. Dans ce cas précis, le procédé se nomme participation à l'exclusion de toute autre appellation et tout particulièrement la concertation ; c'est du moins cette manière de voir qu'observe unanimement la doctrine qui distingue deux sens de la participation :

– un sens précis : «qui implique ou entraîne l'appartenance du participant à l'institution à laquelle il est admis à participer» (40), en cela elle se distingue de la concertation.

– un sens large qui évoque «toute pratique qui fait apparaître l'Administration comme appelant ou acceptant un certain concours de l'administré, au lieu de le traiter purement et simplement comme sujet» (41). Dans ce cas, elle est synonyme de la concertation. Cette approche est largement partagée par la doctrine. Ainsi Mr. Timsit (G) estime que la participation « suppose une intégration institutionnelle aux organes d'administration d'agents extérieurs jusque là aux responsabilités administratives... La concertation quant à elle s'arrête aux portes de l'institutionnalisation du transfert local de décision (42) ». Il n'est pas nécessaire qu'elle débouche sur la conclusion d'un accord : une telle finalité est le propre de la contractualisation.

c) La contractualisation :

Comme son nom l'indique, la contractualisation suppose nécessairement un accord formel : si la concertation implique en général, quel que soit le procédé utilisé, un dialogue, une collaboration et une élaboration collective (43) sans que celle-ci débouche toujours et nécessairement sur un accord entre l'Administration et ses partenaires, en revanche, la contractualisation, quant à elle, est une technique dont le déploiement se fixe comme objectif la conclusion d'un accord formel, matérialisé par un contrat entre les deux parties.

(40) A. de Laubadère, *l'Administration concertée*, op. cit., p. 411.

(41) A. de Laubadère, *l'Administration concertée*, op. cit., p. 411.

(42) G. Timsit, *Le concept de coordination administrative*, op. cit., p. 142.

(43) L'expression est de Mr. De Laubadère, in *l'Administration concertée* op. cit. p. 411.

En d'autres termes, la conclusion d'un accord écrit et formel entre l'Administration et ses partenaires constitue la condition sine qua non pour que le procédé de concertation utilisé se nomme «contractualisation» (44). Il est exact, en effet, que la concertation peut conduire à la conclusion de contrats, mais elle existe fréquemment, le plus souvent même, peut-on dire, sans y aboutir «si elle est plus que la simple consultation, la concertation est moins que la contractualisation» (45).

Malgré les différences existant entre la concertation d'un côté, la participation, la consultation et la contractualisation de l'autre, les quatre procédés n'en présentent pas moins un dénominateur commun: celui de s'appuyer sur une stratégie commune et identique : le dialogue avec les citoyens.

Dans la mesure où nous avons défini la concertation comme le moyen par lequel l'Administration cherche à s'assurer l'adhésion et la collaboration des citoyens à propos des décisions les concernant ou intéressant leur avenir, nous estimons que consultation, participation, contractualisation et concertation peuvent être rangées sous une même étiquette, au delà des nuances qui les séparent telles qu'elles ont été précisées par la doctrine (46). Les quatre procédés visent un même objectif : la recherche de l'adhésion et de la collaboration du citoyen ; ils utilisent un moyen identique, le dialogue. Dans les quatre cas, il s'agit d'une action administrative concertée permettant, grâce à la négociation et au compromis qui en résulte, d'harmoniser les positions respectives de l'Administration et de ses partenaires. C'est ce dont on peut se persuader en analysant les structures à travers lesquelles elle est mise en œuvre.

B. Les structures administratives de la concertation :

Les structures administratives de la concertation sont constituées par les organes par le truchement desquels elle est mise en œuvre (b). Ceux-ci sont déterminés essentiellement par les finalités qui sous-tendent la

(44) V. M. Voisset. Concertation et contractualisation dans la fonction publique. AJDA 1970, p. 338 et s.

(45) A. De Laubadère. L'Administration concertée, op. cit. p. 412.

(46) V ; notamment A. de Laubadère, l'Administration concertée, op. cit. p. 408 et s. ; G. Timsit, le concept de la coordination administrative, op. cit. p. 125 et s. ; J. Chavalier, la participation dans l'Administration française, op. cit. pp. 85-119 Les formes actuelles de l'économie concertée, op. cit. p. 72 et s. ; F. Bloch-Laine, A la recherche d'une économie concertée, op. cit. pp. 4-19 ; J.P. Ferrier, la participation des administrés aux décisions de l'Administration, RDP, 1974, p. 668 et s. ; J.M. Jenneney, l'Economie concertée, Moniteur industriel, novembre 1960. Passim.

volonté d'ouverture des autorités administratives sur leur environnement (a).

a) Les finalités de la concertation :

Elles sont au nombre de trois : la représentation des intérêts 1. la garantie des droits individuels 2. la recherche de l'information 3.

1. La représentation des intérêts (47) :

La volonté de l'Administration de s'ouvrir sur son environnement pose le problème essentiel du choix de ses partenaires, étant pratiquement exclu pour elle de se concerter individuellement avec chaque citoyen. La difficulté est contournée par le recours à des interlocuteurs représentatifs de la population dont la désignation obéit à des règles et à des critères variables avec les systèmes administratifs.

Si elle joue convenablement son rôle, la représentation des intérêts réalise ce que la concertation cherche toujours : la proximité et le rapprochement psychologique des autorités administratives des citoyens. Les représentants des intérêts privés politiques, syndicaux, religieux, économiques, culturels et professionnels, les informent utilement des souhaits et des préoccupations de leurs mandants. En retour, ils font percevoir aux groupes socio-économiques dont ils défendent les intérêts, le sens de l'action administrative, sa stratégie, ses objectifs, ses handicaps et ses atouts ; cette information réciproque favorise « un usage plus discret du pouvoir » (48), crée les conditions d'une communication meilleure et d'une compréhension mutuelle fructueuse. Elle rend possible la prévision des conflits et des tensions sociales qui jaillissent de manière récurrente entre les intérêts privés et entre ceux-ci considérés globalement et l'intérêt général. « décider d'en haut sans préparation psychologique, sans offrir la discussion aux représentants de tous les intérêts, ou s'assurer de leur représentativité, est de plus en plus périlleux. Les consignes retombent alors avec fracas sur la tête de ceux qui les ont lancées » (49). C'est pour éviter une telle perversion de l'action administrative que la recherche de la collaboration préalable des administrés devient une action nécessaire. Dans certaines hypothèses, l'Administration s'adresse directement aux administrés sans passer par

(47) V. sur la question L. Trotabas, le rôle de la représentation des intérêts professionnels dans la vie politique, *Anales de la faculté de droit de Toulouse*, T. 7. Fas. 1959, p. 161 et s.

(48) L'expression est de M. Crozier in *Le phénomène bureaucratique*, op. cit. p. 272.

(49) P. Drouin, *Blocages*, in *le monde* du 22-23 mars 1970.

des instances représentatives. Une telle démarche s'explique par le souci de garantir les droits individuels de chaque citoyen.

2. La garantie des droits individuels :

Lorsqu'elle est animée par le souci de garantir le droit de chaque citoyen, l'Administration est amenée à consulter directement des administrés. Elle le fait notamment avant le prononcé ou l'exécution de toutes décisions comportant le risque de porter atteinte aux droits individuels. La nature des conséquences éventuelles de telles décisions, (atteinte aux libertés) et leur caractère spécifique (conséquences individuelles) rendent indispensable, dans un état de droit tout au moins, la prise en considération des points de vue des destinataires à l'encontre de qui les décisions sont prises.

A titre d'exemple, le droit administratif marocain fait obligation à l'Administration de consulter les administrés pour toutes les décisions ayant le caractère d'une sanction et lui impose le recours à la procédure d'enquête publique quand ces décisions comportent le risque, potentiel ou réel, de porter atteinte à la propriété immobilière (50). En dehors de ces deux hypothèses, et si l'on exclut les consultations directes des citoyens organisées par les autorités administratives sur le plan local, qui n'intéressent pas la présente étude, la prise en compte des sentiments des administrés menacés dans leurs droits individuels et la garantie des droits de la défense de manière générale sont assurées plutôt par la consultation d'organes représentatifs dont la composition obéit généralement au principe de la parité. Le respect des droits de la défense est assuré naturellement pour tous les administrés y compris les fonctionnaires et les agents publics (51).

3. La recherche de l'information technique (52).

Avec l'extension progressive des domaines d'intervention de l'Etat, la

(50) Sur la question v. tout particulièrement A. Benjelloun, les limitations de la propriété foncière en droit public marocain, Université Mohamed V, collection de la faculté des sciences juridiques économiques et sociales n° 24 ; Editions techniques nord-africaines, 1971, Passim. v ; également M. Rousset et J. Garagnon, Droit administratif marocain, op. cit. pp. 418-425.

(51) L'article 65 du statut général de la F.P. Dahir n° 1.58.008 du 5 chaabane 1377 (24.2.1958) prévoit que toutes les sanctions prononcées contre un fonctionnaire, à l'exclusion de l'avertissement et du blâme, doivent être soumises à la commission administrative paritaire représentant le cadre objet de la sanction. En aucun cas, la sanction effectivement prononcée par l'autorité ayant pouvoir de décision en la matière, « ne peut être plus rigoureuse que celle proposée par le conseil de discipline. Sauf approbation du président du conseil ».

(52) V.J. Rivero, A propos des métamorphoses de l'Administration d'aujourd'hui, op. cit. p. 825 et s.

spécialisation des services publics qui en est le corollaire et la complexité sans cesse croissante des tâches à accomplir, l'administration ne peut compter exclusivement sur ses experts et ses spécialistes pour apporter sur le plan technique les solutions appropriées aux nombreux problèmes qu'elle doit résoudre. Elle est obligée de solliciter la contribution des techniciens, des professionnels, des spécialistes et des gens de métiers au processus des décisions administratives pour que ces décisions soient fiables sur le plan technique. Et si pendant longtemps, l'Etat a pu se contenter de faire appel à ses propres spécialistes (53) « dorénavant, il ne peut plus vivre ainsi en circuit fermé et il doit recourir à toutes les compétences de la nation » (54). Cette ouverture se fait de façon pragmatique à travers des structures dont l'appellation et la nature sont déterminées par la finalité qu'elles poursuivent.

b) Les structures de la concertation :

Le vocable « structure » implique l'idée de continuité et de permanence. Nous n'aborderons pas par conséquent les problèmes concernant les organes temporaires de concertation institués pour une durée limitée et qui disparaissent en même temps que l'objet qui leur a donné naissance : ces organes sont naturellement nombreux dans l'Administration et leur création correspond à un besoin passager ou coïncide avec un intérêt spécial porté à un problème particulier pendant une période donnée. L'analyse sera essentiellement limitée aux organes permanents dont il convient de préciser la nomenclature 1. et les structures internes 2.

1. La nomenclature des organes :

La pratique administrative désigne les organes de concertation par trois appellations différentes : conseils, commissions et comités.

a) Conseils : ils peuvent être considérés comme la forme la plus achevée de la concertation : un conseil peut opérer la synthèse de toutes les finalités poursuivies par la concertation comme il peut répondre uniquement à l'une d'entre elles (55).

C'est ainsi que le conseil supérieur de la fonction publique (56) qui

(53) A.G. Delton, la coordination administrative économique et sociale, Cahiers de l'IFSA, n° 2 Cujas, 1967 p. 13 et s.

(54) G. Langrod, la consultation dans l'Administration contemporaine, op. cit. p. 111.

(55) Les finalités de la concertation sont au nombre de trois : la représentation des intérêts, l'exigence technique et l'idée de garantie, V : supra.

(56) Créé par décret royal n° 355-67 du 5/9/67 fixant les modalités d'application de l'article 10 du Dahir portant statut général de la fonction publique, relatif au conseil supérieur de la fonction publique.

peut être consulté par l'autorité gouvernementale chargée de la fonction publique à propos de toutes les questions intéressant les fonctionnaires ou la fonction publique en général, répond aux trois finalités. Dans un tout autre domaine, le conseil supérieur de la promotion nationale et du plan, prévu par la constitution de 1972 dans ses articles 90-93, satisfait à deux finalités : l'exigence technique et la représentation des intérêts.

Deux autres exemples, fournis par le conseil supérieur de l'enseignement (57) qui, lui, répond uniquement à l'exigence technique et le conseil supérieur de la magistrature (58) qui réalise exclusivement l'idée de garantie.

b) Les commissions : il n'y a pas de différence fondamentale entre la commission et le conseil si ce n'est celle du prestige et de l'autorité morale qui sont plus accrues chez les membres des conseils ; pour l'essentiel, à savoir la mise en œuvre des finalités de la concertation, les deux organes sont quasiment identiques. Dans la pratique marocaine par exemple, on constate que les commissions comme les conseils, peuvent réaliser n'importe laquelle des trois finalités comme elles peuvent en faire la synthèse. C'est ainsi que les commissions fiscales prévues par le décret du 22/3/1962 réalisent la finalité technique (59) et les commissions administratives paritaires répondent surtout à l'idée de garantie (60) alors que les commissions du plan mettent en œuvre simultanément deux finalités, l'exigence technique et la représentation des intérêts (61).

c) Les comités : Contrairement aux conseils et aux commissions, qui manquent relativement de rigueur, s'agissant des buts qu'ils poursuivent, les comités remplissent une seule finalité, l'exigence technique : ils réunissent en général un nombre limité de personnes comparativement aux deux autres organes. Citons à titre d'exemple le comité national de la culture créé par le décret n° 2.74.549 du 3/7/75 modifié par le décret n° 2.80.174 du 16/12/1980. Cinq missions lui ont été assignées :

(57) Créé par le Dahir n° 1.70.38 B.O. du 18/2/70 p. 189.

(58) Prévu par la constitution dans ses articles 80 et 81.

(59) V. M. Loze, Les finances publiques marocaines, ouvrage publié sous le patronage du Ministère des finances, Ed. la Porte, Rabat 1972, p. 300 et s.

(60) Décret n° 2.59.0200 du 5 Septembre 1967 fixant les modalités d'application de l'article 10 du Dahir portant statut général de la fonction publique relatif aux commissions administratives paritaires.

(61) Les commissions du plan participent à la préparation et à l'élaboration du plan ; chacune d'elles fait l'objet d'un décret qui en fixe les attributions et en précise l'organisation ; cf infra p.

– Promouvoir la culture et la création artistique sous toutes ses formes ;

– La mise en œuvre de conceptions et de méthodes nouvelles de nature à encourager la recherche en matière de développement culturel ;

– Privilégier la vocation culturelle nationale et les formes d'expression qui en assurent l'authenticité et l'identité, tout en élargissant la coopération culturelle internationale.

– Etudier et coordonner tous moyens susceptibles de promouvoir les recherches archéologiques, la protection et la mise en valeur du patrimoine monumental national.

– Proposer toutes mesures, notamment législatives et réglementaires, en vue de la réalisation des missions imparties au comité national de la culture (62).

Notons aussi l'existence auprès de tous les gouverneurs du Royaume des comités techniques qui ont pour mission d'assister techniquement les gouverneurs dans quatre domaines :

– L'élaboration de la partie du plan du développement économique et social afférente à la préfecture ou à la province concernée ;

– La bonne exécution et la coordination de la réalisation des travaux inscrits ou retenus au titre du plan de développement économique et social ;

– La réalisation de la mission de coordination dévolue aux gouverneurs ;

– L'exécution des décisions des assemblées préfectorales et provinciales (63).

En règle générale, la composition des comités est moins nombreuse que celle des commissions et des conseils bien que l'organisation interne des trois formations obéit à un schéma unique qu'il convient d'analyser.

2. Le schéma structurel des organes de concertation :

L'organisation interne des comités, des commissions et des conseils s'articule autour de deux éléments essentiels : le secrétariat et le personnel de concertation.

(62) article 1er du Décret n° 2.80.174 du 16.12.1980 modifiant et complétant le Décret n° 2.74.549 du 3.7.79 portant création du comité national de la culture.

(63) Art. 5 du Dahir portant loi n° 1.75.168 du 15.2.1977, relatif aux attributions du gouverneur.

*** Le Secrétariat (64)**

Il constitue le support administratif et matériel de la concertation. Par la permanence qu'il symbolise et la continuité qu'il incarne, il représente l'existence organique des conseils, comités et commissions. Il marque la différence entre la vraie concertation dotée de structures permanentes et les innombrables formes de contacts que l'Administration entretient avec son environnement. Le rôle du secrétariat est double :

— Le premier, consiste à fournir tous les moyens logistiques nécessaires à l'organisation et à l'expression concrète de la concertation. A ce titre, il organise la tenue des réunions entre les différents partenaires, assure la conservation des documents et des archives, établit et diffuse les procès-verbaux et compte-rendus auxquels elles donnent lieu.

— Le second rôle est celui d'intermédiation entre les autorités administratives et l'organe de concertation ; il se matérialise par des correspondances de toutes sortes, qu'il s'agisse des différentes convocations adressées aux différents membres ou des réserves exprimées et suites données par l'Administration aux rapports, avis, vœux, résolutions, recommandations ou suggestions formulés à l'issue du dialogue et des négociations intervenus entre les différents partenaires.

*** Le personnel de la concertation :**

Chaque organe se compose d'un nombre de personnes plus ou moins important et variable suivant l'importance, la nature et l'enjeu de la concertation ; les modalités de désignation sont au nombre de trois : la nomination, la désignation sur présentation et l'élection. Le choix du procédé de désignation est fonction de la finalité poursuivie par la concertation.

— La nomination : elle est liée à l'exigence technique ; correspond à l'appel au concours des compétences multiples pour asseoir les décisions administratives sur des bases techniquement fiables. Elle répond aussi au besoin de coordination et au souci de contrôle. A titre d'exemple, la nomination des membres du conseil supérieur de la promotion nationale et du plan (65) procède largement de considérations techniques ; celle des

(64) La pratique marocaine veut que le secrétariat relève toujours de l'autorité administrative quelle que soit par ailleurs la finalité poursuivie par la concertation.

(65) L'institution du conseil a été prévue par la constitution dans ses articles 90, 91, 92 et 93 ; sa composition a été fixée par la loi organique du 13/11/63.

membres de la commission permanente de la formation professionnelle et de l'emploi (66) participe du souci de la coordination : quant à la nomination des membres du comité national de la culture, elle obéit simultanément à des préoccupations techniques, de contrôle et de coordination (67).

— La désignation sur présentation : Le procédé est utilisé par l'autorité administrative, soucieuse d'associer aux processus de décisions qu'elle entend mettre en œuvre, les représentants d'intérêts professionnels, économiques, sociaux, syndicaux voire politiques : c'est le cas par exemple des membres des commissions du plan qui, formellement sont nommés par décret du Premier Ministre sur présentation de listes de personnalités par les groupements professionnels et les différentes organisations syndicales (68) ; c'est le cas également des membres désignés du conseil de l'université : la nomination est prononcée par l'autorité gouvernementale chargée de l'enseignement supérieur sur présentation et après avis du recteur (69). Au delà de ces deux exemples, la désignation sur présentation est de loin la pratique la plus courante, car, elle répond le mieux à la philosophie de la concertation dans la mesure où elle opère un partage de compétence entre l'autorité administrative chargée de la désignation et les organisations groupant les administrés à qui revient le rôle de présenter les candidats. La technique présente aussi le mérite de nuancer les aspects autoritaires de la nomination pure et simple très souvent génératrice de méfiance ; elle ne comporte pas les défauts du troisième procédé de désignation : l'élection ; celle-ci instituée sur le modèle de la représentation politique nuit à la « représentation des intérêts » par l'indépendance qu'elle confère aux membres, aussi bien à l'égard de l'Administration, qu'au regard du groupe qu'ils sont censés représenter. La double indépendance de l'organe ne l'incite pas au compromis.

— L'élection :

Le procédé se ramène lui aussi, sur le plan formel, à la nomination par l'Administration ; il ne s'agit toutefois que d'une compétence liée :

(66) Créé par la circulaire du Premier Ministre n° 267 Cab du 23/1/78

(67) Créé par le Décret n° 2.74.549 du 3/7/75 tel qu'il a été modifié et complété par le Décret n° 2.80.174 du 16/12/80 B.O. n° 3558.

(68) Le plan quinquennal 81-85 a été préparé par 26 commissions dont 18 commissions verticales, 8 horizontales, v. note sur les instructions aux commissions nationales pour la préparation du futur plan 81-85 : p. 9, document non publié.

(69) Art. 16 du Dahir portant loi n° 1.75/102 du 25/02/75 B.O. 3252.

l'autorité administrative se trouve dans l'obligation de nommer les membres élus par les administrés en vue de négocier et de discuter en leur nom. L'élection assure ainsi l'entrée directe des administrés, par élus interposés, à l'organe de concertation et réalise, au moins dans cette mesure, la vraie ouverture de l'Administration sur son environnement. Malgré ce mérite, ou peut être à cause de lui, l'usage du procédé demeure généralement très limité. Dans l'Administration marocaine, le recours à l'élection est réservé presque exclusivement à la mise en œuvre de l'idée de garantie des droits individuels et au respect des droits de la défense dans la fonction publique (70). Dans ce domaine, non seulement le principe électif a été retenu pour la représentation des agents de l'Etat, qui sont aussi des administrés, mais il a été en plus renforcé par la composition paritaire des organes de concertation, l'objectif recherché étant la garantie en tout état de cause des droits de la défense en évitant, a priori la prépondérance de l'Administration.

Ainsi, l'Article 10 du statut général de la fonction publique (71) prévoit l'institution du conseil supérieur de la fonction publique où les représentants du personnel sont choisis parmi les membres élus des commissions administratives paritaires (72).

Il est précisé également que le même procédé de l'élection a été retenu dans la composition du conseil supérieur de la magistrature qui a pour mission de « veiller à l'application des garanties accordées aux magistrats quant à leur avancement et à leur discipline » (73).

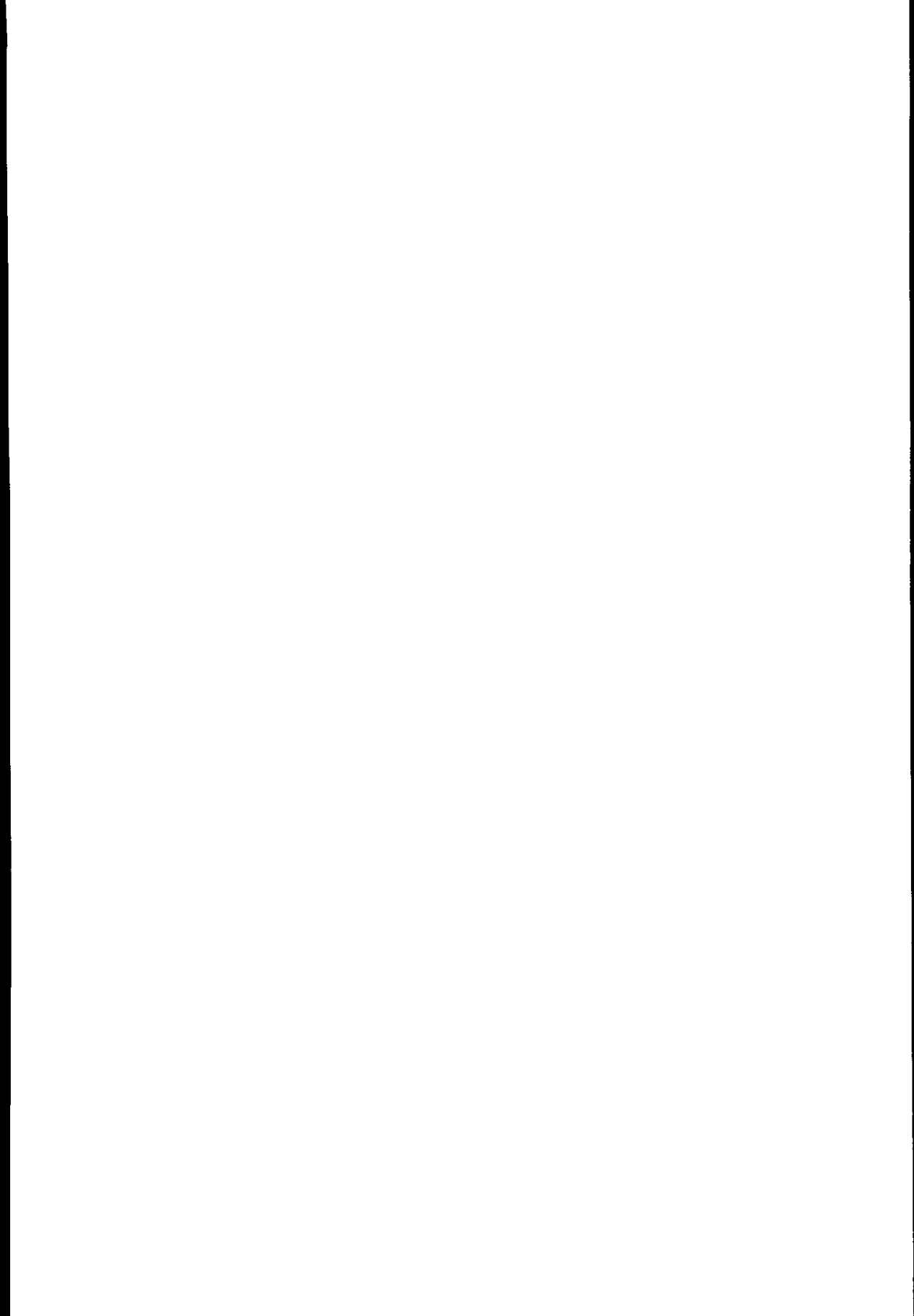
* * *

Qu'il s'agisse de la désignation sur présentation, de la nomination ou de l'élection, les trois procédés de désignation des membres représentant les administrés au sein des organes de concertation ne donnent qu'une idée sommaire sur l'authenticité de l'ouverture de l'Administration. Seule une analyse approfondie des règles juridiques qui en commandent l'institutionnalisation peut renseigner sur la réalité de la concertation, et son déploiement face à la réalité : cette analyse reste à faire.

(70) Une exception doit être faite par le domaine de l'enseignement supérieur. En effet, aux termes du Dahir portant loi n° 1.75.102 du 25.2.75 relatif à l'organisation des universités et notamment son article 16, le conseil de l'université se compose des membres de droit, des membres désignés et des membres élus.

(72) Décret royal n° 355-67 du 5 septembre 1967 fixant les modalités d'application de l'article 10 du Dahir portant statut général de la fonction publique ; Décret royal n° 2.59.0200 du 5.5.59 portant application de l'article 11 du statut général de la fonction publique relatif aux commissions administratives paritaires.

(73) Articles 80 et 81 de la constitution de 1972.



L'Apparition d'une pratique spécifique africaine de règlement des conflits

LAMOURI Mohamed (*)

Le règlement pacifique des différends représente une règle fondamentale du droit international contemporain. La charte des Nations-Unies invite les Etats membres à régler leur différend par voie diplomatique ou judiciaire. L'article 52 de la charte encourage le développement du règlement pacifique des différends d'ordre local aux moyens des organisations régionales.

C'est dans ce cadre, que la charte de l'organisation de l'unité africaine dans son article 3 paragraphe 4, inscrit dans ses principes : le règlement des différends par voie de négociation, de médiation, de conciliation ou d'arbitrage.

Le recours à ces principes s'explique aisément par rapport à la situation forte délicate de l'Afrique. En effet la plupart des Etats africains ont été créés au gré des fantaisies d'un découpage arbitraire des frontières. Il en est résulté une conjoncture porteuse de situations explosives. La séparation de certaines ethnies jadis homogènes entre plusieurs Etats a fait naître un certain nombre de revendications territoriales.

Conscient de la déliquescence des structures étatiques, l'O.U.A. a mis en exergue le respect de certains principes : la non-ingérence dans les affaires intérieures, la condamnation de l'assassinat politique, le respect de la souveraineté et de l'intégrité territoriale de chaque Etat-membre.

Pour assurer l'application de ces principes et permettre le règlement pacifique des différends inter-africains, les chefs d'Etat adoptent le 21 Juillet 1964 le protocole de médiation, de conciliation et d'arbitrage.

La création d'une telle commission répond à la nécessité pour une

(*) Professeur à la faculté des sciences juridiques économiques et sociales à Rabat.

organisation régionale d'être dotée d'un mécanisme de règlement diplomatique et judiciaire des conflits. Cependant cette commission s'est révélée très vite inadaptée au cadre socio-politique africain.

Les chefs d'Etats vont alors rechercher d'autres solutions plus conformes à leurs traditions, leurs coutumes, susceptibles de régler ces conflits au sein de la « grande famille africaine ».

L'intervention des chefs d'Etat, l'ambiance des rencontres africaines, la création multiple des commissions ad hoc sont autant de facteurs qui contribuent à l'apparition d'une pratique spécifique de règlement des conflits. La plupart des chefs d'Etat considère l'O.U.A. comme le cadre privilégié du règlement des conflits.

Cependant l'O.U.A. traverse actuellement une « crise de croissance ». L'euphorie qui a marqué l'avènement de l'organisation panafricaine s'est peu à peu dissipée au fur et à mesure de l'avènement sur la scène africaine d'autres Etats. L'O.U.A. comptait en 1963 à Addis-Abéba 33 Etats représentant, à quelques exceptions près, le même modèle politique.

L'avènement du Mozambique, de l'Angola et d'autres Etats à vocation « marxiste » accentue la cassure de l'organisation entre « Etats modérés et progressistes » et rend de plus en plus difficile la solution des différends (Tchad, Sahara).

La politique excessive des débats dans les organes principaux de l'organisation, rend de plus en plus illusoire le recours au consensus technique longtemps usité dans la prise de décision. La difficulté de régler les différends résulte de la paralysie de la conférence des chefs d'Etats et de gouvernement à prendre des décisions ou à se réunir en session extraordinaire. Cette carence de l'instance suprême de l'O.U.A. se rencontre également dans les difficultés rencontrées à créer une véritable force interafricaine capable de s'interposer entre les parties au conflit et jouer ainsi un rôle dans l'apaisement des litiges africains. Cette lacune explique que les Etats africains font appel à l'aide extérieure. Les interventions directes françaises et cubaines, et indirectes : américaines et soviétiques alimentent de plus en plus la compétition est-ouest et risquent de faire dépendre la solution des conflits dans un cadre autre qu'africain. Cette étude sera menée à travers deux axes, les caractéristiques du règlement des conflits (I) et les limites de ce règlement (II).

I - Les caractéristiques du règlement des conflits africains :

Le cadre socio-politique africain confère au chef de l'Etat un rôle

primordial dans les institutions politiques. C'est l'homme providentiel, le père fondateur de la Nation etc...

Cette personnalisation excessive du pouvoir affecte la solution des litiges. Le chef de l'Etat, par son auréole politique, exerce un rôle important dans les tentatives de règlement des conflits africains, soit par son intervention personnelle, ou par une intervention collective sous forme de commissions. Il en résulte une désaffection pour tout règlement juridictionnel. Les Etats africains préfèrent régler à l'amiable, selon une sensibilité africaine leurs litige au sein de l'O.U.A.

A / L'O.U.A. comme cadre de règlement des conflits africains :

Au cours de leurs fréquents différends, les Etats africains d'une manière générale préfèrent les porter devant l'organisation panafricaine au lieu des Nations-Unies. Dépourvue de pouvoir de contrainte, l'O.U.A. s'efforce d'apaiser et d'exercer une action modératrice auprès de tout Etat partie à un litige.

1. Le recours systématique à l'O.U.A.

L'organisation panafricaine demeure le cadre privilégié du règlement des conflits inter-africains. Il est symptomatique de constater que le premier conflit, algéro-marocain, fut porté de préférence à l'O.U.A. qu'à la ligue arabe. Ainsi la résolution du conseil des ministres africains en date du 18 Novembre 1963 insiste sur « l'impérieuse nécessité de régler par des voies pacifiques et dans un cadre strictement africain tous les différends entre Etats africains » (1).

Il faut remarquer qu'aucun texte juridique n'oblige les Etats africains à porter leurs différends devant l'organisation panafricaine. On peut considérer, à quelques exceptions près, malgré la grave crise que traverse l'O.U.A. en raison des délicates affaires du Sahara et du Tchad, que le recours à l'institution demeure la règle (2). Le recours fréquent des Etats africains à l'O.U.A. permet à son secrétaire de déclarer en 1968 :

« Le règlement jusqu'à ce jour, de tous les différends inter-africains dans le cadre exclusif de l'O.U.A., tant en matière de conflits frontaliers qu'en matière de conflits de voisinage, a certainement été et restera un

(1) Certains Etats ont tenté de saisir l'O.N.U., mais leurs conflits ont été finalement portés devant l'O.U.A. Il s'agit du Maroc lors de son différend avec l'Algérie en 1963, de la Somalie contre l'Ethiopie, et de la Guinée équatoriale dénonçant la violation de ses eaux territoriales par le Gabon etc...

(2) Cf. Abou Diaté : l'O.U.A., l'O.N.U. et le règlement pacifique des conflits inter-africains, annales africaines 1975, p. 15.

des succès les plus durables et aussi les plus bénéfiques qui renforcent notre foi en elle, et autorisent les meilleurs espoirs pour l'avenir» (3).

Le secrétaire général de l'O.N.U., Kurt Waldheim, allant dans le même sens que la déclaration pré-citée, accorde un satisfecit à l'O.U.A. dans ce domaine en déclarant lors de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement à Rabat en Juin 1972 :

« L'O.U.A. s'est révélée être le meilleur soutien de l'O.N.U. pour le maintien de la paix et de la sécurité internationales sur le continent africain » (4).

Le recours à l'O.U.A. s'explique selon les Etats africains par le fait d'écarter les interventions dans un continent miné par des irrédentismes ethniques et par la fragilité des structures étatiques. Il est vrai que ce recours n'est pas exempt d'arrière pensées politiques. L'O.U.A. est une organisation qui renforce la souveraineté des Etats au détriment de tout pouvoir supra-national. Dépourvu que tout pouvoir contraignant, tout Etat est libre d'accepter ou de refuser tout acte de l'organisation

2. L'O.U.A. : lieu privilégié de la palabre africaine.

Le mythe de l'unité et de la solidarité reste vivace à travers tous les discours africains. Il est présent dans toutes interventions des chefs d'Etat africains lors de l'adoption de la charte africaine à Addis Abéba en Mai 1963 (5).

Il y a dans le discours politique africain une propension au verbe qui donne une coloration particulière aux conflits africains. Le différend qui oppose les chefs d'Etat frères, les peuples frères, les Etats frères ne peut trouver le dénouement que dans le cas de négociations fraternelles. Cette hymne à la fraternité se retrouve dans de nombreux documents officiels (6).

C'est pourquoi écrit Bernard Asso « Pas un seul chef d'Etat africain n'oubliera d'accueillir son homologue sans sacrifier au rite de la fraternité africaine, sans émailler son discours de bienvenue de cher frère, d'amitié fraternelle entre Etats frères » (7).

(3) Ibou Diaté op. cité p. 18

(4) E. Kwam Kouassi : Les rapports entre l'organisation des Nations-Unies et l'organisation de l'Unité africaine, Bruylant Bruxelles 1978 P. 275.

(5) Conférence au sommet des pays indépendants africains, Addis-Abéba, Mai 1963, in Présence africaine Paris 1964.

(6) Tran Van Minh : Les conflits, encyclopédie juridique de l'Afrique, Paris 1983 p. 333.

(7) Bernard Asso : Le chef d'Etat africain, édition Albatros, Paris 1976 P. 106.

L'accent est plus mis dans le règlement des différends interafricains, sur les facteurs affectifs, sur les considérations générales d'unité, que sur le véritable fond des litiges.

Il en résulte que l'O.U.A., soucieuse de ménager la susceptibilité des Etats, s'efforce de ne pas condamner les parties au conflit. La pratique de l'O.U.A. montre peu de cas de condamnation d'Etat-membre. Elle préfère par d'interminables conciliabules, apaiser les conflits et offrir un cadre de règlement favorisant ainsi des négociations bilatérales entre les parties au litige.

Ainsi dans le cadre de l'affaire du Sahara, le Bénin, lors de la réunion du conseil des ministres à Port-Louis en 1976, tente de condamner le Maroc et dépose un projet de résolution adopté par le conseil qui :

« exige le retrait immédiat de toutes les forces d'occupation étrangères et le respect de l'intégrité territoriale du Sahara occidental et la souveraineté nationale du peuple sahraoui ». (8).

Cette résolution a été rejetée par la conférence des chefs d'Etat lors de sa session de juillet 1976 ; celle-ci propose la réunion d'une session extraordinaire pour débattre de cette question.

En bref, soucieuse de préserver la souveraineté des Etats, l'O.U.A. offre un cadre de règlement pour la solution des conflits. L'entreprise, il est vrai, n'est pas facile dans un continent marqué par la personnalisation du pouvoir et où le charisme du chef de l'Etat l'emporte sur toute autre considération.

B : La prépondérance du facteur personnel dans le règlement des conflits :

Les conflits inter-africains sont dans leur grande majorité d'essence politique. La personnalisation de ces différends confère au chef de l'Etat un rôle important dans la solution des litiges.

1. La dimension personnelle du chef de l'Etat

Clé de voûte du système politique africain, le chef de l'Etat concentre entre ses mains tous les pouvoirs. Il reste le chef suprême des armées, chef de l'administration, responsable de la politique intérieure, extérieure, titulaire du pouvoir règlementaire, du pouvoir de domination, de conception, etc... (9).

(8) 27ème session du conseil des ministres de l'O.U.A., île Maurice.

(9) Bernard Asso op. cit., P. 153.

Cette concentration des pouvoirs explique que le différend africain est avant tout personnalisé.

Le conflit qui a opposé le Ghana et la Guinée après la destitution du président N'Krumah est à cet effet révélateur.

L'éviction de l'osagyefo et la décision du président Sékou Touré le 2 Mars 1966 de considérer N'Krumah comme chef de l'Etat Guinéen et secrétaire général du parti démocrate Guinéen a suscité une forte réaction du général Ankrah, chef de l'Etat Ghanéen, qui s'est traduite par l'arrestation le 29 Mars 1966 de diplomates guinéens lors d'une escale à Accra (10).

Dans le même ordre d'idées, on peut rappeler le conflit personnel qui a opposé le Ghana «révolutionnaire» de N'Krumah aux chefs d'Etat de l'organisation commune africaine et malgache.

Les Etats de ce groupe ont dénoué les agissements subversifs de N'Krumah et son soutien aux mouvements d'opposition de leurs pays (11).

Ces différentes constatations permettent de dire à juste titre à Bipoum-Woum que le conflit inter-africain : «n'a pas encore de profondeur «nationale» ou «internationale», mais qu'il oppose en réalité deux ou plusieurs «Etats», il apparaît avant tout ou en deuxième analyse, comme une affaire inter-personnelle» (12).

Pour s'en convaincre, il faut noter que dans ce cas, la disparition d'un chef d'Etat favorise généralement le rapprochement entre les Etats en litige.

2. L'intervention personnelle du chef de l'Etat.

Depuis l'accession à l'indépendance des Etats africains, le chef de l'Etat exerce à l'encontre de certains conflits inter-africains une action bénéfique tendant à geler le conflit ou à rapprocher les parties au litige.

Il serait fastidieux d'énumérer les différents cas d'intervention personnelle des chefs d'Etat, on se bornera à citer quelques exemples constitutifs d'une pratique dans ce domaine.

C'est ainsi que le différend frontalier algéro-marocain d'Octobre 1963

(10) Boutros Ghali : l'O.U.A., édition Armand Colin 1968 P. 58

(11) Hervé Bourges et Claude Wauthier : les 50 africains, édition du seuil Tome 1 P. 586. Il faut également ajouter l'animosité entre les chefs d'Etat ougandais : Idi Amin Dada et Tanzanien Julius Nyerere à la suite de l'accueil réservé à Milton Obote.

(12) Joseph Marie Bipoum-Woum : Le droit international africain L.G.D.J. 1970 P. 256

a donné l'occasion au président Bourguiba de tenter une médiation en invitant les chefs d'Etat algérien et marocain à se réunir à Bizerte le 5 Novembre 1963 pour régler le conflit dans un cadre maghrébin.

Parallèlement le chef de l'Etat malien Mobibo Keita réussit à réunir à Bamako, en présence du président Haïlé Sélassié les deux Etats parties au litige le 29 Octobre 1963. L'initiative malienne débouche sur un accord conclu entre les quatre chefs d'Etat qui fixe le cadre d'intervention de l'O.U.A. dans le conflit algéro-marocain (13).

L'intervention du chef de l'Etat zaïrois, Mobutu, a été également décisive dans le différend entre le Rwanda et le Burundi, différend consécutif aux plaintes de Rwanda accusant le Burundi de fomenter des activités subversives au sein de son Etat.

L'intervention du président zaïrois aboutit à une rencontre tripartite et permet la signature d'un accord entre les Etats à Goura au Zaïre en 1967 (14)

Ainsi donc, comme le souligne Bipoum-Woum : « Dans la pratique africaine de la recherche de solution aux litiges, l'intervention personnelle de chefs d'Etat tend à devenir la règle » (15).

Outre l'action individuelle du chef de l'Etat africain, l'intervention peut se manifester d'une manière collégiale sous forme de commissions ad hoc.

3. L'institutionnalisation des commissions ad hoc.

La complexité et l'intensité des conflits inter-africains amènent l'O.U.A. à créer des commissions ad hoc propre à chaque type de conflit. Le recours à ce type d'organes s'explique pour des raisons de commodité. La commission ad hoc créée pour chaque cas d'espèce permet de tenir compte dans sa composition de la susceptibilité des Etats en conflit et permet de suivre l'évolution du litige. On dénombre ainsi trois types de commissions. La commission d'enquête, de conciliation et d'arbitrage.

a) La commission d'enquête :

L'enquête est une technique du règlement pacifique des différends très

(13) Lamouri Mohamed : Le contentieux relatif aux frontières terrestres du Maroc, Rabat 1979 P. 122.

(14) Antoine Zanga : l'O.U.A. et le règlement pacifique des différends, thèse Paris V 1978 P. 217. Voir également l'action du président Houphouët Boigny dans les litiges opposant le Niger et le Dahomey à propos de l'île de Lété et également l'action du président zambien, Kaunda, dans le différend opposant le Kenya et la Somalie : cf. Bipoum-Woum op. cité P. 255.

(15) Bipoum-woum op. cité P. 254

usitée dans le milieu international. Elle a pour but d'établir et de vérifier la matérialité des faits qui sont à la base d'un différend.

Au cours de ses activités, l'O.U.A. a dû créer deux sortes de commission d'enquête correspondant à deux situations différentes.

La première a trait à « l'agression » survenue dans la capitale Béninoise le 16 Janvier 1977. En effet suite à la demande du Bénin, le conseil des ministres de l'O.U.A., décide lors de sa session ordinaire à Lomé du 13 Février 1977 d'envoyer une commission d'enquête composée du secrétaire général adjoint représentant le secrétaire général et des Etats suivants : Angola, Guinée, Libye, Nigéria, Niger, Mozambique et Zambie. A son arrivée à Cotonou, la commission a constaté les dommages visibles dans la capitale, a procédé à l'audition des témoins et à la vérification du matériel saisi. Conformément à la procédure d'enquête, la commission a soumis aux organes politiques de l'O.U.A. un rapport consignnant ces différentes constatations (16).

Le deuxième type d'enquête a trait à la vérification, en cas de double représentation, de l'effectivité des mouvements de libération nationale et ceci en vue de leur reconnaissance par l'organisation régionale.

L'enquête doit généralement s'effectuer sur le terrain par le comité de libération de l'O.U.A. qui doit déterminer le degré d'implantation et de lutte de chaque formation rivale.

C'est ainsi que le cas s'est posé dans le cadre de l'opposition entre le parti africain de l'indépendance pour la Guinée et le cap vert (P.A.I.G.C.) et du front de lutte pour l'indépendance nationale (F.L.I.N.G.) de la Guinée dont le siège se trouve au Sénégal et bénéficie des faveurs de ce dernier et de la Côte d'Ivoire. Le P.A.I.G.C. se heurte au départ à une fin de non-connaissance du Comité de libération dont la tendance consiste à privilégier le F.L.I.N.G. Ce n'est qu'en 1965 à Naïrobi que le P.A.I.G.C. se voit reconnaître comme le seul mouvement de libération nationale dans sa lutte contre le colonialisme portugais (17).

b) La commission de médiation :

La procédure de médiation a pour but de rapprocher les parties à un

(16) Antoine Zanga op. cité P. 242

(17) Hasbi Aziz : Les mouvements de libération nationale et le droit international, édition Stouky, Rabat 1981 P. 240 et suivantes. L'auteur retrace également les divergences opposant le front national de libération de l'Angola (F.N.L.A.) et le mouvement populaire de libération de l'Angola (M.P.L.A.) à propos de la reconnaissance du gouvernement révolutionnaire angolais en exil P. 241.

conflit. Elle est souvent utilisée dans le cadre des litiges africains. Elle permet de fournir aux parties à un litige un terrain d'entente.

Dans le cadre du conflit Guinée Sénégal, relancé à la suite de l'attaque infructueuse de Conakry le 22 Novembre 1970 par des éléments du front de libération de Guinée et des militaires portugais chargés de renverser le régime et de supprimer Amilcar Cabral, le président guinéen demande à la Côte d'Ivoire et au Sénégal de lui livrer les opposants basés dans ces deux pays.

Le refus du Sénégal accentue les rivalités entre les deux Etats (18).

Pour tenter de réduire la tension entre les deux Etats, il a été décidé la création d'un comité spécial de médiation composé des présidents, algérien, camerounais et mauritanien. La tentative de ces chefs d'Etat, loin d'apurer définitivement le conflit, aboutit néanmoins à la rencontre des présidents guinéen et sénégalais à Monrovia le 30 Mai 1972.

Parfois la commission de médiation exerce une action bénéfique permettant l'apaisement et le gel d'un différend. C'est le cas du conflit frontalier opposant la Haute Volta et le Mali qui dégénère le 14 Décembre 1974 en un affrontement armé. L'intervention des chefs d'Etat africains permet la formation d'une commission de médiation composée des Etats de la Guinée, du Niger, du Sénégal et du Togo. Vu l'importance du conflit, cette commission se scinde en deux sous-commissions : une sous-commission militaire chargée de veiller au retrait des troupes de la zone litigieuse et sous-commission juridique chargée de rassembler une documentation pour mieux examiner toutes les données du contentieux (19).

c) La commission de conciliation :

Selon Mirlande Manigat, les commissions de conciliation sont mises sur pied lorsqu'un litige opposant deux Etats «risquent de s'étendre ou de s'aggraver en raison du fractionnement des amitiés et des appuis enregistrés dans un camp comme dans l'autre» (20).

La première commission de conciliation créée par l'O.U.A. fait suite à la guerre civile du Congo (Septembre 1964). Les Etats voisins du Congo, hostiles au gouvernement central dirigé par Moïse Tshombé, soutiennent

(18) Sur l'ensemble de ces événements cf. : Hervé Bourges et Claude Wauthier : les 50 africains Tome 1 P. 514 et suivantes.

(19) Gilbert Some : un exemple de conflit frontalier : le différend entre la Haute-Volta et le Mali, année africaine 1978, P. 354.

(20) Mirlande Manigat l'O.U.A., revue française de science politique, 1971, P. 396.

le mouvement de sécession qui établit un gouvernement à Stanleyville. Le conseil des ministres de l'O.U.A., réuni en session extraordinaire décide la création d'une commission de conciliation de neuf Etats présidé par Jomo Kenyatta et dont le mandat répond aux deux préoccupations suivantes :

— Appuyer le gouvernement central congolais pour une reconstruction nationale au congo.

— Normaliser les rapports entre la république démocratique du congo et ses voisins le Burundi et la république du Congo (Brazzaville) (21).

Dans le même ordre d'idées, on peut signaler la constitution d'une commission de conciliation comprenant six chefs d'Etat et dont la mission consiste à trouver une solution au conflit opposant le mouvement séparatiste biafraïse et le gouvernement central de Lagos (22).

Le dosage de la commission de conciliation est très important, sa composition doit faire éviter de faire figurer des Etats acquis à l'une ou l'autre partie au conflit. Elle doit inspirer la confiance des Etats. Ces différentes considérations expliquent que dans le règlement des différends africains : « ce sont les relations de confiance qui l'emportent sur les compétences techniques » (23).

A la lumière de ces différends précédents, on peut remarquer que les Etats africains répugnent à toute solution juridictionnelle. En effet, la décision judiciaire défavorable à un Etat peut être interprétée comme un camouflet au chef de l'Etat : autorité suprême. Certes on peut faire valoir la création d'une commission spéciale d'arbitrage née lors du conflit algéro-marocain d'Octobre 1963, mais en réalité il s'agit d'une commission hybride située à mi-chemin entre la médiation et la conciliation. En effet cette commission a pour mission :

1) De situer les responsabilités en ce qui concerne le déclenchement des hostilités.

2) D'étudier le problème de fond et de soumettre des propositions concrètes aux deux parties pour le règlement définitif du contentieux » (24).

(21) Kwam Kouassi op. cité P.285.

(22) Boutros Ghali : op. cité P. 59

(23) Ndeshyo Oswald : L'application des actes de l'O.U.A. par les Etats-membres in problèmes actuels de l'unité africaine, colloque d'Alger, S.N.E.D. 1973 P. 267

(24) Boutros Ghali : Le conflit de frontières en Afrique, éditions techniques et économiques, Paris 1973 P. 122.

Or l'arbitrage selon l'article 37 de la convention de la Haye de 190 a pour objet : «le règlement des litiges entre Etats par des juges de leur choix sur la base du respect du droit » (25).

La composition politique de la commission groupant sept Etats : Côte d'Ivoire, Ethiopie, Mali, Nigéria, Sénégal, Soudan, Tanganyka et le refus d'imposer une solution juridictionnelle aux parties, s'écartent donc de la technique arbitrale. Cette désaffection des Etats africains à toute solution judiciaire explique la paralysie de la commission de médiation de conciliation et d'arbitrage instituée le 21 Janvier 1964.

D'ailleurs dans le cadre des travaux portant sur la révision de la charte, le comité des experts juridiques de l'O.U.A. a proposé la modification de la composition de cette commission tendant ainsi à la dépouille de toute attribution judiciaire.

Il estime que cette dernière doit regrouper **vingt et un Etat membres élus**, mettant ainsi en exergue le rôle fondamentalement politique de cette commission (26).

Ainsi il apparait donc que la nature spécifique des conflits africains jointe à l'absence d'homogénéité politique du continent expliquent les difficultés de l'O.U.A. à régler d'une manière durable les conflits.

Il en résulte un recours aux puissances extra-africaines pour garantir la sécurité des Etats de l'organisation.

II – Les limites du règlement des différends africains :

L'O.U.A. est confrontée à deux types de limites dans le règlement des litiges africains, les obstacles internes qui paralysent l'action des organes principaux de l'organisation et qui se reflètent à travers les affaires du Tchad et du Sahara, et des obstacles externes, marqués de plus en plus par une intervention fréquente des puissances étrangères et qui risquent de faire échapper la solution des conflits à l'organisation continentale et aux Etats membres.

(25) Hubert Thierry : Cours de droit international public, cours de droit 1972-1973 Paris 229.

(26) Document CM 1977 (XXXIII) du Conseil des ministres de l'O.U.A., 33ème session ordinaire Monrovia, Juillet 1979. Pour plus de développements voir M'Jad Ahmed : L'état des travaux portant sur la révision de la charte d'Addis-Abéba, mémoire de diplôme d'études supérieures, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Casablanca 1983 P. 89 et suivantes.
L'article 2 du protocole du Caire instituant la commission de médiation de conciliation et d'arbitrage stipule que : « La commission se comporte de vingt et un membres élus par la conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement ».

A Les obstacles internes :

L'article 8 de la charte d'Addis Abéba fait de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement, l'organe suprême de l'organisation. Elle peut se réunir en session ordinaire et extraordinaire.

La nature de certains différends dont la prolongation risque de menacer la paix et la sécurité internationales nécessitent parfois la réunion en session extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat. Cependant les affaires du Sahara et de l'Angola montrent l'extrême difficulté à réunir ou à ébaucher une solution au sein de la conférence au sommet.

I. L'impossible sommet extraordinaire

Les contradictions inter-africaines rendent difficile toute réunion du sommet extraordinaire de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement. Ceci se vérifie à travers les deux questions Angolaise et du Sahara.

a) La question angolaise :

L'échec du processus de décolonisation élaboré par le Portugal et les trois mouvements de libération angolais : le mouvement populaire de libération de l'Angola (M.P.L.A.), le front national de libération de l'Angola (F.N.L.A.) et l'union nationale pour l'indépendance totale de l'Angola (U.N.I.T.) à la suite des accords d'Alvor du 31 Janvier 1975, l'intervention étrangère sont autant de facteurs qui amènent l'O.U.A. à convoquer un sommet extraordinaire à Addis-Abeba du 10 au 12 Janvier 1976 (27). Les responsables africains s'opposent à propos des interventions étrangères et au soutien accordé aux trois mouvements de libération.

Cette division accentue le clivage entre Etats « progressistes » et Etats modérés.

En effet le premier projet de résolution des « Etats progressistes » soutenu par le Nigéria dénonce l'intervention sud-africaine auprès de l'U.N.I.T.A. et du F.N.L.A. Le deuxième projet des « modérés »

(27) Cf. Jean Ziegler : *contre l'ordre du monde, les rebelles*, édition seuil 1983 P. 274 et suivantes. L'auteur retrace les divisions des trois mouvements de libération nationale et les interventions directes et indirectes menées par Cuba, la République sud-africaine, les Etats-Unis et le Zaïre.

regroupe surtout les pays francophones et dénonce toutes les interventions étrangères (28).

La deuxième division a trait à l'attitude adoptée face aux trois mouvements de libération. Le projet Nigérian assure le M.P.L.A. de la confiance de l'O.U.A., alors que le projet du Sénégal appelle à la réconciliation nationale. Finalement toutes les résolutions ne furent pas adoptées, chaque résolution recueille 22 voix sur 44 (29).

Il en résulte à travers ce sommet l'échec patent de la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement à fournir une solution au problème angolais. L'intervention cubaine auprès du M.P.L.A. consolide ce mouvement et le futur Etat angolais et met fin aux tergiversations de l'O.U.A. dans cette affaire.

b) La question du Sahara :

Les Etats africains éprouvent de sérieuses difficultés à régler le contentieux sahraoui qui frappe par sa durée, sa complexité et par les différents intérêts mis en jeu. En effet, la tentative de reconnaissance du « Polissario » par le comité de libération à Maputo en Janvier 1976, la création de la « république arabe sahraoui démocratique » le 28 Février 1976, le soutien militaire et diplomatique algérien et libyen rendent nécessaire l'urgence de débattre la question à un plus haut niveau (30). C'est pourquoi la convocation d'une session extraordinaire des chefs d'Etat pour dénouer cette crise est décidée lors de la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement à Port-Louis. (2-6 Juillet 1976).

Cependant la réunion d'une conférence au sommet des Chefs d'Etats se heurte à l'intransigeance des parties au conflit et aux conditions émises pour la tenue d'un tel sommet.

Le Maroc et la Mauritanie estiment que le dossier du Sahara est définitivement clos, les populations sahraouies se sont autodéterminées par l'intermédiaire de la Djemaa le 26 Février 1976 (31).

(28) Cf. Hervé Bourges et Claude Wauthier : les 50 africains Tome 2 op. cité P. 414 et Année africaine 1976 P. 121.

(29) J.C. Gautron et E. Jarmache : Les organisations régionales africaines, Année africaine 1976 P. 121.

(30) Les développements qui suivent s'inspirent de notre communication intitulée : « L'O.U.A. et l'affaire du Sahara », présentée lors du colloque de l'Association des économistes marocains portant sur « l'intégration économique des provinces sahariennes et développement national », Rabat 9-10 Janvier 1984.

Il est à noter que la position libyenne a évolué depuis l'accord d'Oujda du 13 août 1984 créant une union entre les Etats dans un sens favorable aux thèses marocaines.

(31) Lamouri Mohamed op. cité P. 186

L'Algérie quant à elle, maintient une intense activité diplomatique pour tenter de faire reconnaître le «Polisario» et également de faire prévaloir la crédibilité d'un «Etat sahraoui».

Outre l'inconciliable position des parties au conflit, s'ajoutent d'interminables conciliabules tendant au choix de la capitale devant abriter le sommet et à la question du quorum.

La Zambie propose la réunion du sommet au mois d'Octobre 1977 à Lusaka, et se rétracte invoquant son impossibilité de garantir la sécurité des participants en raison du Raid effectué par la Rhodésie sur son territoire.

Face à la défection zambienne, le chef de l'Etat gabonais Omar Bongo président en exercice de l'O.U.A. en 1977 propose une rencontre des chefs d'Etat africains à Libreville en Mars 1978. Cependant il subordonne la réunion de cette conférence à une participation financière de l'organisation et la nécessité de réunir un quorum suffisant c'est-à-dire à une participation massive de chefs d'Etat africains (32).

Finalement, pour sortir de l'impasse, la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement réunis à Khartoum en Juillet 1978, quoique réaffirmant la nécessité d'un sommet extraordinaire, s'engage désormais vers la création d'un comité ad hoc pour suivre l'évolution de cette affaire.

Malgré cette solution, le problème est relancé surtout à la suite de la décision du secrétaire général Edem Kodjo, de faire admettre la «R.A.S.D. à l'O.U.A.» au mépris des décisions de la conférence des chefs d'Etat.

2. L'interférence des pouvoirs du secrétaire général et de la conférence des chefs d'Etat.

La charte de l'O.U.A. délimite d'une manière précise, les compétences respectives de ces deux organes. La conférence des chefs d'Etat dispose d'une compétence souveraine en matière de règlement des conflits. La tentative de M. Edem Kodjo d'empiéter sur les compétences de la conférence des chefs d'Etat est à l'origine du blocage du règlement de l'affaire du Sahara. Pour mieux analyser cette situation, il est nécessaire d'examiner la nature des pouvoirs du secrétaire général.

a) La nature des pouvoirs du secrétaire général.

Les pouvoirs et le rôle du secrétaire général ont fait l'objet

(32) Sur l'importance et le contenu du quorum, voir Serghini Chaouki : Le Maroc et la Mauritanie dans les relations internationales, thèse Nice 1982 P. 410 et suivantes.

d'importantes littératures juridiques (33). Ces questions ont été débattues au sein de la conférence constitutive de l'organisation d'Addis-Abeba en Mai 1963. Les pairs fondateurs de l'O.U.A. se sont interrogés sur la façon de savoir s'il fallait confiner les pouvoirs du secrétaire général dans des tâches exclusivement administratives ou bien fallait-il les étendre au domaine politique et diplomatique.

Les membres fondateurs de l'organisation ont tranché pour une conception restrictive de ses pouvoirs en le qualifiant de secrétaire général administratif (Article 16). D'ailleurs le président Léopold Sedar Senghor se faisant l'écho des Etats présents à Addis-Abeba, devait déclarer que le secrétariat administratif « sera un organisme administratif et non politique ; non pas un organisme de décision, mais d'exécution » (34). Cette limitation des pouvoirs du secrétaire général trouve sa confirmation dans la pratique ultérieure de l'O.U.A.

En effet le premier secrétaire général de l'organisation Diallo Telli a été accusé d'avoir outrepassé ses pouvoirs en signant des accords de coopération avec la commission économique pour l'Afrique et avec l'organisation internationale du travail. Le conseil des ministres estimant que tels accords relèvent de sa compétence (35).

Certes, s'estimant être le défenseur des intérêts de l'O.U.A. et se référant aux pouvoirs du secrétaire général des nations-unies, Diallo Telli a tenté d'élargir ses pouvoirs.

Cependant « devant l'hostilité généralisée des Etats africains, le secrétaire général a dû abandonner la conception politique du rôle du haut fonctionnaire de l'O.U.A. pour se résigner à la conception étroitement administrative, au moins en apparence, qui était la base de la charte d'Addis-Abeba (36).

(33) Voir Boutros Ghali : l'O.U.A. op. cité, Kwam Konassi : Les rapports entre l'O.N.U. et l'O.U.A. op. cité et également Sefiani Kaoutar : Le contrôle par les Etats membres des pouvoirs du secrétaire général de l'O.U.A. en matière d'admission, rapport de diplôme d'étude approfondie, Nancy 1982.

(34) Conférence au Sommet des pays indépendants africains, Addis-Abeba Mai 1963 présence africaine 1964 P. 199.

(35) Boutros Ghali : l'O.U.A. op. cité p. 119 : De même le secrétaire général Nzo Ekganki a été désapprouvé par le conseil des ministres lors de sa session de Kampala en 1974 à la suite de la signature d'un accord relatif à la politique pétrolière de l'O.U.A. avec la société Rhodésienne « Lonrho ». Ce désaveu a entraîné la démission du secrétaire général administratif : voir Antoine Zanga op. cité P. 149 et suivantes.

(36) Kwam Kouassi op. cité P. 167-168.

En fait, la limitation des pouvoirs du secrétaire général répond à la philosophie générale qui est à la base de la création de l'O.U.A. refusant toute idée de supranationalité et de leadership, les membres fondateurs de l'organisation panafricaine dans leur quasi totalité la conçoivent comme une association d'Etats souverains, basée sur une hiérarchisation d'organes dominée par la conférence des chefs d'Etat et de gouvernement.

En bref, la charte et la pratique vont dans le sens d'une limitation précise des pouvoirs du secrétaire général. C'est pourquoi l'acte de Mr. Edem Kodjo de considérer la « R.A.S.D. » comme membre à part entière de l'O.U.A. contredit la décision de la conférence des chefs d'Etat qui propose le référendum comme solution au problème du Sahara.

b) L'admission comme obstacle au règlement de la question du Sahara.

i) Les justifications du secrétaire général.

L'article 28 de la charte africaine régit l'adhésion et l'admission au sein de l'O.U.A. Il considère que :

1) Tout Etat africain indépendant et souverain peut en tout temps, notifier au secrétaire général administratif son intention d'adhérer à la présente charte.

2) Le secrétaire général administratif, saisi de cette notification, en communique copie à tous les membres. L'admission est décidée à la majorité simple des Etats membres.

Il ressort de cet article que les pouvoirs du secrétaire général sont d'ordre comptable, la décision finale incombe aux Etats membres. Edem Kodjo en donne une interprétation fort différente. Il considère que :

« La procédure de l'admission ne relève ni de la compétence des chefs d'Etat réunie en assemblée, ni de celle du conseil des ministres, ni du président en exercice de l'organisation. L'admission dans le libellé actuel de notre charte demeure une procédure administrative assortie d'un mécanisme automatique qui ne laisse guère de place à l'interprétation... (37).

Dans ce cadre précis de l'admission de la « R.A.S.D. », le secrétaire général justifie sa position par quatre sortes d'arguments :

« 1) L'admission est selon la charte de l'O.U.A. du ressort du secrétaire général.

(37) Serghini Chaouki op. cité P. 567.

2) la « R.A.S.D. » remplissait les conditions d'admission en 1980.

3) L'admission a été reportée à cette date, les chefs d'Etat pouvaient se prononcer sur le fond, à savoir s'il s'agit ou non d'un Etat souverain et indépendant ou modifier la charte pour que l'admission devienne une question politique.

4) Devant la carence des chefs d'Etat, le secrétaire général a pris la décision d'admettre la « R.A.S.D. » (38).

ii) Le rejet par la conférence des chefs d'Etat de la décision du secrétaire général

Les chefs d'Etat africains, conscients du geste inconsidéré du secrétaire général vont adopter une série de résolutions conformes à une approche réaliste de l'affaire du Sahara.

La résolution adoptée par la conférence des chefs d'Etat à Freetown, le 4 Juillet 1980 rompt avec la recommandation adoptée par le comité ad hoc en décembre 1979. Cette résolution se « félicite de la volonté du Maroc d'entamer des discussions avec toutes les parties intéressées et de participer pleinement aux travaux du comité ad hoc », et demande au comité de « continuer de déployer des efforts afin de réconcilier les parties au conflit et de trouver une solution pacifique et durable à cette question » (39).

Mandaté par la conférence des chefs d'Etat à trouver une solution juste, le comité ad hoc adopte une importante résolution à Freetown articulée autour de l'organisation d'un référendum avec l'appui des Nations-Unies. Cette consultation nécessite le cessez-le-feu de toutes les parties concernées et le confinement des forces dans leurs bases respectives (40).

Cette approche plus nuancée du comité ad hoc emporte la décision marocaine de s'associer aux travaux de l'O.U.A. et de contribuer à la recherche d'une solution juste et équitable.

Cette résolution enjoignant l'organisation d'un référendum confirme le souci de l'O.U.A. de bloquer toute admission éventuelle de la « R.A.S.D. » et dessaisi tout pouvoir du secrétaire général dans ce domaine. C'est pourquoi l'initiative du secrétaire général va à l'encontre de la décision de l'organe principal : la conférence des chefs d'Etat et

(38) Jeune Afrique 10 Mars 1982.

(39) Résolution AHF Rés. 118 (XVII) 4 Juillet 1980

(40) Résolution AHG/AHC/WS. Rés. 1 (V).

constitue un déni aux principes fondamentaux de l'organisation.

Les piétinements qu'éprouve l'O.U.A. dans l'affaire du Sahara, semblent se vérifier également dans l'idée de mettre sur pied une véritable force d'intervention capable d'exercer un rôle dans les litiges inter-africains.

3. L'absence d'un véritable mécanisme de sécurité régionale en Afrique.

La création d'une force pour le maintien de la paix est une nécessité pour toute organisation régionale. Elle peut contribuer par son déploiement à éviter l'extension d'un conflit, à faciliter les chances du règlement d'un différend et à dissuader toute intervention étrangère.

Il faut rappeler que dans le cadre africain, l'idée d'une création de la force d'intervention africaine (F.I.A.) n'est pas nouvelle. Elle fut discutée d'une part, lors de la création de l'O.U.A. à Addis-Abeba et d'autre part dans le cadre de la commission de défense instituée en Mai 1963 comme commission spéciale par la conférence des chefs d'Etat conformément à l'article 20 de la charte. La création d'une telle force a également alimenté les débats des sommets des chefs d'Etat africains et des différentes rencontres franco-africaines (41).

La nécessité d'une telle force dans le cadre d'apaisement des conflits est soulignée par le secrétaire général de l'O.U.A. Il estime que : « cette force inter-africaine d'intervention sera déployée pour contrôler une situation qui se détériore entre deux pays en guerre de manière que le mécanisme politique chargé de régler le différend puisse avoir l'occasion adéquate d'entreprendre des efforts de médiation » (42).

La création d'une véritable F.I.A. est approuvée par le conseil des ministres de l'O.U.A. à Monrovia en Juin 1979. Elle devait relever la force d'interposition nigériane au Tchad.

Cependant cette décision ne fut pas suivie d'effets en raison des divergences politiques quant à la composition de la force, son

(41) Sur une étude plus exhaustive sur la force d'intervention africaine cf. Tanneguy Lopin : Les forces régionales du maintien de la paix : cas de l'Afrique, fondation pour les études de défense nationale Paris P. 72 et suivantes.

(42) Commission de défense, 6 session ordinaire 21-25 Avril 1979 Addis-Abeba DEF 2 (VI).

commandement, son rôle, et également en raison des contraintes financières (43).

L'intervention libyenne au Tchad le 15 Décembre 1981 hâte la constitution d'une telle force, dont la mission consiste à assurer la sécurité du pays en s'interposant entre les troupes des forces armées du Nord (F.A.N.) de Hissein Habré et celles du président du gouvernement d'Union Nationale Transitoire (GUNT) de Gouggouni Ouedéï.

En fait, la relance de la guerre civile au Tchad, les divergences de positions des Etats africains quant à la légitimité du pouvoir au Tchad et surtout l'aide financière, logistique des Etats extra-africains (France, Etats-Unis, Grande-Bretagne, Allemagne Fédérale) ôtent toute crédibilité à cette force dont la désagrégation devenait de plus en plus évidente.

L'impossibilité donc de l'O.U.A. de créer un système de sécurité collective oblige les Etats à se retourner de plus en plus vers les puissances étrangères pour assurer leur sécurité, et risque de réduire les efforts de l'organisation panafricaine dans le règlement des conflits.

B / Les obstacles externes :

Les interventions étrangères deviennent depuis quelques années de plus en plus fréquentes en Afrique. Elles obéissent à des motifs divers : économiques, idéologiques et au désir de contenir la poussée libyenne au Sud Sahara.

Il n'est pas dans notre propos de dénombrer toutes les interventions étrangères en Afrique (44), on mettra en évidence et d'une manière succincte celle de la France et également quelques aspects des interventions soviéto-cubaine.

1. La France et la sécurité en Afrique :

L'intervention de la France en Afrique répond d'une part à l'appel de l'autorité centrale d'un Etat tiers et s'inscrit d'autre part dans les accords de défense conclus entre la France et certains pays africains. Ces accords entrant dans le système de la coopération ont été conclus au moment de l'accès à des nouveaux Etats africains à l'indépendance.

(43) Alain Pellet : Les forces régionales de maintien de la paix et la sécurité des pays de la périphérie, fondation pour les études de défense nationale, Paris P. 32 ; et Tanneguy Lopin op. cité P. 81.

(44) Voir à cet effet le tableau dressé par R. Luckman : Le militarisme français en Afrique, Revue de politique africaine n° 5 Février 1982 cité par Tanneguy Lopin op. cité

Généralement cette intervention est mue par des considérations économiques. Elle a pour but de protéger et pérenniser les avoirs français dans le continent africain.

C'est ainsi que le président Valérie Giscard d'Estaing déclare sans ombages lors de l'intervention française à Kolwezi : « L'Afrique, c'est un continent d'où viennent traditionnellement un certain nombre de nos ressources et de nos matières premières... un changement de la situation de l'Afrique, une situation générale d'insécurité ou de subversion en Afrique auraient des conséquences pour la France et l'Europe » (45).

L'intervention récente de la France au Tchad d'Août 1983, répond surtout au désir de contenir la poussée libyenne et de calmer également les inquiétudes des Etats africains modérés. Elle n'a pas pour finalité la défense de l'intégrité territoriale, comme le prétend le porte parole du gouvernement français Max Gallo (46).

D'ailleurs d'un point de vue juridique, cette intervention va à l'encontre de l'accord de coopération militaire et technique signé en 1976 entre le gouvernement français et le gouvernement du Tchad dont l'article 4 dispose que les personnels militaires français « ne peuvent en aucun cas participer directement à l'exécution d'opération de guerre, de maintien ou de rétablissement de l'ordre ou de la légalité » (47).

En bref, il apparaît que la France de part son engagement ne peut être ignorée du règlement du conflit tchadien (48). Son intervention traduit l'incapacité de l'O.U.A. à restreindre l'extension du conflit et à le traiter dans un cadre strictement africain.

2. L'intervention soviéto-cubaine

L'Union Soviétique et Cuba prennent une place de plus en plus importante depuis l'effondrement de l'empire portugais et de l'adhésion de certains Etats du continent au « marxisme ». L'engagement de ces deux Etats répond à des intérêts stratégiques et idéologiques.

En effet l'intervention cubaine en Angola en 1975 et en Ethiopie en

(45) Thomas Jallaud : La coopération militaire, outil de contrôle, ouvrage collectif, éd. Maspéro 1981 P. 105.

(46) Journal Le Monde : 15 Août 1983.

(47) Journal Officiel de la république française 30 Avril 1978.

(48) Les derniers développements de l'affaire tchadienne ont débouché sur la conclusion d'un accord franco-libyen prévoyant le retrait des troupes des deux pays du Tchad à partir du 25 septembre 1980.
Cf. Monde, Mardi 18 septembre 1984.

1978 s'explique par des motifs idéologiques. Il s'agit au nom de l'internationalisme prolétarien de porter secours et de consolider de nouveaux Etats « marxistes » menacés par l'impérialisme (49).

L'engagement soviétique en Angola, en Ethiopie et dans une moindre mesure au Mozambique consolide sa présence dans le flanc de l'Atlantique-Sud et dans la corne de l'Afrique (50).

La présence soviétique s'accompagne de la signature de traités d'amitié et de coopération avec ses nouveaux alliés.

Il s'agit du traité soviéto-angolais du 8 Octobre 1976, du traité soviéto-mozambicain du 31 Mars 1977, et du traité soviéto-éthiopien du 30 Novembre 1978.

Ces traités pourraient fournir le prétexte d'intervention pour la défense de la sécurité des Etats africains pré-cités. En effet l'article 7 de l'accord soviéto-angolais prévoit que :

« Dans l'éventualité d'une situation mettant en péril la paix ou la violant, les hautes parties contractantes prendront aussitôt contact pour coordonner leurs positions en vue d'écarter toute menace à la paix ou pour restaurer celle-ci » (51).

Il est permis de constater que la conclusion de tels traités porte atteinte à l'article 3 paragraphe 7 de la charte de l'O.U.A. qui proclame l'engagement des Etats membres de l'organisation à pratiquer une politique de non-alignement à l'égard des blocs.

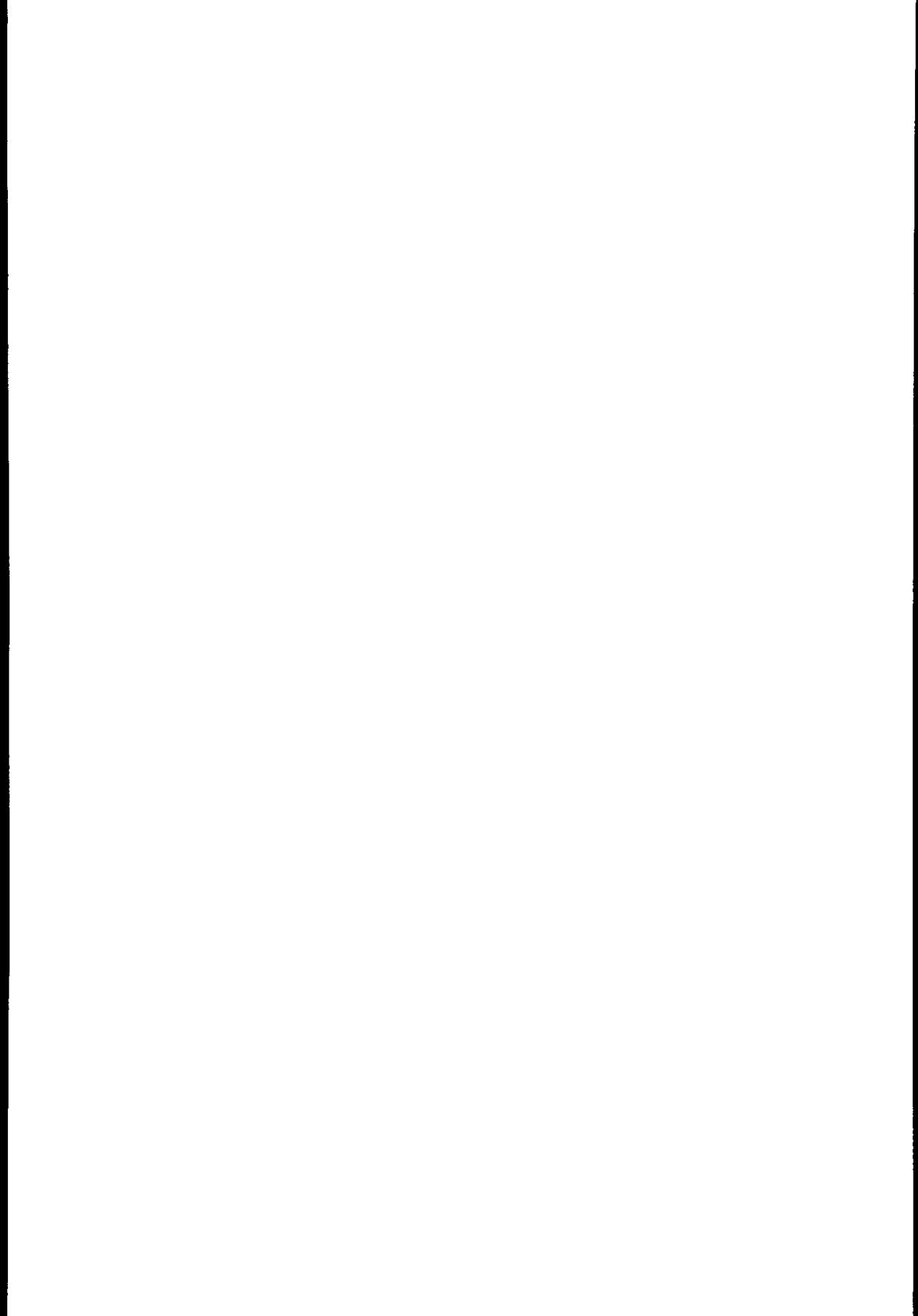
Finalement la participation des Etats africains « modérés » ou « progressistes » à des accords de ce type avec des puissances extra-africaines, accentue le clivage entre les deux tendances, risque également d'internationaliser les conflits africains et enfin de faire dépendre la solution de ces litiges, des puissances étrangères au continent.

(49) Mestiri Ezzeddine : Les cubains et l'Afrique, éd. Karthala Paris P. 15 et suivantes.

(50) Sur les questions stratégiques voir Chaliand Gérard : L'enjeu africain éd. Seuil 1980 P. 65 et suivantes.

(51) pour une analyse de ces traités cf. Sabir Azzeddine : les interventions étrangères dans les conflits africains, mémoire de diplôme d'études supérieures Juin 1982, Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales, Rabat, P. 100 et suivantes.

A la lumière des derniers développements de la situation en Afrique Australe, il est tôt de se prononcer sur le devenir des accords conclus entre l'union soviétique, le Mozambique et l'Angola.



L'entreprise française au Maroc, vecteur d'impulsion ou de blocage du développement ? cas de la compagnie générale d'électricité Maroc (1)

(Texte **définitif** d'une communication présentée au colloque «analyse industrielle et développement» organisé à Fès les 27-28 Mars 1984 à l'initiative de l'A D E F I - G R E C O - C N R S et la faculté de droit de Fès).

Abdelkader BERRADA(*)

L'entreprise française est fortement implantée au Maroc (2). Elle exerce une influence certaine sur l'économie marocaine dont elle constitue d'ailleurs un acteur principal.

(*) Enseignant — chercheur à la Faculté de Droit de Rabat.

- (1) Données de première main recueillies auprès du Ministère de l'Industrie, du Commerce et du Tourisme (direction de l'industrie), de la Confédération Générale Economique Marocaine et du Groupement Professionnel des Banques. Cf. aussi le Bulletin Officiel et l'Annuaire Kompass.
- (2) a* Abdelaziz Belal , L'investissement au Maroc (1912 - 1964), Ed. mouton et cie, Paris- Layahe, 1968. (**Ouvrage de base** réédité à deux reprises aux éditions maghrébines, Casablanca).
- b* Albert Ayache , La Maroc, bilan d'une colonisation, Ed. Sociales, Paris, 1956 (**Ouvrage de base**).
- c* Mohamed Benslimane , L'implantation des firmes multinationales au Maroc, thèse de 3^{ème} cycle, Montpellier, 1978.
- d* Mohamed Saïd Saadi , «Les nationalisations en France et leurs incidences sur l'économie marocaine», in AL BAYANE, n°s 2035-2036, 23-24, Octobre 1981, Casablanca.
- e* Abdelkader Berrada , «Le grand capital privé marocain» (éléments de réflexion), Mohamed Chiguer et Ahmed Darouich in AL ASAS, n° 49, Février 1983, pp. 32-41.
- f* Dimitri Germidis , Le maghreb, la France et l'enjeu technologique, cujas, Paris, 1976, pp. 141 - 165.
- g* Mohamed Germouni , Essai sur les problèmes de l'engineering et de la technologie au Maroc, éditions de la Faculté de Droit de Rabat, 1978.
- h* Abdelhamid Sekouri , Structure et fonctionnement du capitalisme dans l'industrie marocaine du ciment, mémoire de D.E.S., Faculté de Droit de Rabat, Février 1984 (**étude de référence**).

Cela étant, la question se pose de savoir dans quel sens s'exerce son influence, autrement dit quel en est la nature et l'impact ? L'entreprise française opérant au Maroc est-elle, de par son action (nature, impact,...) et eu égard à l'économie du pays d'accueil, un vecteur d'impulsion ou de blocage du développement (3) ?

Chercher à formuler un début de réponse à cette question, souvent perdue de vue dans le cas d'espèce (4), est sans aucun doute une façon mieux appropriée que d'autres de dresser le bilan de l'économie marocaine et, partant, des relations franco-marocaines. D'autant plus que les choix fondamentaux de politique économique à l'œuvre au Maroc depuis 1956 placent l'entreprise privée en général et l'entreprise étrangère en particulier au cœur de la dynamique de la croissance, que bien des dispositions attrayantes sont prises par l'Etat post-colonial dans le seul but d'intéresser l'initiative privée et que, avec la montée de la gauche française au pouvoir, s'impose plus que jamais la nécessité de repenser les relations France - Pays capitalistes sous-développés et, partant, le rôle de la firme française sur des bases et selon des principes autres que ceux qui ont prévalu jusqu'ici (cf. note 2, d).

La présente étude ne porte pas sur l'ensemble des entreprises françaises en activité au Maroc, elle n'intéresse qu'une seule entreprise, à savoir la COMPAGNIE GENERALE D'ELECTRICITE - MAROC (C.G.E - M.), filiale - relais de la toute puissante société française de même nom (C.G.E.).

Un tel choix n'est pas fortuit, il est dicté par plusieurs considérations dont notamment :

- le poids de la C.G.E - M. comparativement aussi bien aux autres entreprises françaises implantées au Maroc qu'à celles qui opèrent dans le même secteur d'activité (matériel électrique), poids qui se mesure à un certain nombre de variables (chiffre d'affaires, nombre d'emplois, etc...) ;
- son implantation au Maroc en étant vieille de plus de trois décennies, cette donnée ajoutée au fait que depuis sa création elle agit en tant que filiale de la C.G.E. dans un secteur névralgique nous permet de tirer au clair sa stratégie et les conséquences, souvent antinomiques, qui en découlent pour l'économie d'accueil et pour l'économie d'origine, etc...

(3) La distinction est à faire entre la notion de développement et celle de croissance. Cf. Abdelaziz Belal op. cit.: François Perroux, l'économie du XX^e siècle, P.U.F., Paris, 1969, etc...

(4) Exception faite d'un article fort intéressant.

* Jean Marie Chevalier , «la stratégie d'implantation d'une firme multinationale», étude de cas, in Mondes en développement, Paris, 1976, tiré à part, pp. 791 - 799.

** Cf. aussi Aziz Ghernaout , «Berliet - Maroc», in gestion et société (revue de l'I.S.C.A.E.) n°5, 1980, Casablanca, pp. 125-169.

A/ Evolution des activités de la C.G.E - M.

La création de la C.G.E - Maroc remonte à 1947. A l'évidence, l'objectif recherché au travers de cette opération étant d'assurer à la France en général et au groupe C.G.E. en particulier une présence économique plus marquée au Maroc.

En plus de la prise en charge de l'exploitation de la succursale de vente au Maroc de la C.G.E., la C.G.E - M. s'est également lancée dans la production de matériel électrique. A partir de Juin 1974 cependant, son activité de commercialisation sera assurée par la SIRMEL, société dont elle détient presque la moitié du capital (49,98 %), créée suite à la marocanisation de l'activité d'importation revente et de représentation de matériel électrique produit par le groupe C.G.E.

Grosso-modo, depuis sa création et jusqu'en 1980, l'activité de la C.G.E - M. est passée par trois phases :

1. Une phase de démarrage allant de 1947 à 1953 et qui se caractérise par :

* la mise en service, en 1949, de deux ateliers relatifs le premier à la réparation de moteurs et de transformateurs et le second à la fabrication de toiles métalliques pour tamiseries et moustiquaires et, en 1950, d'une unité de production de fils et câbles sous caoutchouc pour installations domestiques et industrielles ;

** l'extension en 1952 de la câblerie qui produit désormais des fils et câbles protégés (sous gaine de plomb ou sous armature) et le lancement de la fabrication des transformateurs.

Durant cette période, la C.G.E. eut à affronter une vive concurrence de la part des importateurs étrangers. C'est que jusqu'en 1956 les droits de douane à l'importation sont restés fixés à un taux uniforme de 12,5 %, l'acte d'algésiras de 1906 imposant de nombreuses servitudes économiques au Maroc dont notamment le respect du régime de la porte ouverte et de la clause de la nation la plus favorisée vis-à-vis de tous les pays signataires de cet acte et non pas uniquement de la France, puissance ayant colonisé le Maroc entre 1912 et 1955. Dans ces conditions, l'implantation de la C.G.E. au Maroc, il faut bien prendre soin de le préciser, aurait été impossible sans l'appui précieux et multiforme de l'Etat français autant que de certains milieux d'affaires métropolitains à la recherche de nouvelles occasions de gain et possédant déjà de solides intérêts dans ce pays.

2. Une phase de pause qui prit fin au sortir de la décennie cinquante

Durant cette période, le potentiel productif de la C.G.E - M. est resté pratiquement le même que celui mis en place en 1952 quand il n'a pas gagné en vetusté.

La C.G.E. préférerait s'abstenir d'entreprendre de nouveaux investissements tant que les relations Franco - Marocaines traversaient une phase délicate et que le risque à courir demeurerait grand. C'est que ni la lutte pour l'indépendance ni les velleités populistes qui se sont manifestées avec timidité (1956 - 1958) ou avec force (1959 - 1960) au niveau des instances dirigeantes de l'appareil étatique durant la seconde moitié de la décennie cinquante n'étaient faites pour sécuriser le patronat et le colonat étrangers implantés au Maroc et vaincre leur réticence à investir.

Les investisseurs étrangers, faut-il bien le rappeler, sont par définition extrêmement sensibles aux événements pouvant porter atteinte à leurs intérêts économiques (5).

3. Une phase de relance des activités de la C.G.E. - M. qui débute vers la fin des années cinquante.

* Cette phase marque le retour en force, sur la scène politique, de couches sociales autochtones acquises inconditionnellement au libéralisme économique et donc susceptibles de gagner la confiance du capital financier international en général et français en particulier (cf. note n°5). Ce résultat n'est d'ailleurs pas étranger aux pressions exercées notamment par le capital français, solidement implanté au Maroc, avec l'appui **stratégique** de la puissance politico - économique de la France et **d'appoint** des couches dominantes autochtones.

Une politique douanière et contingentaire visant à protéger les industries de substitution des importations de la concurrence «étrangère» (1957, 1967, etc...), des codes d'investissement qui surpassent en générosité ceux élaborés par bien des pays capitalistes sous-développés (1958, 1960, 1973, 1983), une politique de financement des investissements à taux d'intérêt réduits, une politique budgétaire profitable à plusieurs titres aux investisseurs privés, une politique de bas salaires, etc... (6), ce sont là autant de mesures qui témoignent du fait qu'au Maroc le régime de la porte grandement ouverte à l'initiative

(5) Abdelaziz Belal

, * Cf. note 2, a.

** Développement et facteurs non économiques, S.M.E.R., Rabat, 1980, pp. 45-46. (**Ouvrage de base**).

*** «La crise structurelle de l'économie marocaine et les impératifs d'un développement autonome et accéléré», in recherches internationales, n°39/40, Paris, 1963.

(6) Abdelkader Berrada

, a. «Politique budgétaire et financement du grand capital privé au Maroc», in R.J.P.E.M., n°5 et 7, Rabat, 1^{er} Semestre 1979 et 1980.

b. «Salaire, prix et pouvoir d'achat des travailleurs», in **la crise... l'alternative**, colloque économique et social, Ed. Al Bayane, Casablanca, 1980, pp.115-153 (**Ouvrage de base**).

privée en général et aux investisseurs et bailleurs de fonds occidentaux en particulier est érigé au rang de dogme.

** La C.G.E - M. ne restera pas insensible à ce retournement de tendance de nature à sauvegarder ses intérêts et à favoriser leur développement. Elle sera d'autant plus encouragée à réaliser de nouveaux investissements que l'Etat post - colonial (Ministères et entreprises publiques) constitue aussi son principal client dans un secteur d'investissement privilégié parce que créateur d'«économies externes» et que, dans le cas d'espèce, l'attachement des pouvoirs publics au libéralisme sera positivement mis à l'épreuve suite à l'étatisation en 1962 - 1963 de l'Energie Electrique du Maroc et des Chemins de Fer du Maroc (sociétés concessionnaires placées jusque-là sous la coupe de la Banque de Paris et des Pays-Bas et client numéro un de la C.G.E - M.) moyennant une indemnisation substantielle qui permettra à la Banque de Paribas de conquérir de nouveaux secteurs rentables tant au Maroc que surtout à l'extérieur (France, U.S.A., Espagne) (7).

*** Depuis lors, l'activité de la C.G.E - M. connaît une expansion continue qui s'articule autour de six pôles de production :

- la fabrication de câbles d'énergie basse et moyenne tension isolés au plastique à partir de 1962 et 20 KV isolés PRC à partir de 1970 - 1971 ;
- l'installation de nouvelles tréfileuses à recuit continu en 1967 et d'une nouvelle tréfilerie de câbles aluminium en 1976 ;
- la fabrication à partir de 1970 - 1971 de câbles téléphoniques urbains jusqu'à 896 paires, le démarrage en 1973 d'un atelier de câbles téléphoniques et le doublement en 1976 de sa capacité de production ;
- la fabrication à partir de 1963 de batteries au plomb pour démarrage de véhicules ;
- la fabrication à partir de 1968 de petits appareils de contrôle électroniques et d'automatisme ;
- le lancement de la production de transformateurs jusqu'à 25.000 KVA en 1970 - 1971 et la mise au point de la technique du bobinage en couches des transformateurs en 1976.

**** A partir de 1976, la C.G.E - M. s'est également lancée dans la réalisation d'un programme d'investissement sans précédent en importance (29 millions de dirhams environ dont 14 M. DH financés par la B.N.D.E. (8) et le reste par autofinancement) et qui vise à la fois à moderniser et renforcer son potentiel productif et à éviter qu'elle ne fasse les frais de la concurrence que lui livrent les entreprises autres que françaises en parvenant à décrocher

(7) Henri Claude , Histoire, réalité et destin d'un monopole, Ed. Sociales, Paris, 1969, pp. 191-192.

(8) Abdelkader Berrada , «B.N.D.E., Etat et capital», in Al Asas, n°s 29-30, Mars - Avril 1981.

des contrats «clés en main» financés le plus souvent à crédit (prêts liés, crédits fournisseurs et acheteurs, etc...).

La rentabilité de cet investissement ne fait aucun doute surtout lorsqu'on s'aperçoit que la C.G.E - M. entreprit sa réalisation sans pouvoir bénéficier des avantages du code des investissements industriels de 1973 dont l'octroi est désormais limité (idée valable jusqu'en 1982) aux sociétés marocanisées au sens du dahir du 2 Mars 1973 (50 % du capital social au moins doivent être détenus par des personnes et ou des sociétés marocaines) (9). A eux seuls, les droits de douane et la taxe sur les biens d'équipement acquittés par la C.G.E - M. se sont élevés à près de 2,4 M. DH, soit respectivement 11 et 34 % par rapport au coût global des investissements physiques et des biens d'équipement.

C'est dire que la C.G.E - M. a préféré maintenir intact le contrôle de la société mère au lieu d'avoir à le «perdre» (au profit) ou plutôt à le partager, à l'exercer conjointement avec des groupes d'intérêts locaux moyennant la marocanisation de son capital social et le bénéfice des avantages du code des investissements.

La possibilité de pratiquer des surprix face à une demande inélastique à la baisse, c'est à dire en constante augmentation, ajoutée aux nombreux autres avantages non codifiés (accès au crédit à des conditions avantageuses, financement par l'Etat de l'infrastructure, subventionnement du prix de certains inputs, mur tarifaire, salaires bas, etc...), ces données ont certainement pesé plus lourd dans la décision d'investissement de la C.G.E - M. au point de laisser tomber les subventions conditionnelles prévues par le code des investissements industriels de 1973 (10).

(9) * Jean Lamodière , L'évolution du droit des investissements étrangers au Maroc, C.N.R.S., Aix-Marseille, 1977.

** Abdelkader Berrada , «Analyse critique du mémoire de D.E.S. de Nourredine El et Abdelkrim Benabdellah Aoufi», «La marocanisation et développement de la bourgeoisie», in R.J.P.E.M., n°7, 1^{er} Semestre 1980, Rabat, pp. 213-229.

(10) A lui seul, cet exemple qui ne constituerait pas l'exception réduit à néant l'idée saugrenue émise à partir d'une tour d'ivoire par N. Ibnabdeljalil selon laquelle «la clause de marocanité retenue par le précédent code (1973) rendait le Maroc moins attrayant pour les investisseurs étrangers comparativement à ce qu'offraient certains pays à niveau de développement similaire». («Les objectifs de politique industrielle du code des investissements industriels de Janvier 1983», communication présentée au colloque A.D.E.F.I. — G.R.E.C.O., Fès, 27-28 Mars 1984, p. 9).

La même idée prête aussi à équivoque dans la mesure où l'auteur subordonne (explique) la décision d'investissement aux (parles) seuls avantages codifiés alors que ces derniers ne semblent pas aussi déterminants que d'autres facteurs et que, de surcroît, ils ne constituent que la partie visible de l'iceberg...

Cf. Abdelkader Berrada, note n°6 (a), 9 et article paru dans la revue AL ASAS à propos des codes d'investissement de 1960 et 1973, décembre 1984.

B/ Poids de la C.G.E - M.

La C.G.E - M. s'intéresse tant à la production qu'à la distribution de produits électriques et électroniques destinés exclusivement au marché marocain. Sa place, qui ne cesse de gagner plus en force, se mesure aussi bien au chiffre d'affaires qu'elle réalise qu'au nombre de salariés qu'elle emploie, à la masse salariale qu'elle distribue et à la part de la demande interne qu'elle arrive à satisfaire.

I. ACTIVITE DE PRODUCTION

1) * **Quant à son activité de production**, elle lui permet de réaliser un chiffre d'affaires industriel hors taxes important situé en-deçà de 100 M. DH jusqu'en 1975 (87 M. DH en 1974 et 98 M. DH en 1975) et au-delà de ce montant depuis 1976 (123 M. DH en 1976 et 155 M. DH (C. A. prévisionnel) en 1977).

** L'effectif employé par la C.G.E - M. accuse lui aussi une tendance à l'augmentation. De 470 personnes en 1974, leur nombre est passé à 517 en 1975, 613 en 1976 et 685 en 1977. Il devait même atteindre 767 en 1978 et 831 sur la période 1979 - 1982.

*** La même remarque vaut pour ce qui est des «frais de personnel» qu'elle acquitte (charges sociales comprises).

Leur montant de 11,3 M. DH en 1974 passera à environ 12 M. en 1975 et 15 M. en 1976. Il devait atteindre selon les prévisions 18, 2 M. DH en 1977 et 24,7 M. DH cinq années plus tard.

**** Ces grandeurs rapportées à celles qui prévalent au niveau des industries de transformation pour l'année 1976 nous permettent de conclure que la C.G.E - M. figure en bonne place parmi le groupe réduit d'entreprises industrielles les plus importantes au Maroc. Sur un total de 2 421 entreprises industrielles (effectif supérieur à 10 salariés), celles qui emploient 500 salariés et plus ne sont qu'au nombre de 58 ; de même celles dont le chiffre d'affaires équivaut à 50 M. DH et plus ne dépassent pas 50. Comparativement au secteur du matériel électrique et électronique auquel appartient à proprement parler la C.G.E - M., ces grandeurs lui permettent d'occuper le second rang pour ce qui est de l'effectif et le premier rang pour ce qui est du chiffre d'affaires. D'ailleurs, à ce niveau il y a lieu de préciser qu'en dehors de la C.G.E - M. il

Cf. aussi B.H. Boulghassoul et A. Boujenoui :

«Essai d'évaluation des avantages du code des investissements industriels de 1973», communication présentée au symposium international organisé à Casablanca les 19 et 20 Novembre 1982 en hommage à Abdelaziz Belal «l'homme et l'œuvre». Texte à paraître dans la revue de droit et d'économie de développement éditée par la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Casablanca.

n'y a qu'une seule entreprise qui emploie plus de 500 personnes (11) et aucune autre entreprise qui réalise un chiffre d'affaires équivalent à 50 M. DH et plus.

2) En plus de ces indicateurs, le poids de la C.G.E - M. se mesure également à sa part du marché.

La C.G.E - M. occupe en effet une position dominante dans la fabrication et la commercialisation d'une gamme variée d'articles industriels (fils et câbles nus et isolés, accumulateurs, transformateurs, équipements électriques et électroniques). Elle produit essentiellement pour le compte de l'Etat et de certaines entreprises publiques. Des indications chiffrées relatives à l'année 1976 en témoignent.

* Les produits de la tréfilerie dont les besoins sont intégralement satisfaits par le marché interne depuis 1975 seulement sont quasi - exclusivement le fait de la C.G.E - M. Elle y détient 98 % du marché, la différence (2 %) étant assurée par une seule société : Cablerie du Maroc qui exerce une concurrence uniquement sur les câbles en cuivre nus inférieurs à 25 mm². 80 % de la production de la C.G.E - M. est absorbée par l'Office National d'Electricité (O.N.E.).

** La part de la C.G.E - M. du marché des câbles d'énergie s'élève à 52 % au moment où celle des deux autres producteurs locaux ne dépasse pas 4,6 % (Electrofil et Cablerie du Maroc), le reste des besoins (près de 44 %) étant couvert par les importations et traduit le développement des opérations «clés en main» quant à la réalisation des projets électriques au Maroc. Le gros de la production de la C.G.E - M. est destiné à la demande d'un nombre réduit de sociétés publiques : L'O.N.E., les régies d'électricité, l'Office Chérifien Des Phosphates (O.C.P.) et l'Office National des Chemins de Fer (O.N.C.F.).

*** La demande interne en câbles P.T.T. est satisfaite à raison de 96 % environ par la C.G.E - M. et de moins de 3 % par les importations. Le client unique en la matière étant le Ministère des P.T.T.

**** La C.G.E - M. pourvoit aussi aux besoins du marché interne en transformateurs (de distribution et de puissance) à concurrence de 58 % dans

(11) Il s'agit de la société de fabrication radio-électriques marocaine (S.F.R.M.) qui fait de la sous-traitance aussi bien locale que surtout pour le compte des groupes français Thomson - C.S.F. et C.O.F.E.L.E.C. (équipements radio-professionnels, mémoires à transistors pour ordinateurs, relais électromagnétiques, semi-conducteurs). La S.F.R.M. est une filiale du groupe Thomson - C.S.F. A fin 1976, la participation de Thomson - C.S.F. directement ou par personnes physiques et morales interposées au capital social de la S.F.R.M. atteignait 85 %, le reste revenant à la Banque Nationale pour le Développement Economique (B.N.D.E.) qui est un organisme financier spécialisé semi-public à forte participation du capital financier international (cf. note n°8).

le premier cas et de 95 % dans le second cas. La SO. MAT. EL. (12) couvre le reste des besoins devant la faiblesse des importations de transformateurs. L'essentiel de la production intéresse l'O.N.E. et les régies de distribution d'électricité (95 %).

**** La C.G.E - M. produit également des accumulateurs au plomb pour démarrage de véhicules (Fulmen et Tudor). Sa part du marché interne dont la demande est satisfaite intégralement par la production locale est de 44 %. Deux autres sociétés : Tecna (55 %) et Casa-Bloc (21 %) couvrent la différence en produisant d'autres marques de batterie. Tout comme pour les autres produits, l'Etat et le secteur public viennent en tête des clients de la C.G.E - M. Ainsi, et à titre d'exemple, 20 % des batteries de marque Tudor sont écoulées directement par la société en réponse à des appels d'offres lancés par l'administration.

***** Enfin, la C.G.E - M. fabrique une gamme variée d'équipements électriques et électroniques à moyenne ou basse tension débrochables ou fixes, pupitres de commande, salle de contrôle, équipements d'automatismes transistorisés ou à relais, chargeurs de batteries alimentation énergie P.T.T., etc... Elle concentre 58 % de la production locale en moyenne, le reste étant reparti entre trois sociétés (Siemens, Somatel et télémécanique) et une multitude de petits fabricants de tableaux basse tension. Comparativement à la demande interne, la part de la C.G.E - M. n'est plus que de 39 %. C'est que les importations d'équipements électriques et électroniques demeurent relativement importantes (30 % en 1976) et s'effectuent le plus souvent dans le cadre de marchés «clés en main» enlevés par des sociétés étrangères autres que françaises. (Tableau p. 146)

II. ACTIVITE DE DISTRIBUTION

Le monopole que détient la C.G.E - M. dans un secteur économique

(12) * Société de sous-traitance contrôlée conjointement par Paris-Bas et Empain Schneider (Jeumont Schneider et Merlin Gerin) en association avec un groupe d'intérêts marocain. Cf. Abdelkader Berrada, «réflexions sur le pouvoir bancaire au Maroc», bulletin économique et social du Maroc (B.E.S.M.) n^{os} 153-154, Rabat, 1984, pp.139-162.

** En plus de la SO. MAT. EL., une troisième société spécialisée dans la fabrication des transformateurs de distribution sera créée en 1977. Il s'agit de la société Italo-Marocaine d'Electro-Mécanique dont le capital social est partagé par moitié entre des actionnaires marocains (Abdelwahed Cheikh Lahlou : 37 %, Mustapha Lotfi : 10 %, etc...) et des actionnaires italiens (Sté Colombini : 37 %, colweit : 10 %, etc...). La société électrotechnique Colombini est spécialisée dans la fabrication des transformateurs. Elle en assure 21 % de la production italienne et se classe selon les années au premier ou au second rang comparativement à la société d'Etat transfo. Elle exporte 30 % de sa production vers des pays arabes surtout (Arabie Saoudite, Emirats Arabes Unies, Algérie, Lybie) et son savoir faire vers le Brésil et l'Espagne et détient une part du capital social de la société tunisienne de transformateurs (S.A.C.E.M.).

Tableau N°1

Structure évolutive de la part du marché de la C.G.E - M.
1974 — 1976 (en milliers de dirhams)

	Tréfilerie			Câbles d'énergie			Câbles P.T.T.			Transformateurs de distribution et de puissance			Accumulateurs			Equipements électriques et électroniques		
	1974 (1)	1975 (2)	1976 (3)	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3	1	2	3
Production C.G.E.-M.	14 880	18 313	28 586	42 995	40 060	39 924	4 572	7 916	9 507	4 983	6 366	5 191	6 472	8 645	11 932	7 450	9 405	13 530
Autres producteurs locaux	302	568	482	5 500	6 000	3 500	—	—	—	4 875	4 718	13 160	11 842	—	—	5 103	6 095	9 945
Importations	5 040	—	—	13 364	14 723	33 473	120	150	200	4 077	4 994	4 200	—	—	—	3 200	9 000	11 000
Total marché	20 222	18 881	29 068	61 859	80 783	76 897	4 692	8 066	8 707	9 260	11 560	10 641	18 314	21 400	26 874	15 753	24 500	34 479
Part C.G.E.-M. (%)	74	97	98	70	50	52	97	98	96	54	55	58	35	40	44	47	38	39
										87	89	95						

Source : Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme.

stratégique ne se limite pas à la production industrielle mais s'étend aussi à la commercialisation.

Assurée jusqu'en 1973 par la C.G.E - M. elle-même, cette activité va l'être, à partir de Juin 1974, par l'intermédiaire d'une filiale créée à cette fin et dont elle détient 49,98 % du capital : la SIRMEL.

Cette société s'occupe de la commercialisation aussi bien des produits fabriqués sur place par la société mère que de ceux importés et fabriqués soit par le groupe C.G.E. (**Câbles de Lyon, Alsthom, Unelec, Delle-Alsthom, Cit-Alcatel, fabrique d'appareillages électriques et d'articles métalliques**, etc...) soit par d'autres sociétés françaises ou étrangères (**Ruhrtaler, Mazda, Schlumberger**, etc...). A ce niveau déjà, l'activité de la SIRMEL dénote une large diversification puisqu'elle va de l'ampoule électrique à usage domestique jusqu'aux gros équipements industriels telles les stations de concassage livrées «clés en main».

La SIRMEL intervient en outre en tant qu'intermédiaire dans certains marchés portant sur le matériel lourd comme, par exemple, les turbines à gaz et les liaisons téléphoniques sous-marines.

En 1976, cette société qui emploie 102 personnes a réalisé un chiffre d'affaires hors taxes d'environ 50 M. DH, ce qui la classe parmi les sociétés leaders de distribution et de représentation commerciale qui opèrent au Maroc.

C/ L'impact des activités de la C.G.E - M. sur l'économie marocaine

La C.G.E - M. exerce une influence insoupçonnée sur l'économie marocaine. Les données évoquées précédemment en témoignent. Quant à mesurer l'ampleur de cet impact et en apprécier la nature, autrement dit à caractériser le rôle pervers ou bénéfique de la C.G.E - M. relativement à l'impératif de développement du Maroc, et c'est là le plus important, la structure du chiffre d'affaires ainsi que la répartition de son montant entre l'économie d'accueil et l'économie d'origine d'une part et la dynamique industrielle et technologique d'autre part constituent autant d'espaces analytiques tout indiqués à cet effet.

I. STRUCTURE DU CHIFFRE D'AFFAIRES

Comme il a été précisé auparavant, le chiffre d'affaires réalisé par la C.G.E - M. est d'un niveau élevé. La remarque de fond qui s'impose toutefois à ce sujet est que la part réellement acquise à l'économie marocaine ne dépasserait pas le 1/3 (impôts légers par définition, salaires des travailleurs marocains pour la plupart d'entre eux manœuvres et/ou ouvriers spécialisés, achat de certains inputs, etc...) au moment où le gros du C.A. (2/3) profiterait à l'économie française en particulier. Ce processus permanent de transfert s'opère sous plusieurs formes dont en voici les principales :

*** Tout d'abord, sous forme d'importation d'inputs (produits intermédiaires) dont seuls certains sont achetés localement (énergie, etc...)**⁽¹³⁾ Il s'agit du poste le plus important puisqu'il représente 65 % du C.A. industriel de la C.G.E - M. Le fait que bien des inputs (produits finis ou semi-finis) proviennent de la société mère et qu'au Maroc il arrive rarement que les transactions commerciales entre sociétés apparentées (société mère-filiale) soient soumises à un contrôle de vérification, ce qui facilite le recours à la pratique des prix de transfert (surfacturation dans ce cas), explique pour beaucoup la place disproportionnée de ce poste.

**** En second lieu, viennent les économies sur salaires perçus par le personnel étranger de la société et dirigées sur la France.**

Au plan quantitatif, le personnel étranger pèse d'un faible poids relativement aux travailleurs marocains. Ainsi, au 30 Septembre 1977, leur nombre ne dépassait pas 58 personnes et leur proportion 10 ‰ (59 / 587).

Au plan qualitatif cependant, force est de constater que la C.G.E - M. reste après deux décennies d'indépendance dirigée et encadrée quasi-exclusivement par des étrangers rémunérés à «prix d'or». En effet, quant aux postes qu'occupent ces 58 étrangers, 21 appartiennent à la catégorie des «directeurs et cadres diplômés», 29 sont des «cadres et collaborateurs» et seulement 8 sont des «mensuels». Comparativement au total de chaque catégorie de personnel employée par la C.G.E - M., les étrangers y figurent respectivement pour 87,5‰ (21 / 24), 72,5 ‰ (29 / 40), 4,3 ‰ (8 / 184) et 0 ‰ (0 / 397) pour ce qui est des «horaires» (cf. tableau N° 2, p. 17).

Quoiqu'il ne représente que 9 ‰ de l'effectif total, le personnel étranger de la C.G.E - M. détourne cependant à son profit plus de 50 ‰ de la masse salariale globale (salaires directs + salaires indirects), soit à titre d'exemple 8 M. DH sur 15 en 1976 (53 ‰) dont seulement une partie est dépensée au Maroc et concerne des biens et services produits sur place.

***** Les redevances payées par la C.G.E - M. en contrepartie de «l'assistance technique» dont elle bénéficie** constitue la troisième forme que revêt le processus d'exportation du gros de son chiffre d'affaires en direction de la France. Dans le cas d'espèce, il s'agit d'un transfert interne au groupe C.G.E. pour autant que l'«assistance technique» apportée à la C.G.E - M. est le fait de la société mère ou de ses filiales dont chacune est spécialisée dans un ou plusieurs produits : transformateurs électriques normaux d'une puissance inférieure ou égale à 630 K.V.A. : **Unelec** ; supérieure à 630 K.V.A. et égale à

(13) Concernant par exemple les transformateurs, la fabrication locale porte sur les cuves à partir de tôles importées et dont la production est sous traitée par la C.G.E - M. auprès de la société de chaudronnerie ALLIESSE, le découpage des circuits magnétiques, le tréfilage et l'isolement des conducteurs cuivre à partir du fil machine importé, les enroulements et enfin le montage final. Vers la fin des années soixante dix, la C.G.E - M. a commencé à produire une partie de ses besoins en cuves.

10.000 K.V.A : **Alsthom-Savoisienne** ; appareillages électriques et électroniques : **Atelier de constructions électriques de Delle** ; fils et câbles isolés en caoutchouc et aux matières synthétiques : **Câbles de Lyon** ; batteries d'accumulateurs électriques de démarrage au plomb : **Manufactures d'accumulateurs**.

Les redevances imposées par la société mère à la C.G.E - M. sont d'un coût prohibitif.

Ainsi, pour le contrat d'«assistance technique» relatif aux fils et câbles isolés, batteries et transformateurs qui a été conclu pour une durée de 5 ans à compter de Janvier 1967 et est renouvelable par tacite reconduction, la redevance à payer équivaut à 2 % du chiffre d'affaires net réalisé par la vente des produits contractuels. Du chiffre d'affaires net seront éventuellement retranchés les montants portés sur les factures des fournitures de pièces détachées pouvant être faites par Alsthom-Savoisienne et Unelec et qui servent à fabriquer des transformateurs. Cette redevance s'entend nette d'impôts et taxes dûs à l'Etat marocain, ceux-ci devant être pris en charge par la C.G.E - M.

De même, concernant le contrat relatif aux appareillages électriques et électroniques, qui a été conclu en Janvier 1965 pour une durée de 10 ans renouvelable par tacite reconduction, la redevance nette d'impôts et taxes payés au Maroc est fixée à des taux aussi élevés. Elle est de 1 % pour les tableaux dessinés sur place d'après des conceptions d'origine Delle, de 3 % pour les tableaux exécutés conformément aux plans Delle, les coupes circuits et les sectionneurs, et de 5 % pour tous les autres produits contractuels (disjoncteurs, contacteurs, relais de protection des réseaux et transformateurs de mesure, interrupteurs).

****** En plus des autres composantes du C.A., les profits récoltés par la C.G.E - M. ne manquent pas eux aussi de porter à un niveau plus élevé la fraction du montant global des ventes de la société dont on prive constamment l'économie marocaine.**

Sans revenir sur les nombreuses pratiques auxquelles recourent généralement les sociétés de groupe et qui leur permettent, en sous-estimant leurs profits, de se soustraire au maximum au fisc marocain et à de nombreuses autres «servitudes», trois autres indices au moins témoignent de l'importance des bénéfices que tire la C.G.E de ses activités au Maroc.

D'une part, l'écoulement garanti de ses produits à des prix élevés.

Sans parler des conditions de passation des marchés publics (cf. note n°6) qui, pour permettre l'enrichissement de certaines couches de la bourgeoisie bureaucratique, sont conçues de telle sorte à favoriser la politique des surprix, la position monopolistique et / ou oligopolistique qu'occupe la C.G.E - M. sur le marché marocain des équipements électriques et électroniques, marché

fortement protégé et dont les besoins ne cessent d'augmenter, la met en état d'imposer des prix prohibitifs, directement ou par entente.

Pour étayer le bien fondé de cette idée, nous nous contenterons de citer l'exemple des transformateurs de distribution dont la production était jusqu'en 1977 inégalement partagée entre la C.G.E - M. et la SO. MAT. EL. et couvrait la quasi-totalité des besoins du marché interne (cf. p. 9).

Cette situation de duopole est mise largement à profit par les deux sociétés au travers d'une politique d'entente, celle-ci leur permet de pratiquer des prix de vente prohibitifs et d'imposer à leurs clients des conditions commerciales désavantageuses (absence de ristournes, contrats imposés par les producteurs avec des options de courte durée, délais de livraison assez longs, etc...).

D'ailleurs, à en croire les dirigeants de la Société Italo - Marocaine d'Electro-Mécanique (S.I.M.E.M., cf. note 12) implantée au Maroc en 1977 en vue de fabriquer des transformateurs de distribution, des prix de vente inférieurs au départ de 19 et 21 % par rapport à ceux de la C.G.E - M. et de la SO. MAT. EL. devaient permettre à cette nouvelle unité de triompher des barrières dressées à l'entrée de ce marché, de détourner à son avantage l'équivalent de 25 % des commandes et lui garantir une marge bénéficiaire confortable...

D'autre part, le ratio cash-flow (résultats nets + amortissements + provisions + réserve d'investissements) / chiffre d'affaires. Ce ratio était de 10 % en 1974, 14 % en 1975 et 11,5 % en 1976.

Enfin, la pratique de l'augmentation de capital par incorporation des réserves. Entre 1958 et 1976, on a dénombré onze opérations de ce genre totalisant 23 M. DH, soit respectivement 70,9 et 79,3 % par rapport au capital social de la C.G.E - M. (32,178 M. DH) et au volume global des augmentations successives de capital enregistrées durant cette période (29,3 M. DH). Ceci confirme on ne peut plus clairement l'idée émise par P.A. Baran, il y a de cela plusieurs décennies, selon laquelle «l'accroissement des avoirs des occidentaux dans les pays sous-développés ne résulte que partiellement de l'exportation de capitaux au sens strict du terme. Il est dû essentiellement au réinvestissement à l'étranger d'une partie du surplus économique que la production à l'étranger a précisément permis d'engendrer» (14).

• Quant à savoir à qui reviennent ces profits élevés et dans quelle mesure ils restent ou non acquis à l'économie marocaine, l'étude de la structure réelle du capital social de la C.G.E - M. et de son évolution dans le temps nous permet de conclure à ce sujet que le capital financier français autant que l'économie française en sont les principaux bénéficiaires.

(14) Paul A. Baran , Economie politique de la croissance, maspéro. Paris, 1967, p.221. (Ouvrage de base).

En effet la C.G.E - M. est restée jusqu'en 1969 complètement fermée au capital autochtone. Son capital social était entièrement détenu par le groupe C.G.E. Ce n'est qu'à partir de 1970 que des augmentations de capital par apport en numéraire seront réservées à des personnes privées marocaines. Cette ouverture restera toutefois limitée jusqu'en 1980 puisque la part du capital privé marocain ne dépasse pas 29,5 %. Qui plus est, elle ne gêne en rien la stratégie du groupe C.G.E. et de sa filiale marocaine à cause notamment de l'émiettement des participations du capital privé autochtone. 24 % du capital social de la dite filiale sont détenus par une multitude de petits porteurs privés marocains intéressés par la tonte de coupons et rien de plus au moment où seulement 5,5 % le sont par les présidents de la toute puissante Confédération Générale Economique Marocaine (Mohamed Amor : 3,8 %) et de l'Association des Industriels du textile (Idrissi Kaytoni), tous les deux membres du conseil d'administration de la C.G.E - M. ainsi composé :

- Président d'honneur : M. René DUBART
Président : M. François de LAAGE de MEUX
Administrateurs : M^r. Pierre ABBE*
: M^r. Mohamed AMOR
: M^r. Jean BARBIER
(Directeur Général)
: M^r. Bernard BRAMAUD du Boucheron
: M^r François BUDIN
: M^r. Robert CAMUSET
: M^r. Mohamed IDRISSE KAYTONI
: Mme. Jamila EL OURY
: M^r. Michel GOSSOT
: M^r. Thami OUZZANI
Secrétaire Général : M^r. CALLEMARD

II. FORMES ET CONTENU DE LA DYNAMIQUE INDUSTRIELLE

Relativement à la dynamique industrielle proprement dite, à ses composantes technologiques et scientifiques et à leur impact sur le tissu économique, l'activité de la C.G.E - M. fait partie intégrante, contrairement à ce que l'on pourrait penser, des industries de « touches finales » et consiste principalement à « donner la dernière main » à des produits semi-finis importés

(*) Pierre Abbé est aussi membre du C.A. de la C.G.E., cf. Actes de la Recherche En Sciences Sociales, Paris, Ed. de Minuit, 1978, n°20-21, mars-avril, p.38.

(15). Deux conséquences majeures au moins en découlent pour l'économie marocaine qui alimentent en permanence les forces de blocage de son développement :

*** La «fuite des effets de développement» pour l'économie marocaine**

- Une proportion relativement importante de la valeur ajoutée étant déjà incorporée dans les produits semi-finis importés, seule une fraction limitée y est produite en dehors de l'espace géographique d'origine de la C.G.E., ce qui prive l'économie marocaine des «effets de développement» consécutifs. Il s'agit là du type même d'industries ou d'entreprises d'«importation enclavée», c'est à dire en grande partie fondées sur l'usinage de produits semi-finis importés (cf. note 15).
- La fuite des «effets de développement» pour l'économie marocaine se manifeste aussi chaque fois que la C.G.E - M. réalise un investissement nouveau. «La maison mère est presque toujours le fournisseur principal des biens d'équipement. Soit qu'elle produise elle même une partie de l'outillage utilisé par les filiales ; soit qu'elle joue le rôle d'intermédiaire pour des achats groupés au petit nombre de constructeurs à l'échelle mondiale»(16).

La C.G.E. en tire des profits d'autant plus substantiels qu'elle n'hésite pas à équiper sa filiale, et à prix forts, en matériel d'occasion devenu obsolète en France soit par suite de l'expiration de sa durée de vie technique soit le plus souvent sous l'effet du progrès scientifique et technique. La position monopolistique et / ou oligopolistique qu'occupe sa filiale sur le marché marocain, jointe à la protection tarifaire que l'Etat post-colonial lui garantit et au fait que l'exonération totale des droits de douane sur les biens d'équipement importés concerne aussi le matériel d'occasion depuis 1973, toutes ces données et bien d'autres (main d'œuvre bon marché, etc...) l'incitent, toutes les fois qu'elle le juge conforme à ses intérêts stratégiques, à

(15) Albert O. Hirschman, *Stratégie du développement économique*, Ed. ouvrières, Paris, 1964, pp. 131-132, 138-140. (**Ouvrage de base**).

(16) Charles A. Michalet, «Transfert de technologie, firmes multinationales et internationalisation de la production», in *revue tiers-monde*, n°65, Janvier - Mars 1976, pp. 161-168.

* En prenant comme exemple le programme d'investissement de la C.G.E.M. pour les années 1976-1977 (28,880 M. DH), on remarque que la part dépensée en devises atteint 30,2 % comparativement à l'investissement physique (6,672 M. DH / 22,080 M. DH) et 94 % relativement au matériel et outillage (7,104 M. DH toutes taxes comprises). Le gros des équipements étant importés de France et proviennent pour une large part du groupe C.G.E.

Communication reproduite aussi dans un numéro spécial de la revue de droit et d'économie de développement éditée par la Faculté de droit de Casablanca et portant sur le secteur public.

développer l'appareil productif de la C.G.E - M. au travers d'un matériel de seconde main dont elle s'est déjà servi.

**** La C.G.E - M. ne jouit que d'une autonomie technologique et scientifique fort réduite et sujette à de nombreuses clauses restrictives. A cela il y a plusieurs raisons :**

- Le transfert de technologie demeure interne à l'espace du groupe C.G.E. Les flux de technologie relient dès lors la maison mère en tant que foyer de production des connaissances aux filiales implantées dans certains pays capitalistes sous-développés dont la C.G.E - M.
- Le transfert de technologie revêt essentiellement la forme de l'utilisation des biens vendus localement par la C.G.E - M. C'est donc moins la connaissance de la technologie incorporée dans les marchandises que leur mode d'emploi qui est transféré par l'intermédiaire de la filiale marocaine (Cf. notes 14 et 2 f). Il s'ensuit une sous-utilisation des capacités locales à cause de l'intégration étroite de la C.G.E - M. au groupe C.G.E qui diminue son besoin de recourir au potentiel local.
- Bien plus, le groupe C.G.E. prive le pays d'accueil non seulement de la maîtrise de la technologie incorporée dans les produits semi-finis importés et transformés sur place mais aussi de la manière de s'en servir. La preuve en est que le personnel marocain est composé dans sa quasi-totalité d'«horaires» et de «mensuels» et que les cadres nationaux sont pratiquement sinon exclus du moins tenus à l'écart des postes de nature à leur permettre d'acquérir à proprement parler un certain savoir faire.

De fait, sur un total de salariés marocains de 587 au 30 Septembre 1977, 387 (66 %) sont des «horaires» et 186 (31,7 %) des «mensuels».

Par contre, les cadres marocains ne dépassent pas 14 sur un total de 64. Ce nombre relativement à la catégorie des «directeurs et cadres diplômés» n'est que de 3 sur un total de 24. Au niveau de l'usine de Mohammedia qui constitue l'unité industrielle numéro un de la C.G.E - M. (448 salariés soit 76 % du total), ils ne détiennent aucun poste de ce type tous réservés à des étrangers (10 sur 10).

Tableau N°2 : Répartition des effectifs de la C.G.E - M. par nationalité à fin Septembre 1977

	Total	Etrangers	Marocains
A. Administration et Services Généraux	40	12	28
1. Direction et Cadres			
Diplômés	6	5	1
2. Cadres et Collaborateurs .	6	4	2

3. Mensuels	22	3	19
4. Horaires	6	—	6
B. Services Commerciaux et Dépôts	29	6	23
1.	4	3	1
2.	2	1	1
3.	17	2	15
4.	6	—	6
C. Usines de Mohammedia et de Casablanca	576	40	536
1.	14	13	1
2.	32	24	8
3.	155	3	152
4.	375	—	375
TOTAL	645	58	587

Source : Ministère de l'industrie, du commerce et du tourisme.

□ Au coût élevé des redevances imposées à la C.G.E - M. par la société mère s'ajoute également un certain nombre **d'interdits** qui l'empêchent d'exporter une partie de sa production en dehors du Maroc ou de breveter en son nom les innovations qu'elle pourrait mettre au point.

Selon les termes mêmes des contrats d'«assistance technique» passés entre la C.G.E - M. et sa maison mère :

- «Le domaine territorial des présentes contrats est limité au Maroc. En conséquence, la C.G.E - M. s'interdit de fabriquer ou de monter directement ou indirectement les produits contractuels en dehors du Maroc. Elle s'engage à ne vendre ou faire vendre les dits produits en dehors du Maroc qu'en étroite collaboration avec la ou les sociétés assistantes intéressées et avec leur accord préalable».
- «Les sociétés assistantes, par contre, auront le droit exclusif, gratuit et sans limitation de durée, d'exploiter ailleurs qu'au Maroc les perfectionnements, améliorations et tours de main qui lui auront été communiqués par la C.G.E - M. (par obligation) relativement aux produits contractuels. Elle pourront les protéger à leur nom et à leurs frais dans les pays de leur choix autres que le Maroc».

Remarques terminales :

* De par les caractéristiques qu'elle revêt, l'activité de la C.G.E - M. en même temps qu'elle fait obstacle au développement de l'économie d'accueil profite fondamentalement à l'économie d'origine en général et à la C.G.E. en particulier. Elle est à l'image des relations de domination et d'exploitation

imposées de longue date par le capital financier français à la formation économique et sociale marocaine avec la bénédiction de l'Etat post-colonial et, partant, des classes constitutives du bloc au pouvoir au Maroc.

** En dépit de la nationalisation du groupe C.G.E. au sortir de la décennie soixante dix, les relations maison mère — C.G.E - M. n'ont pratiquement pas changé de nature sauf à noter au passage deux modifications.

- D'une part, la C.G.E. - M. s'oriente timidement vers l'exportation d'une partie de sa production en direction de certains pays africains (Guinée, etc...). Cette nouvelle donne permet d'assouplir les clauses restrictives à l'exportation imposées par la société mère à sa filiale marocaine. Cette tendance risque cependant de ne pas faire long feu car dictée surtout par une stagnation, voire même une baisse des commandes passées par l'Etat et les entreprises publiques à la C.G.E - M. L'économie marocaine, il faut bien le rappeler, traverse depuis 1977 une crise sans précédent en gravité. Mais, il se pourrait aussi que la persistance de la crise conjuguée à la concurrence de plus en plus vive que lui livrent les autres constructeurs occidentaux de matériel électrique et électronique à la faveur de contrats «clés en main» financés à crédits ne conduisent la C.G.E - M. à permaniser la production pour l'exportation et la développer plus !
- D'autre part, la C.G.E - M. est devenue une société marocanisée au sens du dahir du 2 Mars 1973. Son capital social est désormais partagé par moitié entre la société mère et les actionnaires marocains. De même, la direction générale autant que la présidence du conseil d'administration sont assurées par des personnes physiques marocaines.

Cette décision qui, exceptée une marocanisation plus poussée des cadres de la société et une participation plus importante du capital autochtone au partage des profits qu'elle dégage, n'affecte en rien la stratégie de la société mère et l'emprise qu'elle exerce sur sa filiale, est venu en réponse à toute tentative de remise en cause des intérêts du groupe C.G.E. au Maroc. Prise à un moment où les pouvoirs publics s'apprétaient d'ailleurs à abandonner la marocanisation pour la démarocanisation (possibilité pour un investisseur étranger de détenir à 100 % le capital social d'une ou de plusieurs sociétés), cette décision, **en créant un foyer de résistance interne**, n'avait d'autre buts que de parer à une éventuelle étatisation de la C.G.E - M. surtout que sa maison mère venait d'être nationalisée et qu'elle vit essentiellement des commandes publiques.

*** La C.G.E - M. en étant un acteur actif de la division internationale inégal du travail, seule une mesure d'étatisation (17) est à même de permettre

(17) L'étatisation ne doit pas être confondue avec la nationalisation. Le passage de l'étatisation à la nationalisation suppose que certaines conditions soient réunies dont notamment une participation réelle des travailleurs à la gestion des sociétés publicisées comme à celle des affaires publiques et l'amélioration de leurs conditions de vie et de travail, etc...

Cf. * Charles Bettelheim , Planification et croissance accélérée, p.c. maspéro, Paris, 1970, p. 162. (**Ouvrage de base**).

** Abdelaziz Belal , «Secteur public, Etat et Stratégie de développement», in AL BAYANE, Casablanca, 13-14 Février 1980.

au Maroc de tirer profit de son activité dans les limites permises par les rapports de force internes et externes. Une telle mesure (18), en étant à la fois un acte politique, économique et juridique et de ce fait une condition préalable à la réappropriation par l'Etat du pouvoir économique dans certains de ses aspects, s'impose aussi concernant l'ensemble des filiales des sociétés étrangères opérant au Maroc, surtout qu'elle pourrait favoriser la restructuration des relations Occidentalo-Marocaines en général et Franco-Marocaines en particulier sur des bases autres que celles qui sont propres à l'équation de l'échange inégal (développement / sous-développement) et, partant, à sa version moderne : le «dialogue» appelé improprement «Nord-Sud»....

*** Parti du progrès et du socialisme, la démocratie nationale, étape historique vers le socialisme, imprimerie Al Maârif, Casablanca, 1975, pp.47-63.

**** Ali Yata , Interventions au parlement à propos des lois de Finances (1977 - 1983).

***** Mohamed Chiguer , «Réflexions de base à propos du secteur public au Maroc», in Bulletin Economique et Social du Maroc, n° 5 - 6, 1981, Rabat, pp. 177-192 (en arabe).

(18) Peu de temps après la rédaction de ce texte, un certain nombre de sociétés publiques vont être privatisées. Ce processus de démantèlement du secteur public qui n'est encore qu'à ses débuts est à l'origine d'un débat serré engagé principalement sur les colonnes des quotidiens «le Matin du Sahara» et «Al Bayane». L'enjeu est effectivement détaillé.

Moulay Ahmed Alaoui,

* «Il n'y a pas de problèmes... Il n'y a que des solutions», I, II, III et IV, Le matin du Sahara (m.d.s.), octobre - novembre 1984 (éditoriaux).

** «priorité à l'initiative privée», m.d.s., n° 4763, 24 nov. 1984 (éditorial).

*** «priorité à l'initiative privée», m.d.s. n° 4805, 5 janv. 1985 (éditorial).

**** «secteur privé et secteur public», m.d.s., n° 4887, 28 mars 1985 (éditorial).

Al Bayane (a.b.), «menaces sur l'OCE ?», a.b., n° 2798, 24 mars 1984 (éditorial).

Al Bayane (a.b.), «une signification de classe», a.b., n° 29 68, 16 octobre 1984, (éditorial).

Al Bayane (a.b.), «l'autre voie», a.b. n° 2979, 28 - 29 oct. 1984, (éditorial).

Al Bayane (a.b.), «pour l'application de l'article 45», a.b., n° 2980, 30 oct. 1984, (éditorial).

Saâd Belghazi, «démocratiser et élargir le secteur public», a.b., n° 2991, 13 nov. 1984.

Abdelkader Berrada, «le débat : secteur public ou privatisation», Al Bayane, n° 3004 - 3005 - 3006, 28-29-30 nov. 1984.

Ali Yata, «Le P.P.S. demande qu'une cession extraordinaire du parlement soit consacrée à l'étude du secteur public», Al Bayane, n° 1405, 20 déc. 1984 (en arabe).

Al Bayane, «Le secteur public menacé : si la pêche pouvait guérir...», a.b., n° 3059, 22 janv. 1985 (éditorial).

Essai de Formalisation du Fonctionnement de l'Economie Marocaine ()**

Lhouceine BOUBKRAOUI (*)

Cette thèse comporte trois parties. La première définit le sujet traité. La deuxième porte sur l'élaboration de trois modèles à long, moyen et court terme liés entre eux. La troisième évalue les résultats obtenus et analyse les perspectives de perfectionnements éventuels de la formalisation du fonctionnement de l'économie marocaine.

L'objectif essentiel du modèle à long terme est la mise en évidence du potentiel de croissance de l'économie marocaine à long terme. Le modèle à moyen terme analyse les interdépendances des différentes branches économiques. Le modèle à court terme traite des équilibres notamment extérieurs en relation avec le budget de l'Etat et la monnaie.

Les données disponibles utilisées sont relatives à la période allant de 1958 à 1980.

1. Définition et situation du sujet traité

Il s'agit d'un essai c'est à dire expérience dont les résultats ne peuvent être considérés comme définitifs du fait notamment de l'évolution continue de l'économie en général et du Maroc en particulier.

Même s'il ne parait pas utile de préciser l'intérêt particulier de l'économie

(*) Professeur à l'Institut National de Statistique et d'Economie Appliquée I.N.S.E.A. Rabat et intervenant à la faculté de Droit et de sciences économiques de Rabat.

(**) Ce texte présenté lors de la table ronde organisée par l'Association des Economistes Marocains à Rabat le 14 Novembre 1983, reprend quelques points de notre thèse de doctorat d'Etat es-sciences économiques soutenue sous le même titre le 18 Novembre 1982 à l'Université de Paris I., devant le jury composé des Professeurs FOURGEAU BENARD et MORISSON. Pour plus de détails cf. le texte intégral de la thèse édité en Juin 1982 par SOCHEPRESS, Casablanca.

marocaine pour un économiste marocain, il n'en demeure pas moins que par certains aspects que l'on peut qualifier pour simplifier de « juste milieu » l'économie marocaine peut constituer un objet d'étude méritant toute l'attention d'un analyste économiste.

Certes, l'objet du travail présenté ici est la formalisation de l'économie marocaine telle qu'elle fonctionne réellement ou du moins telle qu'elle paraît fonctionner à travers les observations disponibles et non telle que l'on voudrait qu'elle fonctionne.

La formalisation a pour signification ici l'élaboration de modèles pour l'économie marocaine. L'utilisation de méthodes économétriques n'a pas pour objet dans ce cas « de faire l'économétrie pour l'économétrie » mais de réaliser la mise en forme (modèle) cohérente des connaissances disponibles sur l'économie marocaine à l'aide des instruments adéquats de la formalisation à savoir les mathématiques et les statistiques (reflet des observations et mesures effectuées).

Les modèles élaborés devant constituer un ensemble cohérent pour décrire et expliquer les différents comportements de la mécanique de l'économie marocaine aussi bien à long, moyen qu'à court terme. Le tout ayant pour objectif ultime la connaissance actuelle à travers les données du passé récent (essentiellement après 1958) et l'élaboration d'un instrument adapté à la prévision et la prospective économiques. Ce qui caractérise (1) l'aspect de « juste milieu » de l'économie marocaine peut se résumer brièvement par les points suivants :

Pays africain, à proximité de l'Europe bordé par la mer méditerranéenne et l'océan atlantique d'une culture riche et variée au croisement de plusieurs courants et civilisations à la fois d'orient et d'occident et enfin du Nord et du Sud pour employer une terminologie d'actualité.

Le Maroc est un pays de taille « moyenne » (la population de l'ordre de 22 millions d'habitants actuellement) et de taux de croissance relativement élevé. Pays agro-minier en développement son produit intérieur brut par tête de l'ordre 600 (2) dollars des Etats Unis d'Amérique le situe dans la bonne « moyenne » des pays en développement non producteur de pétrole.

L'économie marocaine peut être considérée comme un « juste milieu »

(1) Il est possible de se rapporter à cet égard en particulier et pour des données plus actuelles à la note interne de la Direction de la Planification : « Note sur les principales données de base de l'économie marocaine » N° 56-1983 du 31/10/1983, Ministère du Plan, de la Formation des Cadres et de la Formation Professionnelle, Rabat.

(2) Ce chiffre est discuté quand on remet en cause la précision des données statistiques du fait notamment de l'existence de secteur économique non marchand ou encore caché difficile à évaluer par essence et les fluctuations du dollar des Etats-Unis d'Amérique.

entre le libéralisme économique pur et le centralisme rigide totalement planifié.

L'étude de la distribution des revenus, complément essentiel aux données macroéconomiques globales (reflet des moyennes au niveau national) est réalisée comme illustration de la méthodologie de l'économétrie appliquée à l'analyse des résultats des enquêtes sur la consommation et les dépenses des ménages au Maroc en 1960 et 1971.

Avant d'aborder la construction des modèles à long, moyen et court terme sont discutés les problèmes de leur spécification en liaison avec les théories économiques retenues, leur estimation compte tenu des données statistiques disponibles et enfin leur résolution en vue de l'obtention de résultats concrets éventuellement utilisables dans la pratique.

De même que sont fournies des caractéristiques chiffrées (illustrées selon les cas à l'aide de graphiques) qui traduisent de manière plus explicite les données principales de base de l'économie marocaine, ont été mis en évidence des ordres de grandeur de certains paramètres structurels tels des taux de croissance ou certaines propensions (à investir, épargner, importer...).

2. Du modèle à long terme pour l'économie marocaine.

La réalisation de ce modèle comporte « naturellement » sa spécification (les différentes variables et relations), la discussion de ses équations tant du point de vue économique que de leur identification éventuelle par les observations disponibles et enfin l'estimation de l'ensemble des paramètres y intervenant.

2.1. Sur la spécification du modèle à long terme

Le modèle élaboré est un modèle macroéconomique synthétique de taille relativement petite. Son objectif principal est la détermination des conditions et des contraintes du développement économique à long terme. Plus précisément, il s'agit d'évaluer les possibilités de la croissance économique. Pour y parvenir il est nécessaire d'explicitier les relations fondamentales entre les agrégats les plus importants de la comptabilité nationale (la production, la consommation, l'investissement public et privé, les importations, les exportations...).

Ces différentes grandeurs économiques sont replacées dans le cadre cohérent de la comptabilité nationale afin, notamment, de mieux mettre en évidence les « relations de comportement » qui nécessitent pour être correctement fondée une théorie économique judicieuse et adéquate. Pour chaque équation d'équilibre et selon le cas il est discuté de la prédominance

à donner soit à l'offre, soit à la demande. Le cadre comptable permet aussi de distinguer les différentes «équations comptables» et les «identités» provenant respectivement des égalités des emplois et des ressources des différents agents et des définitions et conventions retenues.

Le modèle retenu contient 23 variables au total dont 10 endogènes, 6 prédéterminées (endogènes retardées d'un an ici), 4 de commandes (exogènes dépendant des décisions de l'Etat) et 3 exogènes à l'extérieur :

Les variables endogènes :

- Y : Production intérieure brute (La PIB)
- R : Produit intérieur brut (le PIB)
- M : Importations
- Q : Total des biens et services disponible (offre = demande globale)
- I* : FBCF autre que celles des Administrations
- I : FBCF (formation brute de capital fixe) totale
- C : Consommation (finale) des ménages
- S : Epargne intérieure brute
- B : déficit de la balance commerciale (M - X)
- F : Besoin de financement intérieur.

Les variables prédéterminées

$Y_{-1}, R_{-1}, Q_{-1}, I^*_{-1}, I_{-1}, M_{-1}$, l'indice - 1 indique le retard d'une année.

Les variables exogènes de «commande»

- I : Investissements des Administrations
- C : Consommation finale des Administrations
- G : Traitements des fonctionnaires
- C_e : Consommation des nationaux à l'extérieur.

Les variables exogènes «extérieures»

- X : Les exportations
- C_i : Consommation des Touristes et des Administrations étrangères au Maroc
- R_e : Revenus nets extérieurs.

2.2. Les relations du modèle

Elles sont présentées dans l'ordre «classique» d'importance décroissante suivant : les équations de comportement d'abord puis d'équilibre ensuite les égalités comptables et enfin les identités.

Les équations de comportements :

Trois «comportements» ont été formalisés. Il s'agit des fonctions de

production, des investissements « privés » et des importations. Le niveau de la production est lié à celui du capital disponible. Ce dernier étant considéré comme le facteur limitatif essentiel de la production dans les économies en développement.

Pour les investissements l'hypothèse de base retenue est que les investissements « privés » nécessitent pour être réalisés des incitations.

Il n'est pas aisé de proposer des proxivariabiles adéquates pour de telles incitations d'autant que celles-ci peuvent être multiples et diverses. La proxivariable approchante retenue et l'accroissement ΔQ qui représente à la fois celui de l'ensemble des biens et services disponibles et celui de la demande effective.

Le niveau des importations est expliqué par l'ensemble des composantes de la demande finale (la consommation des ménages et des Administrations, la formation brute de capital fixe...) Ces différentes variables varient d'ailleurs sensiblement comme la production intérieure brute. La proxivariable retenue dans l'équation des importations en plus de l'inertie des habitudes du passé contenue dans M_{-1} est l'accroissement ΔY de la production intérieure brute.

Les équations d'équilibres

Deux types principaux d'équations d'équilibre peuvent être distingués. Le premier concerne l'égalité de l'offre et de la demande ou encore des ressources et des emplois d'un bien ou d'une catégorie de biens. Le deuxième type d'équations égalise les ressources et les emplois pour un agent économique donné.

Ainsi, l'égalité des ressources (offre) et des emplois (demande) dans le cas des biens et services permet dans le cadre comptable utilisé de calculer (par solde) la consommation finale « privée » à partir des autres agrégats.

De même l'équilibre entre les ressources intérieures et les emplois correspondants permet de déterminer l'épargne intérieure brute.

L'égalité des ressources et des emplois du compte capital à savoir d'une part l'épargne plus le besoin de financement et d'autre la formation brute de capital fixe permet alors de déterminer ce besoin de financement.

Les identités et les égalités comptables

Cet ensemble de relation contient les équations de définition de certaines variables, les identités « évidentes » et les égalités purement comptables du modèle.

Ainsi le déficit de la balance commerciale est égal à l'excédent des importations sur les exportations.

2.3. Les équations fondamentales du modèle

La discussion ici sera limitée aux trois fonctions de production, d'importation et d'investissement.

La fonction de production

La relation retenue est la suivante :

$$(1) Y_t = Y_t(I_{t-1}, I_{t-2}, \dots, I_{t-i}, \dots)$$

Une spécification linéaire de (1) peut être obtenue soit : (2)

$$(2) Y_t = \sum_{i=1}^{\infty} b_i I_{t-i} \quad \text{et avec } b_i = ba^{i-1} \text{ l'on obtient}$$

$$(3) Y_t = a Y_{t-1} + b I_{t-1}$$

La fonction d'importation

La forme retenue est :

(4) $M = M^c + M^*$; M^c composante tendancielle, M^* composante liée à l'activité de production. Avec des spécifications simplifiées (4) devient :

$$(5) M = lM_{t-1} + m\Delta R \quad (\Delta R \text{ accroissement de PIB})$$

La fonction d'investissement

Deux composantes sont distinguées: I^c : FBCF des Administrations et I^* : le reste de la FBCF

$$(6) I = I^c + I^* ; I^c \text{ est exogène et}$$

(7) $H^* = I^*(\Delta Q_t, \dots, \Delta Q_{t-1}, \dots)$ avec des transformations analogues à celles effectuées de (1) à (3) il vient que la fonction d'investissement retenue peut s'écrire :

$$(8) I^* = f I_{t-1} + e^i \Delta Q$$

2.4.3. De l'estimation des fonctions du modèle

La forme des équations à estimer est la suivante

$$(9) Y_t = aY_{t-1} + bX_t ; Y \text{ endogène, } X \text{ exogène.}$$

La transformation effectuée est donnée par (10) à la perturbation aléatoire près

$$(10) Y_t = CW_t + bZ_t \quad \text{avec } C = Y_0, W_t = a^t$$

$$\text{et } Z_t = \sum_{i=0}^{t-1} a^i X_{t-i}$$

Le principe d'estimation est alors de fixer une valeur pour le paramètre a , de construire les variables W et Z et d'estimer Y_0 en effectuant une

régression par moindres carrés de la relation (10) Cette méthode d'estimation par « balayage » (sur les valeurs de a) s'apparente à la méthode du maximum de vraisemblance mais elle ne permet malheureusement pas ici de disposer de la variance pour l'estimation de a . L'expression du modèle estimé étant alors

$$(11) Y = 0,99 Y_{-1} + 0,275 I_{-1}$$

$$(12) R = Y + G$$

$$(13) M = 0,90 M_{-1} + 0,739 \Delta R$$

$$(14) Q = R + M$$

$$(15) I^* = 0,88 I^*_{-1} + 0,348 \Delta Q$$

$$(16) I = I^{\circ} + I^*$$

$$(17) C = Q - I - C^{\circ} - X$$

$$(18) S = R - C - C^{\circ}$$

$$(19) B = M - X$$

$$(20) F = I - S$$

Le modèle avant d'être résolu (mise en évidence de coefficients multiplicateurs et d'expressions permettant la réalisation de simulations et de scénarios pour la prévision) a été analysé aussi bien au niveau de la nature que de la qualité statistique des relations obtenues.

3. D'un modèle économique à moyen terme

Les principaux points traités sont les objectifs de ce modèle, le lien entre la demande finale et la production des différentes branches économiques, les prix à la production, les investissements de ces différentes branches, l'évaluation du modèle à moyen terme réalisé.

3.1. Objectifs du modèle à moyen terme

Par moyen terme, ce qui est retenu ici est un horizon intermédiaire entre le long et le court terme (de l'ordre de la durée des plans économiques de développement).

Toutes les grandeurs et variables du modèle à long terme précédent sont ventilées. Certes, le niveau restera encore relativement agrégé même si l'on retient une trentaine de produits et de branches économiques. L'objectif premier et « usuel » de ce modèle demeurant alors la détermination des productions des différentes branches et le deuxième qui lui est associé est l'étude à moyen terme des prix aux producteurs en relation avec l'évolution des prix des biens importés et des décisions de l'état concernant certaines composantes de ces prix à la production.

Les conditions de développement harmonieux des diverses branches constituant le but ultime de ce modèle, l'investissement étant un des facteurs essentiels de ce développement, ce dernier ne sera pas seulement considéré du seul point de vue de l'équilibre des ressources et des emplois des différents produits le constituant mais aussi comme conséquence nécessaire pour réaliser un objectif de production au niveau de chaque branche économique.

L'analyse des répercussions de la réalisation d'un projet sur le système économique s'effectue sur deux niveaux. Le premier concerne les conséquences directes du projet sur les différentes variables économiques telles la production, les importations, la consommation, les exportations, les revenus distribués, le niveau de l'emploi... le deuxième est relatif aux changements des structures économiques introduites par le projet et qui se traduisent notamment par les modifications dans les valeurs des coefficients techniques du tableau entrée sortie (TES).

Il y aurait là semble-t-il un lien concret entre l'analyse au niveau microéconomique et au niveau macroéconomique. En fait, c'est ce lien qui constitue le fil directeur et l'objectif primordial à moyen terme concernant à la fois l'investissement, les prix à la production et la liaison entre la demande finale et les productions des différentes branches économiques.

3.2. Lien entre la demande finale et la production des branches économiques

La relation entre la demande finale et la production des différentes branches économiques constitue en fait la structure du modèle à moyen terme lui-même dont le principe est celui classique des tableaux «entrée-sortie» (input output) ou encore interbranches. Aussi, la structure présentée est telle qu'elle a pu être adaptée aux caractéristiques et aux données de l'économie marocaine.

L'équation fondamentale du modèle est constituée par l'égalité des ressources et des emplois pour chaque produit traduite par (21) :

$$(21) P + M + Dd + Mc = Ci + Df$$

Selon que l'on considère un produit unique ou l'ensemble des L produits, les grandeurs ci-dessus seront des scalaires ou des vecteurs à n composantes et elles représentent respectivement :

- P : production (locale) de la branche économique
- M : importation CAF (coût, assurance, fret)
- Dd : Taxes et droits de douanes sur les importations.
- Mc : Marges commerciales réalisées sur le produit correspondant
- Ci : Utilisation en consommation intermédiaire par l'ensemble des K branches distinguées. K et L peuvent différer

Df : Demande finale (consommation finale + FBCF + variation des stoks + exportations).

L'introduction d'une branche «commerce intérieur» revient à poser $L = K$ et éliminer MC de l'équation (21), de même qu'en posant $Md = M + Dd$ (21) s'écrit plus simplement sous (22 cf 23)

(22) $P + Md = C_i + Df$. soit avec les hypothèses habituelles des «TES»: ($C_i = AP$; A matrice des coefficients techniques): l'équation (23)

$$(23) P + Md = AP + DF$$

En fait les consommations intermédiaires et la demande finale ont été décomposées en partie locale et partie directement importée et (23) s'écrit alors.

(24) $P = A^*P + Df_l$; A^* matrice des coefficients techniques locaux, Df_l demande finale satisfaite par les productions locales.

L'apport du modèle réalisé ne réside pas dans la résolution classique de l'équation (23) ou de (24) ni même dans l'établissement de la demande finale mais dans l'essai de lier la demande finale Df du moins la partie correspondant à la consommation finale soit Df_c aux consommations en produits qui peuvent être déduites à partir des résultats des enquêtes sur les budgets des ménages. C'est à dire spécifier une relation du type (25).

(25) $Df_c = CZ$; C matrice de format (L, n) et Z vecteur des produits consommés par les ménages comportant n lignes; n et L peuvent différer.

Liaison entre les différents prix à la production.

A partir de l'équilibré (en colonne du TEI ou TES) du compte d'exploitation de chaque branche l'on peut déduire aisément l'équation suivante (26):

$$(26) p = pA^* + mM + vV \text{ avec}$$

M : matrice des coefficients techniques des biens importés
($M = A - A^*$)

V : matrice de répartition de la valeur ajoutée (autant de colonnes que de branches économiques retenues et autant de lignes que de composantes distinguées pour la répartition de cette valeur ajoutée en salaires, charges sociales...).

p : vecteur ligne des prix à la production (indice des prix)

m : vecteur ligne des (indices) prix des biens importés.

v : indice (des prix) des composantes respectives de v (vecteur ligne).

Il n'est proposé de résoudre (26) que pour les branches dont les prix ne seraient pas fixés (par l'Etat) mais laissés libres.

3.3. Traitement de l'investissement des branches.

Deux essais ont été réalisés, le premier peut être qualifié de descriptif, l'autre de plus « classique ». Les équations respectives correspondantes sont (27) et (28).

$$(27) I_c = BP \text{ avec}$$

I_c : vecteur colonne comportant autant de composantes que de produits

B : matrice des $B(i, j)$ (i en ligne, j en colonne) représentant la quantité investie en bien i par la branche j quand celle-ci produit une unité de bien j correspondant. B est estimé à partir des totaux marginaux seulement. D'autre part il est possible de distinguer la partie produite localement de celle importée.

(28) $I_c = K(P - P_0)$ avec K matrice des coefficients de capital par branche et par produit, P_0 et P les vecteurs colonnes des productions des différentes branches respectivement pour une année de base donnée et une année finale.

K est construite à partir des coefficients de capital par branche (total marginal) et de la répartition de l'investissement de toutes les branches selon les différents « produits ».

Dans le même ordre d'idée le traitement de l'investissement est considéré sous forme de l'introduction d'un projet économique donné et une méthode d'analyse des effets de ce projet est abordée concernant notamment l'emploi généré par ce projet

4. Du modèle à court terme

Les parties traitées concernent essentiellement les objectifs d'un modèle à court terme, le contenu du modèle proposé et enfin l'évaluation de la formulation effectuée.

4.1. Objectifs du modèle à court terme

Ce modèle contribue à la mise en évidence de l'interaction entre les différents équilibres économiques (des biens et services du budget de l'Etat de la monnaie...).

Ces différents équilibres ne sont pas considérés en volume seulement, mais aussi en valeurs courantes, ce qui conduit alors à l'étude des relations entre les prix, la monnaie et le budget de l'Etat. S'il fallait caractériser

brièvement le lien entre le modèle à court terme et les précédents l'expression qui conviendrait semble-t-il le mieux ici est celle de « semi dichotomie ».

Le modèle à court terme a aussi pour objectif essentiel la mise en évidence de la contrainte de financement qui est d'ailleurs susceptible de remettre en cause des projets à la fois d'importations et d'investissements. Ainsi le modèle à court terme, de part la connaissance des mécanismes économiques qu'il contribue à éclairer, est susceptible de constituer un instrument d'analyse des politiques économiques en courte période.

4.2. Contenu du modèle à court

Ce modèle est légèrement plus grand que celui de long terme. En effet, il contient 40 variables dont 24 endogènes, 7 exogènes données par le modèle à long terme, 5 variables exogènes de « commande » 4 variables exogènes dépendant de l'extérieur.

Parmi les hypothèses de base du modèle il y a lieu de noter les suivantes : Le rôle de l'Etat est déterminant (à la fois par ses actions sur le PIB par les traitements des fonctionnaires) sur la consommation finale par le biais de la consommation des Administrations et par ses actions en matière de politique budgétaire et de contrôle de la création monétaire (qui influencent directement l'évolution des prix).

Compte tenu des besoins importants à la fois en biens d'équipement et en biens de consommation, le facteur limitatif des importations est constitué par les disponibilités de financement en devises étrangères.

Au niveau des investissements, étant donné la rareté relative du facteur capital, la contrainte principale pour la réalisation des projets d'investissements est constituée par les capacités effectives de financement aussi bien internes qu'externes.

Parmi les « équations de comportement » considérées il y a lieu de noter particulièrement celles relatives à la monnaie et à la formation de l'épargne intérieure brute.

$$(29) L_o = 2,53 L^o + 0,27 Dg - 176 \text{ avec}$$

L_o : offre de monnaie (ensemble des disponibilités monétaires)

L^o : monnaie fiduciaire

Dg : Dépenses totales du budget de l'Etat (les variables étant exprimées en millions de dirhams).

$$(30) \text{Log } L_d = 1,29 \text{Log } pR - 3,38 \text{ avec}$$

L_d : demande de monnaie (total de la masse Monétaire au 31 |12)

pR : valeur courante du PIB ; Log : logarithme népérien

$$(31) S = 0,122 pR.$$

S : épargne intérieure brute

$$(32) \text{Log } S = 1,16 \text{Log } pR - 3,83$$

Le modèle contient aussi des estimations pour les recettes budgétaires (impôts directs et indirects, Taxes et droits de douanes...)

5. Conclusion de la formalisation réalisée

Cette conclusion comporte les résultats principaux de l'essai de formalisation réalisé, des suggestions de perfectionnement pour une meilleure formalisation. Parmi les problèmes essentiellement économiques abordés il y a lieu de noter particulièrement les suivants :

— L'essai de modélisation de la relation liant d'une part le long, le moyen et le court terme et d'autre part, les niveaux globaux de la macroéconomie et « individuels » de la microéconomie pouvant constituer une esquisse d'un système cohérent de prévision et de prospective économique.

— Constaté à partir du cas de l'économie marocaine l'intérêt économétrique de formaliser des comportements économiques en présence de discontinuités (déséquilibres) illustrés par les expressions multiples des fonctions d'importation et d'investissement à long et court terme face à la contrainte du financement (liée elle-même au problème actuel de la dette extérieure des pays en développement.)

— S'interroger, peut être implicitement, (3) sur la liaison entre l'évolution à long et court terme des grandeurs macroéconomiques (reflet de moyennes globales) sur les variables de distribution essentiellement de revenu. Les caractéristiques de dispersions constituant un complément nécessaires à celle des « moyennes ».

(3) Interrogation explicitée dans l'article suivant dont l'essentiel est constitué par la matière traité dans cette thèse : Lhouceine BOUBKRAOUI, « Sur la double liaison entre le long et le court terme et les niveaux macroéconomiques et microéconomiques illustrée par l'économie marocaine », REVUE et l'INSEA. N° 7, Janvier 1984.

Politique économique et dynamique industrielle au Maroc

Abdelghani KADMIRI (*)

Si l'économie mondiale continue d'être affectée par la crise économique et si les signes d'une réelle reprise tardent à se déclarer effectivement, ce sont assurément les pays en voie de développement qui restent les plus touchés par la récession internationale (1) même si les conséquences de cette crise sont diverses et inégales d'un pays à l'autre.

En raison des exigences accrues de la compétitivité et face aux différents blocages de l'évolution économique mondiale, plusieurs pays industrialisés ou non, cherchent à adapter leurs appareils productifs pour gagner de nouveaux marchés et connaître de nouvelles perspectives d'expansion.

Adapter les structures de production aux réalités nouvelles de l'économie mondiale devient en effet l'un des objectifs les plus urgents à atteindre.

Mais pour limiter les déséquilibres structurels inhérents à l'organisation productive et pour atténuer les difficultés de telle ou telle branche industrielle, on voit apparaître presque partout de nouvelles modalités de l'interventionnisme étatique. «Ainsi se trouve posée l'importante question de savoir quelle est la politique appropriée pour aménager la capacité d'adaptation entravée à la fois par un bas niveau d'activité économique et par des rigidités structurelles» (2).

(*) Professeur à la Faculté de Droit de Rabat.

(1) Dans un contexte de récession réelle, les pays industrialisés reportent en grande partie les effets de cette crise ou du coût de l'ajustement sur les PVD en renforçant le protectionnisme, en diminuant les importations, en subventionnant les exportations, en réduisant les crédits de sources officielles... Cf. à ce sujet, J.C. Sanchez Arnau, « Le problème de l'endettement des pays sous-développés, in Dettes et développement, Publisud, Paris, 1982, p. 13.

(2) Cf. Rapport du Secrétariat de la CNUCED, « Le protectionnisme et les aménagements de structure de l'économie mondiale », Nations Unies, New-York, 1982, p. 16.

Avec les retombées de la crise, la politique économique est donc plus actuelle que jamais. Il est vrai, dans un monde où l'Etat tend à promouvoir et à participer de plus en plus à la production de biens et services, toute contradiction ou hésitation en matière de politique économique peut entraîner des effets pervers sur le développement à long terme.

La réalité marocaine montre plus particulièrement que l'une des caractéristiques les plus marquantes de l'évolution économique à trait au rôle de l'Etat comme facteur d'incitation à l'industrialisation, et l'une des principales mutations organisationnelles de l'économie concerne le développement des entreprises publiques et mixtes.

Or, si le développement des entreprises à dominante publique est inséparable du contexte historique, économique et politique dans lequel elles évoluent et des facteurs conjoncturels qui les influencent, n'y a-t-il pas d'autres motifs de politique industrielle qui régissent la croissance du secteur public et, par là-même agissent sur la dynamique des structures économiques ?

Dans cet article, notre objectif consiste à nous interroger sur l'impact de la politique économique sur la dynamique du système productif.

Pour aborder ce problème, il serait opportun d'examiner l'enchaînement des actions étatiques par rapport à l'évolution de la politique économique étant entendu que les exigences du développement et la place privilégiée du secteur public dans les stratégies de croissance expliquent, dans une large mesure, les choix et les résultats des mesures adoptées.

En d'autres termes, cela revient à montrer, au préalable, comment l'orientation de la politique économique permet de définir les fonctions économiques de l'Etat et les modalités de son intervention.

C'est à partir de cette interrogation qu'il sera possible d'apprécier si l'Etat, par le biais du secteur public assure :

- une fonction comportementale conduisant à une cohérence et à une coordination des interventions économiques,
- une fonction industrielle caractérisée par un rôle d'entraînement du secteur privé et/ou de remodelage du tissu industriel.

Dans cette optique, nous nous efforcerons de montrer que si les multiples actions étatiques s'inscrivent dans une optique d'incitation au développement industriel, les limites des politiques économiques appliquées depuis l'indépendance affaiblissent l'intérêt de telles actions.

Nous examinerons, par la suite, comment la politique industrielle qui a servi de support à l'organisation industrielle a déclenché des mutations structurelles tout en créant certaines contraintes à l'affirmation du système productif.

Pour préciser ces questions, nous nous proposons d'étudier, dans une première partie, le rôle de l'Etat et l'orientation de la politique économique.

Dans une seconde partie, nous insisterons sur les conséquences de la politique industrielle sur la dynamique du système productif.

1. L'Etat et les orientations de la politique économique

1.1. Le rôle traditionnel de l'Etat et les perspectives du développement industriel

Comme la plupart des pays du Tiers-Monde, le modèle traditionnel fondé sur l'exportation des matières premières et l'importation des produits finis et semi-ouvrés ne peut favoriser, à l'évidence, la mise en place d'un système de production diversifié.

La détérioration progressive des termes de l'échange, les besoins accrus de la population et la nécessité d'améliorer les conditions de l'investissement et de la croissance incitent l'Etat à intervenir beaucoup plus activement.

Cependant, malgré la progression des budgets d'investissements entre 1957 et 1967 (cf. Tableau n° 1) et l'importance relative de la participation extérieure dans les investissements publics, les réalisations industrielles à fort rendement économique ne semble concerner qu'une faible proportion des dépenses publiques.

Tableau 1 :

Relations entre capitaux extérieurs et budgets d'investissements (en millions de DH)

	1957	1958	1959	1960	1961	1962	1963	1964	1965	1966	1967
Budget d'investissement (a)	269	367	354	350	450	500	610	630	520	860	860
Capitaux extérieurs (b)	120	126	204	226	180	245	210	527	259	291	291
% b/a	45	24	58	64	40	49	34	83	49	34	34

Source : *M.J. Anstée, Document de travail relatif à la programmation par pays, Programme des Nations-Unies, Rabat 1972.*

Tout au long de cette période, l'Etat se préoccupe principalement des

investissements publics classiques (infrastructure des transports, barrages, bâtiments administratifs...) tandis que les investissements prévus dans l'industrie (incluant les mines et l'énergie) ne représentent que des proportions réduites (3). Il faut bien dire que, durant cette période, l'économie connaît plusieurs déséquilibres qui constituent autant d'entraves à son expansion.

Les difficultés tiennent d'abord à sa situation vis-à-vis de l'extérieur : le déficit de la balance des paiements est couvert par une réduction des avoirs extérieurs et par un endettement qui tend à s'amplifier.

Ensuite, si les charges budgétaires sont en croissance continue, les recettes ne progressent que très lentement.

Face aux contraintes provenant de la limitation des ressources et en raison des faibles progrès réalisés, les Pouvoirs Publics s'attachent à élaborer de nouvelles orientations économiques.

Simultanément à l'édification d'organismes de services publics les créations d'entreprises publiques et mixtes sont censées agir sur les structures elles-mêmes et résister, tant bien que mal, aux effets de domination économique qui pèsent sur le pays.

La croissance économique est de plus en plus marquée par les actions et les activités de l'Etat qui non seulement fixe les lignes de l'évolution économique mais poursuit une stratégie de rapprochement (ou de coopération) avec les entreprises privées (4).

De fait, l'évolution du rôle économique de l'Etat : incitation, intervention, participation, marque une progression dans les nouveaux rapports entre le secteur public et le secteur privé. En effet, dès 1968, la succession des interventions de l'Etat tend à renforcer l'appropriation publique (cf. tableau 2).

(3) Selon J.M. Anstee, document cité, le montant de ces investissements dans le total des crédits publics représentait au cours des trois premiers plans les proportions suivantes : 1958 - 59 = 6% ; 1960 - 64 = 11,7%.

(4) Rappelons que la faiblesse relative des investissements privés a été l'une des principales raisons de l'engagement soutenu de l'Etat dans l'économie. Vis-à-vis du secteur privé, l'Etat ne s'est jamais comporté comme un concurrent redoutable. Bien au contraire, en jouant un rôle de substitution et de relais à l'initiative privée, l'Etat s'est attaché à agir sur la formation et la valorisation des capitaux privés.

Tableau n° 2 :

**Investissements par secteurs
(1968-1977) (en millions de DH)**

	1968	1969	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977
Total FBCF	2190	2430	2990	3270	3180	3470	4930	8860	11780	15350
dont										
• Secteur Public	950	1050	1050	1050	950	950	2200	3400	4150	4530
• Secteur Privé	400	400	750	950	700	900	1000	1450	2000	3050
• Secteur Traditionnel	90	80	170	190	240	280	—	730	880	940

Source : *D'après Rapport de la Banque Mondiale (15-10/1979)*

La progression des investissements du secteur public est plus importante que celle enregistrée par les secteurs privé et traditionnel.

L'investissement public permet à l'Etat d'agir sur l'orientation de l'économie, d'accroître son pouvoir décisionnel au sein de l'appareil productif et de renforcer son pouvoir de négociation vis-à-vis des sociétés privées nationales et étrangères.

La multiplication des entreprises publiques constitue, en outre, un moyen supplémentaire d'action sur le contrôle de l'économie (5).

Néanmoins, pour parvenir à une meilleure allocation des ressources et pour éviter que ne se manifestent des formes de croissance antagonistes entre le secteur public et le secteur privé, plusieurs types de coopération financière et industrielle (participations financières, accords de gestion, filiales communes...) sont mis en place.

De telles actions s'inscrivent dans un cadre approprié de politique économique : le développement du système d'économie mixte.

Or, paradoxalement, si la progression des interventions étatiques provoque une réelle mutation du secteur public, elle suscite aussi certains déséquilibres en contribuant à créer chez bon nombre d'investisseurs privés une capacité entrepreneuriale peu compétitive et dépendante de l'Etat en matière de financement, de marchés, etc.

L'irrégularité des investissements effectués et le recul des comportements industriels privés confirment cette situation (cf. tableau 3).

(5) Voir, A. Kadmiri, Les structures industrielles et financières de l'économie marocaine, thèse de doctorat d'Etat es-Sciences Economiques, Université de Paris-Nord, Villetaneuse, 1983.

Tableau n° 3 :

**Les investissements agréés dans les industries
de transformation : évolution et réalisation
(en millions DH)**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980
• Nombre de dossiers	143	259	413	600	669	530	641	785
• Investissement prévu (P)	487,4	859,8	1428,1	2510,2	2606,5	1206,6	1530	1986
• Investissement réalisé (R)	241,9	656,5	1112,5	1914,7	2439,8	995,8	1146	1177,4
R.P (%)	49,6	76,3	77,9	76,2	93,5	82,5	74,4	59,3

Source : *Tableau construit à partir des données statistiques sur les Investissements, Direction de l'Industrie, Rabat, 1983.*

La forte évolution des investissements agréés coïncide avec la mise en œuvre du processus de marocanisation et atteint son seuil optimal en 1977.

Avec l'exacerbation de la crise, le retour aux grands équilibres économiques et plus précisément celui de la balance des paiements modifiera en partie la stratégie de croissance active développée par l'Etat entre 1973-1977 et affectera quelque peu la dynamique des structures économiques.

Dès lors, il n'est pas étonnant que les mutations structurelles deviennent difficilement supportables même si, en réalité, ces difficultés qui sont communes à toute économie en pleine gestation, ont non seulement des origines diverses mais s'expliquent encore par les limites des politiques économiques adoptées.

1.2. Les interventions publiques résultent-elles d'une convergence des politiques économiques ou d'une gestion contradictoire de l'économie ?

1.2.1. La mise en œuvre de la politique économique

Depuis l'indépendance, la politique économique a consisté pour l'essentiel en une action sur la demande.

Pour résoudre les problèmes de chômage et réduire les déséquilibres financiers, les Pouvoirs Publics préconisent des interventions très conjoncturelles.

S'agissant de la politique budgétaire, ce sont les modifications de la fiscalité qui sont privilégiées pour influencer la consommation et l'investissement.

Par contre, c'est essentiellement par la voie du contrôle du crédit direct ou indirect, selon les circonstances, que s'applique la politique monétaire au Maroc (6).

En pratique, il s'agit seulement, dans la plupart des cas, d'éviter que de trop abondantes liquidités ne viennent compromettre l'équilibre des comptes extérieurs et celui des prix (7).

En réalité, compte tenu des problèmes divers et parfois aigus que connaît l'économie (insuffisance de l'épargne, évolution irrégulière de l'investissement, poids croissant des charges budgétaires, déficits extérieurs accrus...) les résultats que les politiques conjoncturelles cherchent à atteindre restent discutables d'autant plus que les objectifs mêmes de ces politiques sont difficilement conciliables (équilibre extérieur, plein emploi, croissance, etc.).

Au Maroc, si les politiques économiques d'inspiration keynésienne sont souvent utilisées dans la lutte contre le sous-emploi et plus particulièrement comme instruments de régulation économique, à l'origine, c'est l'inefficacité des politiques traditionnelles pour surmonter les difficultés de la croissance économique qui a consacré depuis 1960 les principes de la régulation keynésienne (8).

Ces principes ont été d'autant plus retenus, qu'ils étaient considérés comme un des facteurs de croissance vécue par les pays capitalistes industrialisés durant cette même période.

Pour les Pouvoirs Publics, l'application d'une politique keynésienne pouvait présenter l'avantage de mieux réorienter l'activité économique et surmonter ses faiblesses.

Après le rachat de certaines sociétés étrangères, la constitution d'entreprises publiques dans plusieurs secteurs de production et de services et l'accroissement des investissements productifs en vue de créer de nouveaux emplois constituaient autant de possibilités de croissance de l'économie.

Mais cette politique allait-elle avoir autant d'importance par la suite ou au contraire connaître de nouvelles orientations au moment où presque partout ailleurs la croissance économique manifestait des signes de déséquilibres ?

(6) Banque du Maroc, Etudes et Statistiques, n° 74, Juin 1977, p. 51.

(7) Ibid., p. 49

(8) Sur ce point, voir B. Munier, « L'expérience économique marocaine », Problèmes Economiques, n° 1063, 1968, pp. 19-26.

Dans les pays industrialisés, par exemple, la montée du chômage et la progression de l'inflation conjuguée à une situation de dérèglement de l'activité économique remettent en cause la théorie keynésienne et incitent à introduire une nouvelle problématique dans le choix d'autres politiques économiques (9). En effet, dans plusieurs de ces pays, il existe des difficultés sérieuses à concilier la lutte contre le déficit extérieur et l'inflation et la lutte pour le plein emploi (10).

De surcroît, parmi ces pays, rares sont ceux qui réussissent à préserver des seuils confortables de croissance.

Qu'en est-il du Maroc, où les problèmes de l'économie impliquent une action particulière de l'Etat ?

1.2.2. Des actions économiques partielles, des résultats variables

C'est par l'utilisation répétée de la politique monétaire et budgétaire comme moyens de stabilisation de l'économie que l'Etat a été conduit à accroître sa part dans le PNB (11), encore que la réalisation de cet objectif n'a pu se faire sans entraîner d'autres difficultés puisque les subventions, les exemptions fiscales découlant des codes d'investissements et les transferts Etat-entreprises publiques ont fait supporter par l'Etat une grosse part des coûts de l'inflation.

A l'instar de nombreux pays, et compte tenu « du lien qui existe entre les flux monétaires, les dépenses du secteur public et la demande globale,

(9) En réalité, c'est surtout le problème de l'élargissement continu de l'Etat dans le PNB beaucoup plus que l'application d'une politique économique visant à la régulation de la demande globale qui se trouve mis en cause.

(10) C'est ainsi qu'en France, par exemple, on constate que « l'action par la régulation globale et l'orthodoxie libérale en matière d'intervention économique ne suffisent pas à maîtriser l'inflation, lorsque celle-ci va de pair avec le sous-emploi des capacités de production, ni à maîtriser le chômage lorsque celui-ci se développe malgré un taux de croissance positif ». Cf. Projet de Plan intérimaire 1982-1983, « Un bilan de l'expérience libérale en France, le constat du Plan, in Problèmes économiques, n° 1752, du 16/12/81, p. 4.

(11) Cette part n'aurait pu atteindre un niveau de croissance élevé durant la période 1973-77 sans le soutien apporté par une politique budgétaire expansionniste. Il est vrai, cette période correspondait à une époque de prospérité relative surtout avec la hausse du prix des phosphates survenue en 1974. Ce n'est qu'après, avec le retournement de la conjoncture et les limites de la politique de la marocanisation des entreprises que l'Etat s'est cantonné dans une politique de restriction budgétaire. En effet, depuis 1978, la politique d'austérité que les Pouvoirs Publics étaient contraints d'adopter, en raison de la progression de l'endettement, a été suivie d'un ralentissement des investissements publics sans qu'un effet contra-cyclique des investissements privés ne se manifeste et ce, en dépit de l'appel constant de l'Etat et des avantages divers qui l'ont accompagné.

la politique monétaire est devenue un élément clé de la gestion de la demande et de la stabilisation » (12).

Le choix de cette politique semble se justifier par l'existence de déséquilibres économiques et financiers supposés temporaires alors qu'en fait, un certain nombre de contraintes, internes et externes, partiellement dues à la crise, relèvent aussi des problèmes à long terme (13).

Les mesures prises par les Pouvoirs Publics consistent donc, le plus souvent, soit à privilégier l'expansion parfois aux dépens de la stabilité monétaire en vue d'accroître, d'orienter ou de donner une impulsion aux investissements ; soit à entreprendre une politique monétaire stricte « pour contenir les pressions inflationnistes en renforçant le dispositif de contrôle sur la création des moyens de paiement et de réguler les liquidités nouvelles au profit de l'économie et principalement les activités exportatrices » (14).

Or, les politiques monétaires ont évolué dans le sens d'un resserrement progressif avec l'application de plafonds rigoureux pour l'expansion du crédit au secteur privé et par des relèvements des taux d'intérêts (15).

La sélectivité du crédit a été assurée par la création d'institutions spécialisées, par la modulation des conditions bancaires (taux d'intérêt, réescompte, etc) et par les mesures de persuasion (16).

A l'exemple de plusieurs pays ayant connu des difficultés financières, « les plans de production et de distribution restent axés sur la recherche de l'équilibre de la balance des paiements.

Et c'est par rapport à ces difficultés que sont définies les politiques en

(12) M. Guitian, « Politiques relatives à l'accès aux ressources du Fonds, examen de la conditionnalité », in le système monétaire international, face aux déséquilibres, *Economica*, Paris, 1982, pp. 70-71.

(13) La succession des Plans marocains montre bien, à cet égard, sinon la divergence, du moins l'insuffisance des relations entre le développement à moyen terme et les exigences du moment. C'est pourquoi, la plupart de ces Plans ont vu d'ailleurs leur réalisation perturbée par des mesures de relance ou de freinage.

(14) L. Jaidi, « Chronique économique du Maroc », in *Annuaire de l'Afrique du Nord*, CNRS, Paris, 1979, p. 642.

(15) Selon les autorités monétaires, parce que la structure des taux d'intérêt n'était ni de nature à stimuler l'épargne ni susceptible de favoriser une répartition efficace de la création monétaire, des réformes des taux créditeurs et des taux de refinancement eurent lieu en 1974 et 1975 et furent réexaminées en 1977 et 1978. Cf. *Banque du Maroc*, « La politique des taux d'intérêt au Maroc », *Etudes et Statistiques*, n° 75, mars 1979, pp. 10-12.

(16) Cf. *Rapport sur le développement économique et social (Maroc)*, *Banque Mondiale*, Octobre 1981, p. 65.

matière de production, de commerce et de répartition des revenus » (17).

L'accentuation des pressions économiques, en imposant des charges accrues ou difficilement supportables, n'a pas seulement altéré « l'expansion économique ». Elle a entamé sérieusement la progression de la croissance industrielle et ce d'autant plus que les difficultés de la balance des paiements, de l'investissement, de l'épargne et la situation contrastée du secteur public (18) provoquent des effets déséquilibrants au plan national.

Ainsi, la politique monétaire suivie par les Pouvoirs Publics, même si elle fut accompagnée périodiquement par d'autres mesures complémentaires (réglementation, contrôle des prix, contrôle du crédit...) restait insuffisante pour provoquer les nécessaires réformes de structure.

Pour tenter d'éliminer les résultats économiques contradictoires, le nouveau Plan quinquennal 1981-1985 cherche à assurer les conditions permettant de donner une nouvelle impulsion aux activités économiques par l'entremise de la mobilisation de l'épargne, l'assainissement des finances publiques, un contrôle plus serrés des prix, et l'amélioration des échanges extérieurs (19). Or n'assiste-t-on pas dès 1983 à l'affirmation d'une nouvelle logique de croissance avec la réorientation de la politique économique ?

Comme cela se fait un peu partout dans le monde, on tend à relier les difficultés économiques aux politiques keynésiennes : croissance économique de l'Etat, accentuation des dispositions réglementaires, politiques sociales, etc.

Ces politiques étant trop globales, elles semblent de plus en plus imprécises et de moins en moins adaptées aux conditions économiques et sociales actuelles (19).

Alors que dans la régulation keynésienne, l'intervention de l'Etat vise à atténuer les « effets brutaux » des sanctions du marché, les nouvelles dispositions cherchent, au contraire, à réactiver le marché, d'où un contrôle des prix limité aux seuls produits de base ou « stratégiques », et une tentative d'amélioration des conditions de la production pour développer une industrie concurrentielle et compétitive.

(17) Cf. Etude sur l'économie mondiale, 1983, tendances et politiques économiques actuelles dans le monde, Nations Unies, New-York, 1983.

(18) C'est pourquoi, une étude d'ensemble sur les Offices et Etablissements Publics devait être entreprise en vue de déterminer si les raisons qui ont présidé à la création de certains Offices sont toujours valables.

(19) Cf. Le Plan quinquennal 1981-1985.

Or l'exemple de plusieurs pays du Tiers-Monde montre que, si l'objectif de cette politique est de rendre l'industrie relativement compétitive (du moins pour certains secteurs) et d'accroître les exportations, dans les faits, les résultats sont bien moindres avec l'élévation du coût social (chômage croissant par exemple) et l'évolution des distorsions des structures industrielles parallèlement à l'émergence de groupes qui bénéficient des opportunités de cette politique (20).

De nos jours, si l'amélioration des conditions de l'offre semble constituer la nouvelle politique d'ajustement, cette politique est-elle indépendante des objectifs de la conditionnalité du FMI ? (21).

On sait que dans de nombreux pays, « la nature même du déséquilibre contraint le Fonds à ne plus se contenter de formuler des conditions portant sur les problèmes de réglage de la demande, mais à étendre le domaine de la conditionnalité aux politiques concernant les rémunérations et les restructurations de l'appareil productif » (22).

D'ailleurs, « si les mesures de gestion de la demande et de la stabilité financière ont pu constituer des instruments et objectifs immédiats des politiques du Fonds, la pleine réalisation du potentiel de l'offre a toujours été son but ultime » (23).

Ce sont ces mesures qui expliquent, nous semble-t-il, les encouragements récents à l'expansion des exportations et aux investissements dans les secteurs de l'énergie et de l'agriculture parallèlement au freinage de la demande (blocage des salaires, limitation des crédits, réduction des dépenses publiques...).

Certes, « la mise en œuvre d'une politique économique ne se fait pas en

(20) Certes, des insuffisances ou inconvénients pratiques découlent des politiques dérivées de la théorie keynésienne et des thèses monétaristes. C'est ainsi qu'on peut remarquer avec G. Blardone que, « keynésiennes ou monétaristes, ces politiques n'ont intégré, ni dans leur champ conceptuel, ni dans leur pratique, les acteurs véritables, individus ou organisations, de la vie économique, ni les structures caractéristiques du milieu économique, financier, social, politique.. dont les relations sont sources de contraintes pour les acteurs ; ni non plus les espaces réels dans lesquels se développent les compétitions des agents dont les plans ne s'harmonisent pas nécessairement entre eux ni avec ceux de la puissance publique ». G. Blardone, « Capital financier, production, endettement – Du mythe de l'équilibre aux réalités des déséquilibres », in *Economies et Sociétés*, n° 28, 1984, pp. 24-25.

(21) Cf. J.C. Sanchez Arnau, article cité.

(22) P. Coulbois, « Introduction au débat général », in *Le système monétaire international*, op. cit., p. 144.

(23) M. Guitian, op. cit., p. 91.

effet dans l'abstrait ou dans un milieu sans résistances. Elle s'élabore et se déploie au milieu de contraintes (...) auxquelles il est souvent difficile d'échapper complètement » (24).

Néanmoins, certaines difficultés résultent de l'inadaptation des choix industriels même si des efforts partiels sont entrepris périodiquement pour rectifier la politique industrielle et corriger les déséquilibres structurels.

2. La politique industrielle et les mutations du système productif

2.1. L'Etat et l'organisation industrielle

Compte tenu des faibles capacités productives nationales, le rôle de l'Etat devient prépondérant dès les premières étapes du processus d'industrialisation.

Considérée globalement, l'industrie doit se développer en se modernisant et en se diversifiant. Sinon, tous les efforts pour réduire le chômage et les déficits commerciaux risquent, au contraire, d'entraîner une forte diminution du taux de croissance. Pour les Pouvoirs Publics, les transformations structurelles doivent passer par la diminution des contraintes externes et par des mutations profondes dans le domaine industriel.

Devant la crise du capital privé et la faible contribution des investissements étrangers, seule la croissance de la participation publique à l'effort industriel peut compenser la chute de l'investissement productif.

Or, l'organisation des structures productives implique nécessairement une action constante de l'Etat qui, par des mesures directes ou indirectes, tente d'influencer le comportement du secteur privé.

Mais en choisissant de provoquer la réorganisation des structures productives et non d'en prendre directement l'initiative, l'action de l'Etat apparaît relativement limitée.

D'ailleurs, il n'est pas certain que les mesures économiques appliquées dès les premières années de l'indépendance aient été convenables dans la mesure où les encouragements à l'industrie n'ont pas aidé au développement de la production de biens intermédiaires et de biens

(24) R. Barre, «La crise des politiques économiques et sociales et l'avenir des démocraties», in *Commentaire*, n° 25, 1984, p. 9.

d'équipement (25) et que la demande globale augmentait moins vite que ne l'exigeait le plein emploi du potentiel productif.

Il faut attendre la fin de la décennie soixante pour voir l'Etat prendre des participations multiples dans le capital de certaines entreprises industrielles et faire du secteur public l'instrument de « revitalisation » de l'industrie.

En effet, entre 1968 et 1977, la recherche d'un meilleur fonctionnement du système productif, fondé sur une relance des investissements créateurs d'emplois, entraîne des efforts de restructurations industrielles autour de grands projets nationaux. On assiste alors à une certaine harmonisation de l'investissement entre les secteurs productifs et les secteurs d'infrastructure avec notamment, la mise en place de plans sectoriels aussi bien dans le secteur agricole que dans le secteur industriel.

Cette dynamique industrielle qui est certes encouragée par l'Etat est aussi facilitée par l'assouplissement de la politique du crédit.

Toutefois, si le secteur public dans son ensemble se diversifie, les entreprises privées cherchent rarement à développer leurs activités dans les secteurs nouveaux.

De plus, les lentes mutations qui se produisent n'arrivent pas à atténuer le décalage existant entre le secteur informel et le secteur moderne de l'économie.

Dans le secteur moderne, les différentes relations qui animent les grandes entreprises (prises de participations, filiales communes...) ont trait à des secteurs de production particuliers. Et par rapport à la majorité des grandes firmes privées (nationales et étrangères) dont l'ancienneté et les positions sont bien établies, ce sont surtout les entreprises à dominante publiques qui semblent manifester un plus grand dynamisme (26).

Pourtant, dès 1978, les dépenses publiques et surtout les importations doivent être limitées.

Cela signifie concrètement que l'Etat, premier investisseur doit réduire ses interventions.

(25) Pour la période 1960-1964 ainsi qu'au cours des années ultérieures, les raisons des échecs furent le refus d'introduire les réformes structurelles nécessaires à un développement ordonné, l'insuffisance des ressources financières ainsi que le peu d'encouragement donné aux entreprises privées. Voir E. Hermassi, *Etat et société au Maghreb*, préface de M. Rodinson, Editions Anthropos, Paris, 1975, p. 195.

(26) Voir à ce sujet, A. Kadmiri, *Les structures industrielles et financières de l'économie marocaine*, thèse déjà citée.

Le déficit constant de la balance commerciale révèle la faible transformation des structures industrielles malgré la relative expansion industrielle de la période 1968-1977.

En conséquence, le secteur privé est appelé à intensifier sa participation au développement industriel et l'on souhaite stimuler les investissements dans les activités peu capitalistiques en élargissant le réseau des petites et moyennes entreprises.

En outre, si le développement industriel doit continuer à reposer sur l'import-substitution et les industries exportatrices, les efforts à déployer devraient porter sur la diversification des exportations tout en privilégiant celles qui intègrent plus de valeur ajoutée (27).

La politique économique consiste à nouveau à assurer les conditions permettant de donner une nouvelle impulsion aux activités économiques.

Or, curieusement, si la production industrielle enregistre globalement des taux de croissance positifs, la dimension des firmes évolue, comme par le passé, de façon irrégulière (cf. tableau 4).

Tableau n° 4 :

**Variations du capital des entreprises
(en millions de DH)**

	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
• Augmentation de capital	332	725	802	875	886	2069	462	210	1353	2826
• Constitution de sociétés	149	249	248	198	607	301	11	52	200	640
• Accroissement brut de capital	481	974	1050	1073	1493	2370	573	262	1553	3466
• Réduction de capital	- 64	- 86	- 45	- 85	- 71	- 91	- 42	- 10	- 135	- 96
• Accroissement net de capital	217	888	1005	988	1422	2279	531	252	1418	3370

Source : *Tableau construit à partir des données publiées par les Rapports de la Banque du Maroc.*

Les nettes augmentations de capital en 1982 s'expliquent par la croissance des entreprises des secteurs de transformation des phosphates, des cimenteries, des sucreries et du raffinage dans lesquelles l'Etat détient une forte participation financière. En ce qui concerne les constitutions de sociétés, les fonds versés proviennent en grande partie des petites et moyennes entreprises (28).

(27) Cf. Maghreb-Développement, Le plan triennal 1978-80, n° 18 Janvier 1979, (présentation de C. Dessin).

(28) Voir à ce sujet, Rapport de la Banque du Maroc, 1981, p. 95.

Ainsi, dans l'ensemble, la dynamique industrielle, malgré des mutations lentes mais continues (29), reste marquée beaucoup plus par une croissance interne des firmes que par une croissance externe ou conjointe (30).

Le principal frein au développement et à la restructuration industrielle est l'insuffisance des investissements productifs. En effet, au ralentissement des investissements privés marocains, on voit apparaître un changement d'orientation des capitaux étrangers (31).

Ceux-ci, bien que moins importants en volume, se dirigent davantage dans des opérations fortement rentables (services, commerce, tourisme, etc.) si bien que les problèmes des structures industrielles, d'ailleurs souvent constatés (taille insuffisante des entreprises, lente intégration verticale, faible spécialisation de la production...) demeurent.

A cela, il faut ajouter le protectionnisme et les barrières aussi élevées qu'imprévisibles qu'érigent les pays industrialisés, directement ou indirectement par le biais des firmes multinationales, pour ralentir la progression des parts de marché à l'exportation.

Au total, ces difficultés constituent autant d'entraves qui pèsent sur l'organisation industrielle et la configuration des marchés marocains. Ces difficultés risquent encore de s'aggraver si la politique industrielle ne met pas en place une structure cohérente et articulée par des liaisons verticales et horizontales et si les coûts et les contraintes inhérents aux aménagements de structure ne sont pas bien évalués.

2.2. Politique industrielle et stratégies de croissance

Les Plans de développement qui ont vu le jour depuis l'indépendance ont été à la base de stratégies différentes. Et si dans le cadre de ces Plans, l'horizon économique choisi était généralement le moyen terme, les réformes de structure n'y occupaient qu'une place restreinte.

(29) D'après la structure de la PIB, en 1982, les activités primaires ne représentent que 20,9% de l'ensemble alors que les activités secondaires en représentent 35,8% dont 18,5% pour les industries manufacturières. Ces dernières ne totalisant que 7 ou 8% de la PIB durant les années 60. Cf. « Les entreprises industrielles de transformation », in *Revue Economique BDD*, n° 88, 1984.

(30) Cf. A. Kadmiri, « Appareil productif, Etat et relations industrielles », in *Etat et développement industriel au Maroc*, Editions Maghrébines, Casablanca, 1981, pp. 125-127.

(31) Pour le Maroc, on trouvera certaines statistiques dans « Les principales caractéristiques et tendances des investissements étrangers directs », Nations-Unies, New-York, 1983, pp. 63 et 72.

De plus, les objectifs des Plans pouvaient difficilement concorder avec des politiques économiques à court terme.

Certes, dans le Plan 1960-1964, on voyait déjà apparaître des choix industriels et les moyens à mettre en œuvre.

Or, ces choix ont du être corrigés par la suite en raison des problèmes posés par la définition et la mise en œuvre d'une politique industrielle (32).

A cet égard, il faut retenir que les mesures prises depuis lors étaient trop générales pour servir de support à une politique stratégique cohérente. Ainsi, par exemple, les objectifs industriels que l'on affichait n'étaient point appuyés par des politiques sectorielles précises et permanentes.

Bien évidemment, il y a eu les expériences plus ou moins satisfaisantes des plans sectoriels couvrant un certain nombre d'activités. Ces plans (plan céréalier, plan oléagineux, plan sucrier, plan laitier, plan phosphatier et plan énergétique) se sont poursuivis en effet soit pour valoriser la production locale, soit pour diversifier les structures de production, soit encore pour rechercher l'indépendance énergétique.

Mais faute d'appréhender le contexte général de l'industrie, les tendances du marché et des produits, la politique des principaux groupes concurrents, la position des firmes susceptibles d'être aidées par l'Etat, les difficultés se sont alors accrues.

D'un autre côté, certains problèmes en matière de développement industriel n'ont pu être évités à cause des retards accumulés lors des redéfinitions de politiques et de mise en œuvre des plans.

Pourtant, les plans sectoriels établis, auraient pu contribuer à renforcer la stratégie industrielle, par exemple en attribuant un rôle plus actif au secteur public dans la rénovation des structures productives.

(32) Ainsi, dans le Plan 1960-64, l'industrialisation est une priorité fondamentale. La politique d'import-substitution doit être limitée à certaines branches de la production (industrie légère).

Dans le Plan 1965-67, le développement des industries tournées vers l'exportation, conçues comme relais au marché intérieur, devient un objectif important de la politique d'industrialisation. Dans les Plans 1968-72 et 1973-77, l'accent est mis sur la valorisation de la production locale. Dans cette optique, seules les activités pour lesquelles le pays dispose d'un avantage comparatif sont encouragées.

Dans les Plans 1978-80 et 1981-85, l'on insiste davantage sur la diversification des activités économiques. Pour plus de détails, voir les Plans de Développement pour les périodes respectives, Ministère du Plan, Rabat.

Concrètement, seuls quelques groupes publics, comme l'OCP et l'OCE, ont pu mener, dans ce sens, une politique sectorielle active, d'abord sur le plan national en étendant des participations dans des industries performantes et ensuite sur le plan extérieur, en pratiquant une politique dynamique de conquête des marchés.

Il est vrai que, pour ces groupes publics, l'application d'une politique industrielle a été rendue possible grâce à la détention d'importantes capacités financières. Celles-ci permettent, en effet, de mener une politique plus active de participation et d'opérer les restructurations indispensables à leur développement. Sans doute, d'autres facteurs de croissance sont possibles (reconversions, changements de statuts de certaines entreprises publiques pour les aider à restructurer certaines branches industrielles...) pour permettre au secteur public de servir de catalyseur d'investissement et pas seulement dans les industries à risque.

De même, pourrait-on développer la pratique d'association des capitaux publics et privés dans les activités pour lesquelles l'Etat, suivant des critères sociaux, technologiques ou financiers, devrait établir une certaine hiérarchie.

A cet égard, la pratique d'une politique qui viserait pour des raisons d'économie à concentrer les efforts sur un nombre limité de techniques ou de produits (politique de créneaux) s'avérerait difficile du fait de l'enchevêtrement des relations de dépendance. Il importerait donc de préserver des filières de développement (...) qui font que, sous des formes variables et avec des moyens différents, des positions seraient assurées à tous les niveaux (33).

Aujourd'hui, il est vrai, le Maroc cherche à maîtriser certaines étapes du processus industriel pouvant conduire à des productions hiérarchisées qui constituent la filière bois-papier, la filière agro-alimentaire, la filière textile et la filière chimie des engrais. Et, il est probable que progressivement puissent se développer les filières mécaniques et électrique, grâce à l'existence de firmes industrielles actuellement performantes.

C'est à partir de cette orientation que l'industrie marocaine, suivant l'exemple des nouveaux pays industrialisés (NPI), « peut atteindre des stades intermédiaires de complexité croissante et arriver aux industries

(33) J.M. Treille, Progrès technique et stratégie industrielle, Ed., Economie et Humanisme, Paris, 1973, p. 78.

lourdes des produits de base que requièrent des équipements coûteux et un savoir-faire hors de portée de ressources initiales» (34).

Cet engagement de l'industrie n'est d'ailleurs pas incompatible avec les stratégies d'import-substitution et de promotion des exportations dès lors que celles-ci permettent de remonter progressivement les filières en question, participent à l'élargissement du marché intérieur et favorisent la compétitivité sans créer, pour autant, des distorsions au niveau des marchés (rentes de situation, affaiblissement des initiatives des PMI, etc.).

En effet, l'expansion de l'industrie passe par le développement des marchés intérieurs eux-mêmes liés à une meilleure répartition des revenus et à un soutien plus actif aux PMI, fortes utilisatrices de main-d'œuvre.

Or, force est de constater que les marchés intérieurs existants pour les biens de consommation sont limités pour permettre de parvenir à des économies d'échelle maximales dans de nombreux secteurs industriels (35).

Par ailleurs, en ce qui concerne les encouragements aux PMI, il semble que, sur le plan de la production, « hormis les produits de l'agro-industrie, les produits protégés sont normalement ceux de la grande industrie pour lesquels la demande interne peut être satisfaite par la production locale » (36).

Ces exigences sont décisives pour atténuer l'hétérogénéité des structures du système productif et conduire à la maîtrise du processus d'accumulation.

Sans ces préalables, la logique d'industrialisation risque de se confondre avec un modèle de croissance à dominante financière pouvant entraîner un mouvement à rebours du système productif national (37).

Puisque toute politique économique dispose pour l'essentiel de trois

(34) R. Benabou, « une stratégie pour développer l'industrie », *Le Monde Diplomatique*, Décembre 1982, p. 32.

(35) Cf. Programme initial pour la promotion industrielle de la sous-région de l'Afrique du Nord établi par les secrétariats de la CEA, de l'OUA et de l'ONUDI, Tunis, 7-10 mars 1984.

(36) Cf. Résultats de l'enquête PMI - 1982 et propositions de mesures spécifiques d'encouragement aux petites et moyennes entreprises au Maroc. Ministère du Commerce, de l'Industrie et du Tourisme, Rabat, 1983.

(37) Pour une analyse plus complète de cette stratégie, voir C.A. Michalet, *le défi du développement indépendant - Avant-Propos* de J.M. Chevalier, Les Editions Rochevignes, Paris, 1983, pp. 39 et s.

éléments : l'influence sur le niveau général des prix et des coûts grâce au moyen d'ajustements intérieurs, l'amélioration des conditions de la croissance en créant les conditions qui favorisent les investissements et les changements de structure, l'aide sélective à un secteur, une entreprise ou une région (38), il est clair, dans ces conditions, que les options de politique économique ont un impact direct sur la dynamique des structures industrielles.

Certes, les contraintes internes et externes, qu'elles soient d'ordre économique, technologique, commercial et/ou financier, atténuent l'efficacité des politiques économiques et influencent négativement la dynamique industrielle.

C'est d'ailleurs l'une des raisons pour lesquelles les politiques élaborées généralement pour faire face aux problèmes conjoncturels et structurels ou répondre aux besoins de certaines industries contrastent fortement avec les options de politique générale qui les ont précédées (39).

* * *

Au Maroc, la nature des contraintes économiques et financières se situe à différents niveaux et les problèmes auxquels elle renvoie sont divers.

En effet, les faibles résultats agricoles, les problèmes de la balance commerciale et de la balance des paiements, les incertitudes qui pèsent sur la croissance économique (perturbation du contexte économique international, léthargie des marchés intérieurs, insuffisance des investissements productifs, dépendance technologique, incapacité des firmes à se restructurer à temps...) affectent le développement industriel

Or, pour atténuer ces difficultés et contrecarrer les effets pervers de la croissance, l'Etat ne doit-il pas accroître sa marge de régulation pour rendre plus efficace la mobilisation et l'allocation des ressources ?

A l'heure actuelle, cette question est fondamentale. Comment, en effet, accélérer le processus industriel, susciter une nouvelle dynamique économique et sociale, surmonter progressivement les contradictions de la croissance, sans mettre en œuvre d'autres modalités d'action étatique ?

Si un réexamen des tâches économiques de l'Etat est souhaitable, les interventions publiques doivent s'orienter vers des objectifs « que le système productif peut contribuer à atteindre : stabilité des prix (ou au

(38) Cf. L'économie allemande face à la concurrence internationale. Problèmes Economiques, n° 1803, 1982, p. 14.

(39) Cf. ONUDI, L'industrie dans un monde en mutation, Nations-Unies, New-York, 1983, p. 21.

moins faible taux d'inflation), justice dans la répartition des revenus, équilibre de la balance des paiements, un certain degré d'indépendance vis à vis de l'extérieur» (40).

Si, durant les deux dernières décennies, l'économie marocaine a connu des progrès contrastés alors que l'influence étatique a été décisive avec le renforcement du secteur public, la croissance économique peut être accrue grâce à l'organisation de la mutation des structures productives.

Pour stimuler la croissance, une politique conjoncturelle reste insuffisante pour concilier la reprise économique avec la lutte contre l'inflation et le chômage.

L'impératif de la croissance implique que, parallèlement au développement de l'agriculture, l'industrialisation soit renforcée par des « instruments d'action structurels » (41). Mais ces instruments ne doivent pas se limiter à un système d'incitations industrielles tel qu'il existe actuellement (protection et subventions à l'exportation, encouragements à l'investissement industriel et politique des prix).

Un système d'incitations industrielles doit avoir pour support une politique industrielle cohérente fondée sur une connaissance sectorielle approfondie et sur une bonne appréciation des comportements industriels des entreprises et des marchés.

Ce sont ces options, nous semble-t-il, qui peuvent permettre l'application d'une politique industrielle susceptible d'entraîner de meilleures performances sectorielles et de provoquer les mutations économiques nécessaires.

Mai 1984

(40) P. Maillet, *La politique industrielle*, PUF., Que-sais-je ?, Paris, 1984, p. 20.

(41) Suivant la formulation de J. Mazier et C. Stoffaes, « Le repli industriel en Europe : l'exemple de la France » in *une politique industrielle pour la France*, Actes des journées de travail des 15 et 16 novembre 1982, la Documentation Française, Paris, 1983.

Bibliographie

- M.J. ANSTEE, Document de travail relatif à la programmation par pays, programme des Nations Unies, Rabat, 1972.
- Banque du Maroc, Etudes et Statistiques, n° 74, 1977.
- Banque du Maroc, Etudes et Statistiques, n° 75, 1979.
- Banque Mondiale, Maroc, Rapport sur le développement économique et social, 1981.
- R. BARRE, La crise des politiques économiques et sociales et l'avenir des démocraties, in Commentaire, n° 25, 1984.
- G. BLARDONE, Capital financier, production, endettement – Du mythe de l'équilibre aux réalités des déséquilibres, in Economies et Sociétés, n° 28, 1984.
- CNUCED, Le protectionnisme et les aménagements de structure de l'économie mondiale, Nations Unies, New-York, 1982.
- C. DESSIN, Le Plan triennal 1978-1980, Maghreb-Développement, n° 18, janvier 1979.
- M. GUITIAN, Politiques relatives à l'accès aux ressources du Fonds, examen de la conditionnalité, in Le système monétaire international face aux déséquilibres, Economica, Paris, 1982.
- E. HERMASSI, Etat et société au Maghreb, préface de M. RODINSON, Editions Anthropos, Paris, 1975.
- L. JAIDI, Chronique économique du Maroc, in Annuaire de l'Afrique du Nord, CNRS, Paris, 1979.
- A. KADMIRI, Les structures industrielle et financière de l'économie marocaine, Thèse de doctorat d'Etat es-Sciences Economiques, Université de Paris-Nord, 1983.
- A. KADMIRI, Appareil productif, Etat et relations financières, in Etat et développement industriel, Editions Maghrébines, Casablanca, 1981.
- C.A. MICHALET, Le défi du développement indépendant, Editions ROCHEVIGNES, Avant-propos de J.M. CHEVALIER, Paris, 1983.
- Ministère de l'industrie, Résultats de l'enquête PMI – 1982, Rabat, 1983.
- Ministère du Plan, Les Plans de développement économique et social (pour la période allant de 1960 à nos jours), Rabat.

- B. MUNIER. L'expérience économique marocaine. Problèmes Economiques, n° 1063, 1968.
- ONUDI. L'industrie dans un monde en mutation, Nations-Unies, New-York, 1983.
- PNUD. Programme national pour le Royaume du Maroc. Programmation par pays et programme national pour la programmation multinationale. Février, 1979.
- J.C. SANCHEZ ARNAU, Le problème de l'endettement des pays sous-développés, in Dettes et développement. PUBLISUD, Paris, 1982.

La structure financière des grandes entreprises au Maroc (*)

Par Mohamed Saïd Saadi ()**

Le concept de structure financière (1) permet de rendre compte de deux dimensions importantes du fonctionnement du capitalisme contemporain :

- il est le révélateur du réseau des relations financières ou des rapports de propriété structurant le capital,
- il est aussi l'expression de stratégies industrielles différenciées.

Appliqué au cas marocain, ce concept devrait par conséquent nous renseigner sur les détenteurs du pouvoir économique, sur les relations de conflit-coopération qui peuvent se nouer entre eux, enfin sur leurs stratégies de développement et l'incidence de ces dernières sur la dynamique de croissance de l'économie marocaine.

Nous nous proposons dans cette communication d'aborder certaines de ces questions à partir des résultats auxquels nous sommes parvenus en étudiant la structure financière de 359 grandes entreprises opérant dans le secteur dit «moderne» de l'économie marocaine (2).

Nous commencerons par des questions de méthodologie relatives au concept de contrôle-outil indispensable au repérage des détenteurs du pouvoir économique - et à l'échantillon étudié ; nous essaierons ensuite d'identifier les principaux centres de contrôle et d'analyser leur orientation sectorielle et leur articulation, nous dégagerons enfin certaines particularités de la structure financière du capitalisme marocain dans sa fraction «non agricole» par rapport à la structure financière des pays capitalistes développés.

(*) Communication présentée au colloque ADEFI-GRECO, Fès, mars 1984.

(**) Professeur à l'institut supérieur de commerce et d'Administration des Entreprises, Casablanca.

(1) Cf. préface de F.Morin à l'ouvrage de P.Grou, la structure financière du capitalisme multinational.

(2) voir pour plus de détails notre thèse de doctorat d'état en sciences de la gestion : «concentration financière et formation des groupes économiques privés marocains», soutenue le 7 mars 1984 à l'Université Paris-Dauphine.

I — Aspects Méthodologiques.

a) La notion contrôle.

Détient le contrôle d'une entreprise tout actionnaire (individu, famille ou personne morale) ou dirigeant qui exerce les attributs de la propriété économique, c'est-à-dire le pouvoir réel d'affectation des moyens de production à des emplois donnés (3). Concrètement ce pouvoir se manifeste soit par l'exercice direct des fonctions de direction soit par sa surveillance.

Disons tout de suite que les fondements du contrôle sont d'abord la détention d'une fraction significative du capital mais peuvent aussi résider dans le contrôle de la technologie ou la gestion ou encore le «saussissonnage» de la fabrication d'un produit donné entre plusieurs unités de production, chacune assurant un stade de la production (l'assemblage, le montage, le conditionnement...), ce que certains appellent «le contrôle par la division internationale de la production» (4).

Ceci est particulièrement vrai dans les pays sous-développés où le capital étranger contrôle une part significative de l'économie en combinant, au niveau de la firme, des moyens de contrôle variés allant du contrôle financier au contrôle industriel en passant par le contrôle de la technologie et des mécanismes juridiques de vote, ce qui lui permet de contourner les contraintes imposées par le pays d'accueil : (tableau n°1) Moyens de Contrôle exercés sur un firme.

(3) contrairement à la propriété économique, la propriété juridique découlant de la possession de droits sur les moyens de production ne donne généralement droit qu'à un pouvoir de prélèvement sur les résultats de l'activité économique, voir F.Morin, le capitalisme en France, cerf, 1976.

(4) B.Marais, les finances des sociétés multinationales, dunod, 1980, p.111.

Type de contrôle	Moyen de contrôle pour la société investisseuse.	Contraintes externes imposées par les Etats ou par des groupes de pression.
Financier	1) Totalité du capital	— Indigénisation du capital par limitation du capital étranger à 49%.
	2) Majorité du capital	— Défense des actionnaires minoritaires.
Technologie	1) Maîtrise des brevets, licences, procédés de fabrication, etc...	— Obligation légale de développer la recherche au niveau local.
	2) Maîtrise de la gestion	— Obligation de «forme» des locaux et «indigénisation» du manangement.
Juridique	Différentes catégories d'actions (avec 1,2 ou 10 droits de vote) et majorité des droits de vote pour la société investisseuse.	Interdiction des actions à droits de vote multiples (l'action = 1droit de vote).
Industriel	Division internationale de la production.	
	1) Sans systèmes binaire	Grèves, blocage des importations.
	2) Avec systèmes binaire	Syndicats internationaux grèves coordonnées.

Source : B. Marois, op. cit., p.112

Au Maroc, on retrouve à des degrés différents plusieurs de ces moyens de contrôle, ceci nous a amené dans un certain nombre de cas à ne tenir compte qu'en partie de la structure du capital pour déterminer le statut de contrôle de certaines entreprises.

Ces modalités de contrôle sont d'autant plus variées que le contrôle financier c'est-à-dire celui découlant de la répartition du capital peut lui-même s'exercer avec plus ou moins d'intensité selon le nombre et le poids des différents actionnaires, ce qui nous a amené à relativiser la notion de contrôle en distinguant :

- 1 — le **contrôle absolu** qui est celui où l'actionnaire principal détient plus de 80% du capital.

2 — le contrôle majoritaire, celui où l'actionnaire principal détient plus de 50% du capital. Il est «sous influence» lorsque le deuxième actionnaire détient la minorité de blocage (plus de 33,33% des actions).

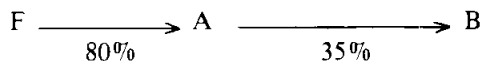
Remarquons que le contrôle majoritaire ou absolu permet à son détenteur d'imposer ses vues en matière de gestion, (désignation, révocation, d'administrateurs, affectation des résultats....) alors que la minorité de blocage permet de s'opposer aux modifications statutaires (droit de véto) mais n'exerce pas d'influence sur les décisions de gestion (5)

3 — le contrôle minoritaire (l'actionnaire principal détenant entre 20 et 50% du capital) sera sous influence si le deuxième actionnaire détient plus que la moitié de la part sociale de l'actionnaire principal,

4 — le contrôle joint : il y a contrôle joint dans le cas de filiales communes ou lorsqu'on est en face d'une situation où aucun actionnaire n'est suffisamment fort pour imposer son point de vue au conseil d'administration (notamment pour nommer les dirigeants), d'où la nécessité de former une coalition de contrôle à travers l'entente entre plusieurs actionnaires soit pour se partager le pouvoir (l'un étant par exemple président du conseil d'administration et l'autre administrateur délégué ou administrateur-directeur général) ou pour le déléguer à l'un d'entre eux qui devient alors président délégué, président-directeur général ou administrateur délégué). Il faut remarquer à ce sujet que le contrôle joint peut cacher une situation de contrôle familial de type classique (majoritaire avec ou sans partage d'influence) dans la mesure où on arrive à déceler l'existence de liens familiaux suffisamment étroits pour donner à la coalition l'homogénéité et l'efficacité d'un pouvoir de décision de type familial.

A ces modalités classiques de contrôle il nous a semblé utile d'en ajouter, à la lumière de notre étude empirique, une autre : **le contrôle de fait** exercé surtout par les entreprises étrangères qui peuvent obtenir le contrôle à travers la conclusion d'accords particuliers avec les partenaires locaux ou encore grâce à leur supériorité dans un domaine spécifique (gestion, technologie etc....), ce qui leur permet de minimiser l'apport en capitaux propres de la maison-mère tout en lui conférant une image nationale particulièrement utile pour accéder à certaines sources locales de financement ou pour obtenir des contrats publics.

Une dernière remarque méthodologique mérite d'être signalée, elle concerne le statut de contrôle des entreprises où le détenteur du contrôle utilise une autre société, une holding par exemple, pour exercer les attributs de la propriété économique suivant le schéma suivant :



(5) cf. M.Fleuriet, pouvoir et finance d'entreprise, droit et pratique, Dalloz, 1977.

Comment classer B ? Pour résoudre ce problème, nous avons deux aspects à prendre en considération :

- la nature de contrôle : nous avons retenu le principe du contrôle ultime ou final en remontant la chaîne des participations jusqu'à la source, en l'occurrence le type de contrôle qui s'exerce sur A et qui est familial.

- La forme du contrôle : il s'agit d'évaluer l'intensité du contrôle exercé par F sur B par l'intermédiaire de A : s'agit-il d'un contrôle majoritaire ou d'un contrôle minoritaire ? Pour répondre à cette question nous avons opté pour l'étude de la relation qui lie A à B uniquement car, comme le remarque F.Morin (6) «seule cette relation fixe l'état du contrôle, c'est-à-dire sa vulnérabilité, sa fragilité relative, ou encore sa solidité particulière». Dans ce cas, il s'agit bien d'un contrôle minoritaire.

L'échantillon

L'échantillon que nous avons retenu comprend 359 grandes entreprises réparties dans les différents secteurs de l'économie marocaine comme suit (7) :

- 106 entreprises industrielles parmi les plus grandes employant 43% de l'ensemble de l'effectif des industries de transformation (chiffres de l'année 1977);

- 94 grandes entreprises commerciales ayant réalisé 40,9 % du chiffres d'affaires total du secteur commercial en 1977.

- 63 grandes entreprises opérant dans le secteur du bâtiment et des travaux publics et ayant réalisé 41,5 % du chiffre d'affaires du secteur en 1977

- 29 grandes institutions financières (15 banques de dépôt et 14 sociétés d'assurances).

- 17 grandes sociétés minières et énergétiques,

- 24 grandes entreprises de transport totalisant un chiffre d'affaires qui représentait 65,3 % de celui du secteur en 1977,

- 26 sociétés de portefeuille parmi les plus importantes du secteur.

Il faut noter ce niveau que notre échantillon diffère de celui que les économistes industriels ont l'habitude de retenir, à savoir les 200 plus grandes entreprises industrielles (7), car nous estimons que étant donné la faible industrialisation de l'économie marocaine, seule une approche extensive de la structure financière des grandes entreprises est susceptible de rendre compte de la réalité du pouvoir économique détenu par les agents de contrôle.

II. Les principaux Centres de contrôles : Orientation sectorielle, formes de contrôle et articulation.

Nous avons rassemblé les résultats globaux relatifs aux porteurs de la

(6) la structure financière du capitalisme français, Calmann-Lévy, p.40.

(7) à l'exception de l'agriculture, du tourisme et de l'immobilier, voir par exemple les études de F.Morin et de J.M.Chevalier.

propriété économique dans les 333 grandes entreprises de notre échantillon dans le tableau n°2 (8)

Ce tableau à double entrée donne une première image de la répartition du contrôle entre les trois détenteurs du pouvoir économique : le capital familial marocain, le capital étranger et le capital technobureaucratique.

Ce tableau fait ressortir tout d'abord l'importance du capital familial marocain qui contrôle 137 grandes entreprises de notre échantillon et se trouve associé presque exclusivement avec le capital étranger dans 27 autres.

Vient ensuite le contrôle étranger qui est prédominant dans 101 grandes entreprises alors qu'il est exercé conjointement dans 44 autres entreprises.

Le troisième détenteur du pouvoir économique est représenté par le capital technobureaucratique : 51 grandes entreprises sont :

TABLEAU N°2 : Formes et types de contrôle des grandes Entreprises au Maroc

Formes de Contrôle	Types de contrôle	FAMILIAL		CONTROLE		ETRANGER		Contrôle Technobureau- cratique		TOTAL
		Marocain	Familial étranger	Familial étranger	Sociétés étrangères	Sociétés étrangères	Sociétés étrangères	Sociétés étrangères		
Absolu		63	6	6	3	3	27	27	94	
Majoritaire		25	3	3	15	15	17	17	56	
Majoritaire avec influence		6			5	5	—	—	11	
Minoritaire		7	4	4	32	32	17	17	55	
Minoritaire avec influence		7	1	1	8	8	7	7	19	
Contrôle joint		19	25	1	2	1	17	1	68	
Contrôle de fait non identifiée		8	—	—	1	1	—	—	9	
TOTAL		137	27	22	2	77	17	5	333	

sous le contrôle direct du capital public et semi-public qui est en outre présent dans 19 entreprises supplémentaires (dont 17 en association avec le capital étranger).

Cette première image de la répartition du pouvoir économique est à nuancer en tenant compte de la taille des entreprises, contrôlées par les porteurs de la propriété économique. En effet, il ressort du tableau n°3 que le capital technobureaucratique contrôle des entreprises à taille élevée dans la quasi-totalité des secteurs représentés dans notre échantillon (à l'exception du «bâtiment et travaux publics»). Il est suivi par le capital étranger alors que le contrôle familial marocain est caractérisé par la taille modeste des entreprises sous son emprise. Pourquoi une telle divergence dans les tailles ? Elle tient tout d'abord aux limites financières, organisationnelles etc... inhérentes au statut

(8) nous avons laissée de côté les sociétés de portefeuille qui constituent généralement un moyen juridico-financier de contrôle d'autres entreprises.

familial des entreprises familiales et à la rationalité qui anime leurs propriétaires - dirigeants (9). Elle tient ensuite à la logique de l'investissement public qui tend à se spécialiser dans les activités fortement capitalistiques et/ou à rentabilité incertaine, et donc qui sont peu susceptibles d'intéresser immédiatement le capitaliste privé.

Une telle constatation est confirmée par la répartition du contrôle des grandes entreprises au Maroc selon les secteurs économiques.

**TABLEAU N°3 : TAILLES MOYENNES DES GRANDES
ENTREPRISES AU MAROC SELON LES AGENTS
DE CONTROLE**

secteur d'activité \ Agent de Contrôle	Controle Familial Marocain	Contrôle Etranger	Controle Technobureau-cratique	Taille Moyennes Sectorielle
Industries de transformation (exprimée en effectif)	551	633	883	635
Commerce (en milliers de DH de chiffre d'affaires)	85 910	115 609	270 946	117 232
BTP (M dhs de C.A&	29 734	39 454	12 708	31 032
Finance (M dhs de capital social)	8 670	17 802	24 134	17 331
Mines et énergie (M dhs de capital social)	8 299	9 867	80 324	59 528
Transport (M dhs de C.A)	38 849	49 398	129 277	82 167

(9) pour une analyse plus détaillée, cf. notre thèse, première partie.

Tableau n°4 : répartition du contrôle par secteur d'activité

secteurs d'activité types de contrôle	Industrie		Commerce		bâtiment et travaux publics		Finances		Mines et Énergie		Transport	
	nombre	part contrôlée	nombre	part contrôlée	nombre	part contrôlée	nombre	part contrôlée	nombre	part contrôlée	nombre	part contrôlée
familial marocain + prépondérant (CJ inter familial inclus) + joint : avec capital étranger avec technobureaucratique	43	40,1%	39	38,2%	39	65,4%	7	13,8%	3	4,1%	6	19,89%
		34%	29,5%	52,8%		13,0%				2,3%		8,9%
Contrôle étranger - prépondérant + joint : • avec le capital familial marocain • avec le capital bureauscratique Contrôle technobureauscratique + prépondérant + joint : • avec le capital familial marocain • avec le capital étranger	5	5,5%	10	8,7%	4	12,6%	1	0,8%	1	0,2%	4	10,8%
	1	0,6%	—	—	—	—	—	—	1	1,6%	—	—
- prépondérant + joint : • avec le capital familial marocain • avec le capital bureauscratique Contrôle technobureauscratique + prépondérant + joint : • avec le capital familial marocain • avec le capital étranger	37	44,2%	27	47,2%	18	46,4%	14	60,2%	2	3,9%	3	20%
	5	32,3%	10	17,6%	4	33,1%	1	56,6%	1	2,3%	4	8,2%
	4	5,5%	8	8,7%	1	12,6%	2	0,8%	1	0,2%	1	10,8%
	4	6,4%	8	20,9%	1	0,6%	2	2,8%	1	1,4%	1	1%
	16	27,4%	10	44,3%	1	1,3%	5	29,5%	9	93,6%	10	72,1%
	16	20,4%	10	23,4%	1	0,7%	5	26,7%	9	92,2%	10	71,1%
	1	0,6%	—	—	—	—	—	—	1	1,6%	—	—
	4	6,4%	8	20,9%	1	0,6%	2	2,8%	1	1,4%	1	1%
Total échantillon	106		94		63		29		17		24	

En effet, il ressort du tableau n°4 que le contrôle technobureaucratique domine largement des secteurs stratégiques comme les industries extractives, l'énergie et le transport tout en étant présent dans les autres secteurs à l'exception des «BTP» où son contrôle est quasi-nul. Le contrôle familial marocain, quant à lui est concentré principalement dans les «BTP», l'industrie de transformation (l'industrie légère essentiellement) et le commerce. Quant au capital étranger, il est relativement concentré sur quatre secteurs principaux où la rentabilité semble importante : le secteur financier (part contrôlée s'élevant à 60,2%), le commerce (47,2%), les «BTP» (46,4%) et l'industrie (44,2%).

Voyons maintenant de plus près l'implantation sectorielle des détenteurs du pouvoir économique au sein de l'industrie de transformation. Pour ce faire nous avons construit le tableau ci-après :

Tableau n°5 : Répartition sectorielle du contrôle des grandes entreprises industrielles au Maroc.

Sections productives (*)	contrôle familial	contrôle étranger	contrôle technobureaucratique	Branches
I. Section des moyens de production principaux. S.I.3.moyens de production pour moyens de consommation.	1	3	—	machines et matériel d'équipement, matériel électronique et électrique (montage).
II. Section des moyens de production intermédiaires. S.II.2.moyens de production intermédiaires pour moyens de consommation.	6 (1)	13 (1)	6 (1)	sidérurgie (produits plats, ronds à béton), pétrochimie, chimie, ciment, nonferreux, transport.
III. Section des moyens de consommation.	42 (1)	30 (1)	15 (1)	Industries agricoles et alimentaires, textiles, cuirs, bois, papiers, cartons imprimerie, matériel de transport (automobile), machines de bureau, instruments de précision, caoutchouc et plastique, produits divers de l'industrie manufacturière.

(1) dont entreprises sous contrôle joint.

(*) le découpage du système productif est emprunté à C.P.A. LLOIX, Travail et production, FM., 1978; «procès de production et capitalisme», maspero, P.J.G - FM. 1977

Plusieurs remarques se dégagent de la lecture de ce tableau :

1 — sur un plan général, les trois agents de contrôle sont polarisés sur la section des moyens de consommation, ce qui n'est guère étonnant si l'on tient compte de l'existence, particulièrement au lendemain de l'indépendance, d'une demande solvable constituée par les gros propriétaires terriens, la bourgeoisie commerçante urbaine, les groupes sociaux nés de l'urbanisation et de la croissance de la fonction publique, ceci d'une part et de facteurs institutionnels tendant à encourager les industries de substitution des importations (protection douanière, code des investissements etc...) d'autre part.

2 — Le capital, étranger, tout en adoptant une stratégie spécifique basée

sur la production pour le marché interne de biens de consommation, est relativement beaucoup mieux implanté dans la section des moyens de production intermédiaires pour moyens de consommation : treize sur les quarante six entreprises sous contrôle étranger opèrent dans cette section, leur implantation remonte pour la plupart à l'époque du protectorat où la création de filiales par les grands groupes industriels français présentait une rentabilité sûre (fiscalité légère, disponibilité de matières premières ainsi que d'une main-d'oeuvre à faible coût).

3 — Une des particularités du contrôle technobureaucratique réside dans sa concentration dans les industries à forte intensité capitaliste (sucreries, industries chimiques et pétrochimiques, matériaux de construction).

4 — La quasi-absence des industries de production des moyens de production, les seules activités implantées au Maroc sont surtout le fait du capital étranger et consistent dans le montage de matériel électrique et électronique ou de machines et matériel d'équipement. Une partie de cette production est réexportée dans le cadre d'une stratégie de production visant à tirer profit des coûts de production plus bas au Maroc du fait de l'existence d'une main-d'oeuvre bon marché pour une productivité sensiblement égale à celle des pays capitalistes développés (10)

Quelles sont les formes de contrôle adoptées par les détenteurs du pouvoir économique ? existe-il des formes de contrôle privilégiées ? globalement, on doit d'abord relever (tableau n°2) l'importance du contrôle absolu et majoritaire qui concerne environ 45% des cas et qui est surtout le fait du capital familial marocain aux entreprises à taille modeste et qui de surcroît accepte difficilement le partage du pouvoir de décision, à moins qu'il n'y soit obligé sous le poids des contraintes d'organisation et de financement liées à la croissance de l'entreprise ou pour l'acquisition de la technologie qui lui manque ; le contrôle majoritaire et absolu est aussi pratiqué, bien qu'avec beaucoup moins d'ampleur par le capital technobureaucratique, ce qui s'explique en partie par le faible attrait exercé par les secteurs de base (énergie, infrastructure routière...) sur le capital privé.

On relève aussi l'importance du contrôle joint (21% des entreprises sont dans cette situation) qui s'explique fondamentalement par la politique de l'état marocain tendant à favoriser l'association entre le capital marocain et le capital étranger.

La troisième constatation à faire est que le contrôle minoritaire et le contrôle de fait (28% des cas) sont adoptés surtout par le capital étranger pour deux raisons principales :

1 — l'incidence de la politique de marocanisation de certains secteurs qui réserve la moitié du capital social au moins et la majorité du conseil d'administration aux actionnaires marocains.

2 — La supériorité du partenaire étranger dans un domaine particulier (technologie, gestion) jointe au désintéressement des associés pour la gestion

(10) pour plus de détails, voir C.A.Michalet, *Le capitalisme mondial*, P/U/F., 1976.

ou leur incompétence lui permettent de s'assurer le contrôle de fait de l'entreprise avec un capital minimum.

— **marocanisation et articulation entre les détenteurs du pouvoir économique.**

La discussion des formes de contrôle nous amène à souligner une réalité qui n'est malheureusement pas prise suffisamment en compte : les résultats de la marocanisation sont pour le moins ambigus. En effet, il nous semble erroné de continuer à voir en la marocanisation une simple manoeuvre du capital étranger visant à s'assujettir la bourgeoisie marocaine dont le caractère «compradore» et «non-bourgeois» se trouverait de ce fait accusé.

Bien au contraire, l'analyse de l'incidence de la marocanisation de l'industrie par exemple (11) montre que celle-ci n'a pas toujours été de pure forme, puisqu'elle a permis une certaine redistribution des pouvoirs économiques, limitée mais réelle, entre capital étranger et capital local (notamment sa fraction privée familial), d'où notre proposition de qualifier ce type de marocanisation de «marocanisation de contrôle».

Ce transfert partiel du pouvoir économique s'est fait surtout au profit d'une minorité de familles capitalistes marocaines (12) dont les détachements les plus avancés sont structurés sous forme de groupe économique qui semble avoir été dans une large mesure à la fois le produit et l'instrument de la marocanisation.

Ceci nous amène à accrédi ter certaines fractions de la grande bourgeoisie familiale marocaine d'un certain dynamisme qui est cependant plus un **dynamisme de substitution** qu'un dynamisme de création et qui est par ailleurs contenu dans d'étroites limites, vu la logique de croissance à prédominance financière qui anime les capitalistes marocains à la recherche de la maximisation de leur fortune et de leur pouvoir dans un environnement caractérisé notamment par l'étroitesse du marché intérieur et le risque élevé, surtout dans sa composante socio-politique.

III — particularités du contrôle dans le capitalisme marocain

La comparaison des structures financières du capitalisme développé avec celle du Maroc peut se faire à deux niveaux :

• au niveau des types de contrôle : il convient de répondre à deux questions principales : y-a-t-il un processus de divorce entre propriété et capital favorisant l'émergence d'un contrôle managérial ?

le contrôle financier, notamment sous sa variante bancaire, permet-il de rendre compte de la réalité marocaine ?

• au niveau des formes de contrôle : existe-il des modalités spécifiques de contrôle au Maroc ? les modalités prédominantes différent-elles de celles rencontrées dans les pays capitalistes développés ?

(11) voir notre thèse de doctorat, première partie.

(12) ceci en plus du capital technobureaucratique.

1. au niveau des types de contrôle : ce qu'il faut noter tout d'abord c'est l'absence totale de la catégorie de «contrôle interne». En effet, les gros actionnaires veillent systématiquement à ce qu'ils soient présents ou représentés dans le conseil d'administration où ils occupent souvent des fonctions de gestion, sauf s'il s'agit d'actionnaires marocains dont le dividende constitue la motivation principale sinon unique. Si le contrôle managérial est étroitement lié à la grande taille de certaines entreprises américaines et européennes on peut affirmer que, comparées à ces dernières, les entreprises au Maroc sont au maximum de taille moyenne, ce qui explique la relative facilité de détection des actionnaires principaux - ne dépassant pas souvent la dizaine (13)- et par conséquent l'absence du contrôle managérial qui est aussi due au caractère insuffisamment industrialisé de l'économie marocaine. Deux caractéristiques rapprochent cependant la structure financière du capitalisme marocain de celle de la France et de la Belgique par exemple à savoir l'importance du capital étranger et du contrôle familial.

Peut-on parler d'un contrôle financier de l'industrie marocaine, et plus généralement du capitalisme marocain ? Il est difficile de soutenir l'existence d'un contrôle financier au Maroc au sens propre du terme, c'est-à-dire un contrôle du capital bancaire sur l'industrie. Ceci est dû d'abord aux particularités du système bancaire marocain qui ne comporte pratiquement pas de banques d'affaires. Il est dû aussi au caractère faiblement avancé de l'industrie marocaine (les industries de base étant faiblement développées) et plus généralement à la structure économique dépendante du Maroc. Concernant les banques commerciales, on conçoit aisément qu'elles hésitent, vu la nature de leurs ressources dont la grande partie est détenue à court terme, vu aussi leur faible surface financière et les faibles perspectives offertes par le marché intérieur actuel, à se lancer dans une politique hardie de prise de participations et encore moins à promouvoir la création d'entreprises nouvelles (14). La même remarque vaut pour les compagnies d'assurances, investisseur institutionnel par excellence, dont le portefeuille d'actions est très maigre si l'on excepte la détention de quelques valeurs fortes représentant des participations stables dans certaines grandes entreprises industrielles (15) mais sans prétention au contrôle.

L'une des caractéristiques principales du système financier marocain est la présence d'un important secteur financier public (16). La tentation est alors grande de parler de «capital financier public» (17) pour rendre compte de l'impact sur l'économie de l'intervention des organismes financiers publics et semi-publics dont les principaux sont : la société nationale d'investissement (SNI), la caisse de dépôt et de gestion (CDG), la banque nationale de

(13) une fois que l'on a pu, bien entendu, accéder à l'information sur la structure du capital.

(14) sur le comportement des banques commerciales marocaines, voir R.Meese, le financement des entreprises au Maroc, thèse d'état en droit, université R.Descartes, Paris, 1977.

(15) A.Kadmiri, appareil productif, état et relations financières communication à la journée d'études sur «état et développement industriel au Maroc», faculté de droit, Rabat, 1981.

(16) cf. Chiguer M., le secteur financier public marocain de 1904 à 1980 mémoire de D.F.S. ès-sciences économique, Rabat, 1982.

(17) *ibid.*, p. 200

développement économique (BNDE), le crédit immobilier et hôtelier (CIH). Or il nous semble impropre de parler de «capital financier public», donc de contrôle d'entreprises non-financières par le secteur financier public, dans la mesure où ces organismes financiers spécialisés, même s'ils ont permis d'accroître sensiblement le poids financier de l'état dans l'économie à la faveur notamment de la marocanisation, ne constituent pas pour autant les vecteurs d'une politique délibérée visant à s'assurer le contrôle des entreprises ainsi marocanisées. En fait ces organismes adoptent généralement une attitude passive vis-à-vis des sociétés où il détiennent des participations, se cantonnant dans le rôle de pourvoyeur de fonds peu intéressé par le contrôle de la gestion (18). En effet la SNI par exemple est d'abord une société d'investissement préoccupée avant tout par la gestion d'un portefeuille de valeurs mobilières dont la composition doit être nécessairement diversifiée pour satisfaire les conditions de rentabilité et de sécurité exigées par ses actionnaires. En outre les participations détenues par la SNI ne le sont, en principe, qu'à titre provisoire et devraient à terme être rétrocédées au marché financier, la société nationale jouant le rôle de simple relais. Enfin, il est important de souligner que certaines prises de participations importantes de la SNI dans le cadre de la marocanisation ont été sollicitées par les groupes étrangers et non recherchées par elle comme on pourrait le croire. A ce sujet, donnons la parole à M. Bensalem Guessous, président - directeur général de la SNI en 1978 : «les participations sont prises à la demande expresse des partenaires étrangers car nous tenons absolument à souligner que jamais la SNI n'a sollicité qui que ce soit en vue d'accéder à une participation» (19). Mettant ensuite en exergue le rôle de pourvoyeur de fonds de la société nationale, l'ex- PDG souligne à propos de la prise de participation dans le capital de la cellulose du Maroc : «qui aurait pu, en dehors des groupes, y engager des investissements supplémentaires de plus de 300 millions de dirhams alors que le marché international de pâte à papier connaissait un marasme sans précédent» (20).

Le deuxième exemple nous est fourni par la BNDE qui est d'abord un organisme d'octroi de crédits à long et moyen terme à l'industrie, et si elle se trouve amenée dans le cadre de sa politique de financement mixte à prendre des participations dans les entreprises qu'elle finance, elle le fait dans le cadre d'une politique neutre vis-à-vis du contrôle de ces entreprises comme l'affirment ses dirigeants : «le BNDE offre, contrairement à d'autres institutions, en plus des crédits qu'elle octroie pour le financement d'un projet, son engagement personnel qui se matérialise parfois par une souscription au capital des sociétés qui se créent ou qui réalisent une extension : cette souscription qui se situe à un niveau raisonnable, qui n'est pas une sorte de contrôle qu'elle voudrait exercer sur l'affaire, intervient comme un relais par rapport au capital privé marocain dans la mesure où celui-ci fait défaut» (21).

(18) nous traitons cette question avec plus de détails dans le chapitre III, de notre thèse, première partie.

(19) Maghreb-sélection n°70, 1978.

(20) *ibid.*

(21) cité par R.Meese, *op. cit.*, p.316.

Il nous reste à nous demander dans quelle mesure les sociétés de portefeuille seraient porteuses du contrôle financier qui fait défaut jusqu'à présent. A ce niveau, il semble que l'on puisse parler d'un capital financier marocain, mais à la condition de retenir une définition large de ce dernier c'est-à-dire tout capital, bancaire ou autre, qui joue un rôle fédérateur de capitaux autonomes suivant une logique financière de diversification multisectorielle et qui assure leur mobilité entre les différents secteurs de l'économie en fonction de la rentabilité escomptée à travers des opérations de croissance externe. En effet on relève l'existence de holdings marocains, surtout à caractère privé (22) qui ne se contentent pas de la gestion des valeurs mobilières détenues mais interviennent comme nous le montrerons dans la deuxième partie activement dans le contrôle des entreprises où ils sont présents, de sorte que ces holdings se trouvent à la tête de véritables groupes économiques. Cependant ce capital financier qui est d'ailleurs très récent est loin de dépeindre la situation courante du contrôle des grandes entreprises au Maroc où le contrôle étranger et le contrôle technobureaucratique jouent un rôle important.

2 — au niveau des formes de contrôle : nous avons relevé d'abord la fréquence du contrôle absolu qui est surtout le fait du capital familial marocain (63 cas sur 95). Une autre forme de contrôle importante est le contrôle joint que l'on retrouve aussi en Belgique et, à un moindre degré en France (23) et qui s'explique tant par la formation de coalitions entre capitalistes marocains notamment pour desserrer la contrainte de financement qui pèse sur le capital familial (24) que par la politique d'association entre capital autochtone et capital étranger encouragée par l'état marocain et institutionnalisée par les mesures de marocanisation de certains secteurs de l'économie. Notons enfin l'apparition d'une forme de contrôle peu répandue dans les pays capitalistes développés : le contrôle de fait qui traduit essentiellement la dépendance technologique du Maroc par rapport au capitalisme central.

(22) cf. *infra* deuxième partie, chapitres II et III

(23) cf. F.Morin et alii, *la banque et les groupes industriels à l'heure des nationalisations*, calmann-lévy, 1977.

(24) cf. notre thèse, première partie.

La problématique de l'évaluation des projets de développement

Une approche systémique

par Ahmed Soussan(*)

Ces dernières années, la littérature spécialisée dans l'économie du développement s'est enrichie d'une nouvelle technique : l'analyse de projets, instrument de planification du développement selon certains auteurs, nouvelle arme de planification du sous-développement et du maintien de la dépendance économique, selon d'autres (1).

Or, à travers l'abondante littérature existante sur le sujet, il est fort difficile au non spécialiste de s'y retrouver. Les «Manuels» et les «Directives» pour l'évaluation de projets d'un certain nombre d'organisations internationales et d'organismes d'aide et de coopération (N.U., OCDE, Banque Mondiale, ODA, ONUDI, Ministère de la Coopération Française, etc...) ont été largement diffusés et continuent de susciter critiques et controverses (2).

L'objet de la présente étude n'est pas de résumer les différentes méthodes préconisées, encore moins de procéder à une analyse critique du référentiel théorique propre à chaque méthode (3). On se propose, dans le cadre restreint que nous sommes assignés, de saisir, dans son ensemble, la problématique de l'évaluation des projets de développement. Pour atteindre cet objectif, nous

(*) Enseignant à la Faculté des Sciences Juridiques, Economiques et Sociales de Rabat

(1) S. Amin, M. Franco et S. Sow, la planification du sous-développement Critique de l'analyse des projets, Ed. Anthropos-Idep, Paris, 1975.

(2) Le lecteur non initié qui désire avoir une vue d'ensemble sur les différentes méthodes peut consulter le petit livre de A. Bussery, Méthodes d'appréciation des projets dans les pays moins développés. OCDE, Paris, 1973, 68 p.

Pour une bibliographie annotée, voir notre note : «L'évaluation des projets, un aperçu des principales méthodes, Note technique n°12, CINAM, Paris, déc. 1978.

(3) Le référentiel, en ce qui concerne les méthodes basées sur l'analyse coût-bénéfice (cost-benefit analysis) est la théorie néo-classique. Donc toute tentative d'analyse critique de ces méthodes devrait être conduite à travers ce filtre particulier.

allons considérer le projet comme un système dynamique et l'évaluation de projets comme un système d'information, possédant, tous deux, les propriétés générales à tout système (4).

I — A PROBLEMATIQUE DU PROJET

«Tenter de définir a priori l'objet de l'étude, c'est-à-dire la notion de projet, conduit à un dilemme :

— ou bien l'on adopte une définition synthétique qui cherche à englober les principales caractéristiques des projets, et cette définition se révèle trop vague et inopérationnelle,

— ou bien l'on détaille toutes les caractéristiques possibles du projet, et la définition même prend les allures d'un catalogue sans intérêt conceptuel» (5).

A) Vers une nouvelle définition du projet

En effet, au-delà des différentes acceptions courantes que l'on rencontre, la littérature spécialisée dans ce domaine fournit une variété de définitions du terme «projet», plus ou moins complexes, le plus souvent complémentaires (6).

La définition d'un projet nous pose donc un problème d'ordre sémantique. En effet, c'est un fait remarquable que dans le domaine des sciences sociales la terminologie est mouvante, le vocabulaire hésitant, les termes fuyants. On est obligé, à chaque fois que l'on veut être plus précis, de recourir à ce que le linguiste R. Jakobson appelle «la fonction métalinguistique» du langage que l'on rencontre «chaque fois que le destinataire et/ou le destinataire jugent nécessaire de vérifier s'ils utilisent bien le même code». (7)

Or, si l'on se place du point de vue des PVD, tout projet est, par définition, un projet de développement, c'est-à-dire orienté vers des buts, des fins ou tout autre état anticipé. Il implique, en outre, une dépense, un effort ou une motivation. Mais tout but est conditionné par une situation : un projet se déroule dans un environnement déterminé.

Tous ces éléments -et d'autres encore- qui caractérisent un projet nous

(4) Pour le détail des raisons qui nous ont incité à utiliser les systèmes dans la méthodologie de l'évaluation de projets, voir notre thèse de 3ème cycle, «Théorie des systèmes et analyse multicritère. Application à l'évaluation de projets dans les PVD», Université de Paris I. «Panthéon-Sorbonne, Juin 1980.

(5) M. Chervel et M. Le Gall, Manuel d'évaluation économique des projets. La méthode des effets, Méthodologie de la Planification n°10, Ministère de la Coopération, Paris, 1976, p.7.

(6) Voir. R. Julienne, L'élaboration et l'étude des projets d'investissement, Méthodologie de la planification n°5. Ministère de la Coopération, Paris, 1972 - pp 8-10.

(7) Essais de linguistique générale, Ed. Minuit. Coll. Points, Paris 1963, pp.217-218.

invitent à définir un projet comme un **système dynamique** évoluant dans un contexte spécifique et présentant les propriétés générales à tout système. Un projet pourrait donc être assimilé à une «boîte noire» que l'on représente habituellement par le schéma simplifié suivant (fig. 1) :



Fig. 1 - Représentation simplifiée d'un projet

Précisons que, dans cette représentation simplifiée, on ne s'intéresse ni à la structure interne du système-projet, ni au mécanisme de la transformation input-output, mais seulement à la transformation elle-même. L'accent est mis sur les buts à atteindre, les résultats à obtenir (8). En définitive, un projet peut se caractériser par une fonction de transfert T du type :

$$\text{input} \xrightarrow{T} \text{output} = T(\text{input})$$

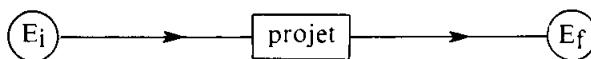
qui peut être définie simplement par le rapport output/input.

En effet, l'important, dans le domaine socio-économique qui nous intéresse, n'est pas de connaître avec précision la transformation T, mais simplement l'output doit être prévu à partir de l'input.

Par suite, nous considérerons tout projet de développement comme un système, c'est-à-dire un ensemble finalisé. Il convient alors d'examiner la place et le rôle du système-projet ainsi que son contenu.

B) Place et rôle du projet

Au point de départ de tout projet, il y a nécessairement une prise de conscience individuelle ou collective d'un état initial E_i (présent) considéré comme non satisfaisant et la volonté -ou tout au moins le désir réel ou proclamé- de changer cet état pour atteindre un nouvel état jugé meilleur (état final E_f ou futur). Sans cette prise de conscience de la situation actuelle (avant-projet) perçue comme non satisfaisante (état de sous-développement) et sans l'aspiration à une situation future (après-projet) jugée meilleure (étape vers le développement), il ne peut y avoir de place pour un projet. La finalité première d'un projet est de combler -sinon réduire- l'écart qui existe entre la situation de départ et celle d'arrivée. Un projet répond donc à un problème réel que l'on peut schématiser de la manière suivante (Fig. 2)



Etat non satisfaisant pour

Etat satisfaisant pour le

(8) «Un projet de développement n'est pas un projet technique, mais un projet économique ou social qui est exécuté... lorsque le résultat recherché est atteint...» (R.Julienne, L'élaboration et l'étude des projets ..., op. cit., pp. 9-10).

le promoteur et/ou pour
la collectivité

promoteur et/ou pour la
collectivité

Fig. 2 - Place et rôle d'un projet

Cependant, pour que le projet soit en mesure d'apporter une réponse efficace aux problèmes qu'il a à résoudre, un certain nombre d'éléments qui sont à la base même de tout projet de développement, doivent être précisés :

- prise de conscience d'une situation non satisfaisante,
- volonté de l'améliorer,
- vision claire de la situation à atteindre,
- connaissance précise des moyens mis en oeuvre pour atteindre cette situation.

C) Le contenu d'un projet

Comme tout système, un projet a ses objectifs propres, ses moyens, ses contraintes. Il évolue aussi dans un contexte qui lui est propre : son environnement. Ce qui nous amène à définir le contenu d'un projet :

1 — l'objectif du projet

La définition des objectifs d'un projet ou d'un ensemble de projets, ne relève pas, à strictement parler, de l'exercice de l'évaluation de projets. Elle est l'expression des politiques et programmes de développement définis au niveau des instances politico-économiques du pays initiateur du projet (décideur) (9). Généralement, on trouve les objectifs dans les premières pages des Plans nationaux de développement. Mais, on constate malheureusement, que la définition des objectifs est le plus souvent imparfaite, confuse. Au-delà de vagues déclarations d'intention servant de profession de foi, il est difficile de faire la part des choses entre les objectifs déclarés et les objectifs réels, entre les objectifs prioritaires et les objectifs secondaires. Cependant, parmi les objectifs que l'on rencontre fréquemment dans les Plans nationaux des PVD, de régime politique différent, on peut retenir la croissance du PIB et de l'emploi, une meilleure répartition des revenus, la recherche d'une indépendance vis-à-vis de l'extérieur, etc....

Il est possible de regrouper ces objectifs en 3 catégories :

- les objectifs de croissance
- les objectifs de répartition
- les objectifs d'indépendance

La première démarche de l'analyse consistera donc à déterminer avec

(9) On entend par «décideur» tout individu ou groupe, qui possède, institutionnellement ou en fait, le pouvoir de décision. Le décideur peut être de type politique si son autorité est issue du système politique ou de type technique si son pouvoir s'exerce sur des problèmes techniques. Nous convenons que cette distinction purement formelle est, dans certains cas, totalement arbitraire. Elle permet, cependant, une différenciation des deux pouvoirs.

précision, en liaison étroite avec les responsables «économico-politico-administratifs» du pays en cause, le graphe d'objectifs du projet et à s'assurer qu'il existe bien une cohérence entre ces objectifs et l'ensemble des finalités et buts contenus dans le Plan de développement.

2 — l'environnement du projet

Un projet n'est pas un cas d'espèce isolé; il naît, se développe et s'éteint dans un contexte spécifique qui constitue son environnement. Il convient donc -et c'est là une exigence fondamentale- de prendre soin à ce que le projet soit intégré dans son environnement. Pour s'en convaincre, faut-il rappeler que les «projets d'enclave», même s'ils constituent des «flots de développement» n'ont pas résolu, à l'évidence, les problèmes posés.

Cette intégration doit être explicitée à travers les relations qu'entretient le système-projet avec, à la fois, le système global (stratégie et politique de développement) et avec les sous-systèmes qui composent le système global (le milieu naturel, humain, les autres projets existants, en voie de réalisation ou à mettre en oeuvre).

Un projet se propose d'améliorer une situation donnée jugée satisfaisante par le (ou les) sujet(s) du développement, il vise donc à transformer son environnement actuel. L'intégration projet-environnement conçue comme un nouveau système élargi et transformé (intégré), constitue, pour ainsi dire, une mesure de l'efficacité du projet, en même temps qu'elle contribue à améliorer cette efficacité.

II — UNE NOUVELLE APPROCHE DE L'ÉVALUATION DE PROJETS

Après avoir défini le projet comme un système dynamique, nous allons considérer l'évaluation de projets comme un **système d'information** présentant toutes les propriétés générales des systèmes

Une telle approche permet, à nos yeux, de donner à l'évaluation de projets une dimension plus large. Dans cette approche, l'évaluation ne peut plus, en effet, être assimilée à une quelconque technique de calcul de rentabilité -fût-elle sociale ou collective- Elle s'y conçoit, par contre, comme un processus d'élaboration et de sélection de solutions alternatives répondant à une stratégie de développement explicitement formulée (ou révélée) par les responsables politiques. Car on a tendance à oublier, un peu trop souvent, que les calculs ne sont qu'un adjuvant et non la matière première.

Naturellement, il ne s'agira pas -pour nous et à aucun moment- de prétendre fournir un cadre rigide applicable en tout lieu et en toute circonstance, mais de présenter un schéma d'analyse susceptible de modifications et d'adaptation nécessaires.

A) L'évaluation en tant que système d'informations

Dans l'acception qui nous intéresse, l'évaluation de projets de développement s'insère dans un contexte décisionnel, devant préparer le choix des autorités politiques par la prise en compte de leurs objectifs. L'évaluation de projet, conçue comme technique d'aide à la décision, présentera ainsi toutes les caractéristiques d'un système d'information que l'on peut représenter par le schéma simplifié suivant : (fig. 3)

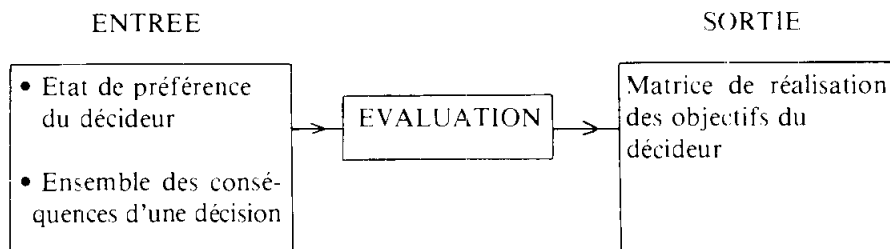


Fig. 3 - Schéma global de l'évaluation

Une telle représentation est très proche de la conception cybernétique du système (boite noire). On ne s'intéressera donc pas, dans ce premier temps de l'analyse, aux mécanismes internes de l'évaluation qui seront étudiés par la suite dans un schéma éclaté, mais uniquement à la transformation entrée-sortie, pour être en mesure de se prononcer sur l'efficacité d'une telle transformation.

Examinons alors les caractéristiques d'un tel système en passant en revue ses données d'entrée, son produit et son efficacité.

1 — les données d'entrée du système

A l'entrée du système, on trouve deux catégories de données. Ce sont, d'une part, des informations partielles sur le plan des finalités (état de préférence) du décideur, et d'autre part, des conséquences de tous ordres des projets analysés. Ces données sont, dans la majorité des cas, trop partielles pour servir de base à une réelle décision. D'où la nécessité de les transformer en une information synthétisée à partir de laquelle le décideur pourra faire un choix assez facilement.

a) l'état de préférence du décideur

A ce stade, l'analyse doit porter sur la nature des besoins à satisfaire, sur des finalités, des réalisations d'objectifs et non sur les moyens à mettre en oeuvre (10).

(10) Ceux-ci relèvent d'une phase ultérieure interne au système-projet : l'élaboration des variantes qui sera examinée plus loin.

Or, les objectifs du décideur -comme nous l'avons déjà souligné- sont par nature fort divers et complexes, le plus souvent formulés d'une manière peu exploitable directement par l'évaluateur. Il s'agira, en fait, pour l'analyste de définir la structure de préférence du décideur. Celle-ci sera, d'après une conception néo-classique, une fonction d'utilité collective (ou fonction de préférence étatique) qui se présenterait sous la forme :

$$B = f(b_1, b_2, \dots, b_j, \dots, b_n)$$

où chaque objectif b_j se trouve quantifié. Or, nonobstant son caractère séduisant, on se heurte à une impossibilité de définir **a priori** une telle fonction (11). En fait, les seules données réelles du système consistent en un certain nombre limité d'objectifs auxquels sont éventuellement associés des poids. En pratique, la structure d'évaluation du décideur sera, vraisemblablement, une simple hiérarchie d'objectifs mise au point d'une manière progressive à l'aide d'un certain nombre d'itérations conjointement avec le décideur et non **a priori**.

b) l'ensemble des conséquences d'une décision

Tout projet retenu et analysé a des effets divers sur l'économie nationale ; ce sont ces conséquences (effets) qui importent au décideur.

La description des conséquences d'une décision doit être aussi détaillée que possible. Il est souhaitable de ne pas se contenter de mettre en relief les conséquences de premier ordre (effets primaires), mais de pousser l'analyse jusqu'aux conséquences de deuxième ordre (effets secondaires). En fait, la description des conséquences d'une décision constitue déjà une sorte d'évaluation puisque les effets d'un projet doivent être décrits en termes d'évaluation, en concordance avec les critères retenus par le décideur. Il existe, évidemment, une interaction importante entre la description des effets et la construction de la structure d'évaluation. L'analyse peut, en effet, révéler la présence d'un effet important auquel le décideur n'avait pas pensé *a priori* ; celui-ci devra alors l'intégrer dans sa structure d'évaluation par la prise en compte d'un nouveau critère.

De la sorte, l'analyste est arrivé, après un certain nombre d'itérations, en étroite collaboration avec le décideur, à rassembler les données d'entrée du système qui est alors prêt à fonctionner.

(11) On ne peut que s'étonner devant cette attitude paradoxale que l'on rencontre fréquemment chez les tenants de la théorie néo-classique :

- d'un côté, on reconnaît que l'on ne dispose malheureusement pas d'une fonction d'utilité collective explicite,
- de l'autre (quelques lignes ou quelques pages plus loin), on suppose qu'une telle fonction existe et, on procède aux calculs pour les besoins de la cause - à partir de ce dernier axiome, oubliant par là l'autre prémisse du raisonnement. La science économique serait-elle devenue, à l'image de la mathématique, axiomatique ? (!)

2 — Le produit du système

L'évaluation, étant définie comme un système de transformation de l'information, le produit du système sera donc une information synthétisée se suffisant à elle-même, sur laquelle la décision pourra avoir lieu sans ambiguïté.

Le produit du système devra, naturellement, refléter une double concordance : concordance, d'une part, avec la fonction même du système conçu comme aide à la décision, et avec les contraintes dues à la structure de préférence du décideur, d'autre part.

Le produit du système pourra être une information totalement agrégée (analyse unicritère) ou partiellement agrégée, une structure d'ordre sur l'ensemble des variantes de choix (analyse multicritère), ou tout autre information susceptible de guider le choix. Mais dans la plupart des cas, l'information finale devra, pour tenir compte de l'aspect multidimensionnel du développement, être de type multicritère (12). La question essentielle est de relier directement l'ordre de priorité d'un projet à ses contributions à des objectifs nationaux multiples (13).

3 — L'efficacité du système

La fonction du système-évaluation de projets est -avons-nous déjà dit- de fournir une information synthétisée assimilable et directement exploitable par le centre de décision. Il en résulte qu'il faut prendre en compte l'efficacité du système à remplir, d'une manière satisfaisante cette fonction.

Il faut considérer, en premier lieu, le coût du système puisque la collecte et le traitement de l'information occasionnent des dépenses parfois non négligeables. Celles-ci doivent rester dans une limite acceptable vis-à-vis du problème à résoudre (14). Mais d'autres considérations doivent être également prises en compte. Ainsi le délai d'exécution de l'évaluation peut engendrer un coût en temps d'étude trop important et occasionner, par là, le report d'une décision, pourtant urgente, faute d'informations précises sur lesquelles le décideur peut se fonder.

(12) X. Goddard, L'analyse multicritère dans le calcul économique - Application au cas des transports urbains, thèse de 3ème cycle, Institut de Recherche des Transports, Paris, mars 1973.

(13) Une technique fort intéressante pour résoudre ce problème a été proposée par M. Hill : la matrice de réalisation des buts («A goal achievement matrix for evaluating alternative plans», American Institute of Planners Journal, jan. 1968)
Pour une analyse critique de cette méthode, voir X. Goddard, op. cit., pp. 24-30

(14) On pourrait, par exemple, se fixer un seuil pour le ratio : coût de l'étude/coût du projet. En fait les coûts d'étude sont généralement sans rapport avec les sommes énormes en jeu lors de la prise de décision. Il est néanmoins nécessaire de rapprocher ces coûts à l'efficacité de telles études.

B) Méthodologie de l'évaluation

Nous devons préciser, maintenant, la structure interne du système-évaluation, en étudiant les différentes phases de l'analyse ainsi que les relations qui existent entre les différents moments du processus.

1 — La démarche de l'évaluation

Il est possible de présenter l'évaluation comme une approche intégrée qui s'articule en trois temps principaux (fig. 4) :

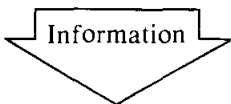
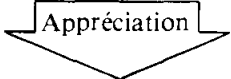
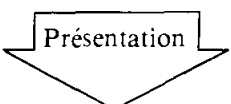
Phases	Contenu
 <p>Information</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Formulation du problème • Exploration • Elaboration des variantes
 <p>Appréciation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Appréciation des variantes
 <p>Présentation</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Degré de réalisation des objectifs pour chaque variante

Fig. 4 - Les trois principaux moments de l'évaluation

Le but de la première phase (Information) est de parvenir à formuler sans ambiguïté :

- la structure d'objectifs (état des préférences) du décideur
- le champ du système
- le champ de l'environnement (ressources et contraintes)
- les solutions alternatives capables de réaliser les objectifs assignés

L'appréciation des solutions alternatives se fait au moyen d'une analyse comparée des projets :

- quant à leur aptitude à atteindre les objectifs visés,
- quant à leur coût de mise en oeuvre.

Lors de la phase finale, les résultats doivent être présentés sous forme synthétique facilement assimilable par le décideur. Ici s'arrête l'évaluation proprement dite. La décision, phase ultime du processus est du strict domaine des instances politiques concernées. Mais, vue sous cet angle, l'évaluation risque d'être assimilée à un processus continu. En fait, l'évaluation -comme nous allons le montrer- est un système complexe et dynamique qui procède par itérations : les sorties de chaque phase remettent en cause les entrées, et l'élaboration du résultat final progresse par approximations successives.

2 — Les différentes étapes de l'analyse

Construite sur ces trois temps principaux, l'évaluation va se dérouler pratiquement en étapes successives relativement distinctes. Il est possible d'en dénombrer cinq que nous allons maintenant examiner. (Fig. 5).

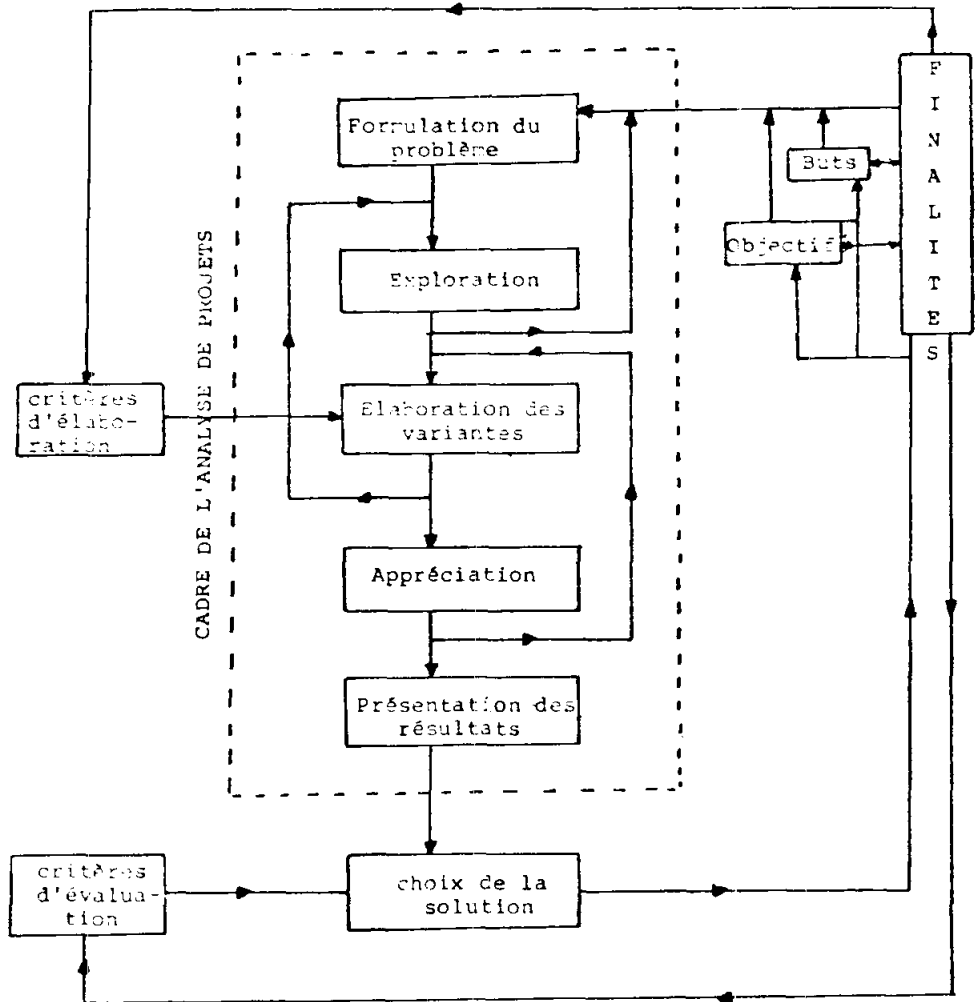


Fig 5 — Schéma éclaté de l'évaluation

a) formulation du problème

Cette première étape consiste, d'une part, à analyser la situation de départ (sans projet) et, d'autre part à définir la situation à atteindre (avec projet). En toute rigueur, une analyse objective de la situation de départ devrait prendre en considération le point de vue de tous les acteurs du développement. Seule une confrontation des différents points de vue en présence permettrait de parvenir à une perception de la situation commune à tous, ou tout au moins très proche. Il est nécessaire de reposer systématiquement le problème notamment en cherchant les réponses aux questions :

- de quoi s'agit-il ?
- y a-t-il vraiment un problème ? si oui, pour qui ?
- quelle est l'ampleur du problème ?

Une telle démarche fondée sur le **principe d'interrogation systématique** peut paraître à première vue trop primaire, et pourtant elle permet d'éviter un grand nombre d'erreurs.

Au terme de ce processus, on parviendra à cerner la nature réelle du problème posé. A la suite de quoi, deux voies sont possibles :

- maintenir la situation actuelle
- ou bien opérer un changement

En se plaçant dans la perspective du changement, il est nécessaire d'avoir une idée claire de la situation à atteindre. Or les rationalités des différents acteurs en présence sont le plus souvent divergentes, voire contradictoires. D'où la nécessité de se préoccuper de leur convergence en vue de définir les buts et les objectifs communs et signifiants pour l'ensemble des acteurs concernés par le projet. Dans la pratique courante, cette recherche de convergence des buts est rarement entreprise. Tout au plus, cette étape -pourtant essentielle- consiste le plus souvent en un «briefing» avec les mandataires (organismes financiers internationaux) et l'évaluateur d'une part, entre ce dernier et l'Administration nationale, d'autre part. La population, pourtant concernée en premier chef par le projet -surtout s'il s'agit de projets ruraux- est rarement consultée (15).

b) L'exploration du problème

Il s'agit, dans cette seconde étape de rechercher des éléments de réponse au problème posé.

Or, en matière de développement, il n'y a pas de solution toute faite. Tout dépend des variables et des contraintes du système à mettre en oeuvre. Cette étape consistera donc à préciser les moyens dont on dispose et les contraintes

(15) La théorie classique enseigne que l'intérêt suprême de l'Etat est l'essence même de tous les intérêts des individus composant la société, l'intérêt unique dans lequel tous les autres peuvent se fonder.

qu'il faut respecter. D'où la nécessité d'identifier un certain nombre de variables et notamment les variables-clés dont dépend en grande partie le résultat recherché.

c) L'élaboration des variantes

Cette étape permet de passer du **plan des finalités** au **plan des moyens**. Les variables indentifiées lors des phases précédentes peuvent entrer, en général, dans une série de combinaisons (variantes du projet) susceptibles d'apporter une réponse au problème posé. Or les solutions alternatives ne sont pas données d'emblée, mais doivent être recherchées.

Théoriquement, le domaine des solutions possibles est un ensemble infini. En fait, l'élaboration des variantes fait souvent appel à des jugements de valeur et constitue en ce sens une préévaluation orientée vers la sélection de quelques procédés techniquement connus.

Dans la pratique, l'élaboration des variantes se limite souvent au choix entre quelques solutions techniques existantes dans les tiroirs des grandes firmes des pays industrialisés. « Cette manière de présenter les choses, constatent M. Bridier et S. Michailof, est pour ainsi dire normale quand les avis techniques sont donnés par les fournisseurs ou par des bureaux d'études étroitement liés avec les entreprises productives » (16).

En tout état de cause, même si les études sont confiées à des experts indépendants des fournisseurs, les critères d'élaboration des variantes devraient tenir compte du choix technologique du pays concerné et surtout de sa capacité à maîtriser la technologie retenue.

d) l'appréciation des variantes

L'analyste est parvenu, au terme d'un certain nombre d'itérations, à dégager une série de variantes de projets susceptibles d'atteindre les buts et objectifs préalablement déterminés.

La procédure consiste ensuite à déterminer pour chaque variante de projet :

- une caractéristique coûts
- une caractéristique avantages
- et de rapprocher par un procédé de calcul les deux premières caractéristiques pour obtenir l'avantage net du projet (17).

Cette procédure est bien connue puisque toutes les méthodes d'évaluation de projets dans les PVD traitent abondamment -et exclusivement- de cet aspect de la question. Mais cela suppose que les coûts et les avantages du projet puissent être exprimés dans une même unité de mesure monétaire. Ce

(16) Guide pratique d'analyse de projets, Ed. Economica, Paris, 1980, p.178

(17) M. Chervel, « Essai de typologie des méthodes d'évaluation de projets », Annales Economiques n°7, Ed. Cujas, Paris, 1975, p.19

qui est loin d'être le cas. En pratique, l'appréciation des projets devra mettre en oeuvre des techniques multicritères pour prendre en compte les divers aspects (quantitatifs et qualitatifs) du développement (18).

e) présentation des résultats

Au terme de ce long processus itératif, l'analyste est en mesure d'achever sa tâche et présenter au décideur les résultats de l'analyse. Cette dernière étape correspond à ce que les experts en la matière appellent le «debriefing». Les résultats constituent ce que nous avons appelé le produit du système de l'évaluation, c'est-à-dire une information synthétisée aisément assimilable par le décideur et susceptible de guider son choix.

Ainsi conçue, l'évaluation de projets dans les PVD pourrait constituer une aide précieuse au moment du choix des solutions alternatives de développement. L'emploi du conditionnel est ici intentionnel, car comme toute technique d'aide à la décision, l'évaluation de projets suppose que soit rempli un minimum de conditions indispensables au bon fonctionnement du schéma que nous proposons, conditions qu'il convient maintenant d'examiner.

III — LES CONDITIONS REQUISES POUR UNE EVALUATION EFFICACE

Tout calcul n'est pas neutre, toute méthode ou technique mise en oeuvre apporte -comme chacun le sait- un pouvoir de fait plus ou moins grand au technicien. Ainsi, l'évaluation de projets, en tant que technique d'aide à la décision, pose le problème du pouvoir réel de décision, et ceci d'une manière encore plus cruciale lorsque l'on se place dans le contexte des PVD. C'est là, sans doute, une question importante qui mériterait de longs développements qui dépassent le cadre de cette étude. Aussi, on se contentera d'esquisser ici quelques aspects essentiels de la question. Notre préoccupation principale est de bien cerner le problème et de proposer un cadre de travail adapté à la conception de l'évaluation telle que nous l'avons développée jusqu'ici.

1 — Décideur et évaluateur

Pour exercer sa fonction, le décideur a besoin d'informations ; celles-ci lui sont fournies par l'évaluateur. Ce dernier se trouve, généralement, en présence de deux types de données :

— les données endogènes que possède le décideur. Il s'agit essentiellement

(18) A propos de la méthode Little-Mirrlees, A. Bussery écrit à juste titre : «plus fondamentalement, mon reproche essentiel est le caractère «unidimensionnel» de la méthodologie proposée : le seul critère est finalement la contribution du projet à la croissance du produit national.» (Postface au livre de M. Bridier et S. Michailof, op. cit., p.214)

de données relevant du domaine subjectif, traduisant l'état de préférences du décideur (plan des finalités, choix et pondération des critères...)

— les données exogènes, extérieures au décideur. Il appartient à l'évaluateur de rassembler ces données qui relèvent en principe du domaine objectif (définition des moyens et contraintes du système à mettre en place, élaboration des variantes de choix, description des conséquences de chaque des solutions envisagées).

Cette distinction est, en fait un schéma théorique très simplifié qui recouvre que très partiellement la réalité, et ne peut servir tout au plus qu'à cerner les compétences et à délimiter les responsabilités de chacun des deux partenaires impliqués dans le processus de décision.

Dans la pratique, il arrive souvent qu'une partie (ou le tout) du pouvoir de décision soit déléguée (ou usurpée) implicitement ou explicitement à l'évaluateur. Ainsi, dès le stade de la collecte des données et surtout lors de la phase d'élaboration des solutions alternatives, les jugements subjectifs de l'analyste peuvent avoir une importance considérable. De même, en ce qui concerne les données endogènes, il arrive souvent que l'état des préférences du décideur dégagé et formalisé par l'évaluateur, reflète plus les jugements personnels de ce dernier que les préoccupations du premier.

Mais alors comment éviter de telles déviations ?

C'est ce que nous allons examiner maintenant.

2 — Pour un partage des tâches entre décideur et évaluateur

Toute évaluation se voulant consciente et conséquente ne peut être que conjointe : l'évaluateur ne peut travailler en tour d'ivoire, le dialogue avec le décideur est -dans ce domaine plus qu'ailleurs- impératif. Sans ce dialogue, l'analyse serait non seulement altérée mais aussi déviée de son rôle d'aide à la décision. L'évaluateur risquerait alors d'être amené :

- à choisir délibérément par lui-même la meilleure solution au problème du décideur,
- ou encore à choisir en fonction de ce qu'il croit qu'aurait fait le décideur (19)

C'est pour éviter de tels écueils qu'un certain nombre -de plus en plus grand fort heureusement- d'économistes insistent à juste titre sur la nécessité d'un tel

(19) C'est ainsi que Lichfield a été amené, dans une étude de transport consacrée au cas de Stevenage, à établir lui-même les objectifs : « puisque le client n'a pas formulé de tels buts, les objectifs opérationnels peuvent être considérés comme une détermination explicite de ce que l'analyste considère être les buts recherchés par le client dans le contexte d'un bien-être collectif global » (!) (« Stevenage Public Transport- Cost-benefit-Analysis », Stevenage Development Corporation, 1969, cité par X. Goddard, op. cit., p. 364)

dialogue (20). Mais, aussi étonnant que cela puisse paraître, les représentants des PVD n'ont pratiquement jamais été vraiment associés aux travaux d'évaluation : hormis quelques cas particuliers, «les études d'évaluation ont été réalisées exclusivement par les Etats développés ou des Organisations internationales ; l'évaluation conjointe, faite en commun avec des représentants des pays en voie de développement, n'a pratiquement jamais été expérimentée» (21).

On se contente d'énoncer que cette participation est une nécessité urgente et impérieuse, et on continue à «faire de l'évaluation» comme à l'accoutumée, oubliant par là les déclarations de principes. Et pourtant, un partage équilibré et harmonieux des tâches entre les deux partenaires s'impose à l'évidence : c'est une condition nécessaire (mais non suffisante) au bon fonctionnement du système de l'évaluation. Cette nécessité se trouve renforcée par les nombreuses itérations dans notre conception systémique du processus de l'évaluation. Ce partage pourrait se faire selon le schéma de la page suivante (Fig. 6). Précisons que la prétention modeste de ce schéma est d'offrir un cadre pour faciliter la nécessaire confrontation et l'indispensable dialogue entre l'évaluateur et le décideur. Il est susceptible -nous n'en doutons pas- de modifications et d'adaptations selon le climat du contexte décisionnel dans lequel on opère et notamment en fonction des rapports plus ou moins étroits, plus ou moins coopératifs, qui s'établiraient entre les principaux partenaires.

Les différentes phases de ce schéma englobent, naturellement, les principales étapes de l'évaluation. L'importance des itérations (non représentées sur le schéma pour ne pas trop le surcharger) dans le processus est considérable ; elles sont de nature double, voire triple. L'avantage d'une telle procédure, c'est qu'elle permet de déterminer pas à pas le résultat final, tout en accordant un rôle actif au décideur qui est entièrement intégré au processus d'évaluation. Mais ceci suppose que soient remplies certaines conditions d'applicabilité. C'est l'objet du dernier point de notre exposé.

3 — Nécessité d'un langage commun

Pour dépasser le stade des déclarations de principe, le dialogue entre évaluateur et décideur devrait se dérouler sur des bases qui permettent une meilleure participation de chacun.

Les conditions requises pour un partage efficace des tâches entre évaluateur

(20) «Il faudra nécessairement (i) amener les milieux politiques à contribuer à l'identification des objectifs, (ii) les faire participer sur des bases rationnelles aux phases d'évaluation des variantes». (Bieber, «Planification des transports et analyse de systèmes», *Analyse et Prévision*, oct. 1969, cité par X. Goddard, op. cit., p.367)

(21) H. Isaïa, «Synthèse critique de l'état des travaux sur l'évaluation de la coopération pour le développement», in J. Touscoz et al., *L'évaluation de la Coopération Nord-Sud*, p.321.

et décideur sont nombreuses et de nature diverse (politique, sociologique, psychologique, culturelle, éthique...) Nous nous limiterons, cependant, à présenter rapidement celles qui nous paraissent essentielles :

(i) — Le partage des tâches exige, d'abord, que responsables politiques des PVD et évaluateurs s'accordent sur la signification même de l'évaluation et sur le rôle de chacun, ce qui nécessite un changement des attitudes et des mentalités en présence. Pour cela, il faut d'abord reconnaître que

Etapes	Evaluateur	Décideur
0		Problème posé
1	Formulation du problème	1 bis - Plan des finalités
2	Exploration du problème	
3	Elaboration des variantes	3 bis - Choix éventuels des variantes
4	Evaluation : description des conséquences d'une décision	4 bis - Choix des critères 4 ter - Pondération des critères
5	Présentation des résultats : classement multicritère	
		5 bis - Décision

Fig. 6 - Schéma de partage des tâches entre évaluateur et décideur

l'évaluation de projets continue à être dominée par des pratiques égocentriques des pays industrialisés : conçue par les experts des pays du centre ou des organisations financières internationales, l'évaluation est exécutée dans le seul but d'apprécier (le plus souvent d'entériner) la demande de financement du projet en cause.

Il n'est pas étonnant, dès lors, que les projets lancés sur cette base ne répondent pas aux objectifs de développement tant proclamés.

Il faut reconnaître également que les responsables politiques des PVD se désintéressent totalement de l'exercice de l'évaluation. Pressés par la gravité de la situation et le désir immédiat de «faire quelque chose», leur principal souci est que le projet aboutisse à tout prix.

(ii) — Il est nécessaire, ensuite, que les deux partenaires utilisent le même

langage lorsqu'ils échangent des informations. Ce qui suppose, de la part du décideur une formation suffisante (ou simplement une volonté) pour comprendre le langage trop souvent ésotérique du technicien et, d'autre part, une compréhension minimale des préoccupations politiques du décideur par le technicien. (22).

Lorsque ces conditions-nécessaires mais non suffisantes-ne sont pas (ou sont mal remplies), l'évaluation perd tout son véritable sens et on assiste à ce que l'on pourrait appeler une inversion de contrôle où les responsables politiques acceptent passivement les choix imposés par l'évaluateur.

Mais d'autres voies sont possibles ... à condition de redonner à l'évaluation de projets sa véritable signification : analyse et appréciation des projets d'investissement en fonction des objectifs fondamentaux du développement économique et social que se donne une société en devenir.

CONCLUSION

Au delà de la complexité du raisonnement et des calculs propres à chaque méthode, la «philosophie» de l'évaluation de projets est fort simple quant à sa finalité. En effet, tout exercice d'évaluation tente de mesurer des résultats (bénéfiques et maléfiques) et des effets (travail, devises, aide extérieure.) dans le but de choisir la variante qui conduit à l'écart maximum entre les coûts et les avantages du projet.

— Si la différence (Avantage-Coûts) est positive, le projet est bon et doit être retenu,

— et si, cette différence est négative, le projet est à rejeter.

En un mot, le projet doit apporter plus qu'il ne coûte à la collectivité. Evaluer un projet, c'est évaluer les modifications qu'il apporte à l'environnement socio-économique dans lequel il naît, se développe et ... meurt.

Or, la complexité de la réalité économique et sociale des PVD nous oblige à prendre en considération non seulement les effets quantitatifs, mais également les effets qualitatifs non mesurables en termes monétaires.

Dans ce cadre, l'application de la théorie des systèmes à l'analyse et à l'évaluation de projets, permet de donner un éclairage nouveau sur cette importante question. D'autres voies (à explorer) sont naturellement possibles. Cependant, toute analyse des faits -quel que soit son degré d'objectivité réel ou proclamé- est d'abord représentation, puis interprétation de la réalité.

Entre une généralisation trop poussée qui conduit à une simplification excessive de la réalité, et une analyse «microscopique» qui se perd dans les

(22) Cf. E.Claassen, «Le désarroi des hommes politiques face aux modèles des économistes», *Le Monde économique*, 11 nov. 1971.

particularismes extrêmes, au risque de paralyser l'action, l'approche systémique peut être une alternative possible.

Dans cette étude, nous avons voulu apporter une contribution-aussi modeste soit-elle-à l'élargissement de la question de l'analyse et l'évaluation de projets dans les PVD. Précisons que le cadre méthodologique proposé est destiné seulement à saisir la démarche de l'exercice de l'évaluation-à travers ses étapes successives- dans sa finalité (23). Dans ce cadre, le décideur n'est plus un être passif et résigné, il devient- et c'est là une question fondamentale- partie intégrante du processus.

Reste à dépasser cette phase conceptuelle et tenter d'appliquer cette méthodologie à l'analyse et à l'évaluation de projets concrets dans différents secteurs de l'économie. C'est là, certes, un travail nécessaire qui pourrait aider à préciser, par rectifications successives, le cadre méthodologique proposé ; mais ceci dépasse les objectifs de cette étude.

En attendant, convenons que le processus habituel d'évaluation de projets dans les PVD doit être inversé : il importe de choisir telle ou telle méthode, non pas parce qu'elle est préconisée par un quelconque organisme susceptible de financer le projet, mais parce qu'elle permet d'intégrer (en les évaluant) les objectifs nationaux de développement déterminés par l'instance politique du pays concerné par le projet.

(23) Il ne s'agit donc pas d'une méthode à proprement parler qui viendrait s'ajouter à celles déjà nombreuses en ce domaine, mais d'une méthodologie qui «consiste à définir un certain nombre d'étapes organisées de façon logique, suivant une certaine procédure. «(S.L.Optner, L'analyse des systèmes et les problèmes de gestion, Ed. Dunod, Paris, 1968, p.24).

Trends in The Economics of Education and their relevance to developing countries

Mohammed BOUTATA (*)

I – Introduction :

If economists have long recognized education as contributing to individual occupational position and wage differentiation (Adam Smith, A. Marshall, etc...), the analysis of the role of education in economic development started only recently but proceeded rapidly in the last twenty years. The early works on education and economic development concentrated on establishing education as an input into the growth process. By the end of the 1960s and beyond, however, serious questions have been raised about whether expenditures on schooling actually do increase output, and even more whether more schooling raises output at all. At the same time, some economists began to ask whether economic growth is the only developmental objective concerning the political economy of education and whether there are other equally important functions of education such as employment and a better distribution of economic opportunities in the framework of an optimal allocation of resources.

In this paper, we will critically review the rich and varied theoretical literature and empirical studies, as well as the conceptual and methodological controversies that developed around them. Then, we will examine the implications and relevance for the analysis and policy of the education sector in Less Developed Countries (LDCs).

(*) Enseignant à la Faculté de Droit – Rabat.

II – The Human Capital Theory in Education : The «Golden Age» of the 1960s :

Its birth was announced in the early 1960s by Theodore Schultz (1) as aiming at the «incorporation of educational decisions by individuals and societies into the core of **micro-economic theory**». At the same time, an equally important evolution linking human resource development to economic growth was taking place in macro-economic thought (2). The objectives of these approaches were twofold :

– To study education as an input into economic growth and offer through education an explanation of income distribution patterns :

– A guide to policy by providing a criteria, a basic rationale for individual and societal allocation of resources to education and training.

In this framework, there were theoretical contributions which shaped the content and concepts of the theory. The result was also a spate of ad hoc national empirical studies.

II – I. The Content and Concepts :

The basic assumption of the Human Capital Theory (HCT) is that individuals spend on their education, not for the sake of present enjoyments but for the sake of future pecuniary and non-pecuniary returns. Three interconnected relations result from this vision :

– Educational expenditures are not consumption expenditures but investment in «Human Capital» :

– Differences in earnings, at the equilibrium correspond to differences in the contribution to Production. It is then possible to establish a direct relation between the quantity of «Human Capital» incorporated in workers and the increase of production.

How can one correlate the «quantity of Human Capital» and productivity of workers ? The difficulties of measuring the «stock» of Human Capital as well as its «price» are not yet solved up to date. Instead, the proponents of HCT resorted to an indirect method called

(1) T. Schultz, in «Investment in Human Capital» (1961), who drew upon work by Gary Becker in his article «Underinvestment in College Education» (1960).

(2) Edward Denison, «The Sources of Economic Growth in the United States and the Alternatives before us» (1962). Jacob Mincer is with Denison another macro-economist pioneer.

the **rate of return to education** (3) which relates the expected returns to the costs (direct and indirect including earnings foregone while in school). Data and Conceptual problems have forced researchers to define returns in terms of income or earnings.

The individual (and could be a firm as well) in this case would base his decision on the private rate of return of expenditures on education. The higher the rate, the higher the demand for education and vice-versa. The **individual** allocation of resources is optimal when the rate of return to Investment in education is equal to the interest rate in the financial market (4).

This same approach could be generalized to the Macro-economic units by aggregation of Demand and Supply curves for education and by maximization of the social rate of return as a guide to public educational investment policy. The public authorities would be able to appraise an educational policy depending on the economic effects expected or desired. Besides, given the fact that studies had shown a significant correlation between economic development and educational expenditures per capita, some economists urged high increases in expenditures in «Human Capital» (5).

II – 2. The Empirical Research :

Three waves of empirical work on education as human capital are noteworthy. **The first one** departs from the observation that increases in labor and capital as measured by man hours of work and the value of capital explained only a part of a country's growth rate. This so-called «residual» of unexplained growth was at first ascribed to technology (R. Solow) but later was broken down to include improvements in human beings (Schultz and Denison) (6). E.F. Denison found that expenditures on education seemed to explain about 23 per cent of 1909-29 growth-rate per person employed income and 42 per cent between 1929-57 while increased capital per worker accounted for 29 and 9 per cent in the two periods. Denison concluded that additional education played a

(3) G.S. Becker, *Human Capital*, pp. 45-62. Note that before the rate of return approach to educational benefits, the simple correlation approach and the residual approach were used mainly at the macro-economic level.

(4) G. Becker, *ibid.*, p. 52.

(5) Among others, let us cite : F.H. Harbison and C.A. Myers.

(6) T. Schultz and Denison, *op. cit.*

significant role in increasing U.S. material growth, particularly after the first period of rapid physical capital increase.

The estimates of Schultz were lower but still education was considered by him as a major « productive factor ». Needless to say that these studies and others provided the rationale for the massive expansion of schooling in LDCs

In the first half of the 1960 decade. If expenditures on schooling contributed to economic growth, governments in LDCs could satisfy demands by their peoples for schooling while simultaneously enhancing the economic growth of the country (7).

In the **second wave** of empirical studies, education was related to the increase in income (through productivity) realized on the average by individuals in the labor force to show how much expenditures on education were worth compared to other Investments in the economy. Case-studies by Hansen, Becker and Hanoch for the U.S. Blaug for England, and Carnoy for some Latin American Countries indicated that the rate of return to education as an Investment was high compared with physical capital (8).

At the same time, Gounden's results for India suggested just the opposite. No matter what they showed, the end-result of these studies was that income differences among groups of people with different amounts of schooling in the labor force could be used to estimate the expected value of education, not only to the marginal individual taking more schooling, but to the aggregate economy in the form of increased output produced by those with more education. These economists were arguing that increasing the level of education increased the level of material output, for every additional monetary unit invested at the margin, GNP could increase approximately by the rate of return to education times the Labor's share in this same GNP. A controversy developed around whether the entire income difference among groups with different levels of schooling could be ascribed entirely to schooling.

(7) Schultz's comments about the LDCs were clear and strong : « My las: policy comment is on assistance to underdeveloped countries to help them achieve economic growth. Here even more than in domestic affairs, investment in human beings is likely to be undervalued and neglected. Our export of growth doctrines have contributed. They typically assign a stellar role to the transformation of non-human capital. The most valuable resources we could make available to them, is in very short supply in these underdeveloped countries ». Becker : Schultz, in « Capital Formation by Education » (1960).

(8) E. Cohn, pp. 113-126.

Depending on authors' preferences and concerns, corrections were introduced to take into account the effect of non-schooling, non-training variables, unemployment rate... But overall, the basic theoretical assumptions were not significantly altered (9).

The **third wave** developed towards the end of the 1960's and during the 1970's as a reaction to critical if not adverse comments. These critical tendencies coincided with a series of events both in the developed and the developing economies (10) in which the high expectations about the relationship between increase in human capital and economic growth did not seem to have been borne out. Before dealing with these, let us review the main findings of this third wave summarized in Psacharopoulos (1973) and Simmons (1980). A first observation relates to the returns of education. Here, results show first that the private returns are consistently higher than the social returns despite the fact that the private returns account only for personal earnings after deducting income tax while the social rate includes earnings before taxation ; secondly that the highest returns are to the primary level graduates, returns to secondary and higher education are close but significantly lower than to primary. Indeed, it has been established that at the primary level, the benefit to cost ratio is 9.5, but this ratio decreases sharply to 2.37 at the secondary level, and declines again at the higher levels to 2.00 World Bank, World Development Report, 1980, p. 49. Thirdly, the social rates of return for secondary and higher education in most LDCs are very close to the social rates for investments in other sectors (SRR : 25 per cent in primary school, 14 per cent in secondary, and 11 per cent in higher education). The second observation has to do with a greater awareness of the qualitative aspects of the school inputs (Simmons and Alexander, 1978 ; Selowsky in Simmons, 1980) and of the education process itself (formal vs. non-formal).

III — Challenges, Criticisms, and Rethinking of the HCT (the 1970s and Beyond)

Let us consider here some of the major criticisms voiced at the analysis and the empirical research outlined above. Some critics tried to make contributions in the framework of the HCT with the objective of improving both its theoretical and empirical foundations. Others,

(9) For more insights about the pre 1970 results, see M. Blaug (1972).

(10) The well-publicized book of P.H. Coombs is a substantive example of this questioning of these beliefs, «The World Educational Crisis : A System Analysis».

however, do not stop here. They contend that the entire scaffolding is invalid and they present their own. In the first group, there is mainly credentialism and the labor market segmentation analysis which will be preceded by some valuable objections of R. Dore, while in the second, we will deal with the radical approach.

III – 1. Dore's Objections :

R. Dore (11) criticized at first the results of the first wave of studies namely the idea that if education contributes to economic growth, then countries which have had more education should have more economic growth. For him, it will depend on the kind of schooling : schooling for the purposes of education may well contribute to economic growth, but schooling for what he calls the «pursuit of certification», it is less probably so. Noticing that the world in general and the LDCs in particular are having more and more of the latter kind of schooling than the former, he predicted a decline in the positive correlation between those countries enrollments and growth rates, and even appearance of negative correlations.

He then went on stressing the limits of the rate of return approach. At the private level, he rightly pointed out that individuals in the real world would rarely if not at all use the rather sophisticated calculations to make decisions concerning their education or their children's. A related question is that of equity effects of educational expenditures. Given the fact that education is mainly state financed in LDCs and if there are very high private rates of return from more schooling (it is indeed the case) it is contrary to the arguments that people «deserve» high salaries because of their «sacrifices» and «investment» in getting educated.

With respect to the social rate of return (SRR), Dore has objections to their use either as an explanation of education's relation to economic growth or as a guide to policy. First, it is assumed that future earnings of people leaving school with 10 years of education now will be the same as those who came out of Grade 10 between five and forty years ago. This assumption is unrealistic for most LDCs given the escalation of «qualification» requirements.

Second, the SRA makes the assumption that somehow market forces ensure that everybody is paid what he is worth, that a man's wage equals his marginal product. It is hard to believe that because the SRR to higher education work out at 20 to 30 per cent in LDCs and only 6 per cent in

(11) R. Dore, *The Diploma Disease...*, pp. 86-89.

certain developed countries, an extra graduate in the latter case would be likely to make a lesser real contribution to the welfare of his fellow citizens than an additional graduate in the former case.

The third objection stems from the assertion that education enhances individual and societal productivity. Actually, it depends on the institutional and social practices and also on the quality of education offered. Both factors are essential in the education development debate (12).

III – 2. The Screening (or Credentialism) Hypothesis (13) :

In the Human Capital Theory, the connection between education and income is greater labor productivity, in the screening approach, it is just the acquisition of a diploma or credential. It is argued that educational achievement or the acquisition of training may not have a significant effect on productivity. However, since persons selected for an educational program possess the kinds of attributes sought by employers, higher earnings are paid even if no productivity effect is discernible. Education thus becomes merely a selecting or signaling device, which helps to distinguish new workers in terms of ability, achievement motivation, and possibly family origins, that is in terms of personality traits rather than cognitive skills. Cognitive skills are largely acquired by on-the-job training, and employers are therefore, fundamentally concerned with selecting job applicants in terms of their trainability.

A number of writers have questioned this hypothesis. Psacharopoulos (14) objected that this theory might account for starting salaries but with difficulty for the earnings of long-time employees. Earnings are not only highly correlated with length of schooling but also with years of work experience. M. Blaug (15), however, believes that it may well be true that the two research programs (HCT and the screening H) are complements, not substitutes. For him, if the difference between the two explanations is indeed that of discovering whether schools produce or merely identify those attributes that employers value, the empirical evidence that would be capable of distinguishing between them is

(12) Indeed, the discussion of the quality of education in the human capital literature fails to come near the heart of the matter confining its discussion solely to that which is measurable and quantifiable.

(13) It was first exposed by J. Berg (1970) in which the Human Capital approach was branded as «Great Training Robbery». Kenneth Arrow (1973) joined him later in «Higher Education as a Filter.», *J. of Public Economics*, pp. 193-216.

(14) G. Psacharopoulos 1974, p. 557.

(15) M. Blaug, 1976, pp. 51-53.

presumably evidence about what actually happens in classrooms. However, both sides have instead looked to labor market data with which to assail their opponents. But no market test is likely to discriminate between both explanations. It is obvious that the screening hypothesis concentrates its fire on the demand side of the labor market, whereas the HCT does on the supply side. The arguments are far from being settled at this point.

III – 3. The Labor Market Segmentation (LMS) Theory :

The argument brought here is that the HCT is correct only for certain segments of the labor force. For other segments, mainly minorities and poor persons, the theory does not apply. The labor force is hired in different markets : primary, secondary, etc... The connection between education and income, is not related to worker productivity per se, but rather to some key characteristics that distinguish workers who are admitted to the primary labor market from those who are not so fortunate. The result is some kind of a «screening» process but the implications are different. Here, the very relationship between education and income is questioned, since such a relationship does not hold for persons admitted only to secondary labor markets. In a critical review, Cain (16) concluded that there's no hard empirical evidence in support of the LMS Theory. This refutation is based on conceptual and statistical flaws he found in some of the LMS studies.

A totally different and certainly more fundamental critique is provided by proponents of the radical approach. Notable among such proponents are Bowles and Gintis on the one hand, and Tortajada and Lautier on the other (17).

III – 4. The Radical Challenge :

The authors make it clear from the outset that they find «the theory (that is HCT) to be substantially misleading both as a framework for empirical research and as a guide to policy» (18). The HCT in our author's view offers no theory of reproduction at all and presents a very

(16) Cain, 1976.

(17) The two first are well known American authors, the second ones are French economists. See bibliography for a listing of their works used here Bowles and Gintis in, « The Problem with the Human Capital Theory : A Marxian Critique », p. 74. The same is true for Tortajada and Lautier.

(18) Ibid, p. 74 in Bowles and Gintis (1975).

partial theory of production, one which abstracts from the social relations of production in favor of technical relations. Note that for them, such basic phenomena as the wage structure, the individual attributes as valued on the labor market, and the social relations of the educational process itself can only be accounted for through an explicit class analysis. The radicals then will argue that this failure to encompass social relations and to offer a theory of reproduction accounts for the more serious shortcomings of the treatment of the Demand and Supply of Human Capital, and the interpretation of the theory's central analytical concept : the rate of return to human capital.

As far as the Demand of H.C. is concerned, the critique stems from the Marxian theory of the Capitalist firm in which : first, production is envisioned as a social as well as a technical process. Secondly, labor is not a commodity (as opposed to labor power), but rather an active agent whose efforts on behalf of its own objectives must be channelled, thwarted, or used to generate profits. And finally, the structure of wage rates is not exogenous to the firm, but rather one of the instruments used to maximize profits. In this framework, to treat the labor-wage exchange as a pure market exchange (HCT) is to abstract from an essential element in the capitalist organization : the power of the capitalist over the worker.

Consequently, the allocation of workers to job slots, the structure of jobs available, and the definition of «productive» worker attributes simply cannot be derived, as the HCT proponents would have it, from a market-mediated matching of technically defined skills with technically-defined production requirements. Instead, issues of power, and ultimately of class, enter on a rather fundamental level.

On the supply side of HC, the radicals reject the individual choice model as the basis for a theory of the supply of educational services not because it is wrong (individuals and families do make choices) but because they consider it so superficial as to be virtually irrelevant to the task of understanding why we have the kind of schools and the amount of schooling we have. The author's suggestion is therefore that the process of individual choice aggregation, even when it is relevant to educational change works within social and economic constraints determined almost entirely outside both the consumer and the citizen's arena of choice. Tortajada and Lautier offered two additional criticisms both dealing with the concept of Human Capital. They are : the

homogeneous measure of the quantity of Human Capital is still a problem for the neoclassical economists. Besides, the «Human Capital» has a profound ideological side namely, the expression seems to suggest that skills, like other assets, constitute a claim on future income, a «Capital». The fact of the matter is that educated workers do not control, much less own the means of production and therefore cannot be considered as «Capitalists».

As to the third element, the returns to education, they contend that the theory does not explain the pattern of returns to education. They presented their own explanation (B-G). For them, the wage may under some conditions reflect the marginal revenue product. But schooling will raise marginal revenue products in a variety of ways and not in a unidimensional pattern suggested by the HCT. It may increase the labor power of the individuals, it may also increase the ease with which the employer can extract labor from a worker. Finally, the educated worker may be more valuable through his or her overall impact on the size of the wage bill in the sense that the segmentation of workers by income and by status characteristics inhibits the formation of coalitions of workers capable of counterweighting the power of the capitalist.

At the societal level, the authors believe that because of the essential role of education in reproducing the capitalist order as a whole, the capitalist class has an interest in schooling which transcends any narrow calculation of marginal revenue products at the enterprise level. Thus, there is no reason at all to expect equality in rates of return, either between different types of schooling or between schooling and other forms of investments.

The authors also attacked the HCT vision of income distribution. It is determined solely by conditions of labor supply and demand conditions are considered in a highly abstract manner. Macroeconomic policy considerations, market structure, technical change, economic dualism, and other central aspects of the income distribution are ignored (family background, etc...). Education is viewed here as a vehicle by which the wealth of the upper classes is transmitted from generation to generation.

A critic of the radical approach, G.S. Becker (19) claims that the evidence presented by Bowles is rather shaky and that the term «social class» is not sufficiently accurate to support a Marxist interpretation of income inequality. Others claim that the radical analysis is not amenable

(19) G.S. Becker, 1972.

to empirical verification because it is based on a dialectical interpretation of history. Blaug (20) believes that the Marxist research program has hardly begun to attack the question of earnings differentials and thus in effect fails to compete in the same terrain with human Capital Theory.

This concludes our sketch of the most important theories and controversies that developed in the Economics of Education over the last two decades, and we must now consider the extent to which they have and may be able to contribute to an understanding and reform of education in LDCs.

IV – Relevance to LDCs' Conditions and Priorities :

Most LDCs started the 1980's with educational systems that are in deep crisis to say the least. The expansion of the 1960's encouraged as it was by the theorists of HC and institutions that embraced it (OECD, UNESCO, major foundations in the U.S.A., and ultimately the World Bank) gave way to the harsh realities of the 1970's. The problems, unlike what was believed are tremendous : internal inefficiencies of the educational policies, mismatch between what the schools are producing and what the developmental needs require, the paradox of overeducation, and the failure of schools to achieve a genuine social justice. Where does all this lead us ? The analysis of the place of education in development is certainly less obscure today, and the principal confrontation now taking place is both around the theoretical propositions as well as around policy issues. Evaluation of the relevance of the Economic approaches to education will be undertaken under the two headings.

IV – 1. The Conflicting Theoretical and Methodological Propositions :

We shall limit our discussion here to the two major schools of thought. The problems and issues out of which the Human capital approach developed were varied. In the LDCs, they originated out of the attempt to facilitate development. In fact, the HCT was enthusiastically and somewhat uncritically received by these countries. The HCT suggests that an investment in education increases labor productivity by embodying in that labor increased skills and knowledge. The schools are also supposed to develop the individual to his or her fullest potential. In accordance with the neoclassical utilitarian paradigm, individual

(20) M. Blaug, comment on «Schooling in Capitalist America...».

preferences are considered fixed or outside the realm of economic analysis, while preferences may change over time, the theory argues that consumption, investment and work preferences are not the outcomes of social institutions such as schools or individual experiences, but are considered only as inputs. This boils down to two fundamental propositions : First, that educational policy has strong direct and indirect effects on the rate of economic growth and the distribution of economic rewards ; and second, that education is sufficiently independent of the main economic relations of society to be considered an « exogenous » policy tool. This presumption reflects the joint ascendancy of the HCT and the liberal theory of the State. The neoclassicals view the State for understandable reasons, as largely distorting the optimum allocation of resources by the free market. Will this vision provide an adequate basis for investigating the relationship between economic growth, education, and inequality in LDCs ? The evidence of the last few years seems to have made many leading scholars very skeptical if not apprehensive. The recent critique of M. Blaug (*Methodology...*, op. cit.) who has been a long time supporter of the HCT research program is very revealing of the « Crisis » of this school. In fact the balance appears to have tipped in favor of the structuralist position (this includes many radicals and other non-radicals) at least in LDCs (21). The structuralist approach (22) holds that educational systems in LDCs are best understood not in terms of providing human capital to individuals or promoting economic equality but rather in maintaining the status quo by reproducing the social order. In support of their view, they argue that many so-called inefficiencies and perceived inadequacies of the educational system like high drop-out rates, functional illiteracy among primary and secondary school graduates, educated unemployment and the repeated failure of educational reforms are, in fact quite rational. They can best be understood in terms of the role school plays in the reproduction of the society and the smooth integration of youth into the labor force. Their theoretical scheme can be summed up in four broad propositions :

The first is that one cannot view educational policy as isolated from the context of an overall social policy (we shall detail more this point

(21) Of the sequence of events in developing economies in which the high expectations about the relationship between increases in H.C. and economic growth were not fulfilled particularly when one knows that H.C. analysis served to provide the « scientific » basis for educational expansion in these countries.

(22) The most outspoken economists of this school of thought are S. Bowles and M. Carnoy who have been very much involved in studies about developing countries in recent years. See references.

later). The second proposition is that there are likely to be correspondances between the way the educational system operates internally and operation of the political and economic systems. That means that the basic structure of the social relations of the economy and its institutions are likely to be reproduced in the way schools operate. If we take the example of school failure in schools, the HCT would argue that students fail because teachers are inadequately prepared, lack of textbooks in the classrooms, teachers' salaries are too low to attract the right kind of professionals, students lack intelligence. The structuralist view is that all these points could be improved, but their impact would not be substantial (23) compared to changing the factors outside the schools. Schools act so as to legitimize the subordinate status of the majority in the economic and social system.

The third is that the essential role of schooling is to produce a work force, not to develop the capabilities of individuals to their fullest potential. The apparent high returns to investment in H.C. are due more to the screening effects of schools in labeling prospective job candidates than to the development of individual talents. The phenomena of « oversupply » of skills is a substantive example. The final proposition is that educational policy does not determine trade-offs between various social objectives, they even strongly reject this idea. They will argue that political and economic forces shape both the trade-offs within the education sector and among other social sectors, and when the obstacles are removed in the first place, there is a positive effect in the second.

The empirical studies mostly based on the premises of the HCT conducted in LDCs have also come under fire. Three sets of problems arose here :

– The problem of treatment and interpretation of the large body of data collected. This is very important when one knows how precarious it is to rely on Data in LCDs. The statistical apparatus is in most cases very unreliable.

– The studies have a major deficiency, that is they have been rather ahistorical. The understanding and knowledge that have been gleaned derived almost entirely from cross-sectional studies at a single point in time. For this reason, more and more scholars are convinced that to delve deeper in the role of schooling, there is a need for more historical studies in education.

(23) The surveys conducted in some LDCs confirm this vision. See J. Simmons and Leigh Alexander.

– A third problem deals with the reliance on correlations for understanding of causality. The studies do not tell us for example whether the correlation between education and income is an education productivity relation and they do not reveal either whether the relation is the result of productivity effects of simultaneous income and schooling distribution policies by the governmental authorities.

– A fourth issue which is particularly crucial to the understanding of the education development dynamics is the role of the State in the development process and that of Labor markets (24). The neo-classical based studies have profound deficiencies in both areas. Indeed, the way the State provides education has certainly a lot to do with intergeneration mobility and changes in distribution of income over time. Thus, understanding the process of public investment in education would be of major contribution to Development Economics. On the other hand graphing the functioning and structure of Labor Markets will undoubtedly help clarify what education really does in the process of social and economic development.

It is always difficult to prove or refute a theory in social sciences. But regardless of the outcome of the academic debate, the important thing is how the policy issues are resolved. From their theoretical propositions, we can conclude that they are associated with two different development goals and therefore they define different options for LDCs.

IV – 2. What are the Bases of the New Policy Priorities for LDCs ?

The necessity of establishing new priorities stems from two paramount events : first, the changing national and international «ecology» of education (political, economic, demographic, etc...) which have already had major impacts on educational demand, on the costs and budgets of education systems, on job prospects for their graduates, and on public attitudes towards education. Not least important has been the drastic redefinition of development goals, no longer emphasizing only national economic growth but a more equitable distribution of benefits, and for the first time stressing rural development (World Bank) and meeting the basic needs of the poor (U.N., ILO).

Parallel to these new views, has been a broadened view of education itself – a view that perceives education not simply as formal schooling but as a lifelong process of learning taking many different forms (formal, non-formal and informal) that reach far beyond the confines of the

(24) See M. Carnoy in UNESCO Study and Psacharopoulos (1981).

formal educational systems. And with this broadened concept of education there have to be a broadened set of criteria for evaluating the performance of educational systems. They are no longer judged simply in terms of serious disparities and inequalities of educational opportunity, the youth not in school, and the number of adult illiterates. The new trends and changes have surely reshaped the issues that are confronting education in all LDCs during the 1980s and beyond. Most educators stress the following issues as being of acute character in the coming years :

- The quantitative problem of meeting not only the rapidly expanding educational demands fueled by further rapid population growth but also those of the millions of illiterates around the developing world ;

- The connected issue of educational costs, efficiency and resources under conditions of increasing financial stringencies. The varied questions of planning and managing education in the context of social, economic and political changes where there is increasing aspiration for decentralization and participation need new answers ;

- The problem of reducing educational disparities and inequalities that will grow increasingly intolerable politically and ethically ;

- The issues of growing imbalance between educational output and employment opportunities ;

- The justified concern over educational quality and relevance to LDCs cultural and developmental needs.

How does each of the two approaches respond to these new priorities ?

The HCT's beliefs that educational structures and processes are relatively independent of political and economic forces seem very inadequate for the nature of the problems faced by LDCs. Its concern with efficiency and purely «technical» aspects of educational reform – however justifiable they may be – correspond to its identification with economic growth and not development. Members of this school of thought advocate educational programs that will contribute to growth in national output, often regardless of the impact on social inequality. Based on the «teachings» of the rate of return analysis, they frankly advocate a return to an elitist system of education with all its consequences. Currently, for example, they propose cutbacks in secondary and higher education, and even for primary education beyond the 4th grade. This is a kind of dual system with primary and vocational

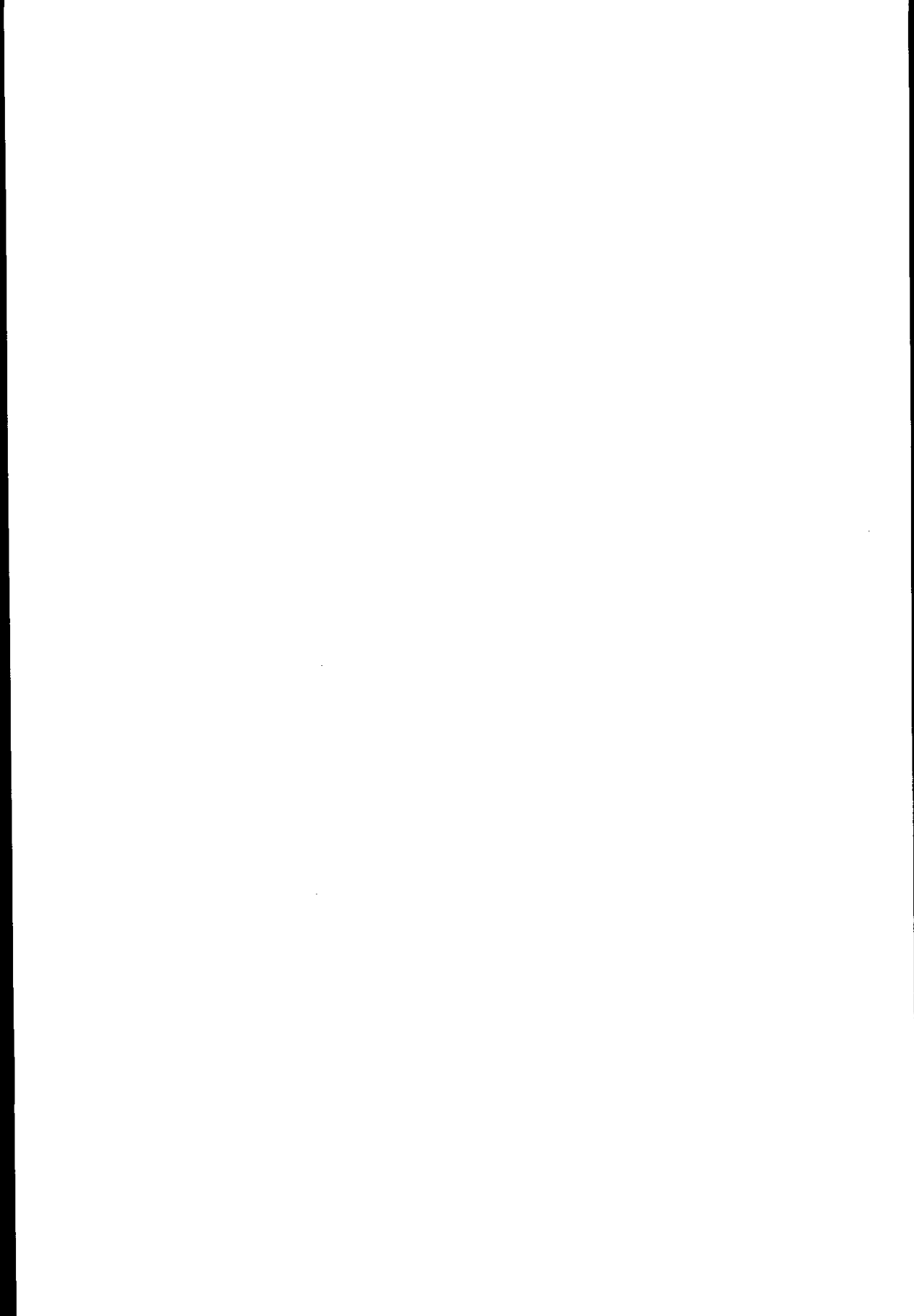
for most and public and private secondary and education for the few. This approach is rejected in block by the other school of thought.

Its proponents argue that the educational system cannot be reformed without the changes in the political and economic institutions. National educational reforms here should go hand in hand with a basic socio-economic transformation. They present innovative ideas as to the relations between schooling and working, the importance of the practical experience, etc... They are for more education at the primary level with «objective» mechanisms of selection to the secondary and higher education. The history of educational reform, both in the developed and developing countries, provides weighty evidence for the former position. Indeed most successful and effective educational reforms in the LDCs have usually resulted from the rise of new political leadership who implemented wide-ranging reforms including education, economy and other aspects of society.

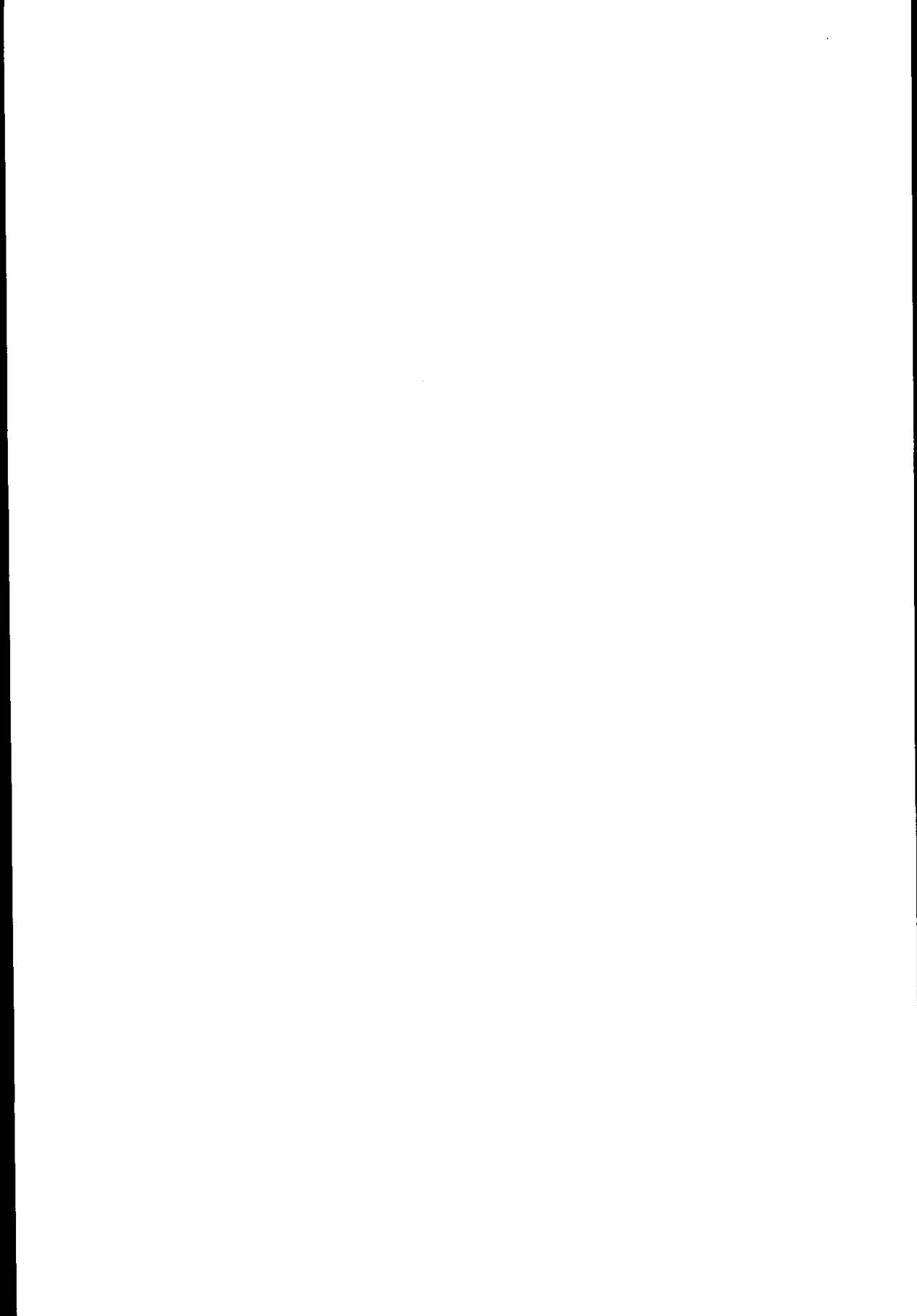
References

- Becker, Gary S., *Human Capital*, The University of Chicago Press, 1975.
- Blaug, Mark (1976), «The empirical status of human capital theory : a survey», in *Public Economics and Human Resources*, éditions Cujas, Paris, 1977.
- Blaug, M., «Critique of Schooling in Capitalist America», *Challenge* July / August 1976.
- Blaug, M., *The Methodology of Economics*, Cambridge University Press, 1980.
- Bowles, Samuel (1972), «Schooling and inequality from generation to generation», *J. of Political Economy* 80 : S 219-51.
- Bowles, S. with Gintis (1975), «The problem with human capital theory : a marxian critique», *American Economic Review* 65 : 74-82.
- Bowles, S. and Gintis, H. (1976), *Schooling in Capitalist America : educational reform and the contradictions of Economic life*, New York, Basic Books.
- Bowles, S. (1978), «
«Capitalist Development and Educational Structure», *World Development* Vo. 6, pp. 783-796.
- Cain, G.G. (1976), «The Challenge of Segmented Labor Market

- Theories to Orthodox Theory : A Survey». *J. of Economic Literature* 14, pp. 1215-57.
- Carnoy, Martin (1967), «Rates of Return to Schooling in Latin America», *J. of Human Resources*, pp. 359-374.
- Carnoy, M. (1977), «Education and Economic Development», *Economic Development and Cultural Change* 25, pp. S 428-448.
- Cohn, Elchanan (1979), *The Economics of Education*, Chapter 2, Ballinger Publishing Co.
- Coombs, P.H. and Leo F. Dubbeldam, «Dubbeldam, «How goes the world educational crisis ?», *NUFFIC Bulletin*, Vol. 24, Winter : Spring 1980, pp. 51-56.
- Denison, E.F. (1962), *The Sources of Economic Growth in the United States*, N.Y. Committee for Economic Development.
- Dore, Ronald (1976), «Human Capital Theory, the diversity of societies and the problem of quality in education». *Higher Education* 5, pp. 79-102.
- Dore, R. (1976), *The diploma disease*, Chapter 7, University of California Press.
- Mincer, J. (1962), «On-the-Job Training : Costs, returns and some implications», *J. of Political Economy* 70, S 50-79.
- Psacharopoulos (1973), *Returns to Education : an international Comparison*, San Fransisco : Jossey Bass Inc.
- Psacharopoulos, G. (1981), «Education, Employment and Inequality in LDCs», *World Development*, Jan. pp. 37-54.
- Schultz, T.W. (1960). «Capital Formation by education», *J. of Political Economy* 68, pp. 571-83.
- Schultz, T.W. (1961), «Investment in Human Capital», *American Economic Review*, pp. 1-17.
- Simmons and Alexander (1978), «school achievement in Developing Countries : a review of research», *Economic Development and Cultural Change*, January : p. 105-113.
- Simmons, J. (ed., 1980), *The education Dilemma*. New York : Pergamon Press.
- Tortajada, R. and Lautier B. (1978), *Ecole, force de travail et salariat*. PUG, F. Maspero.



2 . BIBLIOGRAPHIE



NOTE DE LECTURE :

« Le syndic de faillite » de M. Lyazidi Khalid

BEN OTMANE M. Larbi (*)

Le domaine de la faillite est un peu comme ces continents lointains dont il arrive de parler souvent mais où peu de personnes s'aventurent. Le milieu y est assez inaccessible pour conclure les randonnées en parties de plaisir. L'explorateur doit suffisamment faire preuve de motivations et de témérité pour y entrer et surtout pour s'en sortir avec des acquis positifs. Avec sa thèse sur « Le syndic de faillite » M. Khalid Lyazidi a montré, en ce sens, une réelle hardiesse dès lors que l'on sait que cette institution est le pivot central de toutes les étapes de la procédure de faillite. Le bon déroulement des opérations successives qu'elle implique ainsi que leur aboutissement dépendent fondamentalement de cet auxiliaire de justice.

Quel a été, tout d'abord, l'itinéraire de l'auteur ? Ayant compris et souligné dès le départ qu'il s'agit de l'organe le plus actif parce que omniprésent dans la procédure, du début jusqu'à la fin, remplaçant à la fois le failli et ses créanciers, l'auteur fait preuve d'esprit de synthèse. Il en résulte un portrait complet qui décrit le syndic sous ses différents aspects. Il apparaît d'abord comme il est : un homme à tout faire, appelé à apprécier le passé, à gérer le présent et à organiser l'avenir. L'auteur passe en revue, à l'occasion de ce portrait, l'ensemble des tâches qui lui incombent. Ses fonctions qui peuvent a priori paraître de simples actes d'exécution, plus ou moins routiniers, s'avèrent en réalité de la plus haute importance (p. 59 et s., p. 250 et s.), au point qu'elles lui permettent d'exercer une « véritable ascendance » à la fois sur le juge – commissaire

(*) Enseignant à la Faculté de Droit de Rabat.

censé contrôler ses attributions et ses décisions et sur les créanciers. Ayant bien situé le syndic dans les mécanismes qui gouvernent la procédure de faillite, l'auteur s'attache à dégager ensuite ses inaptitudes compte tenu du profil qu'il en a tracé. Ainsi, M. Lyazidi souligne l'«insuffisance de sa qualification juridique» et ses incidences sur le déroulement de la procédure. Il met en relief son «incompétence en matière de gestion» et les risques qui peuvent ou qui ne manquent pas de résulter pour l'appréciation de l'activité du failli, pour l'évolution de son patrimoine ou la continuation de son exploitation. Ces constats très étayés fournissent à l'auteur un point d'appui pour faire ressortir dans quelle mesure les carences qui caractérisent le syndic sont à l'origine de «la dénaturation du droit de la faillite». A ce niveau, la démonstration est magistralement construite. Elle est peut-être moins convaincante lorsque l'auteur estime que certaines «perturbations des circuits commerciaux» s'expliquent par les insuffisances du droit marocain de la faillite et par voie de conséquence, par les conditions qui entourent le déroulement des opérations dont le syndic a la charge. L'auteur risque de ne pas être suivi à ce propos dès lors qu'il est admis que le nombre des faillites est curieusement réduit au Maroc (p. 309). En revanche, le rapprochement du rôle du syndic et des aléas de la procédure de faillite d'un côté et de la remise en cause de la fonction du crédit de l'autre, est bien mené. L'attitude des banques dans l'octroi du crédit ne peut s'expliquer uniquement par le mauvais rendement du droit de la faillite. Mais celui-ci n'en a pas moins des répercussions sur leurs comportements empreints par nature d'une grande réticence à l'égard de tout ce qui n'est pas sûrement et immédiatement rentable.

Ce portrait du syndic tel qu'il est, quoique complet et sans complaisance, aurait cependant gagné à être enrichi par une recherche historique. L'histoire du Maroc a connu en effet, des faillites retentissantes notamment dans des secteurs très sensibles comme le secteur bancaire (cf. les cas de la Banque de l'Union Marocaine ou la Banque Marocaine pour l'Agriculture, le Commerce et l'Industrie...) (1). Il demeure toutefois vrai que le rapport du juriste à l'histoire reste à préciser dans le cadre de la recherche juridique au Maroc.

Quoi qu'il en soit, le portrait dont a fait l'objet le syndic est passablement noir. L'auteur n'hésite pas à souligner les défaillances de ses traits,» compte tenu évidemment de ses fonctions «complexes» et «déterminantes» (p. 189). Mais il reste tout de même une satisfaction à

(1) Nataf (F). : Le crédit et la banque du Maroc. Paris, 1929, p. 120 et s.

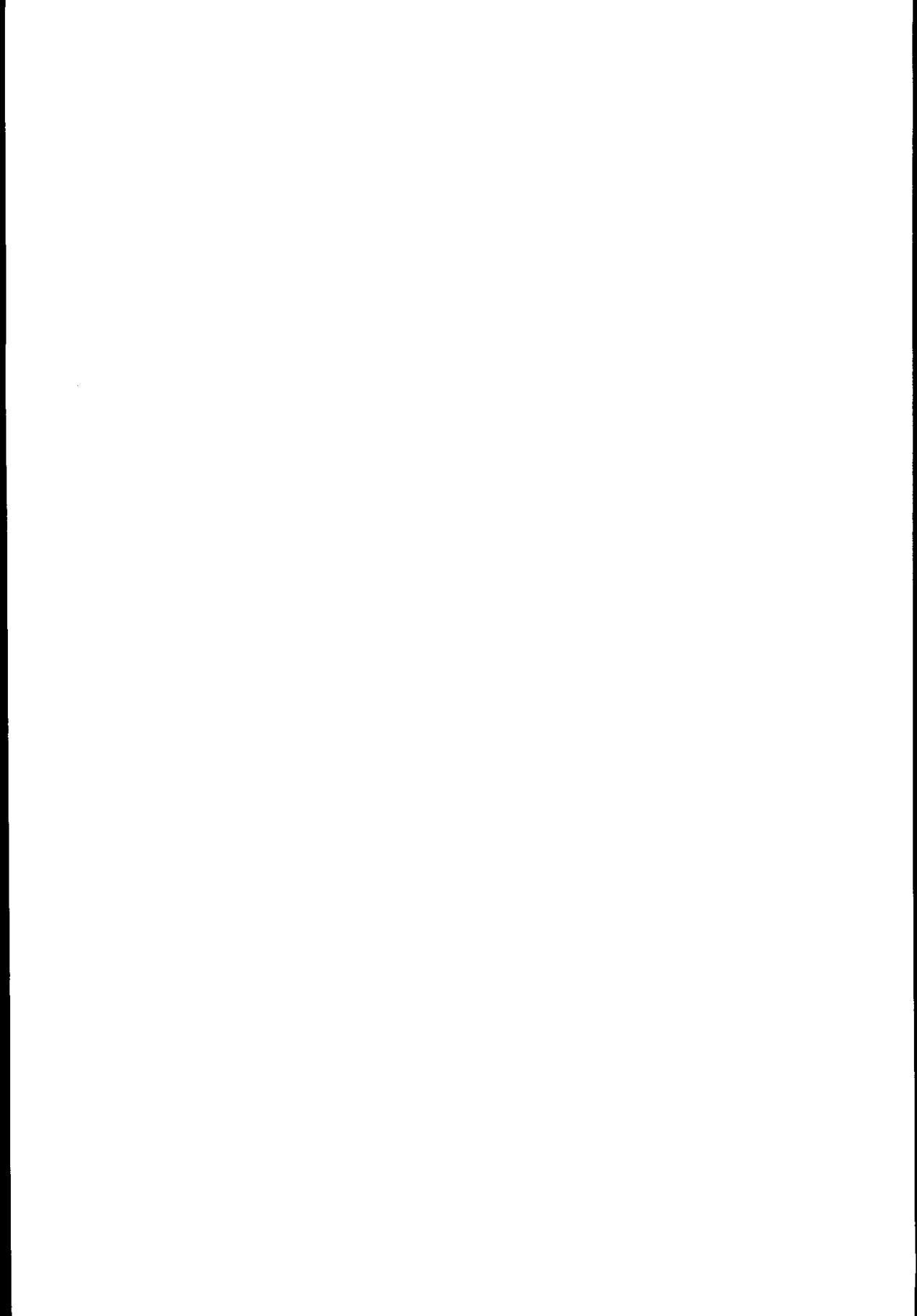
cet agent : les autres intervenants dans la procédure comme le juge – commissaire, les experts éventuels ou les autres instances juridictionnelles ne sont pas mieux jugés.

Aussi, était-il logique que l'auteur, après avoir écarté les solutions qui ne lui paraissent pas viables (p. 251 à 276), propose à la place de ce noir portrait du syndic tel qu'il est, un autre portrait tel que devrait être l'institution chargée d'hériter de ses fonctions. Et d'emblée, M. Lyazidi affirme que «le seul organe qui paraît apte à tenir ce rôle est le magistrat» (p. 277). La proposition s'annonce comme une «judiciarisation» des fonctions du syndic. On peut certes adhérer ou non à cette opinion. L'auteur l'affirme comme sa thèse ; or le propre d'un tel écrit est de défendre une opinion après s'être entouré de toutes les garanties possibles. Par ses références multiples et très variées puisées dans l'histoire du droit et le droit comparé ces garanties semblent largement réunies.

Pourtant, la proposition n'est pas, à tout point de vue, une primeur. Le droit musulman classique a répondu depuis longtemps à la question de savoir qui administre les biens à la place du failli ? (p. 6). C'est le Cadi après avoir procédé au séquestre, au dessaisissement et prononcé l'interdiction à l'encontre du débiteur devenu incapable (2). Or, à défaut de tuteurs nommément désignés, le cadi n'est-il pas tuteur des incapables ?

Pour finir, il n'est pas moins juste de constater aussi que dans l'espace de la présente note, il ne pouvait être question de prétendre épuiser, dans leurs variétés et leurs originalités, tous les aspects de l'ouvrage. Ces réflexions voulaient simplement témoigner à quel point M. Lyazidi est familier des grands débats du droit commercial mais également du droit bancaire pour mener à bon port sa téméraire exploration du monde de la faillite. Il a manifesté un véritable savoir faire pour s'imposer dans un domaine où la longue préparation demeure certes une qualité cardinale mais où surtout l'expérience ne se supplée pas.

(2) Pour plus de détails voir : Ibnou Rochd : *Bidayat al Moujtahid...* t. II., *Dar Al Kikr* p. 213 ; Ibn Jouzay : *Al Kawanin Al Fiqhiya, Dal Attakafa*, éd. 1969, p. 241.



تحظ إلا بالثلث الباقي. وبالطبع، فإن هذا الأمر انعكس على التعامل مع المواضيع المطروحة. وهكذا إذا كان المؤلف قد اظن في دراسة بعض الأشياء، كما هو الشأن مثلا، بالنسبة للمعاهدات التي قتلت بحثا وتمحيصا، فإن بعض القضايا الاخيرة تم لمنسها بشكل خفيف ان لم يكن مر عليها مر الكرام. فالقسم الرابع المتعلق بالقانون الدولي الاقتصادي يبقى اضعف حلقات الكتاب. فكميا لم يتجاوز عشرين صفحة. ونوعيا، كان يفتقر إلى نفس الصرامة التي روفت على باقي أجزاء الكتاب، هذا في الوقت الذي تتصاعد أهمية هذا الجانب من القانون الدولي، بسبب ازدياد التفاعلات والمشاكل الاقتصادية الدولية، والمأمول أن يتوسع المؤلف في هذه النقطة، في طبعة تالية.

ثانيا : من الناحية المنهجية، بذل المؤلف جهدا ملحوظا في طرح القضايا والمفاهيم التي استرعت انتباهه، وأشار في صفحة 26 إلى أنه سيعمد إلى توظيف المنهج القانوني أساسا مع الاستعانة بالمنهج الوظيفي لتفسير ظاهرة التنظيم الدولي، دون إغفال مزايا المنهج الجدلي. اذن، يتعلق الأمر في اذهان المؤلف بتعددية منهجية، على أن قراءتنا للكتاب لا تجعلنا نتفق عمليا مع الكاتب. ففي واقع الأمر، لم نتلمس الا سيادة المنهج القانوني الذي أجاد المؤلف استعماله نظرا لتكوينه القانوني. لهذا نعتقد أنه من الضروري تصحيح هذا المعطى، والاكتفاء بالمنهج القانوني، بعيدا عن تلك الشطحات المنهجية التي تضرب الوضوح الفكري الذي اتسم به الكتاب.

وغني عن البيان، أن هاته الملاحظات لا تقلل من القيمة الكبرى لهذا العمل الجبار، الذي يعتبر عملا رياديا نوعيا في مجال التأليف القانوني الدولي في المكتبة المغربية عموما.

محمد الصوفي

استاذ مساعد

كلية الحقوق الرباط.

بوقنطار الحسان

استاذ محاضر

كلية الحقوق الرباط.

العامّة للامم المتحدة في سنة 1982، عالج المؤلف قانون المناطق البحرية مميّزا بين المناطق البحرية الخاضعة للولاية الخالصة للدولة الساحلية، بما فيها من مياه داخلية وبحار إقليمية، وبين المناطق البحرية الخاضعة لحقوق غير استثنائية كأعالي البحار المتروك للاستغلال المشترك للإنسانية، بيد أن الطاق الدولي لا يقف عند امبراطورية البحار، بل اتسع مداه لشمّل آفاق بدأ الإنسان يرتادها معتمدا على وسائل المواصلات الحديثة، وبدأت قواعد قانونية جديدة تسعى إلى تنظيم الملاحة في أجواء الدول، وفي الفضاء الكوني. وفي معرض تناوله للقواعد المنظمة لهذه الاجزاء الجديدة، ميز المؤلف بين الاقليم الجوي أو الهواء الخاضع لسيادة الدولة، وبين الفضاء الكوني الخاضع لمبدأ حرية الاستعمال، ومبدأ التعاون والمساعدة المتبادلة.

أما في القسم الرابع، فقد بحث المؤلف بشكل موجز، وضع القانون الاقتصادي الدولي، مركزا على الفاعلين الاقتصاديين في العلاقات الدولية، وأساسا الدولة، التي خرجت من لا مباليتها (الدولة الدرّكي) لتفرض تدخلها بشكل متزايد في الشؤون الاقتصادية، خاصة منذ اندلاع الثورة الاشتراكية السوفياتية، وتاجيج المنافسات الاقتصادية الناجمة عن الوعي بوجود فوارق النمو، ثم عرض الكاتب لجهود المنظمات الدولية في مجال التعاون والتنمية وعلى الخصوص الاعباء التي اضطلعت بها الامم المتحدة في هذا الصدد. وفي مواجهة هذه الجهود تبدو شعوب الأرض متجهة بسرعة نحو عالم خاضع لهيمنة شركات عملاقة أصبحت تسيطر على اقتصاديات دول العالم الثالث. فبعد دراسته لهذه الشركات عبر-الوطنية، فقد انتقل المؤلف إلى استعراض الاطار المعياري للقانون الدولي الاقتصادي وقواعده، ولا سيما، السيادة الدائمة على الموارد الطبيعية والنشاطات الاقتصادية، منها هذا القسم يبحث العلاقات التجارية الدولية.

وأخيرا، فقد عالج في القسم الخامس، المنازعات الدولية. في الفصل الأول من الباب الأول تحريم اللجوء إلى القوة، ومشكلة المحافظة على السلم، وفي الفصل الثاني درس قانون الحرب والحياد، ثم تعرض في الباب الثاني للوسائل الكفيلة بالحل السلمي للمنازعات الدولية، اعتمادا على المادة 33 فقرة 1 من ميثاق الامم المتحدة التي تلزم الدول باللجوء إلى الوسائل السلمية لحل نزاعاتها الدولية سواء منها الدبلوماسية أو القضائية.

وفي الواقع، فإن هذه الاطلالة السريعة، لا تدعى الاحاطة الشاملة والدقيقة بكل المسائل التي تصدى لها المؤلف. فهذا الكتاب بدسامته وصرامته، يحتاج إلى قراءات متعددة لمناقشة الأفكار التي تضمنها. بيد أن هذا لا يمنعنا في هذه العجالة أن نبدي الملاحظات التالية :

أولا : استجابة اللهم المدرسي، أساسا، فقد تجرى المؤلف سبر اغوار جل موضوعات القانون الدولي. وفي أغلب الأحيان توفق في ذلك، إلا أن التوزيع العام للأقسام الخمسة بدأ غير متوازن. ففي الوقت الذي استوعب القسم الأول والثاني ثلثي الكتاب، فإن الأقسام الباقية لم

أن المادة 38 من النظام الأساسي لمحكمة العدل الدولية المعاصرة، التي تضمنت تعدادا لمصادر القانون الدولي، لم تعد تستجيب لتطور العلاقات الدولية المعاصرة. فقد شهد العمل الدولي في ظل المنظمات الدولية، بروز مصادر جديدة لم يقع ذكرها في المادة المذكورة، كما هو الشأن بالنسبة لقرارات وتوصيات المنظمات الدولية التي أصبحت مصدرا لكثير من قواعد القانون الدولي. وتمشيا مع هذا التطور، فقد سلط المؤلف الأضواء على جوانب القصور التي تعاني منها المادة 38. وهكذا، فقد خصص المؤلف للمعاهدات حيزا هاما، باعتبارها العمود الفقري للنظام القانوني الدولي، وخاصة بعد أن تم تدوين الكثير من القواعد العرفية. أما الباب الثاني من هذا القسم الأول، فقد خصصه لبحث مأسماه بالمصادر «فوق التعاقدية» بادئا بالعرف، فالمبادئ العامة للقانون، ثم العدالة، فالأعمال القانونية الصادرة من جانب واحد، سواء كانت صادرة عن الدول أو عن المنظمات الدولية. وأخيرا الفقه وأحكام القانون.

أما في القسم الثاني من كتابه، فقد عالج الكاتب أشخاص القانون الدولي. فمن المعلوم، أن القرن العشرين شهد تطورا كبيرا في هذا الموضوع، ولا جدال في كون الدول لاتزال تحتل مركز الصدارة في الترتيب الهرمي لأشخاص القانون الدولي، باعتبارها أقوى تنظيم شهده التاريخ منذ بزوغ عصر النهضة الأوروبية. لهذا فقد ركز د. القادري تحليله لظاهرة الدولة، من خلال استجلاء عناصرها واختصاصاتها وحياتها منذ نشأتها حتى خلافتها. وإذا كان واضحا، ان الدولة، تعتبر ممثلا رئيسيا في العلاقات الدولية، فإنها ليست وحيدة. فإلى جانبها هناك المنظمات الدولية بشتى أصنافها وتفرعاتها، والتي غدت تلعب دورا ملموسا في إرساء قواعد القانون الدولي، كما فرضت مآسي الحربين العالميتين الاخيرتين، ضرورة الالتفات إلى أوضاع الفرد. فأصبح هذا الأخير محط اهتمام القانون الدولي، بما اقره من حقوق في الاعلانات الدولية لحقوق الانسان، وكذا في إطار الحماية التي تقوم بها المنظمات الدولية والاقليمية لحقوق الانسان وحرياته الأساسية.

في القسم الثالث، اهتم المؤلف بدراسة النطاق الدولي. فقد مر زمن طويل على ذلك الحوار القديم الذي اثير حول القواعد القانونية المنظمة للبحار بين الفقهاء الهولندي «جروسيوس» والانجليزي «سلدن» والذي تمحور حول مقولتي البحر المفتوح والبحر المغلق (5). ومنذ ذلك التاريخ (بدايات القرن السابع عشر) تطور قانون البحار تطورا هائلا، عبر مؤتمرات دولية عديدة كان من أبرزها مؤتمرات الأمم المتحدة حول قانون البحار، وهي مؤتمرات ثلاث غطت المرحلة الممتدة ما بين 1958 و 1982. في ضوء النتائج التي أسفرت عنها هذه المؤتمرات، بما فيها الاتفاقية الجديدة لقانون البحار التي أقرتها الجمعية

(5) انظر نبذة عن موجزة عن حجج الفقهاء في كتاب : محمد طلعت الغنيمي : القانون الدولي البحري في أبعاده الجديدة. منشأة المعارف — الاسكندرية 1975 — ص 165

القانون الدولي العام (1)

د. عبد القادر القادري

عرض : — بوقنطار الحسان (2)

— محمد الصوفي (3)

منذ إنشاء كلية الحقوق ببلادنا، لم يصدر كتاب مغربي واحد باللغة العربية ينصرف إلى دراسة ومعالجة قضايا وإشكالات القانون الدولي. فقد ظل المهتمون بهذه المادة يستهلكون ما تجود به دور النشر خاصة في فرنسا أو مصر. لذلك، فإن مجرد تأليف كتاب في هذا المجال، قد يكون كافيا للتنبؤ بمبادرة الأستاذ عبد القادر القادري، التي تأتي كمحاولة رائدة لسد فجوة في الفراغ الحاصل في هذا القطاع. وعلاوة على ذلك، فإن هذا الكتاب يأتي كثمرة وكحصيلة لسنوات البحث والتدريس التي قضاها المؤلف، وما زال، في ميدان القانون الدولي. وليس في نيتنا، في هذا المقام، إعادة تقريض الكتاب والمؤلف (4). بل سنكتفي فقط باستعراض أبرز مواضيعه وإشكالاته الأساسية بشكل مختزل، ان لم يكن مبسرا، حتى تتكون لدينا صورة مجملة عن محتويات الكتاب وطريقة تحليله للقضايا المطروحة.

فبعد مقدمة عامة، انصبت على تعريف القانون الدولي وخصائصه ووظائفه، قسم المؤلف كتابه إلى خمسة أقسام، استهلها بالأطاب في بحث مصادر القانون الدولي، منطلقا أساسا من

(1) مكتبة المعارف للنشر والتوزيع — ط 1 — الرباط : 1984، 388 صفحة.

(2) أستاذ محاضر — كلية الحقوق — الرباط.

(3) أستاذ مساعد — كلية الحقوق — الرباط.

(4) لقد قمنا بذلك في منابر أخرى، انظر : بوقنطار الحسان : من أجل قانون دولي أكثر عدالة وانصافا، الاتحاد الاشتراكي، فبراير 1984، والصوفي محمد، عرض الكتاب في : مجلة العلوم الاجتماعية، العدد الرابع، لمجلد الثاني عشر، شتاء 1984، ص 229 — 232.



2. مراجع

مراجع نقدية



ومعلوم أن تفريد العقاب في القانون الوضعي يقتضي وضع عدة عقوبات أمام القاضي ليحكم على كل متهم بالعقوبة التي تلائمها منها.

وإذا كان الفقه الإسلامي يشتمل على مثل هذه المبادئ التي يظن الكثير من دارسي القانون أنها لا وجود لها فيه — فإن الانتفاع به والاطلاع على محتوياته يتوقف على الفهرسة الأبجدية لمراجعته. حتى يستطيع كل راغب في البحث أن يهتدي إلى ضالته بسهولة ويسر. وقد شرعت الآن عدة جهات في الوطن العربي بوضع الفهرسة الأبجدية لعدة من المراجع الفقهية أما مستتقة أو ملحقة بنفس المرجع الذي يطبع أو يعاد طبعه.

ولكن الذي يلاحظ أن كل تلك الجهات تقتصر على المصطلحات الفقهية في تنظيمها للفهرس، وحبذا لو ادمجت فيه المصطلحات القانونية الحديثة حتى يتاتي لرجال القانون الذين لم يتمرسوا على المصطلحات الفقهية أن يستفيدوا من المراجع المفهرسة.

وقد تكلمنا الآن على الوظيفة الوقائية والنفعية للعقوبة، وعلى تفريد العقاب، واتينا بالمصطلحين المقابلين اللذين يستعملهما الفقه الإسلامي.

فالباحث الذي لا يعرف غير المصطلحات القانونية الحديثة يستحيل عليه أن يهتدي إلى هدفه، إذ من أين له أن يعرف أن الفقه الإسلامي عالج المصطلح الأول في كلمة «زواج» والمصطلح الثاني تحت عبارة «تحقيق المناط الخاص».

فحبذا لو يعمل المفهرسون على ادماج المصطلحات القانونية الحديثة في فهارسهم تعميقاً للنفع وتيسيراً على الباحثين القليلي الاحتكاك بمصطلحات الفقه الإسلامي (21).

هذه بعض الأفكار التي أود أن يعمق فيها النقاش من زملائي الباحثين حتى تتضح الرؤيا، ونصحح السير، وتتدارك ما فات والله من وراء القصد.

وختم المدرس بالدعاء لجلالة الملك وسمو ولي العهد وباقي أفراد الأسرة الملكية.

(21) في 25/9/1983 كتبت رسالة مطولة إلى وزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية الكويتية، أثار توصلي بمجموعة فهارس منها، وقد أوردت في الرسالة عدة أمثلة من المصطلحات التي يتعذر على غير دارس الفقه الإسلامي الاهتداء إليها.

قال القرافي في الفرق التاسع والثلاثين : قاعدة الزواجر، وقاعدة الجوابر، وهاتان قاعدتان عظيمتان، وتحريرهما : أن الزواجر مشروعة لدرء المفاسد المتوقعة والجوابر مشروعة لاستدراك المصالح الفائتة.

فهذه القاعدة، من ناحية تميز بين العقوبة والتعويض، وهو أمر لم يستقر في الفقه اللاتيني إلا حديثا، ومن ناحية ثانية تفرق بين وظيفتيهما فالتعويض وظيفته إصلاح ما فات أي الضرر اللاحق بالضحية، والعقوبة وظيفتها درء الخطر المستقبل، وليس التكفير عن الجريمة المرتكبة.

وعن الوظيفة النفعية للعقوبة يضيف القرافي نقلا عن إمام الحرمين المتوفى عام 478هـ-1085م «القاعدة في التأديبات أنها تكون على قدر الجنايات، فكلما عظمت الجناية عظمت العقوبة فإذا فرض شخص من الجناة لا يؤثر فيه التأديب اللائق بجنايته ردعا، والذي يؤثر فيه كالقتل ونحوه لا يجوز أن يكون عقوبة لتلك الجناية، فإن هذا الجاني يسقط تأديبه مطلقا، أما المنسب فيسقط لعدم الفائدة فيه، والإيلام مفسدة لا تشرع إلا لتحصيل مصلحة، فحيث لا مصلحة لا تشرع، وأما غير المناسب فلعدم سببه المييح، فيسقط تأديبه مطلقا وهو متجه اتجاهها قويا».

2 — تفريد العقاب :

يقصد بتفريد العقوبة الجنائية ملاءمتها للخطورة الشخصية للجاني، فلا تحدد العقوبة بصورة آلية تبعا لنوع الجريمة المرتكبة، وإنما بالنظر إلى مدى الخطورة الاجرامية للفاعل : وهذا نتيجة لآقرار الوظيفة النفعية للعقوبة.

وتفريد العقوبة في العصر الحديث نادت به كل من المدرسة الوضعية في النصف الثاني من القرن الماضي، ومدرسة الدفاع الاجتماعي في الأربعينيات من هذا القرن وان كانت المدرستان تختلفان في الأساس والهدف منه.

أما الفقه الاسلامي فقد قرره منذ عدة قرون، ويطلق عليه الأصوليون اصطلاح «تحقيق المناط الخاص» وقد تعرض له أبو اسحق الشاطبي في الموافقات (ج.4. ص 97) ومثل له في المجال الجنائي بأية الحرابة :

«انما جزاء الذين يحاربون الله ورسوله ويسعون في الأرض فسادا أن يقتلوا، أو يصلبوا، أو تقطع أيديهم وأرجلهم من خلاف، أو ينفوا من الأرض».

وقال الشاطبي إن الآلية تقرر أربع عقوبات هي في ظاهرها على سبيل الاختيار ولكن عن طريق تحقيق المناط الخاص، يتعين أن تطبق على كل مرتكب لجريمة الحرابة العقوبة التي تلائمها من العقوبات الأربع دون سواها.

إذا كانت الوضعية كما وصفنا فما هو الحل ؟

من البديهي أننا لن نتظر رجوع الحياة إلى الوراء وإنما الحل الذي لا ثاني له هو عقلنة الفقه كما قلتم يا صاحب الجلالة منذ ثلاثين سنة تقريباً خلت، هذه العقلنة التي تعتمد كتاب الله وسنة رسوله مصدراً، ومقاصد الشريعة هدفاً وغاية.

ولا أقصد بهذا، استبعاد كل ما كتب من قبل حول الفقه وأصوله لأن الذي يريد هدم كل شيء لمحاولة إعادة البناء من أساسه لا يفرغ من عملية الهدم حتى تضعف قواه وتلاشي، فلا هو بنى، ولا ترك البناء القديم ولو على علته. وإنما قصدي أن نواصل البناء الصحيح، وأن نضيف ما نستطيع إضافته من لبنات بناء في صرح حضارتنا الإسلامية الذي شيده الأبناء والأجداد.

فالفقه الإسلامي إذا كانت فيه ثغرات نتيجة توقفه الجزئي عن السير منذ أكثر من ألف عام، فإن فيه كذلك أفكاراً ومبادئ سبق بها غيره من مدارس الفقه المقارن، وما تزال صالحة للتطبيق ومواصلة البناء عليها لا أقول هذا مجازاً، أو متأثراً بعاطفة، وإنما أؤكد عن قناعة شخصية استفدتها من خلال تدريسي للقانون الجنائي وللقانون المدني بالكلية. ومن قراءتي المحدودة في مراجع الفقه الإسلامي.

ولن أتعرض هنا لأمثلة من القانون المدني رغم كثرتها، نظراً لضيق الوقت من جهة، ولأن الكثير من فقهاء القانون يعترفون بمكانة الفقه الإسلامي في المجال المدني من جهة ثانية. وإنما اكتفى بمثالين اثنين من القانون الجنائي يتعلقان بالوظيفة الوقائية والنفعية للعقوبة، ويتفريد العقاب.

1 — الوظيفة الوقائية والنفعية للعقوبة :

في الكتابات الفقهية المعاصرة، تصنف العقوبة في الفقه الإسلامي مع مرحلتها المظلمة في الفقه الكنسي ومحاكم التفتيش على أساس أن وظيفتها هي التكفير عن الذنب المرتكب، وإنها لم تعرف وظيفتها الجديدة النفعية ثم الوقائية إلا في القرنين الماضيين عن طريق مؤسسي المدرستين التقليدية والوضعية بكاريا، ولومبروزو.

والحقيقة أن الفقه الإسلامي، توصل إلى تقرير الوظيفة الوقائية والنفعية للعقوبة منذ أكثر من عشرة قرون.

قرر الوظيفة الوقائية للعقوبة في قاعدة فقهية عامة، ممن ذكرها القرافي في الفروق، والعز ابن عبد السلام في قواعد الأحكام (20).

غير قليل من جدليات علم الكلام، وفرضياته الخيالية التي لا علاقة لها بالفقه، وعلى أسلوب المناطقة والبرهنة والاستدلال، كما فسر العلة بأنها المعرف للحكم الشرعي، واقتصر على مباحث الألفاظ مع موضوعات أجنبية من شتى المواد منها مباحث في التصوف، ولم يتعرض للموضوع الثاني لأصول الفقه وهو مقاصد الشريعة إضافة إلى الاعتراضات والاجوبة، وكثرة التعريفات وإيراد الخلافات في كل مبدأ أو قاعدة...

هاتان هما المرحلتان اللتان مر بهما أصول الفقه الذي اصطللحنا على تسميته بعلم الفقه :
مرحلة أولى كان فيها متوفرا من جهة على الصفة العلمية ببنائه على قواعد استقرائية منضبطة مثل دلالات الألفاظ، وأقسام الحكم الشرعي، ومقاصد الشريعة، ومن جهة ثانية على المرونة التي تجعل المتمكن من قواعده قادرا على ربط الأحكام الفقهية بواقع الحياة، بل إن هذا الواقع يعتبر المؤشر الذي يعتمد عليه المجتهد لاستنباط الأحكام.
ومرحلة ثانية هي التي ارتبط فيها بعلم الكلام ومقاييس البرهنة المنطقية مع تقلص موضوعه إلى مباحث الألفاظ دون مقاصد التشريع.

ماذا ترتب عن هذه المرحلة الثانية ؟

الجواب نعرفه جميعا : ان الحياة الواقعية انفصلت عن الفقه أو كادت (19) ويكفي كأمثلة على ذلك الأحكام المتعلقة ببيع الطعام قبل قبضه، والبيع الذي يتأخر فيه قبض العوضين أو احدهما، وعقد العمل، وعقد الكراء، إلى غير ذلك من مجالات الحياة الواسعة التي نعيشها، حيث نجد أحكامها التطبيقية تختلف كل الاختلاف عن الأحكام المدونة لها في كتب الفقه.

(19) في عام 1884 نشر يرنج Ihering في ألمانيا كتابا بعنوان «الهزل والجد في علم القانون هدية عيد الميلاد إلى رجال القانون» انتقد فيه بعنف الفقه الدكمتي القائم على الأفكار المجردة، ومما قاله سخريه هذا الفقه وسدنته :

ان بناء نظام من الأفكار منقطع الصلة بالنتائج العملية يشبه تصميم ساعات فنية للزينة لا لقياس الزمن. وتخيّل يرنج أنه مات، وان شبعا مضيئا حمل روحه إلى سماء الأفكار القانونية فغثر هنالك على اساطين فقه الأفكار (وفي مقدمتهم سافيني صاحب المدرسة التاريخية) الذين يعتبرون القانون مجموعة من الأفكار قادرة من خلال البرهنة المنطقية على حل مشاكل الحياة. وجدهم في سماء الأفكار ذات ليلة مظلمة بعيدا عن أشعة الشمس لأن الأفكار لا تحتل نور الحياة، كانوا قابعين أمام ماكينه لتفسيخ الشعر، يحاولون جاهدين أن يستنتجوا من كل فكرة تسعمائة وتسعا وتسعين ألفا، وتسعمائة وتسعين وتسعين نتيجة...

فصاح فيهم يرنج بكل قواه قائلا : عودوا إلى الأرض عودوا إلى مشاكل الحياة وصراع المصالح وغاية القواعد...

عن ثروت الأسيوطي السالف الذكر — ص 150.

ونعتقد أن من يقرأ جمع الجوامع لا يملك غير ترديد صحيحة يرنج هذه...

الألفاظ (مع إضافة موضوعات أجنبية من علم الكلام وأصل اللغات والتصوف ... الخ). أما الموضوع الثاني الأهم وهو مقاصد الشريعة فقد تم التخلي عنه، وكأنه لم تعد حاجة إليه بعد الاستغناء عن ربط الأحكام الشرعية بحكمها وغاياتها والاكتفاء بالمناقشة والجدل حول علتها أي الأمانة المعرفة لها كما سبق القول.

وقد دعا هذا بعض الذين كتبوا حديثاً عن مقاصد الشريعة إلى القول بأن هذه المقاصد تشكل علماً مستقلاً وليست من علم الأصول (18) ولا أدري كيف يبقى لأصول الفقه وصف العلم إذا جردناه من مقاصد الشريعة، والحال أن وظيفته تفسير النصوص وفق ما يحقق أهداف الشريعة واستنباط الأحكام لتلوائح غير المنصوص على حكمها، ولا يتأتى هذا بغير معرفة مقاصد الشريعة وتحليلها.

وقد حاول الفقيه الأندلسي أبو اسحق الشاطبي في القرن الثامن أن يعيد لعلم أصول الفقه مفهومه الشامل لمباحث الألفاظ ومقاصد الشريعة في كتابه الموافقات.

ولكن لم يكن لمجهوده الإصلاحية أي أثر، لأن الدارسين كانوا قد ألفوا الاقتصار على مباحث الألفاظ بما تتضمنه من جدليات كلامية، وبراهين المنطق الصوري الجذابة، فلم يريدوا أن يضيفوا دراسة الجديد الذي أتى به الشاطبي وإن لم يكن في حقيقة الأمر جديداً، وإنما هو رجوع بمادة أصول الفقه إلى أصلها ومحتوياتها التي لا غنى لها عنها.

ولعل السبب الرئيسي لرفض طريقة الشاطبي من دراسي أصول الفقه هو أن العصر كان عصر تقليد وتعصب مذهبي، فما الفائدة من مقاصد الشريعة التي ترجع بالمجتهد إلى ربط نصوص الشريعة بواقع الحياة، والحكم بالمنع أو الإباحة لتصرفات الأفراد بمآلها وآثارها الإيجابية أو السلبية على الفرد أو المجتمع.

هذا هو الاتجاه الذي سنكه علم الفقه الإسلامي أو أصول الفقه كما كان يسمى : جلب أفكار وموضوعات من علم الكلام، واعتماد المنطق الصوري في الاستنتاج والاستدلال، مع الاقتصار على مباحث الألفاظ وهجر الشق الثاني الأهم من محتوى المادة وهو مقاصد الشريعة.

ويؤكد هذه الحقيقة أنه لعدة قرون اقتضت كل من القرويين بالمغرب، والزيتونة بتونس والأزهر في مصر وأكل المعاهد التابعة لهذه الجامعات، — على تدریس مؤلف ابن السبكي في أصول الفقه المسمى «جمع الجوامع».

و«جمع الجوامع» توفرت فيه خصائص علم الأصول بمفهومه الجديد، فهو يشتمل على عدد

(18) ممن يقول بهذا الشيخ محمد الطاهر ابن عاشور، في مؤلفه «مقاصد الشريعة الإسلامية» ص 42.

ب — تقلص محتوى أصول الفقه في الكتابات الفقهية وحلقات الدراسة :

لم يكن الاتصال بعلمي الكلام والمنطق هو وحده ما أصاب أصول الفقه، وإنما إلى جانب ذلك لحقه البتر في محتواه، فقد سبقت الإشارة إلى أن مادة أصول الفقه أو علم الفقه كما سميناه، تتكون من موضوعين أساسيين : مباحث الألفاظ ومقاصد الشريعة.

غير أن الكتابات الفقهية وحلقات الدراسة اقتصرت على الموضوع الأول وهو مباحث

(17) ذلك أن المقدمتين المستعملتين في القياس المنطقي لا يشترط فيهما أن تكونا مسلمتين من المعارض ولذلك قسموا الأييسة إلى «جدلي» وهو الذي سلم المخاطب مقدماته و «خطابي» وهو الذي تكون مقدماته مشهورة بين الناس و «برهاني» وهو الذي تكون مقدماته يقينية معلومة (انظر ابن تيمية في المرجع السابق مجلد 9 ص. 10 و 258).

وبما أن الفقه مجرد اجتهاد فإن الكثير من المقدمات المستعملة تكون خلافية وعبارة أخرى إن الرأي هو الذي يتقرر أولاً ثم يصاغ له الاستدلال المنطقي. وهذه أمثلة ثلاث مسائل خلافية بين المذاهب :

أ — يقول أبو حنيفة ان عصير غير العنب ليس خمرا وبالتالي لا يعاقب على مجرد شربه (نعم يعاقب على السكر به) ويمكن تقرير هذا الحكم بالقياس المنطقي فيقال مثلا : «عصير العنب ولو أسكر كثيره ليس خمرا وكل ما ليس بخمر لا يحد شاربه» والنتيجة هي : «عصير العنب ولو كان كثيره يسكر لا يحد شاربه» ومن يقول بالحد لا يوافق أبا حنيفة طبعاً في المقدمة الصغرى، ويصوغ مقدمتين اخريين ينتهي بهما إلى نتيجة أن كل من أسكر كثيره يحد شاربه.

ب — يقول رأي في المذهب المالكي وهو الذي جرى به العمل في المغرب — إن الغبن إذا بلغ الثلث منح خيار الفسخ للمغبون ولتقرير ذلك نقول مثلا :

«الغبن بالثلث فأكثر خلافة، وكل خلافة تمنح حق الخيار» النتيجة «الغبن بالثلث فأكثر يمنح الخيار» والمذاهب الأخرى التي لا تقول بالخيار في الغبن لا تسلم كذلك المقدمة الصغرى وتقول إن الغبن المجرد لا يعتبر خلافة.

ج — يرى الشافعي أن بيع الغائب لا يجوز ولو وصف عند ابرام العقد، ويقول غيره بالجواز، ووفقا لمذهب الشافعي يقال : «محل البيع يجب تعيينه، وكل ما يجب تعيينه لا يكفي فيه الوصف» «النتيجة» محل البيع لا يكفي لتعيينه الوصف».

وهنا المقدمة الصغرى مسلمة من الجميع ولكن غير الشافعي يعارض الكبرى ويرى أن التعيين يتحقق بالوصف.

يتضح من هذه الأمثلة أن استعمال القياس المنطقي لا يعصم من الخلاف في الرأي وهذا أمر بديهي مادام لا يشترط في مقدمتي القياس أن تكونا مسلمتين من الاعتراض ومتى كانت إحدى المقدمتين مختلفا فيها فإن النتيجة أو الحكم المستنتج من القياس يكون قطعاً محل خلاف كذلك.

يقول فيليب هيك مؤسس مدرسة فقه المصالح بألمانيا في كتابه مشكلة اكتساب القاعدة القانونية : «المنطق الصوري نفسه لا يحقق الأمن القانوني مادامت المقدمة الكبرى قابلة لعدة تفسيرات، وطلما يستطيع المفسر اختيار مقدمة معينة تولد نتائج محددة» عن ثروت الاسيوطي — مجلة مصر المعاصرة — أبريل 1969 عدد 336 ص 159.

من العلم بعيدا، واليسير منه عسيرا ولهذا تجد من ادخله في الخلاف والكلام، وأصول الفقه وغير ذلك، لم يفد الا كثرة الكلام والتشقيق، مع قلة العلم والتحقيق» (14)

وأشار إلى أن «يُمة علوم الطب والحساب والنحو، لم يتكلفوا وضع الحدود المركبة من الجنس والفصل للألفاظ التي يتداولونها، وعندما تكلف متأخروهم وضع هذه الحدود «لم يدخل فيها عندهم من هو امام في الصناعة ولا حاذق فيها» ويضيف :

«وكذلك الحدود التي يتكلفها بعض الفقهاء للطهارة والنجاسة وغير ذلك من معاني الأسماء المتداولة بينهم، وكذلك الحدود التي يتكلفها الناظرون في أصول الفقه لمثل الخير والقياس، والعلم وغير ذلك، لم يدخل فيه إلا من ليس بامام في الفن، وإلى الساعة لم يسلم لهم حد» (15).

وخلاصة ما سبق، ان أصول الفقه استحوذ عليه علما الكلام والمنطق، فماذا كانت نتيجة هذا الاستحواذ؟

النتيجة كانت واضحة، وهي أن الفقه حلق في سماء الخيال والأفكار المجردة، وترك أرض الواقع ودنيا الناس، بمشاكلها المعقدة والمتجددة.

والغريب أن من المؤلفين في أصول الفقه حديثا من حذ استعمال القياس المنطقي وحدوده في أصول الفقه بدعوى أنه يصوغ قواعد القياس واستنتاج الأحكام، عامة غير مقيدة بفروع مذهب معين (16) ولكن هذا في الواقع غير صحيح كما تؤكد قواعد المنطق ذاتها (17).

(14) مجموع فتاوي ابن تيمية — المجلد التاسع ص 24.

(15) نفس المرجع ص 46. بل إن كارثة الحدود أي تعريف معاني الألفاظ ومناقشتها وما يدور حولها من جدليات سفسائية لم تقتصر على كتب أصول الفقه مثل جمع الجوامع لابن السبكي الذي ستاتي الإشارة إليه، وإنما تجاوزتها إلى كتب الفروع الفقهية، وقد اشتهر بذلك ابن عرفة التونسي الذي لا يخلو كتاب ألف بعده في الفقه المالكي من إيراد عشرات التعاريف من مختصره مع ما قبل في مناقشتها وتقيها.

وكمثال على ذلك ما أشار إليه المرحوم الحجوي في الفكر السامي.

فقد عرف ابن عرفة الاجارة بقوله : «بيع منفعة ما أمكن نقله غير سفينة ولا حيوان لا يعقل بعوض غير ناشئ عنها بعضه، يتبع بعضه ببعضها».

ولما كان بصدد شرحها «أورد عليه بعض ثلاثته ان زيادة لفظ «بعض» تنافي الاختصار، فما وجهه ؟ فتوقف يومين وهو يتضرع إلى الله في فهمها وأجاب في اليوم الثاني بأنه لو اسقطها لخرج النكاح المجموع صداقة منفعة ما يمكن نقله، وناقشه تلميذه الوائعي وغيره مما يطول جلبه ...» الفكر السامي ج 2. ص 400.

(16) انظر مثلا محمد أبو زهرة في مؤلفه «أصول الفقه» ص 19 حيث يقول : «وان ذلك النظر المجرد قد أفاد قواعد أصول الفقه، فدرست دراسة عميقة بعيدة عن التعصب في الجملة فصحبه تنقيح وتحرير لهذه القواعد».

والحقيقة أن المشتغلين بالثقافة الاسلامية افتنوا (13) بهذا العلم الذي نقل إلى لغتهم،
والناس من طبعها الشغف بالجديد.

وصدق ابن تيمية عندما قال :

«ادخال صناعة المنطق في العلوم الصحيحة يطول العبارة، ويبعد الاشارة، ويجعل القريب

(13) لم يكن الافتنان قاصرا على الافراط في استعماله حيث تعسف المغالون بإدخال قواعده حتى إلى الطب
والحساب، بل إن الفتنة كانت أشد من ذلك برزت في تهافت المناصرين والمعارضين حتى وصف
كل فريق الفريق الآخر بأشنع الأوصاف وأخسها :

يقول ابن حجر العسقلاني : ان الذين مزجوا مسائل الديانة بكلام اليونان، جعلوا كلام الفلاسفة أصلا
يردون اليه ما خالفه بالتأويل، ثم لم يكتفوا بذلك حتى زعموا أن الذي يرتبوه هو أشرف العلوم وأولها
بالتحصيل، وإن من لم يستعمل ما اصطلاحوا عليه فهو عامي جاهل — فتح الباري المجلد 13 ص
213 ولما شرح الامام المازري الحديث الذي رواه مسلم في كتاب الأشربة من صحيحه «كل مسكر
خمر وكل خمر حرام» قال ان بعض الأصوليين أراد أن يثبت استعمال الشرع للأقيسة المنطقية بهذا
الحديث الذي جاء في صورة مقدمتين صغرى وكبرى وفي النموذج الذي يستعمله المناطقة، والحال أن
هذه انصياعة لم ترد إلا في موضع أو موضعين من الشريعة، مما يدل على أنها وردت عرضا، وإن
معظم الأقيسة الفقهية لا يسلك فيها هذا المسلك، وإن هذا الحديث نفسه روى بصيغ أخرى لم تات
على طريقة المناطقة مما يشعر بأن الشرع لا يلتفت إلى الناحية التي نحا إليها هذا الأصولي» ثم يقول
المازري : «وإنما نبهنا إلى هذا لما وجدنا بعض المتأخرين صنف كتابا أراد أن يرد أصول الفقه لأصول
علم المنطق».

ملاحظة المازري هذه عقب عليها كل من الأبي والسنوسي في شرحهما لصحيح مسلم بالعبارة الآتية :
كلام الامام هذا يدل على ضعفه في علم المنطق أو أنه لا يعرفه أصلا. (شرحا الابي والسنوسي ج. 5.
ص. 324) وصدق ابن حجر في قولته السابقة «من لم يستعمل ما اصطلاحوا عليه، فهو عامي
جاهل...!!» ويزيد الأمر غرابة بمقارنة المكانة الفقهية لكل من الأبي والسنوسي والمازري «الجاهل» بعلم
المنطق ...

ومن الاتجاه الآخر يقول ابن تيمية :

«رأيت للمتأخرين فتيا فيها خطوط جماعة من أعيان زمانهم من ائمة الشافعية والحنفية وغيرهم فيها
كلام عظيم في تحريمه وعقوبة أهله، حتى أن من الحكايات المشهورة التي بلغتنا أن الشيخ أبا عمرو
بن الصلاح، أمر بانتزاع مدرسة معروفة من أبي الحسن الأمدي، وقال : اخذها منه أفضل من اخذ عكا،
مع أن الأمدي لم يكن أحد في وقته أكثر تبجرا في العلوم الكلامية والفلسفية منه، وكان من أحسنهم
اسلاما، وأمثلهم اعتقادا».

مجموعة فتاوي ابن تيمية المجلد التاسع صفحة 7.

الأمدي الذي يعطي ابن تيمية هذه الشهادة في عمق ثقافته وحسن عقيدته، يرى المخالفون له أن
تعاطيه للمنطق يجعل حرمانه من تسيير مدرسة أفضل من افتكاك مدينة اسلامية من العدو...!!
فأي فتنة أكبر من هذه التي نشأت بين المغالين في تمجيد المنطق والشغف به وبين المنكرين له
ولقواعده واقسته !؟

أشهر مع قلة ما تحمله من زاد، وحاجة الناس الشديدة إلى ذلك الزاد.

فإذا ربطنا الحكم الشرعي بالغاية المتوخاة منه أمكن القول بجواز بيع الطعام قبل قبضه متى انتفت حكمة المنع كما في وقتنا الحاضر الذي تتكفل فيه الدولة بتزويد السوق، وتنظيم الخزن والتسويق وتحديد الأسعار، ففي هذه الحالة يكون أمن السوق الغذائي متوفراً، ومصالح المستهلك مضمونة ببيع الطعام بعد قبضه أو قبله.

وعلى العكس من ذلك إذا ارتبط الحكم بعته حسب مفهومها الذي تستعمل به، إذ تكون علة النهي هي كود المبيع طعاماً، وبذلك يكون كل ما هو طعام أي مادة غذائية يمنع بيعها قبل قبضها في كل مكان وفي كل زمان وكيفما كانت أحوال السوق.

من هذا المثال يتبين الفرق الكبير بين العلة بمعنى الحكمة، وبين العلة بمعنى معرف الحكم وإمارته، وبالتالي مدى تأثير كل من المفهومين على استنباط الأحكام الشرعية، وأسلوب تفسير النصوص.

وقد ترتب على نفسير العلة بمعرف الحكم وإمارته، جمود الأحكام الشرعية بصورة تامة، لأن العلة بهذا المفهوم لا تتغير بتغير الزمان والمكان.

ولما كانت هذه النتيجة صعبة التحمل، لأنها تعطل تطور الحياة التجأ الفقه إلى التخفيف من آثارها عن طريق وسائل الاستدلال: مثل الاستحسان، والمصالح المرسلة والعرف...

ومسلك الفقه هذا يشبه موقف صاحب منزل يغلق الباب الذي كان يدخل منه الهواء ونور الشمس الكافيين، ثم التجأ إلى فتح كوات لينفذ منه القليل جداً من النور والهواء (12).

ب - المنطق :

إن دخول أفكار علم الكلام وخيالاته إلى أصول الفقه، جر معه أسلوب المنطق الصوري الارسطوطاليسي في البرهنة والاستنتاج لأنه الأسلوب الملائم والمقبول للأفكار المجردة التي يدور حولها علم الكلام.

ومعلوم أن مؤلفات علم المنطق اليوناني شرع في ترجمتها في النصف الأول من القرن الثاني الهجري في عهد الخليفة العباسي المنصور، ثم في عهد الرشيد وابنه المأمون.

(12) يمكن القول بأن الاستدلال أي الاستحسان والمصالح المرسلة والعرف وغيرها استعملت منذ نشوء المذاهب في بداية القرن الأول، ولم يكن سبب استعمالها التفسير الجديد للغة.

والجواب أن استعمالها الأول كان يتعلق بتفسير دلالة النصوص وتحديد معانيها، أما بعد تغير مفهوم العلة فقد استعملت بالإضافة إلى ذلك في مجال استنباط الأحكام التي لا نص عليها في الكتاب والسنة.

ومكانة الرازي معروفة ليس فقط في الفقه وأصوله، وإنما في الفكر الإسلامي عامة، ولذلك تأثر به أغلب الأصوليين، وساروا على منواله في تفسير العلة بمفهومها الجديد.

والحق أن الرازي ليس هو وحده الذي يتحمل مسؤولية إقامة مفهوم جديد للعلة وإنما هنالك سبب آخر مهم، ذلك أن قواعد أصول الفقه تخضع لها العبادات والمعاملات معا، وإذا كانت أحكام المعاملات يمكن ربطها بعقلها وحكمها، فإن العبادات يصعب إخضاعها لنفس المنطق.

وللتدليل على ذلك ناتي بهذا المثال :

يقول الله تعالى : «فمن كان منكم مريضا أو على سفر فعدة من أيام أخر، يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر».

فالحكمة من رخصة الافطار في هذه الآية واضحة، وهي تفادي المشقة والحرج الحاصلين من الصوم، فلو ربطنا رخصة الافطار بهذه الحكمة، لانتبهنا إلى القول بأن كل من لحقته مشقة (11) يرخص له بالافطار، وكل من لم تلحقه هذه المشقة يجب عليه الصوم ؛ كان الأمر يتعلق بالمريض أو السليم، بالمسافر أو بغير المسافر. وهي نتيجة ولاشك يصعب القول بها.

هكذا كانت إقامة فقه العبادات وفقه المعاملات على قواعد واحدة من الأسباب التي أثرت تأثيرا سلبيا على نمو فقه المعاملات وعلى تطوره استجابة لضروريات الحياة الاجتماعية المتغيرة باستمرار.

والخلاصة أن مذهب الرازي في علم الكلام، ووحدة قواعد استنباط الأحكام بين فقهي العبادات والمعاملات — تضافرا لتحويل مفهوم العلة من حكمة التشريع وغايته، إلى مجرد معرف لأحكامه وإمارة عليها، وهذا أدى طبعاً إلى تجميد الأحكام الشرعية في مجال المعاملات لأن العلة بمفهومها الجديد لا يتغير بتغير الزمان والمكان.

مثلا نهى الرسول ﷺ عن بيع الطعام قبل قبضه، إذا تأملنا هذا النهي نجد أن حكمته هي ضمان أمن السوق الغذائي، وتفادي عمليات المضاربة والاستيلاء على البضاعة قبل ظهورها في الأسواق للتحكم في السعر والاضرار بالمستهلك في مادة أساسية لا غنى له عنها.

ولذلك كان المنع من بيع الطعام قبل قبضه ملائماً للوضع في مكة والمدينة، حيث كان تزويد الأسواق يتم بقوافل موسمية من اليمن والشام والعراق تستغرق في رحيلها وأيابها بضعة

(11) لا نقصد بالمشقة التي تصل إلى حد الضرورة إذ في هذه الحالة يكون الافطار مباحا بل واجبا إذا وجد خطر على سلامة الصائم. ولذلك فإن المشقة التي نقصدها هي مجرد الصعوبة فوق العادية التي تلحق كل صائم.

- اتصال علم أصول الفقه بعلم الكلام وجدلياته، وبالمنطق الصوري الأرسطوطاليسي.
- تقلص محتواه في الكتابات الفقهية وحلقات الدراسة.

1 — الاتصال بعلم الكلام وبالمنطق :

أ — علم الكلام :

برز الاتصال بعلم الكلام وخيالاته العقلية في ما اصححت كتب أصول الفقه تتضمنه من جدليات علم الكلام التي لا علاقة لها بفهم نصوص الشريعة أو استنباط الأحكام منها.

مثل هل الأنبياء معصومون قبل الرسالة أم لا ؟ وهل أرسل الله رسلا من الجن ؟ وهل كان الرسول عليه السلام قبل البعثة متعبدا باحد الأديان السابقة، وما هو ذلك الدين وإذا كان يتعبد بأكثر من دين ماذا يفعل إذا اختلفت تلك الأديان في حكم ما ؟ وإذا فرض الله أمرا على الرسول هل يقتضي ذلك فرض فروع ذلك الأمر عليه ؟ وهل يجوز أن يقول الله لنبي أو عالم افعل ما تشاء ؟ والتكليف بالمحال، وتكليف المعدم. إلى غير ذلك مما يعتبر مجرد مجازاة للعقل في شغفه بالخيال، وإرضاء لفضوله في التنقل بين الافتراضات بعيدا عن مشاكل الحياة اليومية التي من المفروض أن علم أصول الفقه انشئ لتتبعها وإيجاد الحلول الفقهية لها.

وقد كثرت موضوعات علم الكلام التي دخلت أصول الفقه، حتى قال الآمدي إن أصول الفقه مستمد من «علم الكلام، والعربية والأحكام الشرعية» (8)

ومن ناحية ثانية : تسربت فكرة من علم الكلام إلى أصول الفقه كانت كافية لتعقيمه، وجعله عاجزا عن مواكبة الحياة في تطورها وتجدد مشاكلها.

هذه الفكرة هي تحديد مفهوم العلة، فقد كان يقصد بعلة الحكم الشرعي حكمته وغايته من جلب المصلحة أو درء المفسدة (9) ولكن كما تعلمون كان الجدل عميقا بين المتكلمين حول ما إذا كانت أفعال الله معللة أم لا، وهل تعليل تلك الأفعال يجعلها واجبة عليه ؟

هذا الجدل العقيم الذي يعتبر تعسفا في التفكير حتى داخل علم الكلام، نفذ إلى أصول الفقه.

وهكذا نجد الامام فخر الدين الرازي الذي يقول في علم الكلام إن أفعال الله لا تصدر منه لعل أو غاية — عندما ألف في أصول الفقه كتابه «المحصول» يفسر العلة بأنها «معرف الحكم وامارته» (10) وليست حكمة التشريع وغايته.

(8) الإحكام في أصول الأحكام للآمدي — ج. 1. ص 6.

(9) انظر الموافقات للشاطبي — ج. 1 ص 265 وابن القيم في اعلام الموقعين ج. 1 ص 335.

(10) الموافقات للشاطبي ج. 2 ص 6.

واتموا لأنفسهم، ثم انصرفوا فوقفوا بازاء العدو، وجاءت الطائفة الأخرى فصلى بهم الركعة التي بقيت عليه، ثم ثبت جالسا واتموا لأنفسهم، ثم سلم بهم».

والحديث الثاني رواه عبد الله بن عمر قال صلى النبي ﷺ ركعة بطائفة، وطائفة بينه وبين العدو، ثم انصرفت الطائفة التي وراءه، فكانت بينه وبين العدو، وجاءت الطائفة التي لم تصل معه، فصلى بهم الركعة التي بقيت عليه من صلاته، وسلم، ثم انصرفوا ففوضوا معا.

والحديث الثالث رواه أبو عياش الزُّرقي «ان النبي صلى يوم عسفان وخالد ابن الوليد بينه وبين القبلة، فصف بالناس معه معا، ثم ركع وركعوا معا، ثم سجد فسجدت معه طائفة، وحرسته طائفة، فلما قام من السجود، سجد الذين حرسوه ثم قاموا في صلاته»

ومعلوم أن صلاة الخوف وردت هيئتها في القرآن «وإذا كنت فيهم فأقم لهم الصلاة، فلتقم طائفة منهم معك وليأخذوا أسلحتهم فإذا سجدوا فليكونوا من ورائكم ولتأت طائفة أخرى لم يصلوا، فليصلوا معك، وليأخذوا حذرهم وأسلحتهم».

قال الشافعي رحمه الله إن حديث أبي عياش الزرقي يتعلق بصلاة الخوف في ظروف خاصة فقد كان الرسول في ألف وأربعمائة مقاتل وخالد بن الوليد الذي كان يقابله في مائتي مقاتل، وكان جهة القبلة بعيدا عنه في صحراء واسعة مكشوف للرسول ﷺ وصحبه. ولذلك قرر أنه «إذا كانت الحال بقله العدو وبعده، وإن لا حائل دونه يستره كما وصفت، امرت بصلاة الخوف هكذا».

أما بالنسبة لحديثي خوات بن جبير، وعبد الله بن عمر، فقال إن صلاة الخوف شرعت احتياطا لأن ينال من المسلمين عدوهم غرة وإنه لما تعقب هيئة الصلاة في الحديثين، تبين له أن حديث خوات بين جبير أولى بالحزم في الحذر من العدو حيث تفرغ إحدى الطائفتين للحراسة أثناء صلاة الطائفة الأخرى، بينما حديث ابن عمر أقل حذرا حيث تقوم كل طائفة بإعادة الصلاة بصورة غير منتظمة، ولا يفرغ من الصلاة إلا الامام ولا يمكنه هو وحده مجابهة العدو فكان هذا خلاف الحذر والقوة في المكيدة، وبذلك انتهى الامام الشافعي إلى الأخذ بحديث خوات بن جبير واستبعاد حديث عبد الله بن عمر.

هذا نموذج الاجتهاد الذي كان يمارسه الفقهاء قبل أن يتعقد بكثرة الشروط وبعشرات القواعد الاصولية، والأساليب المنطقية المجردة.

ثانيا : ماذا حدث لأصول أو علم الفقه بعد نشوئه ؟

يمكن القول باختصار، إنه سار في غير الاتجاه المرغوب فيه. وليبيان ذلك نقتصر هنا على الإشارة إلى عاملين أساسيين كان لهما اثر حاسم في تقرير المصير الذي انتهى إليه علم أصول الفقه. هذان العاملان هما :

للمجتهد صعب المورد، إلا أنه عذب المذاق، محمود الغب، جار على مقاصد الشريعة» (5).

وأكثر من هذا نجد هذا المنهج يسمح بإمكانية جعل حكم التصرف الواحد يختلف من شخص إلى آخر، وبالنسبة للشخص الواحد إذا تغيرت ظروفه (6)، وهو ما يسمى في أصول الفقه بتحقيق المناط الخاص.

ويعرف القانون الوضعي اليوم هذا خاصة في القانون الجنائي، ونطلق عليه اصطلاح «تفريد العقاب»، وهو أقصى ما يمكن أن تصل إليه مرونة النصوص التشريعية في التطبيق.

هكذا ندرك ما وصل إليه منهج استنباط الأحكام لدى الفقهاء المسلمين من حيث اشتماله على قواعد علمية في بنائه من جهة، وربط الأحكام التي تستخرج به، بنتائجها وآثارها في الحياة الواقعية من جهة ثانية، وهاتان الميزتان هما اللتان تسعى إلى تحقيقهما كل مدرسة من المدارس المنهجية في الفكر القانوني المعاصر.

وتفاديا للتطوير آت بمثال واحد من رسالة الشافعي نفسه (7) لبيان مدى إعمال العقل والفكر، في تفسير النصوص واستنباط الأحكام، وفي اعتماد حكمة التشريع وهدفه لتقرير الحكم، والمثال يتعلق بالعبادات التي يعتبر فيها التعبد هو القاعدة والتعليل مجرد استثناء عكس وضعية المعاملات التي نحن بصدد الحديث عنها.

روى الامام الشافعي ثلاثة أحاديث اختلفت في كيفية اداء النبي ﷺ لصلاة الخوف بالصحابة.

الحديث الأول رواه حُوت بن جبير، قال فيه إن الرسول عليه السلام «صلى صلاة الخوف يوم ذات الرقاع، فصف بطائفة، وطائفة في غير صلاة بازاء العدو، فصلى بالذين معه ركعة،

(5) الموافقات — ج. 4 — ص 194.

(6) يقول ابن القيم إن أبا عبد الله بن بطة نقل عن الامام أحمد بن حنبل قوله إن المفتي ينبغي أن تكون فيه خمس خصال. منها «معرفة الناس».

ويقول ابن القيم تعليقا على هذه الخصلة :

«فهذا أصل عظيم يحتاج إليه المفتي والحاكم، فإن لم يكن فقيها فيه فقيها في الأمر والنهي ثم يطبق أحدهما على الآخر، وإلا كان ما يفسد أكثر مما يصلح... وينبغي له أن يكون فقيها في معرفة مكر الناس وخداعهم واختيالهم وعوائدهم وعرفياتهم، فإن الفتوى تتغير بتغير الزمان والمكان والعوائد والأحوال، وذلك كله من دين الله كما تقدم بيانه».

إعلام الموقعين — ج. 4. ص 199 و 204.

(7) — باب العلل في الأحاديث — ص 259 وما بعدها.

— الاحكام في أصول الاحكام للامدي — ج. 1. ص 6.

دراسة دلالة الكلمات والعبارات المستعملة من الشارع مثل دلالات الأمر، والنهي والعام والخاص، والمطلق والمقيد ومفهوم الموافقة أو المخالفة، ودليل الخطاب وفحوى الخطاب إلى آخر ما يسمى في علم الأصول بمباحث الألفاظ.

وهذا القسم يهدف في الواقع إلى التعرف على الأحكام المنصوص عليها في الكتاب والسنة، أي بيان الأحكام الشرعية المنقولة.

والموضوع الثاني يتناول طرق استخراج أحكام الوقائع التي لم يرد بشأنها نص، كما يتناول تكييف تطبيق النصوص على الجزئيات ويدخل في هذا القياس والاستدلال الذي يشمل الاستحسان والمصالح المرسله وسد الذرائع، والتلازم بين الحكمين، والاستصحاب ... الخ.

وهذا الموضوع الثاني هو الذي يشكل الاجتهاد بمفهومه الحقيقي فهو يحدد المبادئ والقواعد التي يتأتى بها للفقيه أن يتغلب على المشاكل العملية للتشريع وهو ملء الثغرات والملاءمة والتطوير.

وكان منهج هذا القسم من أصول الفقه يسمح بتحقيق الغاية من الاجتهاد، ومن تكوين مدرسة لعلم الفقه لا تفقد العطاء مهما اختلف الزمن والمكان، حيث كان تفسير دلالة النصوص واستخراج الأحكام غير المنصوص عليها يرتبطان بحكمة التشريع ومقاصده، هذه المقاصد التي تتلخص في جلب المصالح ودرء المفاسد.

فالحكم الذي يفسر به المجتهد النص، أو يستنبطه عن طريق القياس يجب أن يحقق مصلحة أو يدرأ مفسدة، والمفهوم الشرعي للمصلحة والمفسدة لا يختلف عن مفهومهما الاجتماعي الذي يتوصل إليه العقل السديد، والفكر السليم، وهذا ما يسمح بجعل الأحكام مسايرة لتجدد الحياة، ومتلائمة مع الأوضاع الاجتماعية المختلفة. تؤكد هذا قاعدة «الحكم يدور مع العلة وجودا وعدما».

والمجتهد لكي يحكم على تصرف ما بأحد أنواع الحكم الشرعي لا ينظر إليه منفصلا عن نتائجه وآثاره في حياة الناس الواقعة بل إن هذه النتائج والآثار هي التي تساعد على تحديد الحكم الشرعي الواجب التطبيق.

يقول أبو اسحق الشاطبي :

«النظر في مآلات الأفعال معتبر مقصود شرعا كانت الأفعال موافقة أو مخالفة، وذلك أن المجتهد لا يحكم على فعل من الأفعال الصادرة عن المكلفين بالاقدام أو بالاحجام، إلا بعد نظرة إلى ما يؤول إليه ذلك الفعل (فقد يكون) مشروعاً لمصلحة فيه، تستجلب أو لمفسدة تدرأ، ولكن له مآل على خلاف ذلك وقد يكون غير مشروع لمفسدة تنشأ عنه أو مصلحة تندفع به، ولكن له مآل على خلاف ذلك» ثم بعد أن يشرح هذه الفكرة يقول إن هذا «مجال

القانون لديهم لأيزال في المهدي، وكذلك المجتمع الروماني الذي لم ينضج فيه علم القانون إلا في عهد متأخر، عهد نهاية الجمهورية.

ولعلنا لسنا في حاجة إلى شهادة يوليوس كيرشمان، فيكفي أن نقارن بين عهد ما قبل نشوء علم أصول الفقه، وبين العهد التالي لهذا النشوء.

في العهد الأول البضاعة محدودة والقليل من المعرفة يقابله الكثير من العطاء والفقه العملي، وحل مشاكل الناس بدون تعقيد. وفي العهد الثاني حفظ كتاب الله عن ظهر قلب، وآلاف الأحاديث النبوية واستحضار كتب فقهية بكل محتوياتها، وعدد غير قليل من القواعد والنظريات — كل ذلك لا يقابله في أغلب الأحيان إلا نتاج سقيم، وأحياناً لاشيء غير الحفظ وتكديس المعلومات في الصدور.

والفرق بين الحالين أن المفتين في المرحلة الأولى كانوا يواجهون الوقائع التي تعرض عليهم بالفطرة البسيطة، ويستلهمون الحلول الملائمة مباشرة من النصوص دون حاجة إلى بناء كليات، وتركيب مقدمات واستخلاص نتائج....

وفي المرحلة الثانية قيد المفتي بالف قيد وقيد بدءاً من وجوب «التحجر» في عدة علوم إلى «حفظ» مئات الأفكار والنظريات ودلالات الألفاظ إلى «اتقان» أساليب الجدل و «التبرع» بإثارة وتفريع الأسئلة والجواب عنها... (4)

مهما يكن من أمر، فإن أصول الفقه أو علم الفقه كما نفضل تسميته، نشأ مشتتلاً على موضوعين أساسيين :

الموضوع الأول : — تحليل الصياغة التشريعية اللفظية الواردة في الكتاب والسنة، أي

(4) يقول ابن تيمية :

«والأمور الفطرية متى جعل لها طرق غير الفطرية كان تعديها للنفس بلا منفعة لها كما لو قيل لرجل : اقسّم هذه الدراهم بين هؤلاء النفر بالسوية، فإن هذا ممكن بلا كلفة، فلو قال له قائل : اصبر فإنه لا يمكنك القسمة حتى تعرف حدها، وتميز بينها وبين الضرب فإن القسمة عكس الضرب، فإن الضرب هو تصعيف آحاد العددين بأحد العدد الآخر، والقسمة توزيع آحاد العددين على آحاد العدد الآخر، ولهذا إذا ضرب الخارج بالقسمة في المقسوم عليه عاد المقسوم، وإذا قسم المرتفع بالضرب على أحد المضروبين خرج المضروب بالآخر، ثم يقال : ما ذكرته في حد الضرب لا يصح، فإنه إنما يتناول ضرب العدد لصحيح دون المكسور، بل الحد الجامع لهما أن يقال : الضرب طلب جملة تكون نسبتها إلى أحد المضروبين كنسبة الواحد إلى المضروب الآخر : فإذا قيل اضرب النصف في الربع فالخارج هو الثمن، ونسبته إلى الربع كنسبة النصف إلى الواحد. فهذا وإن كان كلاماً صحيحاً لكن من المعلوم أن من معه مال يريد أن يقسّمه بين عدد يعرفهم بالسوية، إذا أُلزم نفسه أن لا يقسّمه حتى يتصور هذا كله، كان هذا تعدياً له بلا فائدة، وقد لا يفهم هذا الكلام، وقد تعرض له فيه إشكالات»

— مجموعة فتاوي ابن تيمية — المجلد التاسع صفحة 208.

أهدافها لخير الفرد والمجتمع.

وإذا وصلنا إلى هذه النتيجة بقي أن نرى :
أولا — متى نشأ منهج علمي في الفقه الاسلامي ؟
ثانيا — كيف تطور هذا المنهج ؟

أولا : متى نشأ منهج علمي في الفقه الاسلامي ؟

نقصد بهذا، المنهج الفكري الذي تتوفر فيه عناصر علم القانون وأهدافه :
العناصر التي تنحصر في قواعد ذات الصفة العلمية من حيث أسلوب البحث والاستنتاج.
والأهداف التي تتمثل كما سبق القول في ملء الثغرات، والملاءمة بين عموميات النصوص
وخصوصيات الوقائع، وأخيرا تطوير تطبيق النصوص حتى تبقى محققة لغاياتها رغم اختلاف
وتغير الظروف الزمنية والمكانية.

يمكن أن نؤكد أن المنهج الفقهي بهذا المفهوم نشأ في النصف الثاني من القرن الثاني
الهجري.

ففي هذه الفترة ألف الامام محمد بن ادريس الشافعي رسالته في أصول الفقه، واتفق الثقات
من مؤرخي الفقه، أن الشافعي أول من جمع قواعد من أصول الفقه، وكتب فيها رسالته.

ومن غير شك أن الامام الشافعي استعان في جمع هذه القواعد بما تلقاه من شيخه الامام
مالك في المدينة، ومن تلامذة الامام أبي حنيفة في بغداد وفي مقدمتهم محمد بن الحسن
الشبلي، كما يشير إلى ذلك استنكاره للاستحسان الذي يقول به الحنفية والمالكية.

كما استعان بما كان يدور من نقاش، وما تعلق به الفتاوي منذ عهد الصحابة والتابعين.
لكن مع هذه الاستعانة فإننا نرى أن التأليف في أصول الفقه يشكل بداية ظهور علم الفقه
قائم الأركان مكتمل العناصر.

أما قبل ذلك فيمكن القول إن المجتمع الاسلامي كان يتوفر على الفقه دون علم الفقه.
وهذا الوضع ليس غريبا، ولا شاذًا، بل قد يكون ذلك أفضل من علم الفقه المغلف في
تعقيدات الاستنتاجات الفكرية، والمنطق الصوري المفصول عن الواقع، وفي اجراءات اصدار
الأحكام.

يقول الفقيه والفيلسوف الألماني : يوليوس كيرشمان (منتصف القرن الماضي) ان المجتمع
لا يستطيع أن يعيش بدون قانون، ولكن يمكنه أن يستغني عن علم القانون، واستشهد لصحة
رأيه بالمجتمع اليوناني الذي بلغ درجة كبيرة في التطور الفكري والتنظيمي، بينما كان علم

الجزئية التطبيقية لها هي التي يمكن أن تختلف من مكان إلى آخر، ومن زمان إلى الذي يليه، لأن العبرة بالجوهر والغايات وليس بالمظاهر والشكليات.

وبالنسبة للأحكام التفصيلية، نشير من ناحية إلى أنها محكومة بالمبادئ العامة، ولذلك فإن المجتهد يفسرها في هذا الاتجاه، ولا يطبقها بما يتعارض مع تلك المبادئ. ومن ناحية ثانية، يعتبر تنظيم الأسرة أهم موضوع في المعاملات بين القرآن عددا مهما من أحكامه التفصيلية.

وقد تأتي لي بحكم تدريسي لمادة الأحوال الشخصية بالكلية، أن اتبع الآيات المتعلقة به، فتبين أن تنظيم أحكام الأسرة استعملت فيها كلمة «معروف» بالالف واللام أو بدونها بشكل ملفت للنظر.

ففي السور الثلاث : البقرة والنساء والطلاق — وهي التي تتضمن أغلب أحكام الأسرة — وردت كلمة «معروف» اثنتين وعشرين مرة كلها متعلقة بنظام الأسرة ووضع المرأة فيها بصورة خاصة مثل : ولهن مثل الذي عليهن بالمعروف، وعاشروهن بالمعروف، ولا جناح عليكم فيما فعلن في أنفسهن من معروف.

والذي نستفده من هذه الصياغة القرآنية أن تلك الأحكام التفصيلية تطبق في إطار ما تعارف عليه كل مجتمع حسب ظروفه الخاصة، ولا يراه الرأي العام فيه منكرا، فالرسول ﷺ يقول، لا تجتمع امتي على ضلال.

هكذا يتضح مدى الاختلاف في الصياغة الذي يكاد يكون كلياً بين القانون الوضعي وبين الشريعة الإسلامية، وبملاحظة هذا الاختلاف مع ما قدمناه في الجوابين الأول والثاني يتأكد أن المجتهد في الفقه الإسلامي أمامه المجال واسعاً جداً للعقلنة واستعمال المنهج العلمي في استنباط الأحكام وتأويل النصوص.

ولنأت الآن إلى السؤال الثالث الذي وضعناه في بداية هذا الحديث وهو :

كيف نشأ المنهج العلمي في الفقه الإسلامي وكيف تطور؟؟

بيننا أن المقصود بعقلنة الفقه وعلمته هو إخضاع البحث فيه لقواعد علمية، تقوم على البرهنة السليمة وواقعية عقلا، كما أوضحنا أن طبيعة الفقه الإسلامي قابلة لهذه العقلنة، مادامت أحكام الشريعة التي نزل بها الوحي التفصيلية منها والعامة، يرتبط تطبيقها بتحقيق غايات يعبر عنها بمقاصد الشريعة هذه المقاصد التي تعني المصالح الجدية للفرد والجماعة، وهي ثابتة في جوهرها، لا تتغير بزمن أو مكان، وإنما قد تتغير وسائل تحقيقها، وهذه وظيفة الفقه الذي يجدد قراءة النصوص وتفسيرها بالصورة التي تحافظ بها على أداء وظيفتها، وتحقيق

فماذا عن مبادئها العامة ؟ وماذا عن الأحكام التفصيلية ؟

بالنسبة للمبادئ العامة يتفق الجميع على أن أغلبية أحكام الشريعة هي مبادئ عامة لا أحكام جزئية. وهذه المبادئ لا تعبر عن فلسفة شخصية ضيقة، ولا عن اختبار جامد لمجتمع معين بظروفه وملابساته الخاصة. وإنما هي مبادئ غائية، بمعنى انها مرتبطة بغايات وأهداف هي المثل الأعلى بالنسبة لكل فرد ومجتمع مهما تغير الزمان وتعدد المكان. ويكفي أن نقرأ في القرآن :

«يريد الله بكم اليسر ولا يريد بكم العسر» 185 سورة البقرة
«ان الله يامرکم أن تؤدوا الامانات إلى أهلها وإذا حکمتم بین الناس أن تحکموا بالعدل»
85 سورة النساء

«إن هذا القرآن يهدي للتي هي أقوم» — 9 سورة الاسراء.
«قل انما حرم ربي الفواحش ما ظهر منها وما بطن والاثم والبغي بغير الحق» 33 سورة الاعراف.

«الذين يتبعون الرسول النبي الأمي الذي يجدونه مكتوبا عندهم في التوراة والانجيل يامرهم بالمعروف وينهاهم عن المنكر، ويحل لهم الطيبات ويحرم عليهم الخبائث ويضع عنهم اصرهم والاعلال التي كانت عليهم» — 175 سورة الاعراف.

«ما يريد الله ليجعل عليكم من حرج، ولكن يريد ليطهركم» 6 سورة المائدة.
«ان الله يامر بالعدل والاحسان وابتاء ذي القربى، وينهى عن الفحشاء والمنكر والبغي» 90 سورة النحل.

«ان هذا القرآن يهدي للتي هي أقوم» — 9 سورة الاسراء.
«ولا يظلم ربك أحدا» — 49 سورة الكهف.
«وما جعل عليكم في الدين من حرج» 78 سورة الحج.

نكتفي بهذه الآيات العشر تفاديا للتطويل مع الإشارة إلى أن القرآن وصف شريعة الله بالسرط المستقيم خمسا وثلاثين مرة.

مثل هذه المبادئ الواردة في القرآن التي تهيمن على الأحكام التفصيلية وتنحكم فيها لا يمكن أن تكون محل نقد من أي عاقل، وفي أي مجتمع. نعم ان مفاهيمها وصياغة الأحكام

= والحدود وغيرها».

الموافقات — ج. 3. ص 366.

فالامام نشاطي يرى أن الأحكام الجزئية في القرآن مع قلتها تؤخذ مأخذ الاحكام الكلية، إما عن طريق اعتبار مآلها وهو الاستحسان، أو عن طريق معنى الأصل وهو القياس.

مخالفاً لآداب الحميدة أو للنظام العام (1131 و 1133) وإن الالتزامات العقدية يجب تنفيذها بحسن نية. (م.1134).

إن هذين المبدأين لم ينتقدهما أحد ولا طالب بتغييرهما، واقتصر التحليل الفقهي لهما على مناقشة مفهومهما الذي قد يتغير بتغير الظروف الاجتماعية.

ومن أمثلة النوع الأول مبادئ :

— الملكية حق مطلق (م.544).

— العقد شريعة المتعاقدين (م.1134).

— لا مسؤولية بدون خطأ (م.1382 — 1386).

إن هذا الثلاثي من المبادئ ترجم بها المشرع الفرنسي فلسفة المذهب الحر، أو المذهب الفردي الذي انتصرت له الثورة الفرنسية بكل ما أوتيت من قوة، ولذلك ما أن ظهرت الفلسفات الاجتماعية على حساب الفلسفة الفردية، وتغيرت الأوضاع الاجتماعية الاقتصادية منها والفكرية منذ أواخر القرن الماضي — حتى أصبح ذلك الثلاثي عائقاً لملاءمة التشريع للواقع، وزاد الطين بلة تعصب جانب من الفقه الفرنسي لنصوص التشريع مثل الثلاثي المعروف : بلانيول واسمان وريبر، مما زاد في معاناة الفقه والقضاء، ويشهد لذلك عشرات الآلاف من المجلدات التي كتبت حول المبادئ الثلاثة والموضوعات المتصلة بها.

وقد كان انتصار التيار الداعي إلى الإبقاء على تلك المبادئ في القانون المدني سبباً لتخلف الاجتهاد الفرنسي عن نظيره المقارن في كثير من المجالات الحيوية الهامة مثل : التعسف في استعمال الحق، ومضايقات الجوار، ونظرية الظروف الطارئة، وشروط الاعفاء أو التخفيف في المسؤولية العقدية.

مما سبق يتبين مدى التلازم القائم بين صياغة النصوص التشريعية وبين ما يوجه إليها من نقد ومطالبة بالتغيير.

هذا عن صياغة القانون الوضعي، فماذا عن الصياغة في الشريعة الإسلامية ؟

الشريعة أيضاً تحتوي على أحكام تفصيلية وعلى مبادئ عامة ولكن بصورة عكسية بالنسبة للقانون الوضعي : أي إن المبادئ العامة فيها هي الغالبة، والأحكام التفصيلية أقل منها بكثير (3ب).

(3ب) يقول الشاطبي :

«تعريف القرآن بالأحكام أكثره كلي لا جزئي، وحيث جاء جزئياً، فمأخذه على الكلية، إما بالاعتبار أو بمعنى الأصل، إلا ما خصه الدليل ... وانت تعلم أن الصلاة، والزكاة، والجهاد، وأشبه ذلك لم تبين جميع أحكامها في القرآن، إنما بينتها السنة، وكذلك العاديات من الانكحة، والعقود، والقصاص

هذا هو السبب الرئيسي لانتقاد التشريع، وهو ما لا ينطبق على الشريعة الإسلامية التي لم تكن عند نزولها معبرة عن إرادة مجتمع الجزيرة العربية، ولم تكن غايتها تجسيم واقع هذا المجتمع وتقاليد ومثله، وإنما على العكس من ذلك كان هدفها تغيير ذلك الواقع، وتقويم التقاليد والأعراف السائدة، أي إنها لم تنزل لتثبيت الأوضاع الاجتماعية القائمة، وإنما لوضع مبادئ للمجتمع الأمثل الذي لا ظلم فيه ولا حيف، فمرور الزمن لا يجعلها غير ملائمة للجديد، لأن مبادئها تستمد مفاهيمها دوماً من الواقع الاجتماعي القائم، ومن الآثار والنتائج التي تترتب على تطبيقها.

الجواب الثالث : ويتعلق بالصيغة التشريعية :

إن القول بأن الفقيه في القانون الوضعي يتمتع بحرية النقد، بينما زميله في الفقه الإسلامي تلجمه قداسة النصوص، فيتعذر عليه استعمال المنهج العلمي في الاستنتاج والاجتهاد. — هذا القول يتجاهل الاختلاف الكبير في الصياغة بين القانون الوضعي وبين الشريعة الإسلامية. إن النقد ليس مشروعاً لذاته، وإنما يستمد شرعيته من ظهور الاعوجاج الذي يراد تقويمه. والسبب الأساسي لظهور الاعوجاج أو عدم الملاءمة في التشريع يرجع إلى الصياغة. فما الفرق بين القانون الوضعي وبين الشريعة في الصياغة ؟

الصياغة في القانون الوضعي تركز على بيان الأحكام التفصيلية، مع الحرص على انتقاء الكلمات والعبارات المحصورة الدلالة، وذلك تقادياً لتحكم القاضي في التطبيق لو وضعت أمامه مجرد أحكام عامة، أو عبارات فضفاضة قابلة لعدة تأويلات وتفسيرات.

ومما لا جدال فيه أن صياغة النص التشريعي كلما كانت أكثر تفصيلاً للأحكام، ودقيقة في التعبير، كلما ضاقت عن استيعاب وقائع الحياة القائمة فبالأحرى ما يستجد منها في المستقبل، فلا مندوحة والحالة هذه من نقد التشريع، والمطالبة المستمرة بتغييره حتى يساير تطور الحياة الاجتماعية وظروفها.

صحيح أن التشريع الوضعي قد يتضمن — إلى جانب الأحكام التفصيلية — بعض المبادئ العامة، وهذه بدورها لا تسلم من النقد رغم عموميتها.

إن المبادئ العامة التي تلاحقها سهام النقد، هي التي يعبر بها المشرع عن نظرية فلسفية معينة، دون تلك التي تشكل مبادئ عامة بالمعنى الحقيقي للعبارة.

ويمكن أن اضرب مثلاً بالقانون المدني الفرنسي، فقد تضمن مبادئ من النوعين معاً، ولكن النقد اقتصر على الأولى دون الثانية.

من أمثلة النوع الثاني، نص المشرع الفرنسي على أن سبب الالتزام يجب أن لا يكون

التفسير أو الاجتهاد في القانون الوضعي، لإعني أن الفقيه أو القاضي محرر من كل قيد، فيقول ما يشاء ويحكم بما يريد، وإنما ليكون تفسيره أو اجتهاده مقبولاً، يجب أن يخضع فيه لمنهج معين وقواعد مسلمة، فالاجتهاد في التفسير لا يكتسب وصف علم القانون إلا إذا توفرت فيه خصائص البحث العلمي وفي مقدمة هذه الخصائص التقيد بضوابط التحليل والاستنتاج الموثوق بها، وابعاد الباحث لنزاعته وميوله الشخصية.

إن كل مدارس التفسير التي ظهرت في القانون المقارن، نجدتها متفقة على وجود مصدر أو مصادر أسمى للقانون، وأن مهمة المفسر أو الفقيه، تقتصر على محاولة اكتشاف الحلول لوقائع الحياة الجزئية، طبقاً لذلك المصدر الأسمى الذي لا يجوز له أبداً أن يخرج عنه. هذا ما نجده بدءاً من مدرسة القانون الطبيعي إلى مدرسة فقه المصالح الألمانية مروراً بمدرسة سافيني التاريخية بألمانيا، ومدرسة جيني العلمية بفرنسا وغيرها.

ومن هنا يتبين أن وظيفة الفقيه أو القاضي في القانون الوضعي لا تختلف عن وظيفة المجتهد في الفقه الإسلامي من حيث أن كلا منهما لا يخلق القاعدة القانونية، وإنما يقتصر دوره على اكتشافها وفقاً لمصدرها الأسمى هو الكتاب والسنة بالنسبة للفقيه المسلم، ووفقاً للمصدر أو المصادر التي توطن بها كل مدرسة بالنسبة للفقيه في القانون الوضعي، فالفقيه في ظل مدرسة القانون الطبيعي مثلاً لا يزيد دوره على محاولة اكتشاف قواعد التنظيم الاجتماعي كما يحددها القانون الطبيعي.

ولذلك كان المصطلح الذي يطلق على الفقيه في القانون الوضعي هو كلمة «المفسر» أو «الشارح» وهي في دلالتها دون كلمة «المجتهد» المستعملة في الفقه الإسلامي.

أما قاعدتنا «انقل قبل العقل» و «لا اجتهاد مع مورد النص» فإن الأخذ بهما تفرضه من جهة وظيفة المجتهد، وهي أنه يجتهد في ظل الشريعة الإسلامية، ولتنظيم المجتمع المسلم. ومن جهة ثانية دلالة النصوص الشرعية غير قطعية في أغلبيتها المطلقة، بالإضافة إلى عموميتها، وهو ما يسمح للمجتهد باختيار الحل العادل وفقاً للحياة الواقعية ثم يفسر النص طبق الحل الذي اختاره، الأمر الذي يؤكد أن المجتهد يملك مجالاً واسعاً جداً لاستعمال العقل، وتفسير النقل وفق ما توصل إليه عقله.

الجواب الثاني : ويتعلق بعلاقة التشريع بالمجتمع الذي ينظمه :

عندما يصدر تشريع وضعي لتنظيم مجتمع ما (فالمفروض) أنه يشكل التعبير عن إرادة هذا المجتمع، فهو إذن يجسم تقاليده ومثله، والواقع الذي يعيشه ولذلك يصبح هذا التشريع محل انتقاد بمجرد ما تتغير الظروف الاجتماعية، وتغدو للمجتمع الجديد قيم وتقاليد أخرى تختلف عن تلك التي كانت قائمة وقت صدوره.

«يايها الذين آمنوا لا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل، إلا أن تكون تجارة عن تراض منكم» وفي الأحوال الشخصية «ولهن مثل الذي عليهن بالمعروف».

ومن أمثلة المجالات التي لم يرد بشأنها نص خاص : أنظمة الجمرك، والنقل، والتجارة الداخلية والدولية والعمران... إلخ.

كما أن السير بأحكام الشريعة بصورة موازية لتطور الحياة والظروف الاجتماعية، لا يعني ابطال هذه الأحكام، ولا تعطيل النصوص التي تقرها، وإنما على العكس من ذلك يهدف إلى الحرص على مراعاة روحها، وتحقيق حكمتها. ومن أمثلة ذلك في وقتنا الحاضر عقدا العمل والكراء... ومن أمثله فيما مضى اجتهاد الخلفاء عقب وفاة الرسول مباشرة فابوبكر الصديق عندما استخلف عمرا لم يعطل سنة الرسول عليه السلام بعدم الاستخلاف، ولما اختار عمر طريقة جديدة للاستخلاف لم يبطل سنة الرسول ولا اجتهاد أبي بكر ولا اجماع المسلمين السابق على كيفية اختيار أبي بكر، كما أنه لما اوقف القطع في عام المجاعة، ومنع المؤلفه قلوبهم من الزكاة لم يعطل آية الحد، ولا الآية التي تعين صراحة أصناف المستحقين للزكاة. وعندما قرر عدم توزيع أرض العراق على الفاتحين حقق بتصرفه هذا مصلحة عليا للدولة الاسلامية، ولم يخالف سنة توزيع الغنائم التي طبقها الرسول ﷺ طيلة حياته، وسار عليها خليفته الأول أبو بكر من بعده.

هذه الاجتهادات تبدو في ظاهرها مخالفة لنصوص القرآن وسنة رسول الله، ولكن عند تأملها يتضح أنها كانت تهدف إلى مصلحة المجتمع الاسلامي وإلى مراعاة الحكمة المقصودة من أحكام الشريعة.

بناء على ما سبق فإن وظيفة الفقه الاسلامي هي استنباط الأحكام التفصيلية غير المنصوص عليها في الكتاب والسنة، وتكييف تطبيق نصوص الشريعة في المعاملات مع واقع الحياة وظروف المجتمع. الأمر الذي يؤكد أن عقلنة هذا الفقه ضرورة ليمكن من أداء وظيفته.

وناتي الان إلى التساؤل الثاني الذي يقول إن المجتهد في الفقه الاسلامي مقيد بقداسة النصوص، فالنقل قبل العقل، ولا اجتهاد مع مورد النص، فكيف يتوفر هذا المجتهد على منهج فكري عقلاي لاستنباط الأحكام ؟

لنا على هذا التساؤل أكثر من جواب :

الأول يتعلق بوظيفة المجتهد أو الفقيه في كل من الفقه الاسلامي والقانون الوضعي، والثاني بعلاقة التشريع بالمجتمع الذي صدر فيه، والثالث بالصياغة التشريعية.

الجواب الأول : ويتعلق بوظيفة الفقيه في كل من القانون الوضعي والفقه الاسلامي : إن

يقول : إن شريعة الله كاملة، وجامعة مانعة. في القرآن الكريم «اليوم اكملت لكم دينكم وأتممت عليكم نعمتي ورضيت لكم الاسلام ديناً» «ما فرطنا في الكتاب من شيء» «ونزلنا عليك الكتاب تبياناً لكل شيء» فكيف يصح القول بأن فيها ثغرات أو نقصاً يتولى الاجتهاد اتمامه، كما أن أحكامها نهائية، لا يجوز القول بتطويرها ؟؟

أما تساؤل الاتجاه الثاني فيقول : لكي تتحقق الصفة المنهجية والعلمية في أي فكر قانوني، يتعين أن يكون هذا الفكر حراً في اختيار الحلول والاقتراحات التي يراها ملائمة لتنظيم المجتمع وتطلعاته، الأمر الذي يسمح له بنقد نصوص التشريع واقتراح الغائها، وتعويضها بما يتلاءم وواقع الحياة، وهذا ما لا يبدو ممكن التطبيق في الفقه الاسلامي الذي نجد من بين قواعده الأصولية : «لا اجتهاد مع مورد النص» و «النقل قبل العقل».

لنبداً بالجواب عن التساؤل الأول الذي يقول إن شريعة الله كاملة ليس بها ثغرات وأحكامها نهائية غير قابلة للتعديل والتغيير....

ان هذا التساؤل يعتبر مجرد جدل سفسطائي وتلاعب بالكلمات والعبارات الذي عانى منه الفقه الاسلامي (2) كثيراً بل الفكر الاسلامي عموماً (3). انه جدل لا يقوم على فكرة موضوعية أو حجة منطقية.

فليس المقصود بالثغرات النقص في المبادئ الأساسية التي يتوقف عليها التصور العام لمفهوم التنظيم الاجتماعي الذي تأخذ به الشريعة الاسلامية وإنما القصد بالثغرات الأحكام التفصيلية أو التطبيقية للمبادئ العامة التي وردت في الكتاب أو السنة. وكذلك المجالات المستجدة التي لم يرد في تنظيمها نص.

وإذا كان هذا هو المعنى المراد من كلمة «الثغرات» لم يبق للتساؤل موضوع، إذ لا يجادل أحد، في أن كثيراً من الأحكام العامة للشريعة يحتاج تطبيقها على الوقائع الجزئية إلى الاجتهاد الذي يستنبط الأحكام التفصيلية الملائمة لها.

من أمثلة المبادئ التي يتوقف تطبيقها على أحكام تفصيلية :

في التنظيم الدستوري «وأمرهم شورى بينهم» وفي المعاملات «وأحل الله البيع وحرم الربا»

- (2) إلى هذا السبب يرجع كثير من المناقشات البيزنطية التي كان يتبادلها أنصار المذاهب الفقهية المختلفة، بل إن بعض كبار الفقهاء لم يسلموا من هذه الزلة، مثل الامام الشافعي الذي حمل حملة شعواء في رسالته (ص 503 وما بعدها) على القائلين بالاستحسان، وينسب إليه قوله : «من استحسن فقد شرع» والحال أن الامامين أبا حنيفة ومالك اللذين سبقاه وقالوا بالاستحسان لم يقصدا به المعنى الذي يشرحه هو به في الرسالة، ولم يكن أبو حنيفة ومالك مشرعين ولا قائلين على الله بغير علم.
- (3) مثل الكثير من الجدل الذي تبادلته أنصار الأشعرية وأنصار المعتزلة.

1 — الثغرات والنقص الذي يتسم به القانون إزاء وقائع الحياة، إذ مهما كثرت نصوص القانون فهي محدودة لا تستطيع استيعاب كل وقائع الحياة غير المحدودة.

2 — الملاءمة بين عمومية نصوصه، وبين خصوصيات الوقائع التي تعالجها، فالمشرع قد يكثر من الأحكام التفصيلية، ومن نماذج السلوك التي يقنن أحكامها، ومع ذلك تبقى تلك النماذج متممة بالعمومية في مواجهة وقائع الحياة التي قليلا ما تأتي مطابقة للنموذج المحدد في النص التشريعي، وإنما في الكثير من الحالات، تأتي كل واقعة متممة بخصوصية في عناصرها والملاسات التي تحيط بها. الأمر الذي يفرض تحليلا دقيقا لهذه العناصر والملاسات حتى يمكن الانتهاء إلى النص القانوني الذي يحكمها، وهذه مشكلة التكييف التي تشكل أهم مجال لاختلاف الفقهاء، وتستأثر بالقسط الأكبر من مجهود القاضي، وعمله الفكري في تطبيق القانون.

3 — تطوير أحكام التشريع لتواكب مسيرة الحياة، فالنص التشريعي ينظم المجتمع ويضع الحلول لمشاكله وفقا للواقع والتصور السائدين وقت صدوره.

وهذا الواقع في تطور مستمر، وتبعاً لذلك يتغير تصور المجتمع لمفهوم التنظيم الملائم والأفضل، وهذا ما يفرض تجدد القراءة لنصوصه حتى يساير تطبيقها تطور المجتمع، وما يستجد له في مسيرته من ظروف وأحداث.

هذه الصعوبات الثلاث التي تعترض كل تشريع وهي الثغرات والملاءمة بين عمومية النصوص وخصوصية الوقائع، وتطوير قواعد القانون الجامدة لتواكب مسيرة الحياة المتجددة — هي التي دعت إلى نشوء علم القانون، فمواجهة تلك المشاكل، يصعب أن يترك للحلول الفردية، التي يستوحىها الفقيه أو القاضي بصورة عفوية، دون أن تكون خاضعة لمقاييس، ومقيدة بضوابط تجنبها بقدر الامكان الصفة الذاتية، والنزعة الشخصية لمصدر الحكم أو الفتوى.

من أجل ذلك انشئ علم القانون الذي يسعى إلى اكتشاف وضبط القواعد التي تساعد رجل القانون على حل مشاكل التشريع الثلاثة السالفة الذكر عن طريق التركيب والتفريع، وفي نفس الوقت تقيده وتضع له الضوابط التي يلتزم بها في بحثه واستنتاجه.

فالمقصود بعقلنة الفقه وعلمنته، إذن هو أن يكون ملء ثغرات التشريع وملاءمته مع وقائع الحياة، وتطوير تطبيق نصوصه — خاضعا لقواعد، مستنبطة بالمقاييس العلمية، التي تتميز بالاطراد وسلامة الاستدلال، وكل ذلك انطلاقا من الحياة الواقعية المعيشة.

السؤال الثاني : هل يتلاءم هذا المفهوم للعقلنة مع طبيعة الفقه الاسلامي ؟.

هذا التساؤل يمكن أن يأتي من اتجاهين مختلفين بل متعارضين : تساؤل الاتجاه الأول

ومن المؤكد أن هنالك كثيرين من مفكري الحضارة الإسلامية زيادة على جابر بن حيان، وابن الهيثم، والغزالي، ممن أكد عدم نهائية المعرفة، وعمل على اكتشاف الجديد فيها، وإن مهمة العالم هي اكتشاف الجديد من المعرفة وليس النيابة على النساخين بالنقل الشفاهي للكتب ومحتويات المجلدات.

هذا بالنسبة لموقف الفكر الإسلامي من المعرفة عموماً، فماذا عن الفكر القانوني بصورة خاصة الذي هو موضوع حديثنا الليلة؟.

لقد عنونا هذا لحديث بمنهج الفكر القانوني في الفقه الإسلامي. وادعاء قيام الفقه على منهج علمي، يفرض اثبات خضوعه لعلمنة قواعده وعقلنتها بالصورة التي تخلق فيها القدرة المتجددة على العطاء، وتساعدنا على مواكبة وقائع الحياة المتطورة باستمرار.

أما إذا كان الفقه يعتمد مجرد الحفظ، ويحرص حملته في كل جيل على نقل ما حفظوه بأمانة إلى الجيل الذي يليهم كما يقول المستشرق الألماني السالف الذكر، فلا مجال للحديث إذ ذلك على المنهجية ولا على الصفة العلمية للدراسات الفقهية.

ومن الضروري أن أشير إلى أن الفقه الذي أريد الحديث على منهجيته هو فقه المعاملات دون فقه العبادات.

صاحب الجلالة، بتاريخ 19 أكتوبر 1957 بمناسبة تدشين والذكم المغفور له لأعمال لجنة تدوين الفقه الإسلامي، وبصفتكم رئيساً شرفياً للجنة قلمتم في حفل التدشين :

«وإنني شخصياً أجد له (الشباب الذي يجهل الفقه الإسلامي) معذرة، لأن برامج التعليم وفقهاءنا في التعليم نفروه من تعليم الدين، ونفروه من المناقشة، حيث يقولون : الفقه ينقل ولا يتعقل، ولكن الحقيقة هي أن الفقه يتعقل، لأن الفقه ما هو إلا وسيلة لمعايشة الأفراد فيما بينهم ... لذلك يجب أن نعرف شريعتنا ونتعقلها».

هذه رؤياكم للفقه منذ سبع وعشرين عاماً. وهي بالتأكيد الرؤيا الواقعية التي لا مناص منها إذا أردنا حقاً تطبيق أحكام الفقه الإسلامي على وقائع حياتنا اليومية.

هذا، ولعلاج الموضوع الذي نتحدث عنه نشر الأسئلة الثلاثة الآتية :

- ما المقصود بعقلنة الفقه ؟
- هل تتلاءم هذه العقلنة مع طبيعة الفقه الإسلامي ؟
- كيف نشأ المنهج العلمي للفقه الإسلامي وكيف تطور ؟

السؤال الأول : ما المقصود بعقلنة الفقه ؟

كل تشريع يواجه في تطبيقه ثلاثة مشاكل أساسية هي :

في رأي المفكرين الغربيين. أن الفكر الإسلامي لا يتطلع إلى الأمام وزيادة البناء، وإنما يقوم على أساس انتهاء المعرفة، واكتفاء كل جيل بمهمة النقل إلى الجيل الذي يليه. واستشهد على ذلك بأحد اساتذته من المشتشرقين الألمان الذي ألقى بحثا أورد فيه الملاحظات الثلاثة الآتية :

أ — إن مهمة العالم في الحضارة الإسلامية هي نقل معارف سابقه بأمانة إلى الجيل الذي يليه، عكس مهمة العالم في الحضارة الغربية التي هي استيعاب معرفة السابقين، ومحاولة إضافة بناء واكتشاف معرفة جديدة. وأيد المشتشرق الألماني رأيه بحادثة وقعت في إحدى الجامعات الألمانية حيث رشح تلميذ فيلسوف مشهور نفسه لخلافة أستاذه في منصبه العلمي بالجامعة، ولكن زملاءه الأساتذة امتنعوا من تأييده لأنه لم يضيف جديدا إلى نظريات أستاذه.

ب — إن العقل الغربي في حالة ارتجاج وتطلع إلى كشف المجهول من المعرفة غير المتناهية، في حين أن العقل الإسلامي متمسك بالاطمئنان والخلود إلى الاستكانة.

ج — في تصور الفكر الإسلامي كل تغيير يطرأ على المجتمع يعتبر تدهورا، بينما الفكر الغربي يرى التدهور في عدم التغيير.

ويقول المحاضر إنه رد على كلام استاذة هذا بنصوص من أقوال جابر بن حيان، وابن الهيثم.

فجابر ابن حيان قال للرد على بعض الفلاسفات اليونانية، إن المعرفة غير متناهية، وإن مهمة العالم أن يعمم على فتح آفاق جديدة فيها باستمرار.

أما ابن الهيثم فقال : ان العالم قائم على نظام رياضي، وأنه لذلك يمكن السيطرة على هذا العالم كله وتسخيره بحل المعادلات الرياضية التي يقوم عليها نظامه.

وأضاف المحاضر أن استاذة اقتنع بهذا الرد.

هذا ملخص ما قاله الأستاذ سوزكين، وما استشهد به من كلام جابر ابن حيان وابن الهيثم، ويمكن أن نضيف إليه قول الامام الغزالي :

«والمعارف اذا اجتمعت في القلب، وازدوجت في القلب على ترتيب مخصوص اثمرت أخرى، فالمعرفة نتاج المعرفة، فإذا حصلت معرفة أخرى وازدوجت مع معرفة أخرى، حصل من ذلك نتاج آخر، وهكذا يتمادى النتاج وتتمادى العلوم ويتمادى الفكر إلى غير نهاية» (1).

(1) احياء علوم الدين ج.4. ص 529 ويضيف الامام الغزالي : «فان ثمرة الفكر العلوم والأحوال والعلوم لا نهاية لها ... ولهذا لو أراد مريد أن يحصر فنون الفكر ومجاريه، وانه فيماذا يفكر لم يقدر عليه، لأن مجاري الفكر غير محصورة، وثمراته غير متناهية» ص 530.

منهج الفكر القانوني في الفقه الاسلامي (*)

أحمد الخمليشي (**)

بسم الله الرحمن الرحيم.

الحمد لله على نعمه السابعة، وآلائه المتواصلة، والصلاة والسلام على سيدنا محمد النبي الأمين، الهادي إلى الصراط المستقيم، صراط الاطمئنان في الدنيا، والنجاة من عذاب الله يوم لا ينفع مال ولا بنون إلا من أتى الله بقلب سليم.

أما بعد : صاحب الجلالة سلام عليكم من الله ورضوان، وتوفيق يسدد خطاكم، وعون منه يقوي عزيمتكم، ها أنتم تواصلون تقاليد أجدادكم المنعمين في هذه الدروس التي تسمحون فيها بتباري مختلف الآراء، وحرية الرأي العلمي موفورة والحمد لله للباحثين في عهدكم الكريم.

اخترت لحديثي هذا بين يدي جلاتكم عنوان : منهج الفكر القانوني في الفقه الاسلامي : وقصدي من ذلك أن أناقش — بالقدر الذي يسمح به الوقت المخصص لهذا الدرس — ما إذا كان الفقه الاسلامي يخضع في استنتاج أحكامه لمنهج يتصف بالصفة العلمية من حيث قواعد الاستنتاج التي يعتمدها، ومن حيث القدرة على تغطية مجالات الحياة المختلفة، ومسيرة تطورها، أم أنه على العكس من ذلك انتهى بناؤه، ولم يبق لحملته من وظيفة غير نقل ما ورثوه من الجيل السابق إلى الجيل اللاحق.

في محاضرة ألقاها المفكر التركي الأستاذ سوزكين بالرباط يوم 28 أكتوبر 1983 بعنوان : «أسباب ركود الحضارة الاسلامية» قال المحاضر ما ملخصه :

(٥) ألقى هذا الدرس بالقصر الملكي ضمن الدروس الحسنية في رمضان بتاريخ 19 رمضان 1404 موافق 19 يونيو 1984.

(٥٥) أستاذ بكلية الحقوق الرباط.



1. دراسات وأبحاث



SOMMAIRE

I – ETUDES ET DOCTRINE

Ahmed KHAMLICHI : Méthode de pensée juridique en
Droit musulman..... 11

II – BIBLIOGRAPHIE

Bibliographie Critique

Hassan BOUKENTAR : Le Droit international public de 41
et Mohamed SOUFI Abdelkader Kadiri

فهرس

1 - دراسات وأبحاث :

- أحمد الخمليشي
11 منهج الفكر القانوني في الفقه الإسلامي

2 - مراجع :

- مراجع نقدية
الحسان بوقنطار ومحمد الصوفي
41 القانون الدولي العام لعبد القادر القادري

وداعا بول باسكون

رزت أسرة التعليم العالي بالمغرب بموت الأستاذ بول باسكون الذي توفي على اثر
حادثة سير في موريتانيا صحبة زميلنا أحمد عارف وذلك بتاريخ 22 أبريل 1985
حيث كان يشرف على مشروع علمي يتعلق بنقل التكنولوجيا «التقليدية» للري
لصالح سكان الواحات .

وتبقى ظروف وفاته في حد ذاتها خير شاهد على تضحياته ونضاله العلمي . فقد
كان هذا الباحث المتضلع يعمل دون كلل لصالح بلاده . كما أن جل اهتماماته
كانت تنصب على البحث الميداني والعلمي .

- إن سكان الحوز والريف وترروالت وآخرين غيرهم سوف يذكرون أبدا هذا
الرجل المتواضع والعامل دون ملل في تتبع مشاكلهم .

- لقد فقد الميدان العلمي المغربي أحد أعمدته الأساسية كما أن كليتنا فقدت بوفاته
أحد أساتذتها المرموقين .

- وسوف يبقى إنتاج بول باسكون العلمي عظيما ونموذجيا ويحتل مكانة ممتلي باتساع
أفقه وأصالته ونوعيته .

- ان خير عزاء لأساتذة التعليم العالي في مثل هذه المناسبة الأليمة هو تجديد العهد
على مواصلة العمل والبحث .

لجنة التحرير



المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد

تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

المدير: عبد العزيز بن جلون

كتابة التحرير:

محمد الدخيمي ، حبيب دفاف .

اللجنة العلمية :

مولاي ادريس العلوي - سعيد بلشير - محمد بناني - محمد بنونة - أحمد
شكري - محمد الادريسي - العلمي - جلال أمل - محمد جليل - عمر مكاوي -
فتح الله ولعلو .

لجنة التحرير :

محي الدين أمزازي - عبد القادر يابنة - محمد العربي بن عثمان - عبد القادر
برادة - العربي حنان - أحمد الخليلي - عبد المالك الديلامي - مصطفى
فلوش - عمر مداني - محمد رجاء العمراني .

الادارة والتحرير :

صندوق البريد / 721 ، شارع الأمم المتحدة - الرباط - أكذال

الاشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 60 درهما

اشتراك خاص بالطلبة : 24 درهما

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الاشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم القانونية
والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أكذال .

ان الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتاتيبها

مطبعة النجاشي الجديدة
المنارة للبيعة

الايداع القانوني رقم 7/76

العدد 16 دجنبر 1984

المجلة المغربية
للقانون
والسياسة
والاقتصاد

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط