

Numéro 23 - 1990

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 : 776
ISSN = 251 - 4761

REVUE JURIDIQUE , POLITIQUE ET ECONOMIQUE DU MAROC

éditée par

La Faculté des Sciences Juridiques , Economiques et Sociales de Rabat

- Directeur* : Abdelaziz BENJELLOUN.
- Rédacteur en Chef* : Mohieddine AMZAZI.
- Comité Scientifique* : Moulay Driss ALAOUI, Saïd BELBACHIR,
Mohamed BENNANI, Mohamed BENNOUNA,
Ahmed CHOUKRI, Mohamed DRISSI ALAMI,
Mohamed JALAL Amal , Amal JELLAL., Omar
MEKKAOUI, Fathallah OUALALOU.
- Comité de Rédaction* : Driss BENALI, Omar ABOUTAIB, Abdelkader EL.
KADIRI, Abdellah Alaoui AMINI, Mohame El
IBRAHIMI, Mohamed DASSER, Mohamed HASSANI,
El Habib EDDAQQAQ, Mohamed BOUTATA, Ahmed
LAABOUDI.

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 : 74 56 34

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES
B.P. 721, Rabat - Agdal

Composition : *INTER GRAPH* , 23 , impasse Moulay Rachid, Rabat, Tel : 73 28 33

SOMMAIRE

En Langue Française :

I - Etude et Doctrine

		Pages
- Med Azeddine BENNIS :	Victimes potentielles, pluralisme normatif et société composite	9
- Alain CLAISSE :	Discours de la bureaucratie	17
- Ali SEDJARI :	Décentralisation et pouvoir local	39
- Mostafa RHOMARI :	T. V. A. prix dans les pays en voie de développement : étude comparative	53
- Driss BENALI :	Les enjeux de la privatisation	83
- Hassan ZAOUAL :	L'impense de l'économiste du développement	113
- Hassan BAHI :	Dynamique socio-économique d'une forme particulière d'occupation de l'espace : les quartiers d'habitat dit Clandestin .	123

II - Activités culturelles et scientifiques

- Fettouh CHERKI :	Présentation de l'I. G. R.	141
- Abdelkader BERRADA :	L'I. G. R. au Maroc : Reflexions préliminaires	153
- Mohamed MIRAT :	Les fonctionnaires face à l'application de l'impôt général sur le revenu et de la réforme des pensions	171

- Mostafa RHOMARI : Rapport de synthèse 181
Impôt général sur le revenu "une
nouvelle donne et de nouvelles
interpellations.

I - En Langue Arabe

I - Etude et Doctrine

- Ibrahim ZIANI : La division administrative : ses 7
fonctions, ses applications au
Maroc

II - Bibliographie

- Bibliographie critique :

- Ahmed DRIOUCH Une lecture du mémoire A EL 51
HILA.
Problématique de l'irresponsabilité
civile du malade mental.

ERRATUM

N° 22 , P. 169 . " Lire Mr Lamghari Abdelaziz"

1 - Etude et doctrine



VICTIMES POTENTIELLES, PLURALISME NORMATIF ET SOCIETE COMPOSITE *

Med Azeddine BENNIS (**)

Question de Méthode

Devant la diversité des situations sociales génératrices de victimes, les rédacteurs de la note de présentation du thème de ce symposium s'interrogent à juste titre : "Peut-on parler de victime ou des victimes ?" et, quelques lignes plus loin : "Faut-il parler de Droit ou des Droits..." (1).

D'un point de vue méthodologique, cette volonté de définir avec précision les concepts dont on entend user est méritoire (2). C'est que pour formuler correctement une interrogation concernant les rapports entre "Droit" et "victimes" il faut prendre garde au caractère prétendument universaliste de telles notions. Telle qu'elle est généralement proposée, en effet, la question incite à traiter du Droit et de la victime comme de deux entités métaphysiques, hors de l'histoire (3).

A moins qu'il ne préfère se cantonner dans un discours académique - conventionnel et abstrait -, le juriste doit s'ouvrir à la pensée critique (4) et pour cela s'affranchir de l'idéalisme foncier inhérent à sa formation (5).

* Texte légèrement remanié d'une communication présentée dans le cadre d'un symposium international de victimologie organisé par le Batonnât régional de Batna - Algérie 17 - 18 Mai 1989.

** Enseignant de Droit pénal et de Criminologie - Faculté de Droit - Rabat.

1 - Voir la brochure d'information éditée en vue de ce symposium par le Batonnât régional de Batna. page 4.

2 - Cette volonté est peut être habituelle dans d'autres cercles ; On souhaiterait qu'elle soit plus fréquemment présente dans les débats entre juristes.

3 - Sur les dangers d'une telle démarche chez les juristes, analysés en termes d'obstacles épistémologiques à la production d'une connaissance objective voir les explications - d'une limpidité exemplaire - fournies par Michel MAILLE dans son "Introduction critique au Droit" chez François MASPERO en particulier p. 52 et s. "L'idéalisme des juristes comme représentation du monde".

4 - Pour une appréciation de la portée de cet adjectif.

Voir M. MAILLE, op. cit., p. 17 à 21.

5 - "C'est devenu un lieu commun de dire que la vision abstraite d'un système de droit envisagé comme une construction de l'esprit et une fin en soi est sans utilité autre que spéculative ... le juriste moderne tend à abandonner ce splendide isolement qui faisait de lui le contemplateur des monuments législatifs ou l'analyste pointilleux du monde clos des jurisprudences plutôt qu'un observateur des réalités sociales, tourné vers l'humain et engagé dans le débat politique ..." extraits d'un article consacré par Jean DEPRESZ à des "Réflexions sur la connaissance du phénomène juridique au Maroc".

In Revue juridique politique et économique du Maroc n° 1, Décembre 1976, p. 14 et 15.

En effet : on ne peut pas parler du Droit et de la victime comme s'il s'agissait d'essences intemporelles. Il faut au contraire différencier avec méthode **les espèces de victimes** et les différents **ordres de normes** et en explorer les corrélations au sein d'un environnement social bien délimité.

Les espèces de victimes

De sorte que la diversité des victimes et **des sources de victimisation** est telle que pour la clarté du débat une typologie s'impose. Et comme chaque catégorie homogène de victimes renvoie, en tant que telle, à une problématique spécifique, on comprend qu'il n'y ait pas une, mais plusieurs approches victimologiques.

L'approche retenue sera centrée sur les prédispositions victimogènes. Seront exclus de notre champ d'analyse, par conséquent, tous les problèmes pratiques liés à l'indemnisation des victimes d'infractions pénales, problèmes relevant de l'approche plus immédiatement utilitaire propre à une victimologie appliquée (6). Le propos se limitera en fait, à la seule catégorie des "**victimes potentielles**".

La victimologie enseigne en effet, c'est son apport fondamental, "qu'il existe un facteur déterminant de la **victimité** comme il existe un facteur déterminant de la criminalité" (7). Une victime potentielle ou virtuelle est donc une personne qui, pour différentes raisons (8), est plus prédisposée qu'une autre à devenir victime. Exemple topique : la femme enceinte qui provoque une fausse couche par des moyens empiriques aberrants et décède des suites d'une hémorragie, est victime de sa misère économique et culturelle.

Cependant, la condition de victime potentielle sera analysée non pas dans l'absolu, mais en corrélation avec le pluralisme des normes caractéristique du contexte social maghrébin (9).

La pluralité des normes

Croire que pour agir ou s'abstenir, les individus ou les groupes se déterminent en fonction du seul système normatif consacré par l'Etat dans des

6 - Pour un aperçu sur cette distinction, voir E. A. FATTAH : la victimologie entre les critiques épistémologiques et les attaches idéologiques in *Revue Déviance et Société*. 1981. Vol V, p. 71.

7 - Voir MENSELSON : "La victimologie, une nouvelle branche de la science bio-psycho-sociale" in *Revue intern. de Crim. et de police technique*. 1956, II. p. 103.

8 - Une tentative intéressante de recensement et de classification de ces causes a été tentée par H. ELLENBERGER dans un article paru dans la *Revue intern. de Crim. et de P. T.* 1954, p. 103 et s. sous le titre : "Relations psychologiques entre le criminel et la victime".

9 - Les exemples pris sont facilement trasposables, me semble-t-il, à l'ensemble des pays du Maghreb.

codes confectionnés par le pouvoir législatif, c'est être victime d'une illusion d'optique et prendre ses préjugés légalistes de juriste dogmaticien (10) pour la réalité objective.

En réalité, si on les considère "à chaud" ou en "situation" comme diraient les existentialistes, les hommes et les femmes sont sollicités par plusieurs courants ou ordres normatifs **à la fois**. Et ce pluralisme (11) est victimogène parce qu'il ne se résout pas au profit des normes imposées par l'Etat mais sous l'impulsion de **normes concurrentes** intériorisées par l'individu au contact de son environnement social immédiat.

D'où l'hypothèse de travail suggérée par l'intitulé de cette contribution : ce pluralisme normatif, souvent conflictuel (12), est d'autant plus source de victimisation que la société envisagée est "composite". Des explications suivront sur le concept de société composite mais dans l'immédiat, quelques exemples pour éviter les raisonnements par trop théoriques.

Un premier exemple : l'infanticide

La femme qui tue son enfant commet **objectivement** un délit d'infanticide. Mais dire que cet homicide volontaire est une violation de la norme pénale assortie d'une sanction étatique, c'est tenir un langage abstrait de juriste professionnel. Ce langage n'épuise pas, tant s'en faut, toute **la réalité de l'acte**. Pour la femme qui l'accomplit, en effet, cet acte est chargé d'une **signification intime** qui rivalise avec la **signification projetée** sur l'acte par le Droit.

Il y a dans ce cas conflit de normes victimogène dans la mesure où cet acte constitutif d'une infraction à la loi pénale peut être en même temps ressenti comme un impératif catégorique. C'est du moins ainsi que cette homicide peut être **vécu** par son auteur. Et c'est exactement cet **aspect existentiel** de "l'affaire pénale" qui est négligé ou relégué au rang d'une simple "question de fait" (13) par la doctrine pénale classique. Nous devons en signaler avec force l'importance aujourd'hui ; du moins si nous voulons adopter le point de vue du

10 - "Le dogmaticien analyse le droit comme un ensemble de faits normatifs, obligatoires, contraignants..." in Jean CARBONNIER. Sociologie juridique, A. Colin, p. 20.

11 - Pour la définition et la portée de ce concept voir CARBONNIER, op. cit., p. 145 et ss.

12 - Pour un exposé du "conflit de culture" ; comme théorie générale de la délinquance. V. "Conflits de culture et criminalité" de Thorsten SELLIN. Ed. A. PEDONE en particulier le chap. IV. le conflit des normes de conduite, p. 57 et s.

13 - "L'opposition tranchée du fait et du droit est une formule commode par laquelle le juriste ravale à un rang inférieur certaines situations ou comportements illégaux ou marginaux ; mais elle paraîtra artificielle toutes les fois que le droit se révèle impuissant à ramener le fait dans le rang, toutes les fois que le fait est si prédominant qu'il en arrive à constituer le support d'un véritable ordonnancement doté d'effectivité, sinon de légitimité : in J. DEPPEZ op. cit., p. 66.

victimologue (14) en nous intéressant à "la personnalité des victimes ... en vue d'une meilleure compréhension des problèmes" (15).

Sous cet aspect, l'infanticide peut être ressenti comme le seul moyen d'éviter le statut stigmatisant de fille-mère dans un contexte patriarcal où seule la filiation légitime est reconnue et protégée, les hypothèses de reconnaissance de paternité et d'adoption étant rejetées par le Droit musulman. Ce problème est délicat. Ce n'est pas une raison pour l'occulter. Il faut le poser en termes de victime potentielle.

Un autre exemple : le délit de corruption de fonctionnaire

Le citoyen usager du service administratif qui donne de l'argent à un fonctionnaire en contrepartie du service rendu commet un délit pénal au regard de la norme étatique qui qualifie cet acte de corruption de fonctionnaire.

Parallèlement, pourtant, un autre code existe. Qui est moins juridique, et partant moins artificiel que l'ordre juridique d'Etat (16). Il s'agit d'un système de normes spontanées relevant de ce qu'un spécialiste de sociologie juridique appelle l'infra-juridique ou le social non juridique (17), et dont le seul support est la psychologie de l'homme de la rue. Au regard de ce code populaire, les rapports avec l'Administration obéissent à la seule logique discrétionnaire des faveurs.

De sorte que, perçu à travers la philosophie pragmatique de ce code, l'acte **légalement corrupteur** apparaîtra au contraire comme un geste recommandable face à une administration perçue volontiers comme une machine à dispenser des privilèges.

Mais tout ceci est du "pur fait", non du Droit, diraient les juristes formalistes. Maigre consolation : lorsqu'un usage illégal mais effectif est reçu très largement par le milieu, cet usage finit par constituer un ordre normatif rivalisant avec l'ordre juridique officiel ou même se substituant à lui. Par la consécration sociale qu'il reçoit, le fait se hausse, par conséquent, au niveau de la norme.

14 - "L'auteur, la victime et la situation forment une structure dans laquelle on ne peut trancher sans la dénaturer ..."

... La victime, élément principal de la situation précriminelle".

in A. FATTAH, le rôle de la victime dans le passage à l'acte. T. I. C. P. T., 1973, n° 2, P. 173.

15 - Brochure précitée. Présentation du thème, p. 4

16 - L'expression est de J. CARBONNIER, op. cit., p. 159.

17 - V. CARBONNIER, op. cit, p. 121 et 122 " les formes élémentaires de la distinction entre le juridique et le social non juridique".

De ce fait, on peut constater, sans jugement de valeur, que l'image dévalorisée de l'Administration dans l'esprit du public, en ce qu'elle génère des normes de comportement incompatibles avec la doctrine officielle de la Légalité, crée un état de pluralisme normatif qui est victimogène. On peut en tirer la preuve de l'inadéquation de la théorie classique des sources du Droit (18) à une société de type composite.

Le concept de société composite

Dans une approche de sociologie juridique, le système juridique n'est plus envisagé comme un ensemble unitaire et hiérarchisé, mais comme un éventail supposant la coexistence de plusieurs ordres juridiques parfois rivaux. Ce qui aboutit à nier le monopole de l'Etat dans la création du Droit (19).

Cette hypothèse a paru parfaitement adaptée au cas du Maroc "Il n'y a pas au Maroc un système juridique unique, un édifice de principes coordonnés de manière à former un tout cohérent, ayant sa logique interne" (20). Le droit marocain serait "un système complexe dans lequel on reconnaît un petit nombre de strates juridiques déposées par l'histoire" (p. 3) et une étroite correspondance existerait "entre les modes de production et les ordres juridiques : le droit moderne ... dans les secteurs dominés par les rapports de production capitalistes, le droit musulman est d'usage en matière économique là où existent des rapports de production de type féodal, et les coutumes là où subsiste et résiste le tribalisme" (p. 7).

Est composite, par conséquent, une société où prédomine une situation de coexistence de systèmes normatifs appartenant à plusieurs étapes historiques, tant sur le plan économique que social.

Dans ce type de société, c'est la marginalité du système juridique d'Etat et son inefficacité dans de nombreux secteurs qui est source de victimisation.

Un Droit marginal

Pour illustrer cette marginalité, on peut reprendre ici, quelques observations

18 - "L'optique sociologique montrerait qu'il n'y a pas (au Maroc) un système unique mais un ensemble de systèmes ayant chacun son histoire, sa souche culturelle, sa logique interne... On verrait ainsi le droit moderne ... rivaliser avec un droit coutumier..." in O. AZZIMAN : Dépendance et connaissance du Droit Marocain. R. J. P. E. M., N° Spécial 25 ans de Droit Marocain, 1981, p. 195.

19 - CARBONNIER, op. cit., p. 145.

20 - N. BOUDERBALA et P. PASCON. Le Droit et le fait dans la société composite. Essai d'introduction au système juridique marocain. Bulletin économique et social du Maroc. Tome XXXII, n° 117, p. 1.

A rapprocher de "la méthode juridique maghrébine" de J. BERQUE qui conclut à l'existence de "la nature composite du fait juridique maghrébin" (p. 83).

judicieuses qui ont été formulées il y a une dizaine d'années (21) mais qui conservent une évidente actualité :

- Dans les sociétés de type composite, les phénomènes de pouvoir, de domination, de clientèle ou moins dans certains secteurs tels que la famille, le paysanat ou le salariat, sont plus déterminants que le Droit.

- La faible importance du contentieux judiciaire illustre ces phénomènes qui sont révélateurs de l'ignorance, de la passivité ou de la résignation d'une partie du corps social ; car pour saisir un juge encore faut il avoir conscience de ses droits et disposer d'un minimum de liberté économique et culturelle pour les défendre.

- Dans une société où sévissent encore l'analphabétisme, le sous-emploi, où subsistent le patriarcat et où l'activité syndicale est anémique, les obstacles d'ordre économique et culturel inciteront plus d'une victime potentielle de l'arbitraire à ignorer la voie juridique pleine d'embûches et source d'impasse.

Pour illustrer ces observations, deux exemples de victimes par prédisposition appartenant aux "groupes fragiles" (22) de la société.

La femme victime de sa condition

- Dans un milieu rural à structure traditionnelle et même dans un milieu urbain où la femme n'aurait aucune indépendance économique ou culturelle et où subsiste le respect absolu des traditions et de l'autorité, on ne conçoit pas qu'une femme vienne protester devant le juge qu'on l'a mariée sous la contrainte, ou qu'on l'a brutalisée ou violée. Des obstacles de toutes sortes s'opposent ici à la voie du procès et l'acceptation du fait accompli constitue l'issue normale du différend. Si différend il y a car la dépendance absolue à l'égard du groupe et le poids des structures rendent artificielle la notion de droit subjectif, de liberté individuelle et sa mise en oeuvre par l'action en justice.

Le salarié victime de sa position

Les garanties que le droit du travail entend donner, dans un esprit protecteur, aux salariés se heurtent en fait à des obstacles de toutes sortes. Dans un contexte de sous-emploi, que peut faire le travailleur mécontent des conditions de travail ou d'abus caractérisés, notamment quant au salaire, sinon se plaindre et être congédié. Il y a certes, des recours, mais **globalement** le recours contentieux apparaît comme moyen dérisoire.

21 - Jean DEPREZ, op. cit.,

22 - Expression empruntée à J. VÉLIN Voir "Une politique criminelle fondée sur la victimologie" Rev. Sc. Crim. 1981, p. 907.

Comment parvenir à ce que le salarié sache et même désire défendre ses droits alors que les candidats à son remplacement se pressent à la porte ? Plus que de lutte pour le droit, c'est de lutte pour la vie qu'il s'agit ici, et pour lui la vie passe par la conservation de l'emploi, donc l'acceptation du fait accompli, fût-il illégal.

Dans de telles conditions, le rapport de forces a toutes chances de l'emporter sur l'idée de relation juridiquement contrôlée.

- Dans certains cas la relation de travail se double d'un rapport de féodalité ou de clientèle qui place en fait les intéressés en marge des garanties attachées à la législation sociale. Ainsi du citoyen hébergeant sous son toit des domestiques d'un très jeune âge, issus de milieux populaires ou compagnards ; la relation de clientèle ou de domination ne rentre pas dans les cadres du droit.

- La marginalité du Droit ne saurait se ramener à ces exemples. Elle est liée au problème plus large du **respect de la légalité** dans tous les domaines de la vie sociale.

C'est justement pour renforcer ce respect qu'une politique adaptée de prévention sociale devrait être imaginée et se confondre, à la limite avec une planification des réformes fondamentales de la société.



DISCOURS DE LA BUREAUCRATIE

Alain CLAISSE *

" Il n'y a pas jusqu'à la langue administrative des deux époques qui ne se ressemble d'une manière frappante. Des deux parts, le style est également décoloré, coulant, vague et mou ; la physionomie particulière de chaque écrivain s'y efface et va se perdant dans une médiocrité commune. Qui lit un préfet, lit un intendant" (1).

C'est en ces termes qu'Alexis de TOCQUEVILLE montre combien, après 1789, les institutions, les habitudes, l'état d'esprit d'autrefois ont persisté dans la France nouvelle, légataire à son insu de la France monarchique. Pourquoi cet auteur dont les analyses très fines ont inspiré en leur temps la réflexion de grands juristes du Droit public (2), éprouve-t-il le besoin d'avoir recours à un tel élément ? Il ne s'agit après tout que d'un indice, d'un instrument naturel au service de l'administration, d'un des moyens de la gestion courante des affaires publiques .

C'est un fait, la langue administrative a déjà retenu l'attention. On n'en voudra pour preuve que la multiplication et le succès des ouvrages traitant du "style administratif" sous un aspect pratique. Or, tous ces ouvrages ont pour caractéristique commune de traiter le langage en le considérant comme un instrument. Il est vrai que le langage possède un bon nombre de qualités qui le rendent très adapté au rôle d'instrument, car il produit et il transmet le sens tout en étant objet de communication, il déclenche chez le destinataire un comportement-réponse adéquat. On peut considérer que c'est aussi l'attitude qui préside à la plupart des recherches engagées sous l'égide de la Science administrative.

Mais le langage est beaucoup plus que cela : "Tous les caractères du langage, sa nature immatérielle, son fonctionnement symbolique, son agencement

* Directeur de la recherche et des publications Institut International d'Administration Publique Paris .
GILLES J. GUGLIEMI Milan

1 - A. de TOCQUEVILLE, L'ancien Régime et la Révolution, Gallimard, 1967, p. 135.

2 - A. ESMEIN, Eléments de Droit constitutionnel français et comparé, 4ème ed., Paris, 1906.

articulé, le fait qu'il a un contenu, suffisent déjà à rendre suspecte cette assimilation à l'instrument" (3). Ce qui paraît le plus intéressant, pour qui veut briser les habitudes de pensée, c'est d'appliquer aux phénomènes de pouvoir l'affirmation selon laquelle "c'est dans et par le langage que l'homme se constitue comme sujet ; parce que le langage seul fonde en réalité, dans sa réalité qui est celle de l'être, le concept d'ego" (4). Il faut donc considérer que son maniement par l'Administration n'est pas seulement guidé par la nécessité technique de la transmission et de la communication, et que ce langage peut, si on l'étudie, révéler quelque chose d'essentiel sur l'Administration elle-même. Il serait dommage que la Science administrative le fût pour négligeable (5)

Il s'agit donc d'étudier, sous l'angle de la Science administrative, certains phénomènes de discours permettant de préciser les structures de fonctionnement d'un système de pouvoir et de formuler quelques hypothèses sur l'activité de ces systèmes. Un objet d'étude s'offre donc : un certain discours de pouvoir. Mais lequel ? "Il faut renoncer à enfermer le discours du pouvoir dans un domaine étroit, qui serait constitué par le langage de l'Etat, des autorités politiques officielles (...) Il importe de ne pas saisir le discours uniquement dans son contenu, mais aussi dans ses formes" (6). Il serait sans doute possible de prouver en effet que le discours de l'Administration, en tant que mode de représentation destiné à légitimer le pouvoir administratif, a été reproduit dans la plupart des institutions non étatiques, que ses thèmes évoluent en complexité, et que ses modes de diffusion se multiplient. Autrement dit, les institutions répandent des normes qui leur sont propres vis-à-vis des publics qui relèvent de leur compétence. Or, le développement, non seulement de la sphère publique, mais des organisations et des institutions en général, rend proprement impossible toute tentative d'étude générale, fondée scientifiquement à partir d'un ensemble de discours provenant de locuteurs si divers et portant sur des sujets complètement différents en raison de la spécialisation des dites institutions.

3 - E. BENVENISTE, *Problèmes de Linguistique générale*, Gallimard, 1966, p. 259

4 - *ibid.*, p. 259 in fine.

5 - Particulièrement au moment où les meilleurs juristes étrangers font précéder leurs ouvrages de *Droit administratif d'une réflexion sur le langage*. Cf A. GORDILLO, *Tratado de Derecho administrativo*, T. I. chap. 1, Buenos Aires, 1974.

6 - J. GHEVALLIERS, D. LOSCHAK, *Traité de Science administrative*, T. I, L. G. G. J., 1978, p.370

Il a donc semblé préférable, dans un premier temps, de s'en tenir à de simples perspectives de recherche tout en respectant quelques limitations qui définissent l'objet d'étude. La première limitation est l'appréhension du discours à travers les seuls textes écrits et publiés. Un certain retournement épistémologique des sciences du langage s'est réalisé, la linguistique de la langue perdant sa position prépondérante en faveur de la linguistique de la parole, de la "communication". La présente étude se situe au plus près de ce pôle épistémologique en reprenant l'hypothèse féconde de la spécificité et de l'autonomie de l'écrit. La deuxième limitation provient du fait que le principe de description est contraint de s'insérer dans une stratégie fortement socialisée. Il traduit une sorte de propension permanente de l'ordre scriptural à se figer dans des pratiques dont la maîtrise est indispensable car objet de sanction (7). Or, la sanction la plus forte qui puisse intervenir est sans doute celle qui fait obstacle au projet social du locuteur. C'est pourquoi l'analyse qui suit a été dirigée vers des textes qui ont au moins pour objet des appareils de pouvoir. Enfin, et c'est la troisième limitation, il fallait choisir le support de discours le moins neutre possible. La notion d'Administration publique n'y suffisait pas, trop proche de ses supports juridiques légitimateurs. Le concept d'Etat est à la fois trop dangereux et trop étroit ; trop dangereux car il légitime lui-même dans le discours une organisation sociale particulière et profondément ancrée dans les mentalités - en bref, c'est un Universel - ; trop étroit car il écarte, par définition, la sphère du privé. Le choix s'est donc porté sur la bureaucratie.

Tout le monde s'accorde à reconnaître qu'il n'existe aucune définition satisfaisante de ce terme. En revanche, on peut considérer que trois de ses aspects ont à ce jour été étudiés et semblent former un tout indissociable. La bureaucratie peut en effet être abordée en tant que catégorie sociale, en tant que mode d'organisation et en tant que pouvoir. Plusieurs théories se sont successivement affirmées autour de ces trois aspects : la première est celle qui fut inspirée par Max WEBER. A partir d'une théorie sociologique et d'une philosophie de l'Histoire, WEBER conclut que l'ordre rationnel - légal impose l'impersonnalité des fonctions, des règles et des procédures, la spécialisation des agents et l'existence d'un système hiérarchique pyramidal. Si Karl MARX, de son côté, considère que la bureaucratie n'est pas une classe mais un moyen

7 - Que l'on pense par exemple au formulaire. Cf F. GALLOU-EDEC-GENUYS, *Le dialogue écrit Administration-Administrés* Documentation française, 1981.

d'oppression au service de la classe dominante, les analystes marxistes soulignent tout de même qu'un système d'organisation centralisé, hiérarchisé, n'est pas un simple "miroir ambiant" de la société mais qu'il produit du pouvoir, et d'autre part que ce pouvoir peut être accaparé et exercé pour lui-même par une couche bureaucratique émergente. Enfin, on peut ajouter à ces théories celles, purement utilitaires, des fonctionnalistes américains tels MERTON (théorie des dysfonctionnements) et leurs prolongements en France avec M. CROZIER.

Comme le but d'une étude sur les manifestations d'un discours de pouvoir prenant les membres de la bureaucratie pour sujets ne saurait être de construire une nouvelle théorie, il a paru moins coûteux de choisir une définition - préalable - qui permette l'observation et ne transforme pas des concepts abstraits (organisation, pouvoir ...) en sujets parlants. La plus adaptée au cas présent semble la suivante, inspirée de Claude LEFORT (8) : il n'existe pas une bureaucratie mais des bureaucraties ; on appelle bureaucratie tout groupe humain qui tend à faire prévaloir un certain mode d'organisation, fondé sur la hiérarchie, le système des échanges, la médiation des conflits et la représentation d'un pouvoir suprême, dont les formes varient en fonction de l'état de la division du travail, et qui distribue la jouissance du pouvoir.

C'est pourquoi l'étude qui suit s'intitule "discours de la bureaucratie", où discours est au pluriel. Vont être observés en effet différents discours qui peuvent venir chacun d'une bureaucratie différente, l'ambition de cette recherche étant de faire sentir que les apparents discours de la Bureaucratie sont en fait un Discours des bureaucraties.

UN DISCOURS RITUEL

"Il ne s'agit pas, dans notre passage, des Cent-Bras, mais de ceux qui, pour prix de leur délivrance, donnèrent à Zeus le tonnerre, la foudre et l'éclair qu'auparavant tenait cachés l'énorme Terre et sur lesquels Zeus désormais s'assure pour régner à la fois sur les mortels et sur les Immortels'. Or, nous savons par le vers 141 que les Cyclopes dont les noms évoquent précisément le tonnerre, la foudre et l'éclair, ont fait don à Zeus du tonnerre et lui ont fabriqué la foudre. Mais alors, pourquoi ne pas les avoir nommés ?" (9).

8 - C. LEFORT, "Qu'est ce que la Bureaucratie ?" in *Arguments I, la Bureaucratie*, U. G. E., 1976.

9 - M. DETIENNE et J. P. VERNANT, *Les ruses de l'intelligence la Métis des Grecs*, Ed. Champs-Flammarion, Paris, 1978, p. 75, citant HESIODE, *Théogonie*, 504-506.

Pour répondre à cette dernière question, il nous faut mesurer l'enjeu des combats que Zeus mène pour la conquête du pouvoir suprême. Ce nouveau pouvoir ne se réduit pas à Kratos et Bia, Domination et Force ; s'il repose sur eux, c'est pour les utiliser dans le respect d'un ordre qui les dépasse car Zeus fonde en lui-même la plus haute puissance et le plus grand respect du "juste Droit" (10).

Cette conciliation de la toute puissance du prince et de l'équitable répartition de la violence et de la persuasion est une des hypothèses de base du discours de la bureaucratie. Elle n'a pas besoin, dans une analyse de discours, d'être démontrée car elle *est* déjà avant tout discours. Elle est un monstre, au sens étymologique du terme ; ce que l'on désigne du doigt sans la nommer, une preuve, par son existence même, que le discours qui va se tenir est différent et surtout qu'il est orienté et finalisé avant même d'avoir commencé.

Aussi ne doit-on pas trop s'étonner du silence d'Hésiode. Point n'est besoin en effet de chercher à désigner les données d'un pouvoir qui oriente le discours. De plus, l'auteur du discours n'est pas habilité à résoudre de son propre chef une contradiction qui le dépasse. C'est que Hésiode prononce un discours vrai, précieux, envié et directement lié à l'exercice du pouvoir. Ce discours justicier, répartiteur, prophétique engendre le respect dû à un effecteur du destin. La vérité donc dans ce qu'est ce discours et dans ce qu'il fait, non dans ce qu'il dit. La vérité existe dans l'acte ritualisé d'énonciation.

On voudrait ici avancer que le discours de la bureaucratie a conservé des caractéristiques profondes de ce discours vrai et, en particulier qu'il est un discours rituel pour deux raisons principales.

Tout d'abord, ce discours de la bureaucratie doit être prononcé par un locuteur qualifié selon une procédure requise. "Le rituel définit la qualification que doivent posséder les individus qui parlent ; il définit les gestes, les comportements, les circonstances, et tout l'ensemble des signes qui doivent accompagner le discours ; il fixe enfin l'efficace supposée ou imposée des paroles, leur effet sur ceux auxquels elles s'adressent, les limites de leur valeur contraignantes" (11).

10 - HESIODE, *Théogonie*, 395-396 : "Et pour ceux que Kronos avait laissés sans privilège ou apanage, il s'engageait, (Zeus) à les leur faire obtenir, ainsi qu'il était juste".

11 - M. FOUCAULT, *L'ordre du discours*, Paris, 1971, P. 41.

Ensuite, le discours de la bureaucratie peut être en soi un objet rituel. En tant que tel, ce discours règle les rapports mutuels du profane et du sacré, et cela de deux façons : l'une positive ; l'autre négative. La fonction positive du discours rituel de la bureaucratie est de transformer le profane en sacré. Ce rite de passage qu'est alors la production d'un discours bureaucratique traduit l'appartenance du locuteur à une sphère du sacré. La fonction négative du discours rituel a au contraire pour but de maintenir séparés le profane du sacré de manière à rappeler l'existence et la force de la sphère sacrée à laquelle appartient la bureaucratie. Il fonctionne alors comme un interdit ou, si l'on préfère, comme une multitude d'interdits. Il est par exemple interdit de faire publier un discours qui se veut bureaucratique lorsqu'on ne possède pas un capital linguistique suffisant (12) ; c'est là un impératif catégorique et catégoriel qui n'est justifié par aucune considération pratique mais tout simplement parce que c'est la Loi.

Car c'est du sacré, de la Bureaucratie en tant qu'idéal, que l'individu attend toute aide, toute force et tout succès. Le sacré, c'est l'efficacité. Il mérite un respect fait de peur mais aussi de confiance, et dispose pour mieux attirer, d'une sorte de don de fascination. Or, comme le rappelle Pierre LEGENDRE, "fasciner, c'est de la part des pouvoirs, miser sur la folie sociale" (13). Voilà un jeu qui met à jour l'énergie dangereuse, malaisément maniable, mais très efficace, du sacré que dessine en creux le discours rituel de la bureaucratie.

Les conditions d'efficacité de ce discours rituel sont régies par des procédures qui ont précisément pour but "de maîtriser une autre dimension du discours celle de l'événement et du hasard" (14). Ces procédures opèrent une appropriation du langage rituel par un ou quelques groupes, seuls détenteurs du code : raréfaction des sujets parlants selon FOUCAULT, phrases pouvant être reconnues comme légitimes selon BOURDIEU.

Première procédure : le commentaire.

"Maintenant le langage dans l'irruption de son être et le questionnant en direction de son secret, le commentaire s'arrête devant l'escarpement du texte préalable, et il se donne la tâche impossible, toujours renouvelée, d'en répéter en soi la naissance : il le sacralise" (15).

12 - P. BOURDIEU, L. BOLTANSKI; La production de l'idéologie dominante, *A. R. S. S.* N° 2-3, 1978.

13 - P. LEGENDRE, *L'Empire de la Vérité*, Fayard, 1984, p. 112.

14 - M. FOUCAULT, *ibid.*, p. 23.

15 - M. FOUCAULT, *Les Mots et les Choses*, 1966, p. 95.

Cette sacralisation n'est qu'un point de départ obligé. On doit partir de la différence qui existe, dans notre occident romain et chrétien, entre les discours qui passent avec le moment de leur énonciation et ceux qui restent, portant en germe des actes définitifs ou d'autres discours. Ces derniers, textes religieux, littéraires et dans le cas qui nous intéresse ici juridiques, forment une catégorie sacrée de textes fondamentaux. Les premiers, en répétant, appliquant, développant, forment une catégorie habituellement considérée comme profane de textes seconds. Mais la frontière entre les deux catégories n'est pas immuable, elle n'est pas non plus très nettement déterminée.

La bureaucratie se garderait de l'éclaircir ouvertement et d'usurper ainsi les fonctions du rex archaïque selon BENVENISTE : *regere fines, regere sacra*. Dire les frontières, les limites, c'est dire le sacré. Certains textes juridiques tombent en désuétude, certains commentaires, menant à une interprétation *contra legem*, passent dans la première catégorie. C'est en jouant sur cette différence entre catégories que le discours bureaucratique rituel perpétue le pouvoir de la bureaucratie et son caractère sacré. Il permet le passage du commentaire bureaucratique dont le statut n'est pas *a priori* déterminé à la catégorie enviable de texte fondateur. En effet, dans le discours rituel de la bureaucratie la différence entre texte-fondateur et texte-commentaire permet tout d'abord de produire des discours nouveaux et donc de justifier une existence par une activité. Ensuite, cette différence autorise la bureaucratie à présenter ses commentaires comme révélation dernière d'un sens caché ou tû dans le sacré. Ainsi, le discours bureaucratique rituel tend à maîtriser le hasard du discours en permettant de dire, en réalité, autre chose que ce que dit le texte fondateur, mais surtout en déviant l'attention de tout commentaire futur sur le texte fondateur, évitant par la même, toute intention de remise en question du commentaire lui-même et de son contenu.

Pour que le discours rituel de la bureaucratie soit efficace il a donc fallu ritualiser la méthode du discours.

"Il s'agit seulement de noter que la capture du texte par le commentaire se joue d'abord au niveau symbolique à compter d'une annonce primordiale : que l'institution est obsédée, c'est-à-dire assiégée, par la vérité" (16).

Deuxième procédure : l'Auteur en tant que Principe

Pour que le rituel opère il faut qu'il se donne et soit perçu comme légitime. Certes, le commentaire est déjà investi en tant que rituel d'un pouvoir propre. Mais ce pouvoir ne serait rien si n'étaient pas rappelés en permanence les insignes de l'investiture suprême au cœur du discours. Le discours bureaucratique rituel se donne à voir comme l'exercice par son locuteur d'un pouvoir d'emprunt, dont l'emprunt même traduit une légitimité. L'exposition du commentaire, de ses rites, relie les locuteurs les uns aux autres, prédécesseurs et successeurs dans la continuité de la bureaucratie. Le locuteur définit ainsi un espace de légitimité et son discours n'est ni origine ni aboutissement, ni invention, ni duplication. Autrement exprimé, ce locuteur n'est que par son pouvoir de dire.

Avant d'explorer par quels moyens sont rappelés les emblèmes de l'investiture ou de la source du pouvoir, on ne peut passer sous silence le caractère irréductible de la nature intime de la puissance. Il s'agit d'une donnée immédiate que l'on peut rapprocher de la division entre sacré et profane précédemment évoquée. Il convient alors de mettre en évidence la spécificité absolue des modes d'application du pouvoir et l'étroite adhésion de la nature de ce pouvoir au sacré.

Mais les emblèmes du pouvoir, les moyens de coercition dont dispose la bureaucratie n'expliquent pas, ils mettent en scène l'efficacité du pouvoir. Or, ce pouvoir manié par la bureaucratie n'est que la conséquence d'un consentement, "processus d'identification sans lequel il n'y aurait pas la croyance collective" (17). Quelle que soit la raison initiale de ce consentement - si tant est qu'elle existe - et l'interprétation qu'on en donne, le discours rituel de la bureaucratie possède au moins une fonction réparable : celle d'assurer la méconnaissance du fonctionnement et de la question des origines, tout en abritant la jouissance dans les institutions.

Ce lien bi-univoque qui enlace la bureaucratie et ses sujets, est fondé sur la différence instantanée entre celui qui parle du sacré et celui qui écoute cette parole, entre ce qui est doué d'un discours et l'impose, et celui qui en est dépourvu et le subit. Le discours bureaucratique rituel tend donc à objectiver, à projeter dans le ciel la source du pouvoir. Il le fait d'autant plus que l'autorité de l'auteur apparaît comme une prérogative inhérente à une fonction /

17 - P. LEGENDRE, *ibid.*, p. 120.

représentation sociale reconnue et crainte. Il nous a donc semblé nécessaire d'étudier les formes de l'énonciation du discours rituel de la bureaucratie, c'est-à-dire l'émergence de marques indiquant la manière dont le sujet parlant intervient dans le discours.

En d'autres termes, il faut se poser les questions : quelle place se donne le locuteur dans le texte ? A partir de quelle place le discours est-il tenu ?

L'analyse, menée à partir d'un corpus de textes bureaucratiques, de la désignation des entités personnifiées, d'une part, et de choix linguistiques spécifiques, d'autre part, révèle que le locuteur bureaucratique anonyme n'est jamais un simple locuteur. Il renonce à tout rôle classique d'actant pour en adopter un autre : celui de sémaphore, porteur d'un signal dont la source est unique. "Il faut croire là où ça répète toujours la même chose" (18). Il importe de noter en effet l'utilisation intensive par le locuteur de ce qu'on pourrait appeler "principe de groupement par l'Autre indéfini", par le Texte, bien plus présent finalement que la référence précise au décret, à la loi, à l'Etat c'est-à-dire à la sphère bureaucratique elle-même. Les formes verbales impersonnelles, par exemple, laissent place à l'intervention divine. Leur fréquence remarquable dans les énoncés bureaucratiques tend à placer le locuteur en position de dire le Texte, et par voie de conséquence, de mettre à jour *ce même* à quoi la sphère bureaucratique est soumise, d'autant plus qu'il apparaît dégagé d'un rôle classique d'actant.

Ainsi, le discours de la bureaucratie s'appuie-t-il sur trois fondements : la Sagesse, au sens de détention d'une exclusivité de la Raison (19), la Force, car la bureaucratie dispose par délégation du monopole de la violence légale (20), la Beauté, puisque d'une part l'utilisation d'un code linguistique apprécié en fonction de certaines valeurs et dans la jouissance de l'exercice du pouvoir relève d'une esthétique, et d'autre part le discours bureaucratique se donne à voir dans une entreprise de séduction du destinataire. Mais ces trois fondements seraient imparfaits et peut-être insuffisants s'ils ne renvoyaient pas à l'Auteur-Princeps (21), seul capable de couper court à tout questionnement parce qu'il

18 - P. LEGENDRE, *Jour du Pouvoir*, Ed. Minuit, 1976, p. 158

19 - C'est la vision de HEGEL. Cette exclusivité de la Raison peut se doubler d'une exclusivité de la connaissance (Sur ce point, V. Max WEBER, *Economie et Société*, 1971; p. 229)

20 - laquelle s'exerce aussi dans la sphère privée, car elle ne se limite pas à la force publique.

21 - Au sens où princeps désignait autrefois l'Empereur.

est l'intelligence suprême. C'est en cela que l'on a pu analyser le bureaucrate par le ressort du sacré. Ce sacré désigne le quatrième lieu du dogmatique défini sous le voile des mots, voire en l'absence de mots, comme un lieu légendaire, mais aussi comme interdit.

Au terme de ces remarques bien incomplètes sur les caractéristiques rituelles du discours de la bureaucratie, il faut en venir à ceci : on a tenu de mettre au clair un ensemble de fonctions de mystification sociale c'est-à-dire de montrer que "le Texte sert aussi à traduire en institutions le discours social dominant" (22). Mais par le simple fait de l'existence d'un capital linguistique symbolique, le fonctionnement d'un discours social dominant dans le discours de la bureaucratie dilue la réalité sociale elle-même. Traduire la politique en une institution telle que la bureaucratie c'est, pour le locuteur, invoquer la croyance au Texte, se couvrir de la consécration dans l'exercice d'un discours rituel qui dit la vérité, certes, mais la vérité des croyances.

DISCOURS MAGIQUE

L'assertion contenue dans le titre de cette partie peut donner lieu à deux types d'études. Le premier consisterait à préciser le terme "magique" en examinant les relations entre l'énonciation et la culture ou les représentations sociales dans le contexte français. Le second s'attache plutôt à la question du langage par la comparaison des caractéristiques et des effets du discours bureaucratique rituel avec celles du discours magique d'une part, et celles des autres discours, donc du langage en général, d'autre part. Il s'agit alors d'une analyse de type structural.

Si l'on choisit le second type, il faut se garder de deux généralisations qui ont marqué certaines études sur le discours magique. La première est l'extension qui reviendrait à considérer toute parole causant une action comme magique car dans ce cas, la plupart des énoncés le seraient. La seconde est l'identification qui assimilerait la parole à l'action, toute parole serait alors de la magie puisque toute symbolisation - en particulier celle du langage - est une action sur les choses.

22 - P. LEGENDRE, *ibid.* p. 64.

En revanche, il existe deux voies qui semblent a priori fécondes : la recherche et l'analyse, dans le discours rituel de la bureaucratie, de la catégorie posée par AUSTIN (23) des énoncés performatifs ; la recherche et l'étude d'une figure très utilisée dans ce discours, qui est l'euphémisme.

LES ENONCES PERFORMATIFS DANS LE DISCOURS MAGIQUE DE LA BUREAUCRATIE

Le problème fondamental posé par ces énoncés est que leur "inventeur" doute qu'on en possède un critère certain dans la grammaire ou le vocabulaire. Or, ce qu'il faut rechercher dans le discours bureaucratique, ce sont des formules habituelles qui ne sont que des résidus d'énoncés performatifs d'intention magique. Ainsi, dans le titre de "chargé de cours", on retrouve l'énoncé performatif "Je vous charge de ce cours" ; dans l'adjectif ou le titre de "délégué", on perçoit un performatif "Je vous délègue comme représentant". Dans un autre ordre d'idées, l'utilisation du futur "le ministre sera compétent" équivaut à "J'ordonne que le ministre soit compétent". L'utilisation, encore plus simple, du présent de l'indicatif peut cacher aussi nombre d'énoncés performatifs. "La décision définitive est prise par le recteur" est placé pour "J'impose que le recteur prenne la décision". On peut donc approcher les énoncés performatifs par la sélection de tous les énoncés où un verbe déclaratif-jussif, à la première personne d'un présent, est construit en fait avec un dictum ou avec un complément direct et un verbe prédicatif.

On ne peut donc que constater l'existence d'énoncés performatifs cachés "parce qu'implicitement mis au compte de l'autorité habilitée à les produire" (24). L'usage de ces performatifs cachés peut être considéré comme plus fréquent dans le discours bureaucratique que dans les autres discours (25). Ils se réduisent au dictum dans la mesure où le contexte de production le permet, mais aussi chaque fois que l'énoncé de ce dictum est mis sous une forme impersonnelle ou à la troisième personne. De toute manière, un énoncé performatif n'a de réalité que s'il est authentifié comme acte ; il n'a d'existence que comme acte d'autorité. "Or les actes d'autorité sont d'abord et toujours des

23 - J. L. AUSTIN, *Quand dire c'est faire*, Seuil, 1970.

24 - E. BENVENISTE, *Problèmes de linguistique générale*, I. Gallimard, 1976, p. 272.

25 - Une vérification statistique est à cet égard indispensable.

énonciations proférées par ceux à qui appartient le droit de les énoncer. Cette condition de validité relative à la personne énonçante et à la circonstance de l'énonciation, doit toujours être supposée remplie quand on traite du performatif" (26).

Dans un ouvrage déjà connu (27), T. TODOROV distingue à travers la structure de l'énoncé d'une formule magique, trois parties : l'invocation, la cause, l'incantation. Il est probable que le discours magique de la bureaucratie se contente des deux premières. L'invocation regroupe des rôles et des actions : les rôles relèvent des développements de la première partie de la présente étude ; les actions, elles sont désignées par des verbes qui ont pour particularité d'être performatifs. La comparaison est fondée en réalité sur un simple parallélisme. Lorsque l'on cherche à passer de la structure du système symbolique / magique à la matière linguistique qui le révèle, plusieurs problèmes proviennent du rapprochement entre l'énoncé et son contexte d'énonciation. La formulation des actions peut aussi être réalisée non par un verbe performatif, mais par le mode d'un verbe descriptif : dans la correspondance entre symbolisant et signifiant, il y a distribution des rôles discursifs à des acteurs, et répartition de rôles discursifs sur les rôles énonciatifs ; le principe de parallélisme régissant la comparaison retentit sur la structure phonique et sémantique, allitérations et assonances se multipliant et déterminant parfois le choix des verbes performatifs eux-mêmes.

L'EUPHEMISME DANS LE DISCOURS MAGIQUE DE LA BUREAUCRATIE

L'euphémisme dans sa définition même, évoque le discours magique. Quelle opération réalise en effet cette figure ? L'euphémisme évite d'appeler une chose par son nom pour lui en appliquer un autre considéré comme bénéfique ; c'est-à-dire que le locuteur essaie d'agir sur le référent par le discours. Il s'agit bien d'un discours magique-type. L'euphémisme agit alors en deux temps : l'interdiction du premier nom, la substitution du nom interdit par un nom différent. Ce mécanisme d'exclusion doit tout d'abord être constaté. Certains mots sont interdits dans le discours magique de la bureaucratie : les termes familiers ou populaires, ou ceux qui ont trait au sexe - que ce soit celui

26 - E. BENVENISTE, *ibid.*, p. 273.

27 - T. TODOROV, *Les Genres du Discours*, Seuil, 1978, p. 25.

des individus ou celui des institutions - mais aussi un certain nombre de termes courants, moins marqués dans leur utilisation sociale, mais dont les connotations, cependant, briseraient l'effet de halo des autres termes. Les fameux ouvrages (28), destinés à apprendre aux apprentis bureaucrates quoi dire et comment le dire, contiennent tous un dictionnaire de thème ou de version conçu pour éviter certains mots et les remplacer par d'autres, plus bénéfiques au statut du locuteur et à la situation d'émission du message.

Une autre caractéristique de l'euphémisme dans le discours magique de la bureaucratie est de fonctionner en silence, d'une manière analogue aux voiles des verbes performatifs précédemment évoqués. La connaissance du contexte "culturel" est en effet indispensable pour reconnaître un euphémisme. Ce contexte culturel, en tant qu'il est un contexte bureaucratique, a toutes les chances d'échapper aux "administrés", et si l'on doit rechercher un rôle d'occultation dans le discours bureaucratique, c'est dans son aspect magique, lié à l'isolement culturel, qu'on pourra le trouver. Le procédé de l'euphémisme convient d'ailleurs parfaitement à la représentation que le discours de la bureaucratie veut donner de lui-même, un discours de description. Le discours bureaucratique magique constate, décrit ; il s'impose. S'il visait à persuader, il perdrait tout caractère magique. De plus, l'euphémisme est d'usage aisé par tout locuteur possédant le code culturel et la conscience de l'usage car le code au niveau même de la langue est faible sinon inexistant. Mais il est extrêmement fragile puisque, attribuant à un fait ou à une chose une qualité qu'il ou elle n'a pas, une simple prise de conscience suffit à le faire disparaître. A titre d'exemple, les procédés les plus sûrs, parce qu'ils sont codés, même faiblement, au niveau de la langue, sont : la substitution de termes neutres, le plus possible dépourvus de connotations, et la substitution de termes spéculatifs polysémiques sur lesquels on pose une équation implicite avec un autre sens du mot. C'est ce que la troisième partie va s'attacher à décrire.

UN DISCOURS POÉTIQUE

Il s'agit dorénavant de considérer un aspect fondamental du discours de la bureaucratie : le langage. Nous nous proposons de qualifier ce langage de "bureaucratique", mais il ne faut pas s'y tromper : cela n'est pas en fonction d'une

28 - R. CATHERINE, *Le style administratif*, Albin Michel, 1947 pour ne citer que le plus connu.

quelconque essence bureaucratique qui marquerait le discours ou le langage, cela n'est pas non plus en raison du locuteur. Le langage peut en effet s'analyser à deux niveaux, phonique et sémantique (29). La poésie par exemple s'oppose à la prose par des caractères qui existent à ces deux niveaux. Les caractères phoniques ont été codifiés dans la versification. Au plan sémantique, il existe aussi des caractères spécifiques qui peuvent constituer une ressource poétique du langage quoiqu'ayant été développés par la prose. Il ont été l'objet d'une tentative de codification appelée rhétorique.

Dans la suite de la présente analyse, on qualifiera de bureaucratique un langage présentant certaines caractéristiques phoniques ou sémantiques, rituelles et perçues comme telles par son destinataire. Sur le problème de la reconnaissance par le destinataire, des éléments de réponse - extra - linguistiques il est vrai - ont déjà été avancés dans la première partie. Reste donc le problème central des caractéristiques éventuelles du langage rituel de la bureaucratie. Ces caractéristiques, si elles existent, sont par définition évolutives car elles subissent alors l'empire du discours social dominant (30) qui, lui-même, évolue. En raison du cadre limité de ce travail, et pour tenter de mieux cerner ces caractéristiques, il a semblé utile de s'en tenir à une approche synchronique.

On peut s'attacher à rechercher des caractéristiques communes à la poésie et au langage rituel de la bureaucratie. Cette idée n'est pas en soi absurde dans la mesure où, "défini en tant qu'écart, le style n'est plus une catégorie régie par la loi du tout ou rien" (31). On pourrait représenter les possibles du style par un continuum dont les deux pôles, pôle prosaïque d'écart nul et pôle poétique d'écart maximal, s'opposent par nature. Entre ces deux pôles, inatteignables, les nombreux types de langage peuvent se répartir ; parmi ces types, le langage rituel de la bureaucratie doit pouvoir être situé, semble-t-il, plus près du pôle poétique que du pôle prosaïque.

Au plan de l'expression tout d'abord, donc des signifiants, l'exemple de la rime paraît s'imposer. La rime joue sur les phonèmes, c'est-à-dire les unités non signifiantes de la langue. A ce titre, la rime pourrait être assimilée à une simple

29 - Lexical et grammatical.

30 - V. par ex. A. de TOCQUEVILLE, *ibid.* p. 133-135.

31 - J. COHEN, *Structure du Langage poétique*, Flam., 1966, p. 22.

ressemblance sonore, mais il existe en fait deux types d'homophonies : les homophonies grammaticales, qui sont signifiantes comme facteur et acteur ; et les homophonies non grammaticales, qui ne sont pas signifiantes, par exemple formation et animation. C'est donc aussi par rapport au signifié que la rime peut être définie car elle fait partie du processus de signification.

On peut adopter la même attitude vis-à-vis de l'autre versant linguistique du langage rituel de la bureaucratie : le signifié. Il ne serait pas inconcevable de penser que ce langage-là, comme tout langage, a pour fonction de signifier un contenu comme substance, de renvoyer à des choses qui existent objectivement hors le langage. Par conséquent le langage rituel de la bureaucratie ne serait qu'une transmission codée de l'expérience. Certes, la communication langagière nécessite deux opérations : l'encodage, qui transforme l'expérience en mots, le décodage, qui permet de passer des mots à l'expérience. Toute compréhension est, étymologiquement, une appropriation et une reconnaissance d'un ensemble de codes, de relations ; mais cela ne doit pas cacher que la compréhension, par le fait-même, met aussi en œuvre une séparation du contenu et de son expression. C'est là tout le problème de la traductibilité (32). La plupart des auteurs s'accordent sur l'intraductibilité poétique. Il est possible d'en dire autant du langage rituel de la bureaucratie : il suffit de se référer alternativement à la forme et à la substance du contenu. Il est concevable de traduire un texte scientifique dans une autre langue ou dans la même car l'expression reste extérieure au contenu. Mais la situation est tout à fait différente lorsque le style intervient. L'expression confère au contenu une structure spécifique, une valeur particulière qui résistent à toute traduction, à la manière du poème.

On peut illustrer cette constatation par l'exemple suivant soit les deux formules :

1 / Aller chez le médecin

2 / Effectuer un contrôle médical

Ces deux énoncés sont porteurs de la même information, de la même substance de contenu. A la question "quelle action est envisagée ?", deux personnes lisant séparément ces deux formules qu'au fond il s'agit de subir un

32 - V. à ce sujet G. MOULIN, *Problèmes théoriques de la Traduction*, Gallimard, 1962. et aussi P. BERTEAUX, "Les machines à traduire", in *Etudes Philosophiques*, 1962, n° 2.

examen pratiqué par un médecin. Pourtant, entre ces deux énoncés il existe une différence fondamentale : le premier n'appartient pas au langage rituel de la bureaucratie alors que le deuxième en fait partie. Le problème qui se pose est donc de comprendre l'origine de cette différence et les raisons linguistiques de sa reconnaissance.

ANALYSE AU NIVEAU PHONIQUE

On ne trouve pas à proprement parler, de rimes dans le langage rituel de la bureaucratie, mais il est possible de mettre en évidence des assonances (33) et des allitérations. De même, il n'existe pas de mètre caractéristique de ce langage mais un rythme que l'on pourra entendre.

LES HOMOPHONIES

L'assonance, en tant qu'homophonie interne, ne doit pas être considérée comme un moyen consciemment utilisé par un locuteur mais plutôt comme un procédé pré-constitué dont la fonction discrète ne peut être analysée qu'en rappelant ses rapports avec le sens. Un principe fondamental de fonctionnement de la langue, énoncé par SAUSSURE, est que les rapports entre signifiants déterminent les rapports entre signifiés, les conditions minimales de fonctionnement étant les suivantes :

- des signifiants différents déterminent des signifiés différents,
- des signifiants totalement ou partiellement semblables déterminent des signifiés totalement ou partiellement semblables (34). Or, pour d'évidentes raisons physiques, une langue ne peut pas être composée de signifiants totalement différents. L'homophonie est donc toujours potentielle. Des signifiés différents pourront être représentés par des signifiants partiellement ou totalement semblables. Or, une ressemblance sonore déclenche, chez un locuteur compétent, un rapprochement entre les sens. Dans le langage courant,

33 - Nous prenons ce terme non pas en son sens classique défini par rapport au vers, par ex. dans M. GRAMMONT, *Petit Traité de Versification française*, Colin, 1978, p. 33, "On dit que deux vers assonent quand leur dernière voyelle accentuée est la même mais dans celui, plus particulier de 'retour cyclique, en position accentuée ou non, de la même voyelle ou diptongue dans la même phrase ou le même groupe de phrases'.

34 - "Il n'y aura donc aucun 'sens' en linguistique qui ne soit impliqué formellement dans le message phonique ; à chaque différence de sens correspond nécessairement une différence de forme quelque part dans le message". A. MARTINET, *Éléments de Linguistique générale*, Colin, 1970, p. 35.

les usagers mettent en œuvre un certain nombre de mécanismes compensatoires, mais le langage rituel de la bureaucratie ne réalise pas, le plus souvent, ces compensations, de telle façon que les homophonies se trouvent mises en évidence. On en arrive donc au point où la ressemblance de sens existe alors qu'il n'y a pas d'analogie de sens. Cette rupture du parallélisme dans les rapports entre signifiants et entre signifiés est fondamentale car elle traduit le fait que le langage rituel de la bureaucratie n'a pas pour but premier la communication du message mais la confusion des sens.

Les fonctions de l'homophonie, qu'il s'agisse de l'assonance ou de l'allitération, dans le sens particulier où ces deux procédés sont pris ici, se dessinent comme en négatif d'un idéal-type qui serait une prose communicative pure, un vrai degré zéro de l'écriture. Alors qu'un discours purement communicatif et prosaïque, fondé sur des choix spécifiques d'unités linguistiques et sur une segmentation phonématique (35), tend à écarter toute ressemblance phonématique, le discours rituel de la bureaucratie recherche souvent l'homophonie dans un but non dépourvu de lien avec le sens. Alors que le langage-degré zéro recherche une nette différenciation ; le langage rituel de la bureaucratie valorise une négation de cette différenciation. J. COHEN constate que "le phonème qui ne fonctionne dans la langue que comme trait distinctif, fonctionne en poésie en sens exactement inverse" (36). A cet égard, le langage rituel de la bureaucratie est aussi un langage poétique.

LE RYTHME

Le rythme du langage rituel de la bureaucratie joue dans le même sens que l'homophonie. On appelle rythme "le retour à intervalles sensiblement égaux des temps marqués en accents rythmiques" (37). Il faut insister à l'occasion de cette définition sur le fait que le nombre d'accents rythmiques ou de temps marqués n'est pas en lui-même primordial ; ce qui importe c'est leur répétition à peu près régulière dans une même phrase ou de phrase en phrase. Ce procédé, porté à un degré de contrainte nettement plus élevé, est d'ailleurs à la base du langage poétique : il s'agit du mètre, dont la répétition fonde le versus. Or la périodicité des accents peut n'être qu'approximative. Une impression de

35 - A. MARTINET, *ibid.*; pp. 26-27 et 67.

36 - J. COHEN, *ibid.*; p. 83.

37 - M. GRAMMONT, *ibid.*, p. 49.

répétition peut demeurer présente par un phénomène de persistance mnémo-auditive quand bien même la structure rythmique ne se reproduit pas exactement. De plus, bien qu'il ne soit pas apparemment possible de mettre en évidence un mètre exact et régulier, on s'aperçoit en revanche, que le langage rituel de la bureaucratie utilise un mètre approximatif ou virtuel, et cela quelle que soit la définition adoptée du mètre : nombre de syllabes compris entre deux pauses ou système rythmique des syllabes ainsi désignées. Ce mètre est approximatif dans la même proportion que le rythme ; la différence auditive entre douze et onze syllabes, entre huit et neuf syllabes, n'est jamais que d'un douzième ou d'un neuvième. Cette remarque emporte la conséquence, fondamentale dans la perspective de nuancer les résultats de la présente étude, qu'il n'y a pas, déjà au niveau phonique, de fonction spécifique du langage rituel de la bureaucratie car les approximations rythmiques et métrique-virtuelles seraient proprement insupportables. Mais le langage rituel de la bureaucratie possède au moins une fonction, simplement négative par rapport à l'idéal-type d'un discours prosaïque purement communicatif, celle d'accroître la confusion phonique par rapport au niveau sémantique.

ANALYSE AU NIVEAU SEMANTIQUE

Tout locuteur est fondé à dire ce qu'il veut avec cette réserve qu'il doit être compris par ceux auxquels il fait parvenir son message. Le locuteur usant du langage rituel de la bureaucratie n'échappe pas à cette contrainte d'intelligibilité du message. La partie précédente contient l'exposé de certaines limitations relatives aux signifiants dont l'ensemble forme, pour les locuteurs bureaucratiques, un code confusif de leur langage rituel. C'est maintenant au plan sémantique qu'il est possible de rechercher des limitations jouant le même rôle de code, en se contournant aux rapports entre signifiés.

L'emploi d'un mot détermine un petit nombre de phénomènes dont les principaux sont rappelés par W. EMPSON (38) : Le sens, qui est ce qu'indique le dictionnaire sous différentes rubriques ; la connotation, qui est ce dont la présence est parfois considérée comme un sens, qu'elle soit suggérée logiquement par le texte, ou qu'elle dérive d'un contexte habituel sans lien logique particulier ; la modalité, qui n'est pas un sens mais une proposition tendant à exprimer le jugement personnel du locuteur ; l'émotion, catégorie

38 - W. EMPSON, *The structure of Complex Words*, Londres, Chatto et Winders, 1969, chap. 1 et 2.

résiduelle de l'analyse. Or, il est possible qu'un mot se voie doté d'autonomie, que sa personnification, procédé typiquement poétique, le transforme en guide pour l'opinion. "On dit souvent qu'un mot est capable de devenir un comprimé de doctrine" (39). Pour mettre à jour la composition des comprimés - indications et contre-indications ne seront pas étudiées car ce serait se placer sur le terrain mouvant de l'idéologie - il faut s'attacher aux mécanismes de l'interaction entre plusieurs sens et connotations. Ces mécanismes seront étudiés sous deux angles simplificateurs : l'affirmation d'existence et les équations d'identification.

L'AFFIRMATION D'EXISTENCE

Les affirmations d'existence sont les plus simples à reconnaître. Cette affirmation dans le langage rituel de la bureaucratie dit à son destinataire que ce que désigne le mot est réellement une chose et a légalement droit à un mot qui la nomme. Cette chose peut être un concept, une notion, elle peut être refusée par le locuteur, le seul fait de la nommer suffit à lui donner une existence autonome. Il en existe un grand nombre : l'entreprise, la France, la gestion, la fonction publique, l'organisation-et-le-fonctionnement, l'Etat, les collectivités. Cette affirmation ne s'applique pas seulement aux substantifs, mais aussi aux adjectifs : public, général, compétent, opérationnel, obligatoire (40). Cette affirmation d'existence peut être d'une complexité variable. Lorsqu'un locuteur fait appel au "service public", par exemple, le simple fait d'en parler prouve son existence comme "activité assumée par une collectivité publique en vue de donner satisfaction à un besoin d'intérêt général" (41). Le terme service public suggère donc toute la complexité de cette définition, mais elle peut également s'étendre de telle façon que le même locuteur pourra donner à ce terme tout un ensemble de sens qui résultent d'affirmations concernant le service public, par exemple son régime juridique, sa fonction de critère de compétence, les trois "Lois de Rolland" qui le caractérisent, etc... Autrement dit, le locuteur privilégie alternativement certaines connotations sans que le destinataire

39 - Ibid., p. 39, cela conforte l'idée selon laquelle le langage rituel de la bureaucratie pourrait être qualifié de mode d'administration par voie orale.

40 - Il faudrait retracer l'histoire du glissement sémantique qui permet aux commentateurs contemporains du Droit Administratif français d'inclure l'Etat dans les *collectivités* publiques.

41 - A. de LAUBADERE, *Traité de Droit Administratif*, T. I., L. G. D. J., 9ème éd. pr J. C. VENEZIA et Y. GAUDEMET, p. 644.

soit prévenu. A cet égard l'affirmation d'existence est aussi un facteur de confusion (42).

LES EQUATIONS D'IDENTIFICATION

Dans le cas d'une équation, deux sens d'un même mot sont employés en même temps et une affirmation implicite suggère qu'ils sont indissociables. On peut symboliser cette équation par la formule $A = B$ où A et B désignent deux sens d'un même mot. Cette formule se lit "A est B" en remplaçant les lettres par les sens. Dans l'exemple du service public, deux sens peuvent être distingués : l'activité, la tâche (A), l'organisation (B). Le terme service public dans le langage rituel de la bureaucratie signifie "la tâche est l'organisation" car l'activité du service public de base est de fonder une organisation. "L'activité du service public constitue une activité d'intérêt général dont les pouvoirs publics ont entendu faire un service public" (43). Or, comment les pouvoirs publics expriment-ils cette intention si ce n'est par la définition d'un régime, quel qu'il soit, applicable à l'activité ? De plus, ces équations sont susceptibles d'interprétations parmi lesquelles " $A \Rightarrow B$ ", "A est comparable à B". Par définition, une équation est toujours d'une portée générale. Si elle ne l'était pas, le résultat produit se limiterait à une juxtaposition de deux emplois. Par contre, l'équation peut comporter une certaine extension de A : "les A de telle et telle espèce sont B". Si l'extension apparaît clairement dans le langage rituel de la bureaucratie, la différence sera perçue, mais si le locuteur reste vague sur ce point, la procédure d'extension aboutira à une confusion. On pourra se retrouver avec des équations de la forme "un A normal est B" qui n'est pas très différente de "A doit être B". D'ailleurs, en première approximation, "un A normal est B" peut être écrit "B est typique de A", c'est-à-dire, dans l'exemple cité, "une activité de service public normale est une organisation de service public" reviendra à "une organisation de service public est typique d'une activité de service public". Or, si la première formule passe inaperçue, la seconde peut s'imposer comme une doctrine.

42 - "Malgré l'importance qu'il attache à la notion Léon Duguit n'en donnera jamais qu'une définition vague, souvent équivoque : l'équivoque de la définition traduit celle du 'projet théorique' ; le service public, remplaçant la puissance publique, doit signer la fin de l'Etat mais il constitue aussi, pour reprendre le vocabulaire de Kelsen, le nouveau critère d'une efficace idéologie de légitimité". On passe ainsi de l'Etat de Service Public au service public de l'Etat". E. PISIER - KOUCHNER, *Le service public dans la théorie de l'Etat de Léon Duguit*. L. G. D. J., 1972, p. 24.

43 - A. de LAUBADERE, *ibid.*, p. 645.

On peut se demander si l'identité posée en vérité par ce type d'équations n'est pas un procédé que le langage rituel de la bureaucratie fait fonctionner automatiquement et que ses destinataires interprètent ensuite. Elle vise un réflexe fondamental de la pensée classificatrice : d'après FREUD le complexe est une façon d'identifier une situation ou une personne à une autre ; LEVY-BRUHL constate que poser une relation d'identité entre deux choses, tout en sachant parfaitement qu'elles sont différentes, est un trait distinctif de la pensée primitive ; PIAGET observe le même comportement chez les enfants (44). Ainsi, poser une séquence "A est B" permet de jouer sur l'interprétation de "est". En revanche, il semble très difficile d'inverser l'ordre des termes sauf dans un cas, celui de la confusion ; lorsqu'un mot est susceptible de deux emplois différents et se trouve mis dans une situation où ces deux emplois peuvent être simultanés, le comprimé de doctrine naîtra du choix de l'équation par le locuteur qui veut soutenir une doctrine. Le locuteur usant du langage rituel de la bureaucratie a lui-même vocation à défendre ce lien entre A et B comme parfaitement valide, puisqu'il n'y a qu'un seul mot, avec cet argument : le langage est de mon côté.

44 - J. PIAGET, *Psychologie de l'Intelligence*, Colin, 1956, P. 41.



DECENTRALISATION ET POUVOIR LOCAL

Ali SEDJARI *

INTRODUCTION

La décentralisation est le thème favori de la recherche administrative, mais les démarches adoptées ont tendance, souvent, à privilégier les aspects technico-juridiques au détriment de la dimension politique de la décentralisation.

Il n'est pas question de reprendre ici le débat interminable sur la décentralisation et sur son application dans les sociétés en pleine mutation, en particulier les pays en voie de développement. Quelles que soient les attitudes adoptées à l'égard de la décentralisation, l'explication qu'on lui donne, les limites qu'on lui trace, sa confusion avec le principe de démocratie ou l'idée d'autonomie, elle a, certainement, dans ces mêmes pays, un contenu nouveau et des applications variables.

Au Maroc, il n'est question ni de gouvernement local ou d'un contre-pouvoir local, ni d'auto-administration comme dans un certain nombre de pays européens, mais simplement de décentralisation, c'est-à-dire d'une simple technique d'organisation du pouvoir en vue de la réalisation d'un développement à la base.

La décentralisation est en fait le pouvoir partagé, et il s'agit naturellement du pouvoir de décision. Ce partage résulte, d'une part, d'un certain nombre de rapports de dépendance entre l'Etat et la société.

D'autre part, la nécessité d'associer la population à la gestion du pouvoir se caractérise par la recherche d'une intégration fonctionnelle afin d'afficher au pouvoir son caractère humain et de la rendre plus légitime auprès de l'ensemble des groupes sociaux.

En d'autres termes, la distribution du pouvoir au sein de la société au profit des collectivités, structurées selon un schéma rationnel, s'explique notamment par des rapports d'osmose, d'homothétie et d'équilibre.

* Professeur à la Faculté de Droit Rabat.

Aujourd'hui, en effet, les pays, qui font profession de la décentralisation, usent toujours de son pouvoir évocateur de régulation : répartition judicieuse des pouvoirs entre le centre et la périphérie, utilisation maximum des ressources humaines et financières en vue d'un développement à la base. En un mot l'efficacité. Tel est le paradigme de la décentralisation.

A la faveur d'un tournant politique et idéologique, des premières années de l'indépendance, la décentralisation a fait beaucoup de progrès. Dans une première étape de reconstruction nationale, l'Etat apparaît comme le seul détenteur des instruments de pouvoir, de la production juridique et institutionnelle. Il agit seul sur la société, l'économie, la culture et, bien sûr, la politique. C'est le moment faste de l'Etat unitaire où la légitimité économique se trouve associée à la légitimité politique.

Dans une seconde phase, entamée à partir de 1976, l'Etat va se dégager progressivement du monopole et affiche une ferme volonté de remobiliser les énergies sociétales, renforcer le processus de démocratisation, régénérer les cadres, institutionnaliser la fonction publique communale, retrouver de nouveaux moyens d'investissement, redynamiser les élites locales et élargir le champ d'action et d'intervention des collectivités de base. C'est l'étape de l'Etat - désengagement qui va amorcer progressivement une nouvelle forme de production de l'espace et une redéfinition du rapport Etat - Société.

La décentralisation, située dans cette trajectoire, est restée longtemps une affaire de l'Etat et évolue en fonction de l'évolution de celui - ci.

Dans l'étape de l'Etat - unitaire, l'espace apparaît comme un élément constitutif du pouvoir. Le pouvoir est dans l'espace et ne peut être en dehors de celui - ci ; sa puissance ou sa faiblesse dépend de sa capacité de maîtrise de l'espace. La décentralisation, entamée dans ce contexte de monopole politique, s'impose comme une technique de division du travail au sein du territoire national. L'organisation de l'espace est intimement liée à ce type de pouvoir qui cherche à couvrir l'ensemble du territoire et à matérialiser sur place l'autorité de l'Etat .

La seconde étape va être caractérisée par un desserrement du monolithisme étatique en vue d'une ouverture plus large vers la société. La décentralisation prendra alors, à partir de cette mutation de l'Etat, une dimension nouvelle.

I - IMPACT DE L'ETAT - UNITAIRE SUR LA DECENTRALISATION

La restructuration du pouvoir à partir des premières années de l'indépendance, au niveau de la commune, de la province et de l'Etat devait permettre à celui - ci de se doter d'un pouvoir moderne, démocratique et uniforme. Le problème ne peut être traité en termes de décentralisation, mais plutôt en termes de vocation historique de l'Etat indépendant qui cherchait, d'une part, à reconcilier la société avec son passé, ses exigences et ses contraintes, c'est - à - dire à prendre en charge la gestion de cette société. Cette préoccupation passait directement par la création d'un pouvoir fort qui ramenait toutes les composantes de la société à l'unité de l'Etat (A).

D'autre part, les cellules périphériques, mises en place progressivement, vont permettre à la population de faire l'apprentissage du pouvoir et l'initiation à la gestion sous l'encadrement des agents de l'Etat (B).

A - LE RENFORCEMENT DU POUVOIR DE L'ETAT

Dans cette phase de reconstruction nationale, l'Etat devait se doter de tous les pouvoirs pour réaliser l'unité nationale. Ce qui l'amène à exercer une domination quasi - exclusive sur l'ensemble du territoire pour éviter l'apparition de forces centrifuges ou l'émergence de coalitions traditionnelles ; l'autorité de l'Etat ne peut être morcelée ou segmentée, mais générale et intégrale. C'est ce qui explique la nature des stratégies d'occupation ou de réorganisation de l'espace. Le modèle administratif, élaboré progressivement sous l'impulsion du pouvoir central, aura comme fonction essentielle d'intégrer les différentes composantes de la société aux idéaux du pouvoir. Son but est d'assurer une cohésion structurelle et fonctionnelle entre le centre et la périphérie en réduisant les particularismes par l'entreprise totalisante, intégratrice et unificatrice du centre, seul capable de discipliner les diverses composantes et de les soumettre à des normes communes . (1) Le système périphérique est logiquement inséré dans le système central ; il n'existe que dans par son rapport au centre qui définit son statut, son champ d'intervention, sa marge de compétence et ses moyens d'action.

La dynamique unitaire du pouvoir étatique engendre naturellement une dynamique de centralité qui soumet l'ensemble de l'espace territorial aux

(1) Jaques CHEVALLIER, le Modèle Centre Périphérie dans l'Analyse Politique in *Centre, Périphérie, Territoire*, P. U. F. 1978.

préoccupations d'ordre, d'unité et de transformation sociale dont l'équilibre évolutif explique la succession des politiques communale, provinciale, urbaine et régionale.

On pourrait aisément comprendre dans le cadre de cette organisation institutionnelle de l'espace, la valorisation des structures d'autorité par rapport aux structures de liberté. La province ou la préfecture, structure intermédiaire d'action et de propagation, va incarner au niveau périphérique l'autorité de l'Etat. Le Gouverneur, dont les fonctions n'ont cessé de s'accroître, occupe, depuis 1977 (2), une position stratégique dans la formulation de l'unité de l'Etat et de sa puissance. Délégué du gouvernement ayant pour charge d'assurer l'exécution des lois et des règlements, il est, de plus, le représentant de SA MAJESTE dans la province ou la préfecture. Cette disposition, sujette à une interprétation très large, assure au gouverneur, en plus de ses fonctions traditionnelles de gestion, d'exécution et de tutelle, une concentration extraordinaire de pouvoirs. Le texte de 1977, allant à contre-courant de la politique de décentralisation ébauchée depuis 1976, a investi le gouverneur d'une solennité exceptionnelle en lui accordant des prérogatives considérables, administratives, politiques, économiques et même religieuses.

L'espace provincial traduit plus que jamais la transposition des caractères d'un système politique centralisé. Ce dernier est entièrement dominé par le principe d'unité autour de la monarchie qui reste, malgré l'excès du multipartisme (15 partis politiques), la clé de voûte de l'appareil étatique et le garant de la stabilité politique et sociale. Il suffit de lire attentivement l'article 19 de la constitution du 19 Mars 1972 pour se rendre compte de la place du Roi dans l'Etat et la société. "Le Roi est le commandeur des croyants, représentant suprême de la nation, symbole de son unité, garant de la pérennité et de la continuité de l'Etat, veille au respect de l'Islam et de la constitution."

Par ailleurs, il est significatif de relever que la référence constante à un modèle administratif local de type dualiste, déconcentré et décentralisé, traduit cette idée dominante dans la structuration de l'espace périphérique, à savoir l'ambivalence des politiques, des stratégies et des fonctions des acteurs de gestion local. La décentralisation au Maroc signifie à la fois ordre et développement : L'Organisation de l'espace depuis l'indépendance semble obéir à la dynamique d'intégration et de transformation, conséquence nécessaire de la dynamique du pouvoir et de sa croissance.

(2) Dahir portant loi du 15 Février 1977 relatif aux attributions du gouverneur, B. O. 3359, pour une étude détaillée du système provincial cf notre thèse : *L'Administration locale. Adaptation des Structures pour un Développement Endogène*, Clermont - Ferrand, 1985

La commune, elle, considérée déjà par la loi de 1960 (3) comme une collectivité locale décentralisée, ne disposait pas de moyens ni de pouvoirs suffisants pour concrétiser ou faire avancer l'idée de décentralisation. Ses pouvoirs étaient d'ordre consultatif et l'animation de la vie locale revenait à titre principal à l'agent d'autorité. Mais ce cadre électif permettait dans cette phase de démarrage aux édiles locaux de faire, sous le contrôle de l'agent d'autorité, l'apprentissage et l'initiation à la vie locale.

B. L'APPRENTISSAGE DU POUVOIR LOCAL

Le contexte socio-politico-économique des premières années de l'indépendance ne permettait pas de procéder à un ajustement politique du pouvoir entre l'Etat et la Société. L'analphabétisme, très élevé, de la population, l'absence de partis suffisamment imprégnés de la chose publique locale, l'absence d'élus suffisamment compétents et responsables, le sous-développement général de la société... tous ces facteurs ont empêché l'Etat de ne pas trop précipiter le mouvement de décentralisation. Les conditions n'étaient pas opportunes pour mettre à la disposition des communes les moyens d'une gestion autonome. La commune avait pour fonction de contribuer à la concrétisation du dessein intégrateur, projeté par l'Etat. Partout, et à tous les niveaux de la hiérarchie institutionnelle, le système oeuvre pour le renforcement de la cohésion sociale.

Le système administratif local, dans sa double variante, déconcentrée et décentralisée, assure la représentation et, donc, l'intégration dans l'ordre politico-économique des groupes dominés ou marginaux. A cet effet, les représentants de la population et ceux de l'administration vont jouer un rôle de premier plan au sein du système de régulation étatique. (4)

En contrepartie de cette fonction, les représentants de la population sont désormais intégrés dans les mécanismes officiels du pouvoir et appelés à formuler des vœux, des suggestions tout en se familiarisant avec les techniques de gestion du pouvoir et les nouvelles règles d'administration. Le but n'était pas d'initier à l'autonomie mais de faire, sur le tas, l'apprentissage de pouvoir en attendant que la société enregistre des signes de progrès et de développement

(3) Première Charte Communale (B. O. 1960, p. 1230) soumettant les collectivités communales à une gestion décentralisée.

(4) Par régulation, écrit J. C. THOENIG, il faut entendre le principe de pouvoir et de dépendance à travers lequel les parties en présence sont intégrées et contrôlées en un ensemble stable et structuré. In la relation entre le Centre et la Périphérie en France, une analyse systémique B. I. A. P. N 36, 1975, p. 80.

tant dans le plan de l'économie, de l'éducation, de la formation que de la politique, pour élargir les droits et les libertés des collectivités décentralisées, car il y a une articulation étroite entre la décentralisation et le niveau de développement d'une société. Son application est tributaire du niveau d'épanouissement du cadre humain et de la capacité réceptive de l'environnement.

II. - LE DESSERREMENT DU MONOLITHISME ETATIQUE EN FAVEUR DE LA DECENTRALISATION

L'ouverture de l'Etat vers la Société, après une phase de monopole et de gestion centralisée, doit se situer dans l'ordre de l'administratif et non du politique, en faisant de la décentralisation un moyen d'entrer en communication avec la société. Le retour en force vers le "local", à partir de 1976, correspond à un besoin de transformation fonctionnelle de l'administration territoriale en vue de la consolidation du processus de démocratisation. Le texte du 30 Septembre 1976 relatif à l'organisation communale (5), assorti de plusieurs textes d'application réformant d'une manière profonde les règles de gestion administrative, financière et comptable, peut être considéré comme l'an I de la décentralisation au Maroc, et ayant pour souci de répondre positivement à l'évolution réelle de la société. En effet, les performances multiples réalisées dans les domaines économique, politique, et éducatif, l'unanimité nationale retrouvée à l'occasion de l'"Affaire du Sahara" et l'impossibilité de faire face au développement par le haut devraient être les principaux facteurs d'une nouvelle politique de production et de gestion de l'espace périphérique.

D'une certaine manière, on peut expliquer ce retour au local par une volonté d'élargissement des acquis démocratiques de la société et l'ouverture des "jeux interdits à la frontière" pour reprendre l'expression de Louis QUERE afin de remédier aux insuffisances des résultats des politiques économiques des deux décennies précédentes. La confirmation d'un véritable pouvoir communal par la loi du 30 Septembre 1976 (A), marque une rupture avec le régime antérieur et consacre l'aboutissement d'un "Etat territorial" qui change de vocation et non d'identité, ou plus exactement de politique et non d'idéologie. Aujourd'hui, et après une expérience de 12 ans, la commune apparaît comme un cadre

5) Pour une étude détaillée de cette loi, cf notre ouvrage: **Les Structures administratives territoriales et le développement local au Maroc**. 21. F. S. J. E. S. RABAÏ, 1981

insuffisant pour exercer une réelle maîtrise sur les problèmes de développement local. Des projets importants sont à l'étude pour améliorer la capacité interventionniste des collectivités existantes et surtout élargir les lieux d'autonomie et de décentralisation (B).

A - LA CONSECRATION DU POUVOIR LOCAL

La réforme fondamentale des structures communales du 30 Septembre 1976 devait consacrer pour la première fois au Maroc les règles et les mécanismes de fonctionnement d'un pouvoir local disposant de larges prérogatives pour améliorer les conditions de vie et d'existence de la population tant dans le domaine économique, social que culturel. Les pouvoirs publics ont décidé de reconnaître aux communes la maîtrise de leur devenir. Ils ont voulu mettre fin à un mode d'organisation et de gestion, irrationnel et inefficace, qui ne correspond plus aux données socio-politico-économiques du Maroc moderne et engager le pays de façon irréversible dans la voie de la décentralisation.

Le problème est donc posé dans sa dimension politique en termes de pouvoir. L'Etat unitaire va se déssaisir d'un certain nombre de prérogatives économiques, sociales et culturelles en faveur d'un pouvoir local incarné par la commune.

Ce qui retient l'attention en analysant la portée immédiate de cette loi c'est que la discussion sur le pouvoir s'est déplacée du centre vers la périphérie. Un vaste débat politique va être amorcé sur les fondaments et les conditions d'exercice du pouvoir local. La décentralisation devient un élément du discours politique, pour certains partis politiques un programme même (P.N.D, R. N. I., U. C.). Les collectivités locales vont devenir des enjeux de pouvoir, donc des enjeux politiques. L'Etat, les forces sociales et politiques, les citoyens s'engagent dans une nouvelle phase de discussion et d'échange.

Cette mutation n'est en réalité ni fortuite ni désintéressée. Alors que le sommet de l'Etat est intangible et indivisible, relevant en quelque sorte du domaine du non-négociable, le niveau périphérique apparaît comme le domaine privilégié et exclusif du négociable, la base et l'expression de la liberté, le lieu de la confrontation politique, l'école de la démocratie, le banc d'essai de la compétence des hommes ouverts au dialogue et à la compétition.

Le débat politique sur le projet de la décentralisation, son contenu, ses moyens et ses limites, a permis d'aborder des thèmes jusque-là mitigés ou tabous, et de les diffuser dans la conscience collective des groupes et des individus : démocratie locale et sa relation avec la démocratie nationale, élection, affaires locales, autorités locales, notables locaux, pouvoir local, etc...

Les revendications des uns et des autres peuvent être ramenées à ce double postulat : clarifier, améliorer. Certes il y a une unanimité politique pour déclarer que la réforme est positive et que, à bien des égards, si la décentralisation représente une révolution juridique et normative, elle doit aller dans le sens de l'adaptation en fonction des inputs et de l'évolution de la société.

Sur le plan politique aussi, le retour au local devait apporter des réponses à la crise Etat-société, une crise de pouvoir et évidemment de communication. L'ouverture vers la société, le ressourcement dans le local semblent être indispensables pour atténuer les conflits, réduire les antagonismes et conserver la paix sociale. La mobilisation politique par la base devait naturellement élargir les bases consensuelles du pouvoir autour du projet de démocratie locale et assurer la stabilité politique et sociale. L'Etat, par le biais de la décentralisation, développe une sorte d'unanimisme extensif autour de sa politique sociale et de ses options économiques. L'unité se renforce, de mieux en mieux, tout en donnant l'illusion de partager. Ainsi, la légitimité de l'Etat se trouve davantage confortée à la base: le local revigore autrement l'image de marque de l'Etat.

Sur le plan des réalisations, et sans minimiser les acquis considérables dans les domaines de l'équipement et du développement, communes, provinces et préfectures rencontrent dans leurs actions plusieurs obstacles encore mal surmontés. (6) obstacles financiers, d'abord. Le problème financier, reste, en effet, malgré quelques grandes avancées dans la recherche des sources de financement au profit des communes (réformes de la fiscalité locale, distribution de 30 % de la T. V. A. aux communes, etc. . .), le problème clé de l'autonomie des collectivités locales.

Obstacles culturels ou plus exactement psycho-sociologiques ont leur importance aussi. Notre système éducatif et culturel reste à l'écart des transformations apportées au niveau des structures de la société locale: une chose est certaine : la réussite de la décentralisation dépend en large partie du niveau de développement culturel de la société. Par conséquent, nous avons tout intérêt à nous pencher sérieusement sur les lacunes de notre système éducatif de manière à pouvoir rattacher les populations locales à la réalité nationale des temps modernes et améliorer leur niveau de formation et de réflexion .

Obstacles opérationnels dans la mesure où les interventions économiques

(6) On pourrait lire avec un grand intérêt l'ouvrage de M. D. BASPI (l'Administration Territoriale, l'Expérience Marocaine, Paris, Dunod, 1988), pour mesurer l'ampleur de ces difficultés et les progrès réalisés en matière d'administration locale.

locales ne peuvent être prises en charge par des communes isolées. C'est toute la question de la coopération inter-communale qui doit être rendue intéressante par des incitations diverses (fiscales ou autres). Aujourd'hui, la décentralisation n'est efficace que dans des communautés plus vastes, suffisamment outillées pour faire leurs propres choix économiques et d'aménagement.

Obstacles institutionnels enfin. La décentralisation des responsabilités en faveur des collectivités locales devrait s'accompagner d'une réelle déconcentration des interventions de l'Etat. Sur ce point précis, on ne peut dire que les services extérieurs de l'Etat n'ont pas la maîtrise juridique de leur activité, c'est-à-dire qu'ils ne sont pas libres de prendre dans le respect des lois et règlements, les décisions qu'il veulent. La gestion du pouvoir et la prise de décisions se font à partir de la capitale.

Conscients de cette situation, les pouvoirs publics agissent par touches successives pour accroître l'efficacité de la décentralisation et préparer le terrain pour une nouvelle politique de production de l'espace qui répondrait mieux aux exigences du Maroc d'aujourd'hui et de demain. C'est le rendez-vous de la régionalisation.

B - L'ELARGISSEMENT DES ESPACES D'AUTONOMIE ET DE DEMOCRATIE

Incontestablement le processus de décentralisation entamé à partir de 1976 était nécessaire et bénéfique. Donner plus de pouvoirs aux citoyens, développer la démocratie par la base, en finir avec une gestion uniforme et centralisée, alléger les charges et diminuer les monopoles de l'Etat, tels étaient bien les objectifs.

Si l'on veut faire un bilan aussi objectif que possible, la décentralisation a transformé positivement le paysage politique local ; l'attachement à la commune, la défense des intérêts locaux, le développement d'une élite de gestionnaires et d'une conscience collective du fait communal sont les atouts essentiels, et non des moindres, de l'expérience de décentralisation communale. Ces performances ne sont malheureusement pas compensées par des actions économiques de grande envergure et les résultats sont en-deçà des attentes de la population.

A l'expérience, l'épreuve du terrain montre en toute évidence que le développement local demeure une affaire de l'Etat. Les mesures prises au niveau local ne rendent pas compte dans leur mise en œuvre d'un problème plus profond qui est celui-là même auquel l'Etat essaie de lui apporter remède : l'emprise du centre vers la périphérie ou la persistance d'une gestion

centralisatrice du niveau local.

Ainsi, deux logiques s'affrontent. Alors que les textes évoquent un transfert descendant ou vertical, du centre vers la base, la pratique indique un mouvement inverse et cela en raison de la place qu'occupe la province, structure de représentation étatique, dans le cadre de l'armature périphérique.

Cette juxtaposition de deux structures, l'une déconcentrée, soit la Province, l'autre décentralisée, soit la Commune, retarde le projet de décentralisation et diminue de sa portée. La province est le lieu de pouvoir appelée à maintenir les équilibres au niveau territorial par un jeu de régulation sociale définie au centre. On ne peut être à la fois contre et pour la décentralisation. L'œuvre de 1976 est teintée d'ambiguïté, car la décentralisation ne peut fonctionner de manière dynamique et effective que par une réforme en profondeur du statut provincial et perfectoral. Ceci est une nécessité qui ne devrait souffrir d'aucune illusion surtout si l'on veut concrétiser le vœu formulé par SA MAJESTE LE ROI, en 1984, de doter le Maroc d'une troisième collectivité territoriale, à savoir la région.

La régionalisation au Maroc - nouvelle version - est une nécessité absolue parce qu'elle répond à la fois à une exigence politique et économique.

Politiquement d'abord, la région, érigée en collectivité territoriale, est le couronnement de l'un des projets collectifs qu'envisage le Maroc pour faire face au choc du futur et particulièrement pour consolider la démocratie et la gestion du développement local. Certes, c'est sur ce plan de l'administration régionale, fortement négligée pendant ces dernières années, que les réformes sont les plus attendues et les plus significatives.

La création d'une région, sous la forme d'une collectivité territoriale, doit au préalable régler le problème du pouvoir local dans sa relation avec le pouvoir central, c'est-à-dire tout le problème de la définition et la gestion des relations entre l'Etat et les collectivités locales. C'est pourquoi l'analyse doit dépasser le cadre strictement technique ou institutionnel de la région pour l'amorcer selon une lecture politique et organisationnelle des stratégies et des relations entre les acteurs et la gestion territoriale.

On comprendra alors le sens profond de la nouvelle politique régionale qui ne doit pas être ramenée à une simple nécessité institutionnelle, mais à une transformation radicale des rapports entre le centre et la périphérie.

Peut-on s'attendre à un processus de délégitimation de l'Etat ? La réponse est négative, car rien n'indique dans le contexte politico-idéologique d'aujourd'hui que l'Etat va se désaisir entièrement de ses prérogatives de puissance publique.

Les transformations, projetées au niveau de l'administration communale (découpage) provinciale (réforme) et régionale (création), vont permettre, suivant une démarche évolutive, de faire de l'autonomie locale une réalité, c'est-à-dire d'accroître l'efficacité de la décentralisation pour promouvoir le développement régional. La régionalisation ne signifie ni le démembrement politique de l'Etat ni l'amenuisement de son unité. "Si la Couronne au Maroc apporte l'unité, la décentralisation apporte l'efficacité . . . Je pense que l'unité se faisant autour du Trône avec une décentralisation régionale bien poussée, c'est l'efficacité et la tranquillité". (7)

Le discours sur la décentralisation cache en fait un autre discours politique qui s'inspire de la nécessité de renforcer l'efficacité politique de l'appareil d'Etat. Il faut se référer ici à la distinction opérée par P. GOUROU (8) entre techniques d'encadrement et techniques d'organisation de l'espace.

A côté des techniques d'organisation de l'espace principalement dites, P. GOUROU place les techniques de l'organisation sociale, technique d'encadrement, qui, selon lui, répondent précisément au critère d'efficacité et de transformation.

Si les techniques d'organisation de l'espace s'inscrivent dans l'image de "toute puissance" de l'Etat, ayant pour objectif la maîtrise absolue du territoire et de la société dans leur devenir, les techniques de l'organisation sociale sont susceptibles de faire évoluer la société et de l'insérer mondialement.

La politique de régionalisation et d'organisation du territoire n'est qu'une des modalités visant l'unification du territoire national comme espace à maîtriser globalement, aussi bien au point de vue de la population et de la législation que du point de vue de la production.

Sur le plan de l'économie, en effet, la régionalisation a beaucoup à faire dans une gestion efficace et rentable de l'espace selon une répartition rigoureuse des pouvoirs entre l'Etat et la région qui permettrait de faire face au problème général de développement (politique industrielle, économique, agricole, urbaine, etc ...).

A ce stade de la réflexion, on peut réaffirmer l'idée selon laquelle la décentralisation au Maroc est une composante du pouvoir de l'Etat, et ne peut être comprise en dehors de celui-ci.

(7) C'est en ces termes qu'a répondu SA MAJESTE LE ROI à une interview accordée au quotidien espagnol A. B. C. cf. *Matin du Sahara*, du 28 Novembre 1988

(8) Cf. L'article de G. SAUTTER, *Le Système Géographique de P. GOUROU*, in. *l'Espace Géographique*, T. V. N° 3, 1973, p. 159.

Si on prend en considération quatre niveaux d'analyse du pouvoir :

- Les règles du jeu, qui sont toujours définies, contrôlées et orientées par le pouvoir central ; l'administration régionale, provinciale et communale constitue, au Maroc, un domaine réservé du Souverain. Celui-ci arrête non seulement les grandes lignes de la politique à suivre au niveau local aussi bien dans le domaine de l'administration que dans celui de la planification, mais garde la haute main sur l'équilibre global de la société locale tant sur le plan politique, matériel que sur le plan spirituel et moral ;

- Les hommes au pouvoir qui sont toujours investis de la confiance royale et insérés dans le système d'allégeance nationale ;

- Les moyens et stratégies politiques qui sont prévus et définis par le centre.

- Les fonctions du pouvoir local qui oscillent entre la centralisation et la décentralisation, il va de soi que le niveau territorial améliore l'image de marque de l'Etat en lui permettant de mieux pénétrer la société locale.

Le nouveau projet régional doit opérer, dans le cadre d'une politique économique auto-centrée, un mouvement centrifuge des fonctions étatiques vers le haut et vers le bas, notamment par la spécialisation et la coopération. Il doit aussi tenter de trouver de nouvelles formules d'agrégation entre l'Etat et la société civile. Nous sommes tentés d'affirmer, donc, que les grandes mutations qui se préparent au niveau de la restructuration territoriale n'altéreront en rien ni le pouvoir ni la légitimité de l'Etat ; elles peuvent être interprétées comme le désaveu de certaines politiques et la manière dont elles étaient conduites par le passé.

La recherche de l'efficacité, à travers des actions ponctuelles ou globales, pose le problème crucial des provinces et préfectures (9). La coexistence des provinces et des régions est trop coûteuse en termes d'administration, de gestion, de moyens et d'aménagement du territoire. L'un de ces deux niveaux est sans doute de trop. La structure la plus opérationnelle est la mieux préparée à l'avenir tant sur le plan national, que dans le contexte d'intégration maghrébine, devenue une réalité depuis la signature de l'acte constitutif de l'Union du Maghreb Arabe (U. M. A.) le 17 février 1989, et international, est sans conteste la région ; elle est la seule à être suffisamment outillée pour concevoir une véritable politique économique, sociale et culturelle globale et relativement indépendante de l'Etat central.

(9) Cf. L'article de M. J ESSAID, Les assemblées provinciales et préfectorales : Une approche de la régionalisation, in *Edification d'un Etat moderne*, Albin Michel, 1986, p. 153.

La régionalisation, sous-tendue par des impératifs politiques et économiques nouveaux, est prometteuse de beaucoup d'espoirs. Car si elle a permis, selon l'optique économique-administrative de 1971, de promouvoir un équilibre économique optimal entre les différentes provinces du Royaume, elle traduit aujourd'hui une volonté d'ouverture beaucoup plus large vers la société, appelée à décider et gérer directement son développement. Elle amorce progressivement l'avènement irréversible d'une troisième étape où les droits, les libertés et les pouvoirs des collectivités locales seront renforcés et où la région, collectivité territoriale à part entière, deviendra un centre de décision, de programmation, de planification et de développement. Tel est le défi auquel le Maroc devrait faire face dans les prochaines années à venir.

T. V. A ET PRIX DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT : ETUDE COMPARATIVE

Mostafa RHOMARI *

Depuis des décennies, existe dans les pays développés une inflation aux taux exceptionnels prenant des proportions alarmantes au point d'atteindre un certain paroxysme.

Permanent, le phénomène de l'inflation s'est aussi renouvelé aujourd'hui, par son ubiquité et son aggravation, dans de nombreux pays en voie de développement. La physiologie récente des prix démontre clairement cette situation. Elle se présente avec un taux d'inflation global qui dépasse parfois 22 %. Cette accélération renouvelée de l'inflation revêt souvent un caractère généralisé bien que l'évolution des prix est différente dans les divers pays en voie de développement. Elle varie selon la situation budgétaire intérieure, les conditions monétaires, la politique économique, l'augmentation du coût des importations par rapport à l'activité économique réelle, les recettes des exportations (hausse des prix des produits de base, etc) .

Cette inflation rapide des dernières années a attiré l'attention sur l'étude des relations entre la fiscalité et la hausse des prix (1). Les deux domaines sont continuellement en interaction et sont marqués par des influences réciproques

L'inflation agit directement ou indirectement sur le système fiscal qui est généralement calqué sur les structures des échanges et la répartition des revenus. Elle crée des distorsions. Si elle se prolonge, elle peut faire "sauter tout le système fiscal", "détériorer" toute sa structure et "altérer" tout son fonctionnement. Car, en effet, les impôts ne suivent pas de la même façon les mouvements survenus à l'intérieur de la production et des revenus. A partir d'une position d'équilibre, l'inflation engendre, par toute une série de mécanismes plus ou moins étroitement engrenés les uns dans les autres, des disparités entre les prix et les revenus du système existant auparavant.

* Professeur à l'ENAP

1 - Michei Dictsh "Fiscalité et rendement du capital investi dans les entreprises en période d'inflation".
Finance Avril 1984 Vol. 5 n° 1

De plus, elle annule, fait apparaître ou accroît des forces qui tendent vers une nouvelle position d'équilibre ; le système fiscal est parmi bien d'autres une de ces forces . (2)

Inversement, la fiscalité peut avoir un effet sur l'inflation. Elle va donc "à son tour réagir sur le système des prix pouvant ainsi se révéler par un choc en retour, une cause indirecte de distorsion sur celui-ci". (3)

Durant une période inflationniste, des actions et réactions des prix incessamment exercées sur le système fiscal, et inversement, "sont plus ou moins immédiates ou retardées suivant les réponses de la production et de la consommation, l'élasticité des prix et des revenus, la rigidité des structures et la compréhension du législateur à faire varier le système fiscal en fonction des données nouvelles". (4)

L'existence de ces phénomènes inflationnistes peuvent-ils entraîner l'échec d'une taxe sur la valeur ajoutée nouvellement introduite ?

Dans les pays en voie de développement, l'application de la TVA influe et de façon notable sur la vie économique.

Certaines expériences des pays en voie de développement contrairement à d'autres, ont démontré que le passage d'une taxe cumulative à une taxe sur la valeur ajoutée provoque des modifications dans la formation et le mouvement des prix. Ce qui a eu des implications sur le système de la T. V. A.

Tant du point de vue de l'incidence de la fiscalité indirecte dans les prix que des conséquences de cette élévation des prix sur la fiscalité, deux questions importantes méritent d'être posées :

La TVA est-elle inflationniste ? La TVA est-elle un instrument de lutte anti-inflationniste ?

- LA T. V. A. est-elle inflationniste ?

Est-elle la seule responsable de la vague de hausse qui déferle dans de nombreux domaines ? Les hausses techniques et mécaniques résultant de la TVA s'ajoutent ou non à celles conjoncturelles habituelles ? Quelle influence réelle attribuer à la TVA dans le mouvement des prix ?

2 - F. Trévoux : "La déformation du système fiscal par l'inflation". Revue de Science financière 1956 p. 8

3 - Allade (F) : "Fiscalité et inflation" dans Dépréciation Monétaire et Droit Commercial - 7ème séminaire de Montpellier 1976

4 - F. Trévoux : "La déformation du système fiscal par l'inflation" Revue de Science Financière 1956 p.8

Il va de soi que tout impôt établi sur des données "réelles" a généralement une sensibilisation marquée aux variations de la conjoncture. La TVA est un exemple. Etant un prélèvement aussi massif sur les richesses en circulation, la TVA ne peut manquer d'exercer un effet économique et un effet monétaire.

Par nature et par importance, il prend rang parmi les facteurs qui conditionnent l'activité.

La TVA doit certes s'adapter aux structures, mais dans une certaine mesure aussi elle les détermine. Elle gêne plus ou moins l'expansion et elle suscite plus ou moins l'inflation. Cependant, il est certain que la TVA n'est pas à elle seule à l'origine de la croissance des prix ; elle possède probablement une part importante.

Il est dit que le caractère inflationniste de la TVA réside dans la charge fiscale qui grève les produits et dont les redevables essayent par n'importe quel moyen de s'en décharger. Le mécanisme des déductions permet généralement de déporter de proche en proche la charge fiscale jusqu'au consommateur final ? Cette repercussion dépendra du produit, des conditions du marché, du système monétaire et de l'élasticité de la demande de la consommation des ménages.

Bref, cette repercussion peut être limitée ou importante. Dans tous les cas, elle n'est pas sans provoquer quelques modifications dans la formation des prix.

La TVA est-elle un instrument de lutte anti-inflationniste ?

Toute réponse à une telle question ne peut être que nuancée et ce pour plusieurs raisons :

- D'abord la TVA se prête mal à des manipulations fréquentes ; le coût de toute manipulation de la TVA est très élevé.

- Ensuite, la politique fiscale utilisant l'impôt à des fins de lutte anti-inflationnistes est souvent inadaptée au système économique. Ce qui se dégage des expériences des pays développés, c'est que l'accroissement d'un impôt quelconque pouvait conduire à des résultats escomptés opposés, c'est-à-dire accroître les prix par le processus inflationniste. En outre, il apparaît douteux qu'une baisse des taux d'imposition aboutisse à une stagnation, voire à une baisse des prix car l'évolution des prix n'a pas pour unique cause la fiscalité.

- Enfin, puisque l'inflation possède de nombreuses causes imbriquées les unes dans les autres, combattre l'une d'entre elles pour éliminer l'inflation est tout à fait illusoire. On retombe dans la recherche d'autres causes inflationnistes étrangères à la cause fiscale. C'est ce qui fait la complexité du phénomène

d'incidence fiscale sur l'inflation et la difficulté d'aboutir à un résultat sans équivoque.

I . LA PART DE LA TVA DANS LE PROCESSUS INFLATIONNISTE

L'étude de la corrélation entre l'entrée en application de la TVA et l'accélération de la montée des prix démontre que cette dernière est due à des facteurs exogènes à la TVA.

Ce phénomène d'augmentation des prix appelé "inflation" est provoqué, affecté et transmis par bien des facteurs tant intérieurs qu'extérieurs. Ces derniers peuvent varier d'un pays à l'autre et d'une époque à l'autre au sein d'un même pays.

Parmi les facteurs - principales courroies de transmission - accroissant le rythme des prix, notons :

- L'évolution des prix des importations,
- La détérioration des termes de change,
- Les hausses des salaires,
- Les prix subventionnés,
- Le déficit du secteur public,
- La politique expansionniste qui s'accompagne d'une brusque augmentation des dépenses publiques,
- La réforme des taux de change qui peut avoir pour effet l'intensification des entrées de capitaux et le développement du crédit à l'échelon interne,
- Les achats spéculatifs en prévision d'une hausse des prix provoquée par l'introduction de la TVA,
- La répercussion des augmentations légitimes des salaires et des hausses des coûts dans les prix à la consommation,
- L'incertitude contribuant à l'accélération du rythme de la flambée des prix.

A - L'ANALYSE THEORIQUE DE LA CONFLUENCE DES FACTEURS DE HAUSSE DES PRIX :

L'introduction de la TVA dans un contexte inflationniste risque d'avoir une incidence sur les prix à la consommation allant dans le sens d'un simple changement ou d'une accélération.

C'est ce que nous allons essayer de démontrer à travers l'examen des données de 18 pays en voie de développement sur une période de 4 ans (deux ans avant et deux ans après l'entrée en application de la TVA).

Ces données couvrent les indices de prix, des salaires, de crédit, les changements de recettes, des dépenses, des autres taxes, le climat d'incertitude, la politique des revues et les changements parallèles de la politique monétaire.

Cet examen, nous a permis d'identifier les types d'incidence de la TVA sur l'indice des prix à la consommation. Il s'agit d'un changement en hausse ponctuel des prix dû à des facteurs inhérents au mécanisme de la TVA. Ce sont les facteurs endogènes de la hausse (A).

Il s'agit également d'une accélération de l'inflation dues à des facteurs - que nous pouvons qualifier - d'exogènes à la TVA. (B).

1 - Les facteurs endogènes du changement ponctuel des prix

L'effet de l'introduction de tout impôt sur les prix doit être tout d'abord de l'effet de cet impôt sur les composantes du prix.

Les composantes du prix sont la demande des acheteurs et l'offre des vendeurs. De ce prix dépendra le volume de la demande de l'acheteur et entraîne la part relative du vendeur sur le marché.

Le prix, une fois fixé, permet de définir les éléments de la marge commerciale constituée par la différence entre le prix de vente et le prix d'achat du produit. Ces éléments sont les dépenses et les charges effectivement supportées par l'entreprise, la marge bénéficiaire de l'entreprise, et la charge fiscale de la TVA. (Voir figure I TVA et marge commerciale")

La fixation du prix de vente dépend du prix d'acquisition et du marché. Elle est faite par le commerçant qui conditionne le niveau du résultat fiscal, et doit permettre d'assurer la couverture de ses éléments constitutifs.

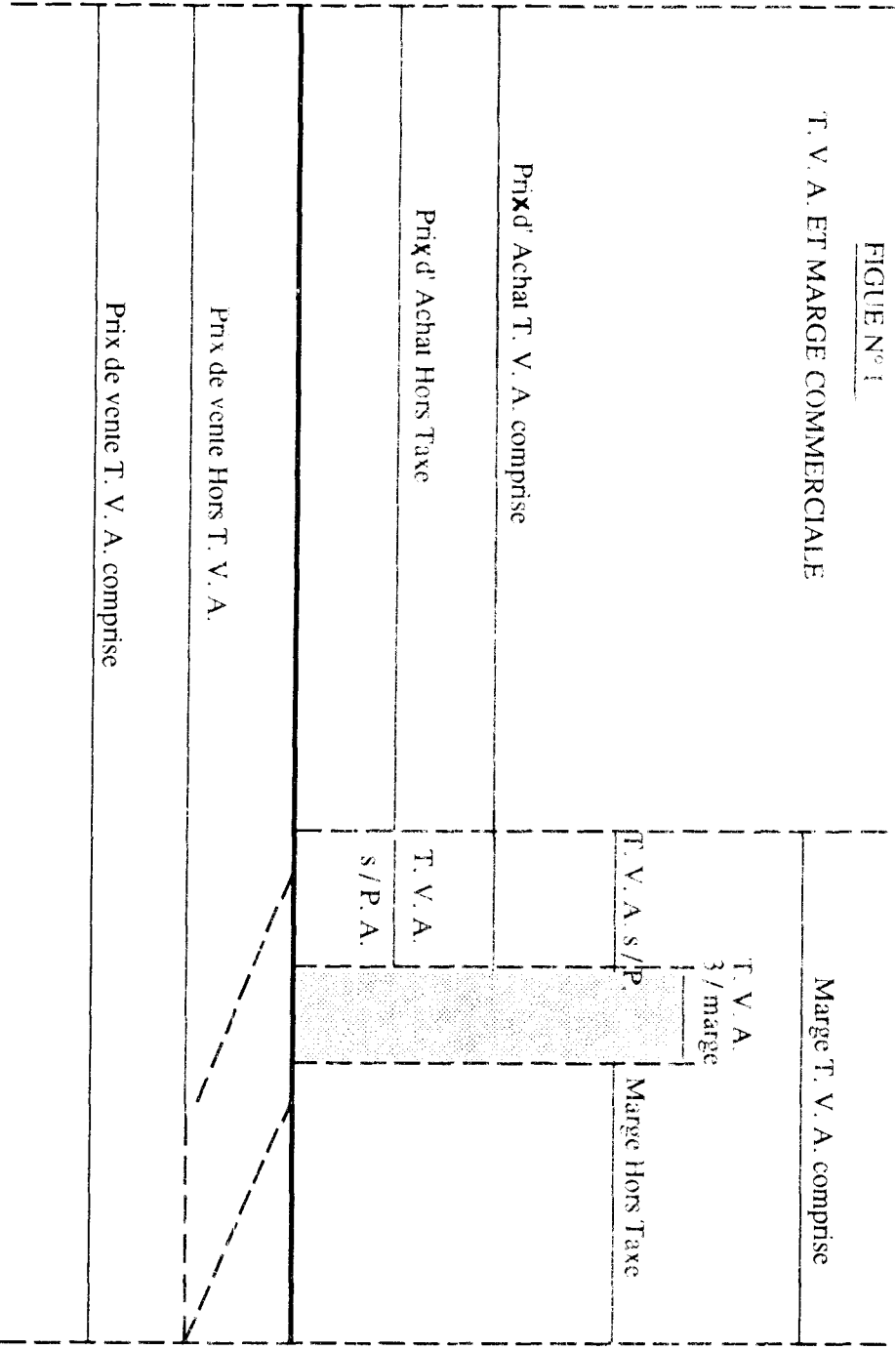
Au Maroc, la législation (5) a déterminé le prix de revient et le prix d'achat aussi bien pour les commerçants importateurs que pour les commerçants non-importateurs.

- Pour les commerçants importateurs :

"Les prix d'achat est la somme effectivement payée ou payable par l'importateur, dans la limite du prix licite à l'exportation dans le pays

5 - Voir décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

FIGURE N° 1
T. V. A. ET MARGE COMMERCIALE



exportateur, déduction faite des remises et des escomptes de toute nature" (6).

D'après ces dispositions, le prix d'achat net, élément de la détermination de la marge, ne prend pas en ligne de compte dans son calcul les remises pour paiement anticipé ou en compte de caisse qui rémunèrent l'intérêt de l'argent.

Le prix de revient "est égal au prix d'achat augmenté des frais accessoires autorisés qui n'ont pas été incorporés dans ce prix". (7) Ces frais accessoires sont limitativement énumérés (frais de manutention, frais de transport, frais de déchet.

. Le prix de vente au consommateur (lorsqu'il s'agit de produits consommables) ou le prix de vente à l'utilisateur (lorsqu'il s'agit des produits intermédiaires) ne peut être supérieur au prix de revient majoré des marges prévues pour le circuit commercial suivi par le produit. (8)

- Pour les commerçants non-importateurs :

Le prix d'achat est le prix licite s'il s'agit d'un prix réglementé et le prix facturé s'il s'agit d'un prix libre.

Le prix de revient "est égal au prix d'achat augmenté des frais accessoires" supportés à l'échelon correspondant et présentant un caractère de nécessité. (9) Les bonifications, remises, ristournes, etc doivent être déduites du prix d'achat sauf les escomptes de caisse accordés pour prompt paiement.

"Le prix de vente d'une marchandise ou d'un produit ne peut être supérieur à son prix de revient majoré à la marge limite prévue pour l'échelon de la distribution auquel a eu lieu la vente". (10)

Les différents éléments qui composent un prix de vente (figure II) sont :

- Le prix d'achat hors taxes diminué des ristournes, remises, rabais et escomptes financiers ;
- La TVA : c'est le montant de l'impôt qui frappe la totalité du prix de vente et qui est en dernier lieu supporté par le consommateur ;
- Les coûts de distribution engagés pour assurer le fonctionnement de l'entreprise ;
- La démarque (constatation des baisses de prix de vente par suite d'une

6 - Le 2ème Alinéa de l'article 15 du décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

7 - Voir le 1er Alinéa de l'article 15 du décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

8 - Voir les articles 11 et 14 du décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

9 - Voir l'article 16 du décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

10 - Voir l'article 16 du décret d'application de la loi n° 008 du 12 octobre 1971

opération de promotion particulière et d'alignement sur le concurrence) :

- Le bénéfice (exprimant le résultat d'exportation commerciale).

Tel qu'il est constitué, c'est au niveau de ce prix de vente que se manifeste l'effet de la taxe sur la valeur ajoutée. Cet effet se traduit par le phénomène de la translation ou de la répercussion.

La translation en avant est celle où l'impôt sur la dépense est répercuté du producteur sur le consommateur par voie d'augmentation du prix de vente.

La translation en arrière se fait lorsque l'impôt est transféré du consommateur au vendeur et/ou au producteur qui le précède dans le cycle de fabrication par le biais de construction des prix.

Ce phénomène de translation consiste à déterminer "si, quand et dans quelle mesure l'impôt provoque l'augmentation des prix".

La réponse à cette question est d'autant plus difficile que généralement, la législation fiscale des pays en voie de développement est muette sur cette question de répercussion des taxes.

Nous supposons certes que la taxe entraînerait la hausse des prix. Mais, il est difficile d'établir avec certitude même conceptuellement, l'effet exercé, à la suite de l'introduction d'une taxe sur la valeur ajoutée, sur le niveau des prix. Ceci ne serait faisable que si nous disposons d'amples renseignements.

En effet, l'étude de l'effet de cet impôt sur les prix requiert "une analyse pertinente et méthodique utilisant les notions économiques de valeur, de prix, de coût et de revenu, dans un contexte économique déterminé, selon la nature et l'état du marché. (11)

D'aucuns ont tenté d'appréhender la répercussion de la TVA de deux manières différentes.

D'une part, au moyen d'un tableau interindustriel, avec une détermination de la charge directe de chaque impôt sur les emplois et ressources des branches, cette méthode a un avantage mais aussi un inconvénient.

Son avantage, c'est qu'elle tient compte des montants d'impôts compris dans les prix des produits des consommations intermédiaires, de manière à pouvoir calculer les taxes incluses dans la consommation finale de chaque produit.

11 - Mehl (L) : "Science et Technique fiscales" P. U. F. 1987

ANALYSE DU PRIX DE VENTE

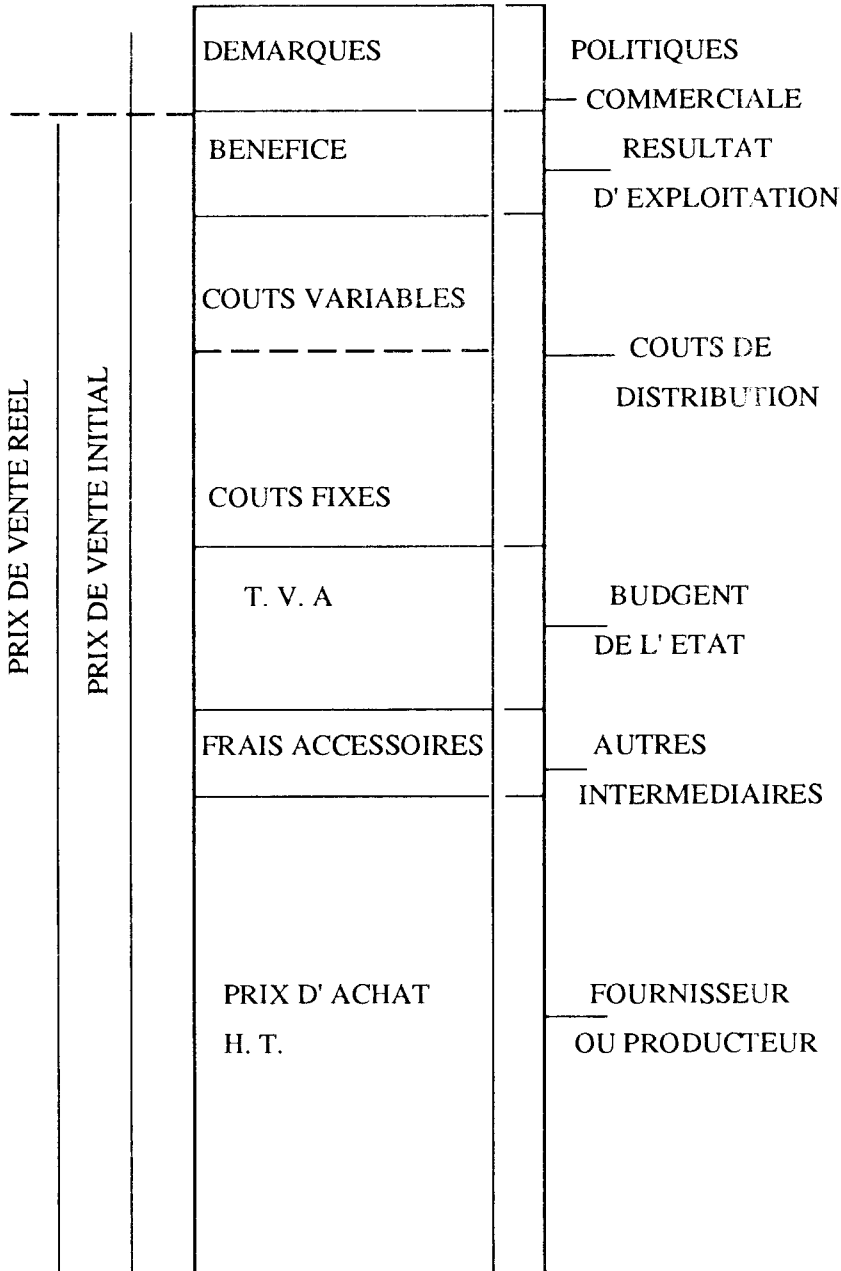


FIGURE II

Son inconvénient, c'est qu'elle implique une difficile correspondance de nomenclature.

D'autre part, la répercussion de la TVA peut être appréhendée au moyen d'un calcul pour chaque ménage du montant de la TVA qu'il supporte lors de ses consommations. (12)

2 - Facteurs exogènes d'accélération de l'inflation

Les analyses concernant les effets d'une TVA sur les prix supposent que les phénomènes étudiés se déroulent dans une économie de marché où les prix se forment librement en fonction :

- a) des méthodes d'estimation des prix de vente,
- b) de l'élasticité-prix de la demande et de l'offre,
- c) des positions respectives des vendeurs et acheteurs,
- d) du degré de concurrence sur le marché (oligopole, monopole),
- e) et enfin, de la conjoncture et des progrès de la productivité.

a) En ce qui concerne les méthodes d'estimation des prix :

La translation est tributaire des méthodes d'estimation des prix de vente. Ce dernier est calculé dans les entreprises commerciales selon la méthode dite des taux de marque. Celle-ci peut engendrer selon l'expression de B. Nagaro "la double incidence". Cette dernière se manifeste lorsque l'entrepreneur calcule son prix de vente par addition à son prix de revient d'un bénéfice brut, d'une marge commerciale déterminée forfaitairement au moyen d'un coefficient ou taux de marque.

Si le prix de revient augmente en raison de l'institution d'une taxe sur la valeur ajoutée, le profit de l'entrepreneur sera d'une somme égale à celle résultant de l'application du taux de marque, au montant de l'impôt. En dépit de l'augmentation générale du prix due à la taxe, il maintient son revenu réel. En outre, les effets de la double imposition peuvent éventuellement s'accumuler en progression géométrique au cours de la chaîne des transactions.

b) En ce qui concerne l'élasticité de la demande et de l'offre :

Généralement, le degré de la translation varie en raison inverse de l'élasticité de la demande et en raison directe de l'élasticité de l'offre.

12 - Une étude a été réalisée en France par Beguin et Delpcch "TVA dans la consommation des ménages" SEEF, Série Orange n° 12 - octobre 1973

- Dans le cas d'une élasticité de la demande, la translation se fait facilement pour les produits de luxe dont la demande est souvent rigide, que pour les produits de confort moyen.

En effet, face à la pression importante de la demande, les assujettis à la TVA n'ont aucune difficulté à répercuter la hausse sur leurs acheteurs, c'est-à-dire finalement sur les prix à la consommation.

Cependant, cette répercussion peut être plus ou moins complète et varier suivant les secteurs. En effet, les prix sur chaque marché ne sauraient dépasser le seuil où l'offre serait supérieure à la demande et si la hausse de la TVA est répercutée, ce n'est que pour autant qu'il existe un déséquilibre entre l'offre et la demande au niveau du prix et du revenu antérieurs.

La hausse de la TVA agirait donc en quelque sorte comme un révélateur de l'inflation.

- Dans le cas d'une élasticité de l'offre, la répercussion n'est absolument pas aisée d'un impôt portant sur des denrées de première nécessité (agricoles) que celui concernant des produits industriels (plus facilement stockables).

c) En ce qui concerne les positions respectives des acheteurs et vendeurs :

La translation se fait selon l'expression de Mr. Lauré, "des économiquement forts aux économiquement faibles". (13)

Généralement, dans le cadre d'analyse d'incidence d'un impôt indirect sur les prix, trois types de marchés sont considérés :

- Le marché de concurrence pure et parfaite,
- Le monopole, et
- L'obligopole.

La translation de la TVA diffère aussi selon qu'on se place sous un régime de concurrence parfaite ou de concurrence imparfaite, selon qu'il s'agit d'une situation de monopole ou d'obligopole.

- **Dans un marché de concurrence parfaite** : La possibilité et le degré de répercussion de la TVA diffèrent selon qu'il s'agit d'une courte période ou d'une longue période de concurrence pure et parfaite.

Dans la *courte période*, la TVA accroît les coûts moyens et marginaux du même montant que celui de l'impôt. Mais dans le cas de marché concurrentiel, les prix n'ont pas la possibilité d'être influencés par un seul producteur et la TVA n'est pas intégralement répercutée. Ceci même lorsque le montant de la TVA sur un produit déterminé est lourd, dû au taux élevé.

La hausse des prix sera théoriquement freinée par la limitation de la demande, la charge est supportée conjointement par l'acheteur et le vendeur.

Autrement dit, dans un marché parfaitement compétitif, les entreprises ne peuvent répercuter immédiatement et aisément leurs charges. Elles n'ont pas d'action sur les prix et ne peuvent "ajouter" la taxe au prix : le prix, taxes comprises, n'augmente que lorsque l'offre baisse. Aussi, le prix de marché tend vers un minimum.

Dans la *longue période* : la répercussion sur les prix est possible car les entreprises marginales, ne pouvant survivre à la perte occasionnée par l'impôt indirect, disparaissent. Ce qui a pour conséquence d'accroître l'offre des produits et donc le gain d'un profit suffisant pour celles qui restent sur le marché.

On peut donc dire que la répercussion de l'impôt indirect (TVA) sur les prix est possible dans le long terme sur les acheteurs.

Toute fois, il ne faut pas perdre de vue que cette répercussion est fonction de l'élasticité de la demande des produits considérés.

Dans un marché de concurrence imparfaite : Deux hypothèses se présentent :

- D'abord l'hypothèse où toutes les entreprises relèvent leur prix de vente d'un montant calculé en appliquant le taux de taxation au prix de vente. La taxe sera exactement repercutée en avant. Dans ce cas, les sociétés ne tiennent pas compte de la déductibilité de la taxe acquittée sur les achats autres que ceux de marchandises acquises aux fins de revente. L'obligation fiscale réelle d'une firme peut être nulle durant un certain laps de temps si le crédit fiscal correspondant à ses achats de biens de production est égal au montant de la taxe dont elle est redevable au chef de vente.

- Ensuite, l'hypothèse où l'entreprise prenant en considération sa situation fiscale nette ne relève pas du tout ses prix, ses concurrents risquent d'avoir du mal à répercuter la taxe ou d'en être totalement empêchés.

En situation de monopole, le monopoliseur définit un prix optimal dans le but de maximiser ses profits, quitte à ce qu'il prenne en charge une partie de l'impôt pour se placer dans une nouvelle position optimale. La répercussion est donc possible.

"Toutefois, deux variables sont retenues pour décrire le degré de répercussion de ce type d'impôt sur la hausse des prix. Il est fonction de la perte de la courbe des coûts marginaux car dans le cas où le coût marginal est croissant, la répercussion est totale ; dans le cas où les coûts marginaux sont constants, la charge de l'impôt est partagée entre les acheteurs et le monopoleur.

Enfin, dans le cas des coûts décroissants, la répercussion de l'impôt sur la hausse des prix peut être supérieure à la charge de l'impôt, uniquement si la baisse des coûts est plus forte que celle de la recette moyenne".

Abstraction faite de ces différents éléments qui interfèrent et commandent la fixation des prix sur le marché difficilement contrôlable, l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée ne devrait pas avoir une incidence trop grave sur les prix. Car cette incidence s'accompagne d'une rétention des achats et des investissements et d'une affectation du volume de la production et des ventes.

B - L'ANALYSE EMPIRIQUE DE LA CONFLUENCE DES FACTEURS DE HAUSSE DES PRIX :

L'examen des données des différents pays en voie de développement et la prise en considération des circonstances propres à chacun d'entre eux, nous a permis de démontrer les hypothèses où la TVA à elle seule, était génératrice d'un simple changement ponctuel des prix, ou mêlée à d'autres éléments externes, a donné lieu à une accélération du phénomène inflationniste. (Voir Tableau n° I - II - III)

Autrement dit, aucun effet déterminant n'a pu être identifié dans les pays pour lesquels nous avons étudié l'incidence sur les prix de l'entrée en application d'une TVA.

Ce qui implique que dans plusieurs pays, l'introduction de la TVA a eu peu d'incidences sur les prix ou qu'elle n'en a eu aucune.

I - L'hypothèse du changement ponctuel des prix :

Pendant l'étape de son introduction, la TVA exerce un effet (même faible) de déplacement en hausse sur l'indice des prix à la consommation.

Tableau N° 1

**PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT REPARTIS EN
CATEGORIES SELON L'INDICE DE LA T. V. A. SUR
L'INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION**

	A Répartition fondée exclusivement sur les données (1)	B Répartition fondée sur une plus large analyse (2)
Augmentation de prix	Bolivie Equateur Uruguay	Equateur Uruguay
Augmentation de prix + accélération	Honduras	
Accélération	Argentine Maroc Pérou	Pérou
Peu ou pas d'incidence	Brésil Colombie Côte- d'Ivoire Corée Nicaragua Sénégal	Argentine Bolivie Brésil Colombie Corée Honduras Côte - d'Ivoire Maroc Sénégal
Non connu (3)	Mexique	Mexique

Source : *Données F. M. I.*

- 1 - Couvrant les indices de prix, de salaires et de crédit du fond monétaire international, International Financial Statistic.
- 2 - Couvrant les changements des recettes budget des dépenses des autres taxes, du climat d'incertitude, de la politique des revenus et des changements parallèles de la politique et des salaires.
- 3 - Introduction de la T. V. A. trop récente pour placer ces pays dans une catégorie.

TABLEAU N° II
EFFET DE L'ENTREE EN APPLICATION DE LA T. V. A.
SUR LES PRIX DANS LES PAYS EN VOIE DE DEVELOPPEMENT D'AMERIQUE LATINE

Pays	Date d'introduction de la TVA	Effet recherché sur les recettes	Evolution (%) de l'indice des prix à la consommation pour le trimestre avant et après la T. V. A.		Autres changements de taxes annulées	Autres changements simultanés	Contrôle des prix	Taxes antérieures	Nouveaux taux de T. V. A. (4)
			Générale (1)	Imputée à la TVA (2)					
Argentine	Janvier 1975	Egal	37, 2	Néglig.	Changements des taxes provinciales.	Hausse du service public	Souple	Taxe sur les ventes en gros.	16
Bolivie	Octobre 1973	Egal ou augmentat.	9, 5	Nul	Nouveaux taux sur les produits de luxe augment. des impôts indir.	-	Non	Système à plusieurs étapes	5-10-15-20
Brazil	Janvier 1967	Egal	15, 8	Nul	-	-	Non	Taxes nationales sur les ventes et taxes municipales industr.	1
Chili	Mars 1975	Augmentat.	146, 7	Néglig.	Augmentation des taxes sur l'essence, le revenu et le capital.	Hausse des prix des services publics et essoulement des contrôles des loyers.	Non	Taxe en cascade sur le chiffre d'affaires	20
Colombie	Janvier 1975	Augmentat.	12, 9	Nul	Chang. des impôts sur le revenu, le capital et les plus-values.	Suppression de nombreux plans d'aide.	Non	TVA plus simple	4-6-10-15-35
Costa-Rica	Janvier 1975	Augmentat.	5	Nul	Aug. des impôts industriels.	-	Non	Système à plusieurs étapes.	8
Equateur	Juillet 1970	Augmentat.	8	7, 1	Diminution des taxes minières.	Dévaluation	Non	TVA remplace taxes sur les mines et industries.	4
Honduras	Janvier 1976	Augmentat.	1, 0	Nul	-	Developpement du crédit	Non	Système en plusieurs étapes.	3
Mexique	Janvier 1980	Egal ou augmentat.	-	-	Abaissement de la TVA aux frontières à 6 %.	-	Non	Taxe en cascade sur les prix à la produ.	10
Nicaragua	Janvier 1975	Egal	(5)	Nul	Abaissement des droits de douane.	-	Non	Système à plusieurs étapes.	6
Panama	Mars 1977	Augmentat.	5, 0	(3, 1)	Réduction des droits de timbre et augmentation des impôts indirect.	Augmentation des prix des services publics.	Non	Taxe sur les prix de gros.	5
Perou	Juillet 1976	Augmentat.	27, 1	(13, 5)	-	-	Non	Taxe en cascade sur les prix à la produ.	3- 20-40
Uruguay	Janvier 1968	Egal	66, 3	(53, 0)	-	-	Non	Taxes sur les prix industriels de gros et de détails.	5-14

Source : Doméca F. M. I.
- Indique l'absence de données
(1) On soulignait l'indice des prix à la consommation pour le trimestre précédant l'introduction de la TVA de l'indice du trimestre suivant l'introduction de la TVA, et l'on exprime la différence en
(2) Les chiffres figurant entre parenthèses représentent des estimations approximatives fondées sur une étude de données; les autres chiffres sont fondés sur des commentaires extérieurs de l'époque.
(3) Cette colonne se vent aussi précise que peut être une dénomination succinte : "taxe en cascade sur les prix à la production" indique une taxe en cascade sur le chiffre d'affaires industriel, limitée à la production; "taxe en cascade sur le prix de gros" indique que la taxe sur le chiffre d'affaires va jusqu'aux prix de gros; "taxe en en.

Tableau N° III EFFECT DE L'ENTREE EN APPLICATION DE LA T. V. A. SUR LES PRIX DANS LES PAYS D'AFRIQUES

Pays	Date d'introduction de la TVA	Effet recherché sur les recettes	Evolution (%) de l'indice des prix à la consommation pour le trimestre avant et après la T. V. A.		Autres changements de taxes simultanés	Autres changements simultanés	Contrôle des prix	Taxes antérieures	Nouveaux taux de T. V. A. (4)
			Générales (1)	Imputée à la TVA (2)					
Côte - d'Ivoire	Janvier 1960	Egal	-	-	-	-	Non	TVA industrielle	8
Maroc	Janvier 1962	Egal	2, 4	Nul	Changement des taxes sur les sociétés et la production.	-	Non	Taxes en cascade sur les prix à la production.	5 - 12
Sénégal	Mars 1961	Egal	-	Nul	-	-	Non	TVA sur les prix industriels.	3 - 20 - 40.

Source : Données F. M. I.

- Indique l'absence de données.

- (1) On soustrait l'indice des prix à la consommation pour le trimestre précédant l'introduction de la T. V. A. de l'indice du trimestre suivant l'introduction de la T. V. A., et l'on exprime la différence en pourcentage d'augmentation.
- (2) Les chiffres figurant entre parenthèses représentent des estimations approximatives fondées sur une étude des données; les autres chiffres sont fondés sur les commentaires extérieurs de l'époque.
- (3) Cette colonne se veut aussi précise que peut l'être une dénomination succincte: "baxe en cascade sur les prix à la production indique une taxe en cascade sur le chiffre d'affaires industriels limité à la production; "taxe en cascade sur les prix de gros" indique que la taxe sur le chiffre d'affaires va jusqu'aux prix le gros; "taxe en cascade sur le prix de détail" indique que la taxe sur le chiffre d'affaires va jusqu'aux prix de détail; les "taxes sur les prix industriels, de gros ou de détail sont des "taxes qui n'interviennent qu'une seule fois, que ce soit sur les transactions ou sur un système de crédit.
- (4) sur les prix hors taxes.
- (5) On ne dispose pas de données mensuelles pour une partie de la période considérée.

Cette hypothèse est vérifiée dans le cas de certains pays en voie de développement. Il s'agit notamment de l'Uruguay, de l'Equateur, et de la Bolivie.

Pour chacun de ces pays, nous avons analysé les données en introduisant le changement au cours du trimestre précédant l'entrée en application de la taxe (pour tenir compte de l'accroissement des marges et des achats par anticipation) et au cours du trimestre pendant lequel la taxe entre en application.

Ainsi, à la suite de l'introduction de la TVA, l'indice des prix à la consommation n'a pas subi un changement important en Uruguay puisqu'il s'est situé à 6. 5 ou 6. 6. En Equateur, il est passé de 1, 2 à 2, 0. En Bolivie, l'augmentation était de 3, 7 à 5, 1.

2 - L'hypothèse de l'augmentation de prix et de son accélération :

L'étude des données de certains pays (exemples du Honduras ...) révéla non seulement un déplacement des prix, mais aussi une forte accélération des prix, car le changement des prix s'accompagna d'une plus forte augmentation des prix et des rémunérations que dans les autres pays. Ce qui provoque une plus forte hausse des prix après l'introduction de la TVA.

Cela peut s'expliquer par le fait que le public prévoyait une hausse des prix consécutive à l'introduction de la TVA.

3 - L'hypothèse de l'accélération :

Dans d'autres pays, la tendance à l'élévation de l'indice des prix à la consommation a été accélérée à la suite de l'augmentation des prix en Agriculture, des tarifs adoptés par les entreprises publiques et à l'absence de contrôle (exemple du Chili ...). Cette tendance à l'accélération des prix n'est pas imputable à la TVA.

4 - L'hypothèse du peu ou pas d'incidence :

Nous constatons dans d'autres pays, que l'incidence directe de la TVA sur les prix peut probablement être faible, mais ce sont des facteurs externes à la TVA qui engendrent l'inflation.

Au Brésil, et en Colombie, l'effet de la TVA sur l'indice des prix à la consommation paraît négligeable. En Côte d'Ivoire et au Sénégal en 1960 et 1961 la TVA (modèle inachevé) n'a pas eu d'incidence sur l'indice des prix à la consommation.

Au Maroc, la taxe sur les produits (TVA inachevée) a été suivie d'une élévation de l'indice du prix à la consommation de 0. 3 à 1. 2. Cette élévation

Tableau N° IV

**INDICE DES PRIX A LA CONSOMMATION, INDICE DES
SALAIRES, ET CREDITS 2 ANS AVANT ET 2 ANS APRES
L'INTRODUCTION DE LA TAXE SUR LES PRODUIT (TVA
INACHEVEE) AU MAROC EN 1962**

ANNEE	TRIMESTRE	Indice des prix à la consomma- tion	Indices des salaires	crédit (en millions de monnaie locale) (*)	Indice de prix à la consomma- tion	Indices des salaires	Indices des crédits
1960	I	56.9		1.579.0	94.2		72.7
	II	56.2		1.578.0	93.0		69.9
	III	56.6		1.617.0	93.7		74.4
	IV	57.3		1.649.0	94.9		75.9
1961	I	58.4		1.673.0	96.7		77.0
	II	56.9		1.796.0	94.2		82.7
	III	57.1		1.926.0	94.5		88.7
	IV	58.7		2.078.0	97.2		95.7
1962	I	60.4		2.172.0	100.0		100.0
	II	60.1		2.387.0	99.5		109.9
	III	60.7		2.569.0	100.5		118.3
	IV	61.6		2.681.0	102.0		123.4
1963	I	63.9		2.748.0	105.8		126.5
	II	64.2		2.828.0	106.3		130.2
	III	63.4		2.977.0	105.0		137.1
	IV	65.0		3.154.0	107.6		145.2
1964	I	66.0		3.225.0	109.3		148.5

1 - Les deux lignes indiquent l'année et le trimestre de l'introduction de la TVA
(*) Ce signe indique le crédit en monnaie locale.

Sources : International Monetary Fund, International Financial statistics.

des prix ne se rapporte pas à l'introduction de cette taxe - ou du moins il est très difficile de le démontrer - puisqu'il existait avant une tendance à la hausse des prix qui a continué postérieurement à son entrée en vigueur. (Voir tableau n° IV)

Actuellement, après l'introduction de la TVA, le processus inflationniste est à imputer davantage aux circonstances parallèles suivantes :

- Le commerce extérieur : moteur puissant de propagation de la hausse des prix ;

- La défectuosité des circuits de distribution qui contribue dans une large mesure à la hausse des prix ;

- L'absence de concurrence ;

- Le crédit bancaire, etc .

- Les *distorsions entre l'offre et la demande* se traduisent non seulement par l'écart existant entre ces deux variables, et qui va en accroissant, mais aussi par les fluctuations des prix mondiaux à la hausse. Ceci est préoccupant quand on se réfère à l'importance du volume des importations des biens industriels d'équipement et de consommation et par conséquent, à l'importance du prélèvement des réserves en devises.

D'une façon générale, si on confronte les tendances au niveau de la demande et de l'offre de certains produits (alimentaires, industriels, biens d'équipement, biens de consommation), on aboutit inéluctablement au déséquilibre qui caractérise le marché de ces produits.

Pour le Maroc, s'agissant des produits industriels, la structure des importations par principaux produits démontre l'insuffisance de l'industrie. Cette information n'a d'égal que l'importance des importations en volume d'une part et en valeur d'autre part. L'effet pris sur la balance des paiements est important. Ce qui conduit souvent en l'espace de quelques années au paiement de sommes plus grosses pour des quantités moindres. De ce fait, même le pays subit la hausse des prix qui naît dans les pays exportateurs.

- La désarticulation des circuits de distribution :

Les circuits de distribution jouent un rôle déterminant dans le mécanisme de formation des prix, leur connaissance chiffrée (14) s'avère nécessaire pour toute éventuelle tentative de stabilisation des prix ou du moins, d'atténuations des prix au niveau des consommateurs.

14 - Le nombre d'épiciers au Maroc serait 400.000 à 500.000 soit 11 % de la population active. A raison de 20 millions de marocains et de 5 personnes par famille, on a donc un épicier pour 40 à 50 personnes et pour 8 à 10 familles. Voir Lamalif n° 105 mars - avril 1978

Cette connaissance est d'autant plus nécessaire que l'appareil commercial et distributif est défectueux. Cette défectuosité des circuits de distribution contribue dans une large mesure à la hausse des prix puisque des circuits sont surchargés d'intermédiaires et sont le plus souvent caractérisés par des situations de monopoles, ce qui a inéluctablement comme corollaire une amplification des hausses des prix.

Cette défectuosité des circuits de distribution qui reste une donnée des économies en développement, constitue une source importante d'inflation pour plusieurs raisons :

- La multiplicité des intermédiaires (15) : la distribution repose sur une chaîne d'intermédiaires trop longue, composée de détaillants. A cette chaîne déjà longue, viennent s'ajouter les courtiers, les ramasseurs et les intermédiaires de toute sorte.

- Le manque d'organisation rationnelle : ce qui alourdit davantage les circuits de distribution c'est la confusion, dans les rôles et dans les fonctions puisque certains commerçants sont en même temps agriculteurs, prestataires de services ... etc ... (Parfois aussi, le commerçant grossiste vend en détail et inversement). Il en résulte une lourdeur, une désarticulation des circuits de distributions et une absence de concurrence. (16)

Tous ces éléments génèrent un gonflement des marges commerciales qui se traduisent par des hausses exagérées des prix réduisant ainsi le pouvoir d'achat du consommateur et de ce fait, entraînent des coûts très élevés de la distribution.

Certaines enquêtes au sujet des circuits de distribution, montrent que ces derniers, une fois non articulés, contribuent dans une large mesure à la naissance des tensions inflationnistes.

Aussi, dans certains pays en voie de développement, les marges commerciales vont jusqu'à enregistrer des variations très importantes, atteignant jusqu'à 50 % de prix catalogué, alors qu'elles ne représentent moins de 20 % dans certains pays développés pour le même produit et au même stade de commercialisation. (17)

15 - Ce sont ces intermédiaires qui gonflent artificiellement les prix en s'intercalant entre le grossiste et le détaillant

16 - Voir article Rhomari Mostafa "Dilemme et contraintes de la TVA commerciale au Maroc" Revue de la Faculté des Sciences Juridique Economiques et Sociales de Casablanca n° 14 - 1987

17 - Voir enquête réalisée par E. Moll et L. F. Biriz pour le compte de l'ONUDI cité par le Quotidien "L'Opinion" du 13 janvier 1982. Voir L. Franck "Les prix" Coll. Que sais-je n° 762 P. U. F. Paris 1979

Aux termes de cette analyse, nous constatons que la TVA en elle-même, une fois introduite, entraîne un déplacement en hausse des prix, mais n'est pas d'une incidence inflationniste importante.

Par contre, d'autres facteurs étrangers à la TVA se combinant avec elle, entraînent et aggravent l'incidence inflationniste de cet impôt.

II - LA COMBINAISON DES MESURES D'UNE RELATIVE STABILITE DES PRIX :

Tout nouvel impôt a une incidence sur les prix. la TVA n'échappe pas à cette réalité. Nous avons précédemment démontré que son introduction suscite des difficultés relatives à la répercussion qu'elle peut avoir sur certaines variables et indices économiques. Nous avons vu que la TVA cause des déformations aux prix, à la demande, à la consommation et à la production. Nous avons constaté également que son action à ce sujet n'est pas isolée. Elle est d'une liaison étroite avec les autres facteurs économiques. Ses conséquences en matière de prix peuvent dépendre aussi de l'ensemble des politiques d'investissement, de production, d'emploi, de salaires et des politiques fiscale et monétaire.

Compte tenu de la confluence de ces facteurs, il est difficile de donner une mesure exacte de l'effet de la TVA sur les prix. La constatation générale est que cet impôt affecte le niveau général des prix durant les premières périodes de son application.

Il reste cependant que la stabilité relative des prix constitue l'un des objectifs le plus avoué des économies en voie de développement. A cette fin, et pour éviter les risques inflationnistes à la suite de l'introduction de la TVA, des mesures transitoires doivent être préalablement prises. Ces dernières sont fondées sur des études économiques approfondies sur la base d'un tableau d'échanges inter-industriels de la comptabilité nationale, permettant de calculer l'incidence sur les structures des prix et le calcul des marges commerciales.

Ces mesures sont d'ordre pratique, technique ou économique, à caractère réglementaire ou obligatoire.

A - LES MESURES A CARACTERE REGLEMENTAIRE

Les pouvoirs publics peuvent intervenir directement pour compenser effectivement l'éventualité d'une hausse des prix due à la TVA.

Parmi les décisions les plus importantes prises à ce sujet, citons :

- L'effort d'information du public, des commerçants et industriels sur l'incidence probable de la TVA sur les prix ;

- L'exercice d'un contrôle d'une révision des prix ;
- L'indication séparée des prix ;
- La mise au point des procédures de calcul ;
- La surveillance des marges commerciales ;
- Le gel des prix des services.

a) L'indication séparée des prix :

Cette dernière signifie que le montant de la taxe est indiqué séparément du prix de vente. Elle est obligatoire dans le cas de la TVA (surtout une TVA poussée jusqu'au stade du détail).

Cette mesure a des mérites. Elle donne aux clients une idée sur les marges bénéficiaires, elle facilite l'uniformité de l'application de la taxe par tous les commerçants concurrents, ce qui est nécessaire pour connaître la répercussion.

Dans une économie en voie de développement qui nécessite une stabilité des prix pour s'accroître, il y a peut-être un intérêt à pratiquer l'indication séparée des prix.

b) La mise au point des procédures de calcul :

Ces dernières sont destinées aux commerçants (négociants, détaillants ...). Ces procédures aboutiraient à l'établissement de barèmes à l'aide des professionnels.

Ces derniers permettent aux assujettis, à partir d'un prix d'achat hors taxes, de déterminer le nouveau prix de vente, TVA comprise, correspondant au maintien de leur marge en valeur absolue. Autrement dit, ces barèmes sont susceptibles de traduire aussi fidèlement que possible les modifications de prix provoquées par l'introduction de la TVA.

Il ne faut pas que cette nouvelle taxe entraîne pour eux une charge supplémentaire ou une diminution de leurs marges.

c) La mise au point d'un contrôle et d'une révision des prix :

Ce contrôle des prix permet d'éviter les majorations injustifiées, et maintenir les prix des denrées les plus sensibles ou un blocage des prix hors taxes.

Cette révision ou contrôle des prix intervient dans le secteur de distribution, dans le secteur des prestations de services, aussi bien que dans le secteur des services publics où les prix sont contrôlés par les pouvoirs publics.

Par ailleurs, l'administration doit contraindre ces services à tenir compte au maximum des conséquences favorables à l'introduction de la taxe sur la valeur ajoutée, notamment en ce qui concerne le coût des investissements. Si des relèvements s'avèrent nécessaires tenant compte de l'évolution des prix et des besoins de financement, ils doivent être reportés et intervenir tardivement.

Citons l'exemple de l'électricité du transport qui ne doit pas varier malgré une augmentation apparente de la charge fiscale brute.

Ces mesures réglementaires nécessitent toute une surveillance qui ne peut être facilitée que grâce à des enquêtes bien menées et des études sur l'évolution des prix. Elles sont au début limitées ; mais si elles se révèlent insuffisantes et dans des secteurs où on constate des hausses abusives de marges ou de prix, elles doivent être plus agées.

C'est notamment le cas de la Corée où le taux de l'inflation s'est accéléré à la suite de l'introduction de la TVA (1), mais les pouvoirs publics sont intervenus directement pour agir sur la hausse des prix. Ils ramenèrent le taux unique initialement proposé de 13 % à 10 % juste avant l'entrée en application de la TVA et augmentèrent parallèlement le champ d'application du contrôle des prix. Ce contrôle fut exercé sur les prix fixés par les monopoles et les oligopoles ainsi que les prix de gros et les prix sortie d'usine. (18)

Ce fut là un exemple intéressant du contrôle des prix intervenant à court terme, et à une grande échelle, pour couvrir la période d'entrée en application de la TVA et pour contrecarrer toute hausse des prix susceptibles d'être provoquée par la crainte de l'incertitude, par une augmentation des marges bénéficiaires, et par ce qu'on pourrait appeler l'affairisme. En quelques mois, ces contrôles furent assouplis.

d) La régularisation des circuits de distribution :

La production et la consommation sont réalisées par un ensemble complexe d'opérations de distribution en grossistes, demi-grossistes et détaillants.

N'étant pas neutre eu égard à la formation des prix, ces opérations de distribution doivent constituer une variable dans tout modèle tendant à remédier aux problèmes relatifs à la hausse des prix car "le secteur de la

18 - Notons qu'en Corée, la TVA à taux unique a été introduite en juillet 1977. Elle devait rapporter les mêmes recettes que les huit taxes (toutes à des taux différents) rapportant près de 40 % des recettes fiscales de l'Etat central qu'elle remplaçait. Ce changement s'accompagne de l'entrée en application d'impôts indirects frappant vingt neuf catégories de services et de biens de consommation à des taux allant de 4 % à 160 %.

distribution joue un rôle dans la détermination de la conjoncture. Il sert de courroie de transmission entre la consommation et la production et comme tel, participe à la formulation des prix aux stades successifs." (19)

Il en résulte que lors de l'application de la TVA, toute action de stabilisation des prix à la consommation passe par une restructuration du processus de commercialisation et une régularisation des circuits de distribution souvent générateurs d'inflation.

Au Maroc, les pouvoirs publics ont tenté, avant l'introduction de la TVA, d'organiser le secteur de distribution et d'assainir l'appareil commercial en vue de garantir une certaine stabilisation des prix à la consommation. (20)

Citons à cet égard quelques exemples :

- L'interdiction du cumul des marges en cas de suppression d'un échelon de distribution ;
- La normalisation des marges commerciales et l'unification des prix.

1 - L'interdiction du cumul des marges en cas de suppression d'un échelon de distribution :

L'article 14 du décret dispose que "le prix de vente ne peut être supérieur au prix de revient à l'importation, majoré de la marge limitée prévue pour l'échelon de la distribution auquel a lieu la vente : Importateur à grossiste, importateur à détaillant, importateur à transformateur ou metteur en œuvre, importateur à public".

A travers ces dispositions, se dégage le souci des pouvoirs publics de protéger la consommation contre tout cumul illicite des marges commerciales en cas de suppression d'un échelon de distribution puisque, à titre d'exemple, si l'importateur vend directement au consommateur, il ne peut prétendre qu'à la marge commerciale prévue pour le détaillant, ajoutée au prix de revient.

19 - G. Triollaire : "Coût de la distribution et formation des prix" - Sierrey Paris 1964 p. 153

20 - Historiquement, les pouvoirs publics ont commencé à accorder l'importance aux circuits de distribution à partir des années 70 (voir plan de développement économique et social 1973 - 1977 vos. 11 p. 14) et surtout à partir de 1974, année de démarcation très nette de hausse des prix puisque le taux d'inflation a atteint près de 14 %. En 1976, on a noté une intervention dans la distribution des produits de première nécessité concrétisée par l'élimination de certains commerçants parasites. En 1961 Un désir réel a été manifesté par l'administration en vue de mettre fin aux abus de la désorganisation des circuits de distribution. D'ailleurs le raccourcissement des circuits de commercialisation par la limitation du nombre des intermédiaires était d'une des priorités du plan de développement économique et social 1981 - 1985.

2 - La limitation des marges commerciales :

La stabilisation des prix à la consommation ne peut donner des résultats que si elle est conjuguée avec des mesures de limitation des marges commerciales. (21)

Or, on remarque que certains secteurs sont caractérisés par le pratique de marges usuraires. Tel est le cas, par exemple, du commerce des pièces de rechange et de celui des sommes et des sources qui prélèvent des marges pouvant aller jusqu'à 300 à 400 % .

Parallèlement, pour certains produits réglementés, les marges alloués ne couvrent même pas les frais de distribution ; c'est le cas par exemple des produits suivant sur lesquels les détaillants prélèvent comme marge commerciale : sucre, huile, farine.

Comme les commerçants de ces produits soutiennent que les augmentations des frais d'approche et des frais généraux absorbent ces marges, il en résulte des perturbations des circuits commerciaux et des manœuvres frauduleuses telles que la hausse illicite des prix, la fraude sur la quantité, la disparition du produit, etc... la résultante de tous ces mécanismes est, bien-sûr, une tendance à la hausse des prix.

Devant une telle situation, il y aurait intérêt à faire varier la marge commerciale des produits de 1ère nécessité, produits de grande consommation et produits de luxe.

En outre, il doit être tenu compte des coûts réels de distribution.

Un autre problème auquel le plan 1981 - 1985 semble donner de l'importance, c'est celui de l'unification des prix à la consommation des produits alimentaires de base à travers l'ensemble des pays.

En effet, la fixation des prix telle qu'elle est pratiquée jusqu'à présent, se trouve en contradiction avec la planification, notamment, le développement régional. Il en est ainsi puisque la plupart des produits stratégiques de 1ère nécessité sont fixés à des prix inférieurs à Casablanca qu'ailleurs, du fait des frais d'approche qui viennent en sus (cas du ciment, carburants, beurre, ...).

Donc, toute politique de développement des régions éloignées des centres de production et d'approvisionnement doit nécessairement tenir compte du problème des prix.

21 - Notons que, dans le cadre de "la politique des prix et du commerce intérieur", la formalisation des marges commerciales figure en bonne position dans le plan de développement économique et social 1981 - 1985.

Cependant, ce serait une absurdité de penser qu'il suffit de taxer les marges commerciales pour contenir la hausse des prix. Le respect des marges commerciales officielles, pour être renforcé, nécessite une action sur les déterminants du prix, c'est-à-dire sur l'offre et la demande.

Nous constatons donc que si chacune des mesures que nous venons d'exposer, à prendre en vue de contribuer à la stabilisation des prix à la consommation, si elle est nécessaire, elle n'est pas suffisante. Autrement dit, pour que cette série de politiques (subvention appropriée, taxation des marges commerciales, action sur l'offre et la demande, assainissement des circuits de distribution, ... etc ..) acquière une certaine efficacité, il est indispensable de la coiffer (cette série de politique) d'une politique de contrôle des prix, contrôle qui peut être total ou partiel, selon les objectifs visés.

B - LES MESURES A CARACTERE ECONOMIQUE

Il est, de toute évidence, possible de mettre en place une TVA sans changer les prix ni augmenter le taux de hausse des prix.

Il est donc permis de supposer qu'une TVA se substituant à d'autres taxes et rapportant les mêmes recettes fiscales n'aura aucune incidence sur l'évolution des prix, et que même si l'entrée en application d'une TVA permet d'obtenir des recettes fiscales supérieures et entraîne une hausse de prix, elle n'aura pas nécessairement pour effet d'accélérer l'inflation.

A cet égard, plusieurs mesures peuvent être prises. Citons notamment les mesures monétaires (expansion de la masse monétaire) les mesures fiscales (existence d'importantes déductions réelles ou potentielles sur les investissements en vue d'éviter leur rétention, fixation des taux bas, octroi de crédit fiscal, réduction d'autres taxes ...), et autres mesures compensatoires (augmentation des rémunérations ...) auxquelles est probablement imputée la réussite de contenir le risque d'une flambée des prix immédiatement après l'entrée en application de la TVA.

1 - Les mesures d'ordre monétaire :

Une TVA qui déclenche la hausse des prix n'a de bonne chance d'être facilement introduite que si le système monétaire montre une élasticité trop grande du rythme de croissance des disponibilités monétaires. Incontestablement, la politique monétaire doit permettre d'absorber un relèvement général des prix que doit provoquer cette nouvelle taxe. (22)

22 - Due (J. F.) : "Indirect taxation in developing economies. The role and structure of customs duties, excises and sales taxes" The J. H. P. Baltimore, 1970 p. 211 et s.

Mr. G. H. Brown démontre que : "Si la masse monétaire est fixée ainsi que l'offre des facteurs de production, s'il y a parfaite mobilité de ces derniers et flexibilité totale des prix dans un marché concurrentiel, ainsi qu'une modification de la demande globale par l'utilisation du prélèvement que fait l'Etat, une taxe indirecte générale à taux unique laisserait le niveau des prix inchangé et se traduirait par un prélèvement proportionnel sur le revenu monétaire des facteurs de production". (23)

A cet égard, l'exemple du Mexique est assez significatif ; l'augmentation générale et globale des prix ne pouvant être importante du fait de l'expansion modeste de la masse monétaire. (24)

Cette dernière était suffisante pour faire face à la modification perceptible dans les prix.

Ainsi, le montant annuel des modifications de prix au Mexique, s'est traduit au cours des dernières années par une hausse de quelques 15 %. Cette modification des prix se rapportant directement à l'introduction de la TVA n'est pas importante.

Par ailleurs, nous pouvons également constater que dans un pays où *l'important déficit budgétaire est financé en partie par la création de monnaie, une augmentation des recettes, si elle se traduisait par une diminution de ce déficit, pourrait réduire plutôt qu'augmenter le niveau des prix. Cela est vrai pour une taxe sur la valeur ajoutée.* Bien entendu, dans ce cas, la question peut *porter sur l'effet immédiat comparé à l'effet à plus long terme.*

Lorsqu'une TVA (majorée parfois) est introduite, l'ajustement des prix à la hausse peut être immédiat. (Mais, à plus long terme, la diminution du déficit budgétaire aura l'effet contraire). Dans la mesure où les taxes frappant certains produits sont réduites alors que celles qui grèvent d'autres produits sont majorées, les prix relatifs vont varier.

2 - Les mesures d'ordre fiscal :

La réforme introduisant la TVA doit donc donner à chaque type de distribution et de prestations de services une marge de jeu lui permettant de baisser ses prix tout en maintenant ses profits.

23 - Brown (H. G.) : "The incidence of general output or a general sales tax" "Reading in the economics of taxation" An. Econ. Ass. Series 1966 p. 330

24 - Hernandez (N. O. T.) : "Le problème de l'implantation de la TVA au Mexique", Thèse Doctorat de spécialité, Paris 1979 p. 241 et s.

Cette marge du jeu tenait d'abord à l'existence d'importantes déductions réelles ou potentielles sur les investissements en vue d'éviter leur retention et ensuite la fixation des taux bas.

a) En ce qui concerne la généralisation des déductions :

L'enseignement qu'il y a de tirer des autres expériences d'application de la TVA est le suivant : Plus une réforme permet une utilisation aussi complète que possible par les entreprises du mécanisme de déduction plus les possibilités de hausse des prix sont limitées.

Autrement dit, plus la déduction des taxes grevant les investissements étant totale et immédiate, plus le coût des investissements est réduit dans des proportions importantes.

Le système de la TVA au Maroc mérite dans l'avenir de gagner en contenant la hausse des prix par le biais de l'extension du mécanisme de déduction aux autres secteurs non encore assujettis.

Cette extension allège l'imposition des produits, et de façon connexe, l'imposition des entreprises ; et est par conséquent, un facteur de baisse des prix et des coûts. (25)

Ce prix hors taxes, sensiblement allégé, sert de base de calcul à l'application du taux fiscal.

b - En ce qui concerne les taux :

Toute variation du taux de la TVA entraîne des modifications importantes des prix. Cette variation peut consister dans l'abaissement ou dans le relèvement des taux.

En principe, l'abaissement des taux pour la plupart des produits doit entraîner une diminution de la charge fiscale pesant sur les biens d'équipement, les services intermédiaires et les produits alimentaires.

Néanmoins, il est possible que cet abaissement des taux présente des inconvénients. A titre d'exemple en période de stagnation, de très nombreuses branches de l'économie sont en expansion et un abaissement des taux de la TVA dans ces secteurs risquerait de ne pas être repercuté dans la mesure où l'expansion de la production est toujours en retard par rapport à celle de la demande.

25 - Maizy (H) : "La généralisation de la TVA et les prix" Bull. Liaison Inform. Adm. Centre Economique Finance, Mai - Juin 1969 p. 20 - 41, "La TVA et les prix" Perspectives, 18 mai 1968 p. 1 - 10

Par ailleurs, le relèvement des taux de la TVA est une mesure qui n'est pas toujours appropriée. Elle peut avoir pour conséquence l'aggravation du climat inflationniste car l'agent économique redevable du montant de la TVA aura toujours tendance à la répercuter sur les autres redevables et finit totalement par être supportée par le consommateur final. Force est donc de constater que le taux de la TVA n'est pas toujours un instrument de lutte contre l'inflation.

Le maniement des taux de la TVA présente un inconvénient majeur, celui de provoquer des hausses de prix en cas de relèvement des taux, sans provoquer une baisse systématique en cas d'abaissements.

CONCLUSION

Nous avons tenté de démontrer que l'introduction de la TVA implique soit un changement en hausse ponctuel des prix, soit une accélération de ces derniers.

Etant, pour certains, un facteur d'inflation, ils pensent que "son adoption n'est pas recommandée dans les pays moins développés" (26). Elle est un "objet de luxe à usage des pays industrialisés", "une espèce de gadget fiscal signe parmi bien d'autres d'une société de consommation". (27).

De telles affirmations sont à nuancer, car la T. V. A. est parfaitement possible dans les P. V. D. Mais pour une économie en évolution le problème peut se poser du choix du moment de passer d'un système fiscal à un autre. C'est une question d'appréciation. Il est recommandé de discerner suffisamment les difficultés de la période de transition de l'ancien système au nouveau système. L'administration fiscale doit être perpétuellement en éveil pour apprécier les répercussions de la T. V. A. sur les prix.

A Cette fin, des mesures concernant la T. V. A. devront être élaborées avec une extrême prudence, utilisées avec "précaution dans les pays insuffisamment développés".

Cette taxe doit être "taillée sur mesure", adaptable à leurs besoins. Sa mise en application doit être conçue et aménagée de manière à assurer la stabilité relative des prix ou à la rigueur, stimuler le moins possible la hausse des prix.

C'est une mesure de longue haleine qui exige de patients efforts et le secours du temps. Elle ne doit être ni hâtive ni bouleversante.

La T. V. A. instrument fiscal d'un maniement difficile, ne peut être employée juridiquement que dans des limites étroites. En ce sens que l'on doit se préoccuper du montant relatif de cette taxe et du rythme auquel obeirait son introduction : n'importe quel taux ne peut être abordé immédiatement dans les prix ; il faut une application progressive, par fractions annuelles.

C'est là un des objectifs des économies des P. V. D. qui nécessite une bonne maîtrise de l'outil fiscal et une longue expérience.

N'a-t-on pas affirmé qu'une "bonne maîtrise de l'outil fiscal quel qu'il soit, ne pouvait résulter que d'une longue pratique".

26 - Mathiaszon (B) : "La TVA" Revue Finance et Développement. 1970 n° 1 - p. 59

27 - "La taxe sénégalaise sur le chiffre d'affaires" Annales Africaines 1970 - p. 69 - 120

LES ENJEUX DE LA PRIVATISATION

Driss BENALI *

A l'instar de plusieurs pays en voie de développement, le Maroc se trouve aujourd'hui dans une étape à la fois critique et décisive où il faut vaincre la crise interne, faire face à la contrainte externe (la dette extérieure) et procéder à des réformes économiques. Une alternative qui semble, depuis quelques années, fortement intéresser les décideurs marocains, est celle relative à une procédure de désengagement de l'Etat. Née de suggestions faites par les organismes internationaux comme le Fonds Monétaire et la Banque Mondiale, la privatisation apparaît comme une condition potentielle de sortie de problèmes liés aux déséquilibres macro-économiques et à la dette extérieure. Selon ces organismes, l'intervention peu judicieuse de l'Etat génère des procédures de gaspillage des ressources rares au travers d'un excès de dépenses et de prélèvements

Cette thèse trouve un écho favorable auprès des décideurs politiques marocains pour qui le déficit chronique du secteur public devient un fardeau financier insupportable. C'est ainsi que, dans un discours marquant l'ouverture de la session parlementaire de l'automne 1986, le ROI déclare : " N'est-il pas un scandale et une marque de flagrante d'irresponsabilité qu'au moment où nous avons un besoin impérieux de liquidité... nous devons consentir plus de 400 milliards de centimes, dans les dépenses de fonctionnement de ces offices (du secteur public) ou pour couvrir le déficit de leur budget".

Ainsi donc, la contrainte financière et budgétaire impose une nouvelle attitude à l'égard du secteur public, considéré comme largement responsable de la crise financière que connaît le pays. La privatisation apparaît comme moyen de soulager l'Etat de ce fardeau.

A cette démarche pragmatique et à cette conception instrumentale de la privatisation, vient se greffer une vision stratégique que le ROI, dans un autre discours d'ouverture de la session parlementaire, exprime dans les termes que voici : " La décision de transférer au secteur privé une partie importante des activités industrielles et commerciales actuellement assumées par l'Etat ou ses entreprises publiques, ne procède pas d'une courte vue ni d'un alignement sur des idées largement répandues. Elle est née d'une conception ayant le souci

* Professeur à la faculté de Droit de Rabat

d'objectifs à long terme, prenant en compte les données passées, présentes et futures de l'économie marocaine".

Dans cette optique, la privatisation cesse d'être une simple mesure de circonstance que les contingences économiques ont imposée au pays, pour devenir une composante fondamentale d'une stratégie destinée à libéraliser l'économie en profondeur. C'est en déclenchant le processus de privatisation, notamment, que les décideurs politiques comptent réaliser la libéralisation économique et venir à bout de la crise actuelle. De ce fait, restreindre l'intervention de l'Etat équivaldrait à permettre une libre concurrence garante du progrès économique, une plus grande ouverture sur le marché mondial, une liberté des prix, etc. En somme, il s'agit de libéraliser les échanges de biens et de services, d'hommes et de capitaux, en même temps que d'individualiser les agents économiques les amenant à se comporter en acteurs sociaux indépendants de toute contrainte non économique. En un mot, la libéralisation n'exige rien de moins que la séparation institutionnelle de la société en sphère économique et sphère politique.

La société marocaine franchira-t-elle le Rubicon ?

Pour un environnement social peu imprégné de pratiques libérales, ne témoignant pas d'un goût immodéré pour le risque et où la dynamique économique est subordonnée aux impératifs politiques, le moins que l'on puisse dire, c'est que l'instauration de structures réellement concurrentielles risque d'être problématique.

Toute la question est de savoir comment la privatisation sera conçue et réalisée.

Ces observations liminaires étant formulées, force est d'admettre que la privatisation est à l'ordre du jour, parce que le dirigisme économique dont les entreprises publiques constituent un instrument privilégié, s'est avéré impuissant à assurer une meilleure rentabilité des capitaux investis, conduisant ainsi à une crise financière aiguë.

Dans ce cas, se pencher sur la privatisation, suggère d'emblée des interrogations sur le secteur public, comme point de départ à la compréhension de cette nouvelle stratégie.

I - SECTEUR PUBLIC : POIDS, EVOLUTION ET ROLE DANS L'ALLOCATION DES RESSOURCES :

Si tout le monde s'accorde aujourd'hui pour reconnaître que le secteur public est devenu un gouffre financier et que sa place dans l'économie nationale doit

être repensée à la lumière des nouvelles données, rares sont ceux qui prennent le temps d'examiner les causes de cette situation. En général, on se contente de brandir le déficit financier, de dénoncer l'inefficience des entreprises publiques et de conclure par une condamnation générale de l'action économique de l'Etat. Les considérations idéologiques, le manque d'information (voire l'ignorance) et les effets de la mode, ne contribuent pas à créer une atmosphère propice à une analyse et à une évaluation objectives du secteur public.

Pourtant, la réalité est autrement plus complexe que ne le laissent supposer les affirmations simplistes de certains économistes ou hommes politiques. D'abord, parce que le secteur public n'est pas un ensemble monolithique. Au contraire, il est constitué par des entreprises qui diffèrent considérablement par leur taille, leur mission, leurs structures d'organisation, leur forme d'intégration à l'économie nationale, leur stratégie de production, etc. Ensuite parce que toutes les entreprises de l'Etat ne sont pas des "canards boiteux". Le rapport de Lavalin sur "l'évaluation et la rationalisation du portefeuille de l'Etat" montre que sur un échantillon de 179 entreprises publiques, 23 sont performantes, 134 moyennement performantes et seulement 22 inopérantes. (1)

En somme, l'attitude qui consiste à mettre toutes les entreprises de l'Etat dans le même paquet en affirmant qu'elles sont toutes des "éléphants blancs" équivaut à jeter le bébé avec l'eau du bain.

• Certes, cette donnée n'est pas suffisante en soi, et ne permet pas de conclure à l'efficacité des entreprises d'Etat, mais elle incite à nuancer le jugement et à relativiser les conclusions.

C'est ce que nous allons essayer de faire, partant du fait qu'au delà de la logique du temps qui veut que le Maroc n'échappe pas au mouvement général de désengagement de l'Etat, il est nécessaire de procéder à une évaluation objective et multidimensionnelle du secteur public.

A - PLACE DU SECTEUR PUBLIC DANS L'ECONOMIE :

Le secteur public marocain regroupe un ensemble d'entreprises sous diverses formes juridiques. Cet ensemble constitue un potentiel économique, financier et social considérable qui fait désormais partie intégrante du paysage socio-économique national. Depuis l'Indépendance, son poids et ses dimensions économiques et financières n'ont pas cessé de croître et de s'étendre à toutes les branches de l'activité économique. L'Etat est présent

(1) RAPPORT LAVALIN - "Evaluation et Rationalisation du portefeuille de l'Etat".
Ministère des Finances - Royaume du Maroc - Avril 1988

directement ou par le biais de participations plus ou moins ramifiées dans un millier d'entreprises (962 hors administrations publiques selon le recensement 1987). (2)

Cette importance des entreprises publiques peut être appréciée à plusieurs niveaux :

- Au niveau de la production de ces entreprises ; selon les enquêtes et études effectuées au cours des dix dernières années, le secteur des entreprises publiques intervient pour plus de 25 % de PIB (d'après le rapport Lavalin 28,5 % du PIB).

- Au niveau de l'épargne, la part des entreprises publiques s'établit à 40,9 % en 1982.

- En ce qui concerne l'investissement, celui-ci représente 24,5 % du total et 40 % à l'effort des investissements publics total.

- Quant aux salaires distribués, les entreprises publiques représentent environ 30 % du secteur public total.

- Pour ce qui est des impôts (directs et indirects) versés par le secteur public, ils représentent plus de 19,9% du total des impôts de l'Etat.

- Enfin, en ce qui concerne les subventions, le secteur public représente 41,7 % du total.

Par ailleurs, l'activité des entreprises publiques est très diversifiée et embrasse plusieurs secteurs. Le taux de participation directe et indirecte de l'Etat dans le capital des entreprises sociétaires est supérieur à 60 % dans les sept

branches suivantes : agriculture ; industrie extractive ; raffinage du pétrole ; eau ; électricité ; transport et communication ; industrie manufacturière, et autre services. (3)

L'Evolution du Secteur Public :

Le secteur public a connu plusieurs étapes dans son évolution et à chacune de ces étapes, il s'est vu confier des missions stratégiques et ponctuelles en rapport avec le contexte socio-politique et économique national et international.

(2) Rapport Lavalin - op. cit. 159.

(3) EL OUADRIGHI B. "Etat, Secteur Public et rationalité Economique, thèse de 3ème cycle
- Paris - Novembre 1986.

La phase 1960 - 1970 couvre approximativement le plan 1965 - 67 et le plan quinquennal 1968 - 72. Elle se caractérise par l'affirmation de l'option libérale et l'abandon de l'orientation socialiste du gouvernement précédent. Plusieurs déclarations officielles illustrent ce choix. A cet égard, le Ministre des Finances, en 1967, déclarait : "Le Maroc a choisi la voie du libéralisme. Il servira d'exemple dans ce domaine à l'Afrique toute entière". (4)

Le point fondamental à retenir de cette époque est la volonté d'imprimer à l'économie marocaine un tournant décisif dans le cadre d'une stratégie visant l'affaiblissement du mouvement national et de l'élite urbaine.

Ainsi que l'a noté N. BALAFREJ (5), cette intervention de l'Etat s'assigne trois objectifs :

- Suppléer à la défaillance du secteur privé
- Créer les conditions de croissance
- Jouer le rôle de relais aux capitaux privés

C'est pourquoi, non seulement l'industrialisation reste limitée et le taux de croissance modéré, mais la mise en place des créations publiques est bloquée, au cours des premières années de la décennie 60, par les incertitudes politiques, le secteur public "réduit à un noyau dur", a vu ses contours figés par le gel de sa consistance et la passivité de ses interventions.

C'est l'époque où la volonté de donner une impulsion au développement ne s'affirme pas et où l'Etat limite sa fonction de réforme et se confine dans l'immobilisme.

La phase de 1970-76, se caractérise par l'extension du secteur public et l'accélération du phénomène de la filialisation. Le nombre des entreprises publiques est passé de 156 à 230 entre 1969 et 1976, soit une augmentation d'environ 47 % et, la valeur des participations est multipliée par deux, passant de 12.211.361 milliers de dirhams à 2.512.359,4 milliers de dirhams. Cette extension s'est traduit par la présence de plus en plus importante du capital public dans pratiquement toutes les branches d'activité.

- Les disponibilités en ressources de l'Etat suite à l'accroissement du cours de phosphate et la volonté de celui-ci d'imprimer un taux de croissance élevé (7 %),

(4) HAMDOUCH B. " Le Maroc et les sociétés multinationales"
B.E.S.M. N° 136 - 137 - p. 107.

(5) Balafrej (N) : " Le secteur public dans l'économie marocaine et son rôle dans le développement "
Thèse de doctorat en sciences économiques Faculté de droit - RABAT - p. 302.

conduit l'Etat à faire du secteur public le fer de lance de cette politique.

- La nécessité de renforcer le capital privé et de le consolider.

- La logique du système lui-même pousse à l'extension des participations de l'Etat. Par les avantages qu'il procure à ceux qui en profitent, par l'absence de responsabilité dans la gestion et la protection de toute sanction qu'il assure, il incite à l'extension.

B - ROLE DU SECTEUR PUBLIC DANS L'ALLOCATION DES RESSOURCES

Le secteur public a coûté cher au pays et a contribué largement à son endettement. Si nous prenons comme base d'évaluation du coût de ce secteur les dépenses en capital de l'Etat, nous constatons une rapide progression de celles-ci, particulièrement dans les années d'euphorie. Après avoir représenté 25,9 % des dépenses totales en 1973, ces dépenses s'élevèrent à 26,6 % en 74 ; 37,3 % en 75 ; 51,6 % en 76 pour atteindre 55,2 % en 1977 (6). Soit un taux de croissance de 87 %. Les investissements de l'Etat doublèrent entre 1973 et 1977, atteignant le tiers du P.I.B. La chute de cours du phosphate en 1976 n'a pas entraîné une révision à la baisse. De ce fait, les dépenses d'équipement sont passées de 4,5 milliards de dirhams en 1975 à 8,1 milliards de dirhams en 1976 et 10,3 milliards en 1977.

Cette rapide expansion créa une très forte pression sur la demande des produits intermédiaires et des biens en capital. La conséquence en fut un écart de ressources de 20 % du P.N.B en 1976 et 1977, un déficit courant de la balance des paiements et un déficit du trésor qui atteignirent respectivement 16 % et 16,5 % du P.I.B en 1975.

Cette politique expansionniste de l'Etat, à travers le développement des investissements a eu des conséquences directes sur l'endettement de l'économie. Les ressources de financement externes qui ne représentent que 34 % des dépenses d'équipement en 1973 ont représenté en 1975 et 1981, 57,2 % et 100 % de ces dépenses. Dans le rapport sur la dette extérieure du Maroc à la deuxième conférence technique, il est dit que: " Le recours intense à la mobilisation de moyens de financement extérieurs dont les modalités devenaient au fil des années de plus en plus défavorables (raccourcissement des durées d'amortissement, hausse du taux d'intérêt) à certes permis de maintenir un relatif effort d'investissement mais au prix d'une augmentation sans

(6) - Amara : "Politique d'ajustement face au déséquilibre extérieur"

Une analyse et un modèle macroéconométrique de l'économie marocaine
Thèse d'Etat - Université de Paris - Nante.

précédent du niveau de la dette extérieure".

L'encours de la dette totale (y compris le court terme et les facilités du F.M.I.) est passé de 1973 à 1986 de 1,2 milliards de dollars (U.S.) à 16,8 milliards de dollars (U.S.), soit une croissance annuelle de l'ordre de 22,5 %. Celle-ci a été encore plus forte entre 1975 et 1980 (39 %), elle s'est toutefois considérablement ralentie entre 1983 et 1986, pour se situer à un taux de 7,3 %. En pourcentage du P.I.B, l'encours de la dette extérieure est passé de 20% en 1975 à 125% en 1985, comparé aux exportations des biens l'encours de la dette représente 370 % en 1985 et 326 % en 1986, contre environ 100 % en 1973.

Quelles conclusions en tirer .?

La plus importante conclusion à tirer à ce niveau, c'est que le secteur public a coûté cher au pays puisqu'il a contribué à son endettement. certes, à court terme, cet endettement a permis la mise en place d'un tissu industriel étoffé, une infrastructure économique variée. Mais à long terme, le remboursement de la dette qui s'étale sur plusieurs années-constituera un impôt, voire une ponction qui viendrait réduire, pendant longtemps, les ressources économiques du pays. Comme le montre le tableau ci-dessous, le transfert net des concours extérieurs est devenu déjà négatif à partir de 1986 malgré le rééchelonnement obtenu par le Maroc.

	1980	1983	1984	1985	1986	1987
Service de la dette	1518	2019	2241	2463	3682	3637
	-	741	1135	1136	1769	1704
Cours extérieurs	2171	1481	1336	1478	1185	1252
Transfert net	+653	+203	+230	+151	-728	-681

Il faut ajouter à cela le fait que les intérêts sur la dette extérieure représentent 6.908 millions de dirhams soit 5 % du P.I.B. Le taux d'intérêt est supérieur aux dépenses d'investissement de l'Etat.

La deuxième conclusion à en tirer :

Le rendement de ce secteur est faible, ce qui s'explique en grande partie par le fait que les investissements de l'Etat étaient orientés en grande partie vers les secteurs hautement capitalistiques comme le sucre, les engrais, la pâte à papier et le raffinage du pétrole. D'après l'étude faite par Abel Mateus (7), le coût

(7) - Abel Mateus : Marocco : External Debt management and macroéconomique policiers. Novembre 1984 - P. 49.
Rapport

d'investissement par emploi créé par l'Etat dans la plupart des projets industriels était trente fois plus élevé que dans le privé. (8)

Ce niveau élevé de la formation du capital n'a pas donné les rendements attendus. Le taux de rendement de la plupart des projets de l'Etat est particulièrement faible, exception faite de l'industrie du ciment et des phosphates. Selon l'étude précédemment citée (A.Mateus), le taux de rendement des entreprises publiques était en 1978 de moins de 5% pour le complexe chimique de la SNEP, moins de 3 % pour la pâte à papier et moins de 5,5 % pour l'entreprise de fabrication de moteurs. En ce qui concerne l'industrie sucrière, la même étude souligne le coût de production élevé au Maroc. Il était, entre 1975-81, approximativement de 666 dollars la tonne, pendant que la moyenne internationale à la même période, n'était que de 526 dollars la tonne (abstraction faite du coût de l'irrigation).

Ce secteur n'a pas créé beaucoup d'emplois. A titre indicatif, l'industrie lourde exigeante en capitaux, se trouve reléguée en milieu ou en fin de liste dans la création d'emploi. Un exemple significatif, de ce point de vue, c'est l'ODI (Office du Développement Industriel). En 1979, les investissements cumulés de l'ensemble des unités réalisées par l'ODI s'élevaient à 15 % des investissements cumulés du secteur industriel, alors que ces unités représentaient environ 2 % des ventes et des effectifs de l'industrie nationale (1).

El résumé, l'Etat se trouve donc impliqué dans un grand nombre d'activités économiques sur l'enjeu stratégique desquelles on s'interroge aujourd'hui. En effet, si le secteur public s'est développé rapidement et s'il joue un rôle essentiel dans l'économie du pays, son efficacité économique et financière est loin de faire l'unanimité. Les subventions dont il bénéficie et qui représentent 10 % des dépenses budgétaires de l'Etat en font un véritable fardeau pour celui-ci. De l'autre côté, la gestion défectueuse qui caractérise les entreprises publiques, la faible rentabilité qui les définit et le gaspillage dont elles sont la source, en font une plaie de l'économie nationale.

D'où vient alors cette situation du secteur public ?

Faut-il y voir l'incapacité structurelle de celui-ci à être rentable ou faut-il chercher les causes ailleurs ?

Notre propos, c'est qu'au-delà du constat que nous venons de faire, il est nécessaire d'aller plus loin et de chercher cette faiblesse dans la logique même

(8) -Chevassu : Le rôle de l'Etat marocain dans la croissance - le blocage et la restructuration du secteur industriel - Table ronde international
La Baume - Les - Aix - 9 - 10 - 11 - Juin 1988

du système sociopolitique en place.

C - Secteur Public et Environnement Politique.

L'analyse économique, malgré son intérêt évident pour l'évaluation du secteur public, demeure insuffisante pour saisir les faiblesses structurelles de celui-ci. S'il est admis par plusieurs économistes que toute entreprise, qu'elle soit publique ou privée spécialisée dans la production et la vente de marchandises, n'existe que pour minimiser ses coûts et maximiser ses profits, il est également établi par les recherches récentes, que les pressions économiques ne peuvent être considérées comme les seules forces qui agissent sur l'entreprise et la façonnent. L'environnement culturel et politique dans lequel elle baigne, influe sur son organisation et détermine largement le comportement de ses dirigeants. Dès lors, l'entreprise ne peut être considérée comme simple outil utilisé par les managers pour la poursuite rationnelle de certains buts, mais comme " une coalition politique, où la lutte pour le contrôle des ressources et du pouvoir l'emporte sur des considérations de rentabilité".(9)

Cette remarque est particulièrement vraie dans le cas des entreprises publiques, et spécialement dans les pays en voie de développement, où le secteur public se trouve souvent investi d'une fonction de régulation sociale et de légitimation politique.

Autant dire que, désormais il faut chercher les causes de l'absence de rentabilité ailleurs que dans la logique économique.

C'est ce que nous nous proposons de faire à travers l'examen des objectifs et de la mission qui sont assignés au secteur public au Maroc

La mission du secteur Public (S.P.)

Le secteur public au Maroc a été investi d'une double mission :

- a) - dynamiser l'économie et légitimer le politique
- b) - servir de support au secteur privé

a) - le S.P. = **Un moyen de dynamiser l'économie et de légitimer le politique.**

Le fait que le développement économique soit perçu par l'ensemble de la société comme une nécessité pour sortir du sous-développement, conduit l'Etat à jouer le rôle de promoteur de l'économie, de diffuseur du progrès matériel en

(9) - Levy Brian = New Directions in Public entreprise analysis

même temps que son garant. L'intervention de l'Etat, à travers le secteur public se situe alors dans une volonté de dynamisation de la société autour des normes économiques reconnues comme supérieure et par ailleurs, imposées par le double environnement national et international. L'économie est alors prise en charge par une administration centralisée, elle est conçue comme une ressource politique et investie de la fonction de légitimation.

En ce fait, le secteur public acquiert une importance stratégique en tant que moyen pour l'Etat de réguler le rythme du développement économique. C'est ce qui ressort des déclarations des hauts responsables tel le Ministre de l'Intérieur Monsieur Driss BASRI, qui explique : "Compte-tenu du niveau d'évolution politico-économico-social atteint dans la présente étape, le pays ne peut se permettre d'adopter un quelconque type de développement libéral ou dirigiste. C'est la recherche plutôt d'un développement harmonieux, équilibré, faisant appel à un dosage méticuleux entre l'initiative privée, la libre entreprise d'une part, et l'inévitable intervention du secteur public relevant de l'Etat et des collectivités décentralisées".

En d'autres termes le secteur public apparaît essentiellement comme moyen de régulation sociale. A travers ce secteur, l'Etat cherche à réguler la politique, le consensus et le conflit social, la "nature comme la culture".

En rattachant le secteur public à sa stratégie de reproduction, l'Etat confère à son action un contenu qui transcende l'économique qui surdétermine la politique. Par cette logique, il soumet l'activité du secteur public à des règles qui ne puissent leur raison d'être ni dans le marché ni dans le système des prix. On ne raisonne pas en termes de maximisation ou d'optimisation du produit. La pérennité de l'Etat lui-même crée un horizon temporel qui n'est pas celui de l'optimisation ou de la maximisation.

Ce qu'on peut constater, c'est que l'Etat gère l'économie à travers une logique néo-patrimoniale, en ce sens que la finalité ici n'est pas seulement d'accroître le capital mais surtout de transmettre le patrimoine. Il faut par conséquent trouver des soutiens clientélistes, distribuer des privilèges, ménager des intérêts, créer des situations de rente qui engendrent distorsions et déséquilibres. Dans ce cadre, le secteur public est perçu comme outil mobilisable pour structurer et restructurer l'économie du pays en fonction des contradictions du moment et des pressions économiques d'ordre extérieur. Les entreprises publiques vont être chargées d'instituer de nouveaux rapports conformes à l'organisation moderne de l'activité économique et de normaliser ces rapports par l'intégration d'une nouvelle couche sociale en constitution : les technocrates .

L'entreprise publique se charge, dès sa naissance, de la promotion et de l'intégration de cette nouvelle couche mettant à sa disposition des avantages matériels de telle sorte qu'elle sera, en majorité, vite acquise à la cause du pouvoir. Outre les moyens économiques (salaires élevés, logement, véhicules, serviteurs etc...), elle disposera du pouvoir administratif, denrée qui, se monnaie facilement dans un pays comme le Maroc.

En résumé, l'intervention de l'Etat par la médiation du secteur public lui a permis d'instituer des rapports conformes à l'organisation moderne de l'activité économique et de normaliser ces rapports par l'assimilation des nouvelles composantes sociales.

Si la logique néo-patrimoniale qui préside aux relations entre le secteur public et l'Etat handicape son rendement et affaiblit son efficacité économique, elle lui assure par contre une efficacité politique en limitant l'autonomie de la société civile et en assujettissant son élite économique.

De ce point de vue, toute analyse qui se fait exclusivement en termes de rentabilité (coût, prix, etc...) s'inscrit dans une vision économiste et délaisse tous les autres aspects permettant de saisir l'essence du rapport de l'Etat à l'économie dans un pays comme le Maroc. Or, justement, l'un des enjeux décisifs du contrôle de la société est l'institution de la norme néo-patrimoniale sous la forme d'un comportement économique.

b) servir de support au secteur privé

Dans la majorité des études sur le secteur public, celui-ci est décrit comme un instrument permettant à l'Etat de jouer son rôle de guide dans le développement étant donné d'une part, l'absence d'un agent social capable de jouer ce rôle et, étant donné d'autre part, le faible niveau de développement économique, conséquence à la fois d'un retard technologique et d'une dépendance économique. Le présupposé général de ces approches réside dans l'affirmation que "l'une des causes historiques de la faible industrialisation du Maroc résulte de l'absence prolongée d'une bourgeoisie nationale" (10). La grande majorité des chercheurs est d'accord pour soutenir que la présence directe de l'Etat au sein de l'économie relève d'une volonté de mise en place d'une bourgeoisie. M. MIDAOUI a bien décrit la mission du secteur public et les modalités de son intervention en montrant que celles-ci : "visent surtout à servir et à encourager l'initiative privée et contribuer à faire éclore une classe de capitalistes et d'entrepreneurs privés qui tardent à émerger ou à se mettre en

(10) lamodière (J) : "L'évolution du droit d'investissement étrangers au Maroc".
Cahiers du C.E.R.M. Paris - 1977 - P : 66

évidence de manière active et tranchante"(11)

Sous cet angle, le secteur public joue généralement un rôle de support au secteur privé. Vis-à-vis de ce dernier, l'Etat à travers ses entreprises, sert à la fois de soutien et de relai. Plusieurs types de coopération (participations financières, accords de gestion, filiales communes...) sont mis en place. (12)

De fait, on va assister à une multiplication rapide des filiales. Naissances, disparitions prises de participations vont se multiplier très vite et l'Etat va se trouver présent, directement ou par le biais de participations plus ou moins ramifiées, dans à peu près un millier d'entreprises (962 hors administrations publiques d'après le recensement du rapport Lavalin fin 1976).

L'exemple de l'O.D.I (Office du développement industriel) est très intéressant de ce point de vue. Créé pour servir et encourager l'initiative privée, à laquelle il peut "à tout moment et s'il le juge opportun céder ses actions aux conditions et prix du marché des valeurs mobilières". De cette manière, l'O.D.I. va se trouver impliquer dans divers projets industriels et détenir des participations financières plusieurs entreprises mixtes (privé - public). A la fin des 1970, il détenait en portefeuille une trentaine d'entreprises, souvent parmi les plus importantes du secteur industriel. En 1979, les investissements cumulés de l'ensemble des unités réalisées par l'ODI s'élevaient à 1,6 milliard de dirhams soit 15 % des investissements cumulés du secteur industriel. En outre, la même année l'ODI recevait 972 millions de dirhams de subventions, soit près de 50 % du montant des investissements industriels agréés cette année là.

Dans ce contexte, le capital public va se diluer et l'Etat va perdre son contrôle. Sur les 1.000 entreprises où il possède des participations, il n'a en réalité d'emprise que sur la moitié de ce patrimoine (soit quelques centaines d'entreprises). C'est ce qui donne à l'action de l'Etat une apparence d'ambiguïté et d'absence de stratégie.

Comme conséquence également de cette situation, l'Etat est comme entrepreneur résiduel. Il ne agit dans les domaines délaissés par le privé et ce pour les secteurs privés. Dans cette perspective, les entreprises publiques vont être réduites assez souvent à se concentrer dans les secteurs à forte intensité capitalistique, à haute teneur technologique, à faible emploi et comportant beaucoup de risques et d'incertitude (chimie, pharmacie, sidérurgie, mécanique etc...).

(11) M. MIDAOUI : "Secteur public et développement économique"

(12) A. KADMIRI : "Economie et politique industrielle au Maroc"

· Edition TOUBKAL - 1988 P = 107

Ainsi donc, le secteur public allié à un contexte de dirigisme économique, s'est avéré nécessaire pour la mobilisation des ressources à des fins de développement. Il a contribué, après l'indépendance, à la modernisation et à la diversification de l'appareil productif, à combler le vide du secteur privé et à lui servir de support et de relai. L'emprise de l'Etat sur la société civile n'aurait pu s'imposer sans son existence et son rôle essentiel dans l'économie du pays. Les interrogations actuelles sur sa raison d'être et sa place dans la vie économique résultent :

- de son faible rendement et du déficit chronique qui le caractérise, conjugué aux difficultés macro-économiques que connaît l'économie marocaine.

- d'un changement de nature des objectifs économiques (réactivation de la concurrence, promotion des exportations, réformes de structures).

- d'une compétitivité gouvernée par les règles du jeu déterminées hors des frontières (imbrication de l'économie marocaine dans la déviation internationale du travail) qui stérilisent partiellement les méthodes administratives et institutionnelles d'allocation des ressources (13).

Telles sont les raisons qui ont conduit les décideurs politiques à chercher une alternative. Après quelques hésitations et tâtonnements qui ont marqué la fin des années 70 et le début des années 80, la privatisation sera finalement décidée; l'objectif étant d'améliorer les finances publiques par la cession des entreprises d'Etat au secteur privé. La privatisation apparaît comme une réponse aux différentes pressions que subit l'économie (dette extérieure, déficit budgétaire, détérioration des ressources de l'Etat etc...). Cette réponse était, par ailleurs, largement inspirée par les organismes financiers internationaux (F.M.I et la Banque Mondiale), pour qui la privatisation n'est pas seulement un moyen d'améliorer le rendement des entreprises, mais une réforme prioritaire visant la mise en place de structures concurrentielles. Elle constitue de ce point de vue, la pièce maîtresse du plan d'ajustement structurel et la pierre angulaire de la libéralisation économique. En tant que telle, elle met en mouvement, non seulement, les structures économiques, mais également les structures sociales voire les normes et les valeurs de la société. Comment ? Avant d'aller plus loin dans l'examen du sujet, et de faire appel au témoignage des faits, il nous semble nécessaire de commencer par préciser la notion de privatisation elle même.

(13) - J. M. "Chevassu" : le rôle de l'Etat marocain dans la croissance. Le blocage et la restructuration du secteur industriel Table-ronde internationale. La Baume - Les - Aix 9 - 10 - 11 Juin 1988.

II - QU'EST - CE QUE LA PRIVATISATION ?

Comme toutes les notions largement véhiculées ou à la mode, la privatisation est un terme qui donne lieu à une définition extensive (14) couvrant plusieurs interprétations, qui vont du retrait partiel de l'Etat par le transfert d'une partie ou de la totalité de sa propriété au secteur privé jusqu'à l'abandon de toute forme de contrôle sur les ressources. En outre, c'est un terme à forte connotation idéologique qui suscite des réactions controversées et inspire des réticences voire des craintes (15). Pour certains, il est synonyme d'enrichissement des riches, d'exploitation des déshérités et de renforcement des inégalités etc... C'est ce qui fait que certains gouvernements lui préfèrent des notions comme le désengagement de l'Etat (Tunisie), la détatisation (le Brésil), le capitalisme populaire (Chili), la démocratisation économique (Costa Rica, Jamaïque), la popularisation (Sri Lanka) etc...

Cette gamme d'appellations et les nuances qui en découlent, s'expliquent par le fait que les motivations qui y sont à la base ne sont pas les mêmes :

- Pour les uns, la privatisation est une réaction contre trois décennies de présence excessive de l'Etat dans l'économie (16). C'est la conséquence d'une certaine désillusion à l'égard du dirigisme économique et de l'Etat-providence qui n'a pas réussi à faire face à la crise. Les représentants de ce courant ont souvent tendance à présenter la privatisation comme une panacée.

- Pour d'autres, notamment certains économistes et certains théoriciens de l'économie, la privatisation s'inscrit dans cette revanche intellectuelle contre le keynésianisme coupable à leurs yeux de déviation de l'orthodoxie économique et du dogme libéral. Dans cette optique, la privatisation fait partie de ce dispositif conceptuel qui s'appuie sur une pensée libérale revigorée, mise au goût du jour et centrée sur le paradigme néoclassique des prix et du marché autorégulateur, comme seuls mécanismes de l'allocation des ressources.

- Enfin, pour les pays en voie de développement notamment, la privatisation procède du besoin de réduire les charges de l'Etat et d'accroître ses recettes. Elle est souvent utilisée comme réponse aux différentes contraintes et pressions exercées sur l'économie nationale : dette extérieure, détérioration de la situation financière baisse des revenus de l'Etat etc... Cette vision instrumentale de la privatisation a évolué sous l'influence des organismes

(14) Comme l'a bien noté P.STARR La "Privatisation is a fuzzy concept that evokes Sharp litical reactions" "The limits of Privatisation" Economic Poliaz Institute 1988 P : 1121

(15) Cook, Paul, and Colin Kirkpatrick : "Privatization in less Developed countries : A survey of literature" Report Submitted to ODA for Research Sheme. R 4301. July 1987.

(16) Simon Commander and Tony Killick :Privatisation indevelopping countries : A Survey of the Lssues

financiers internationaux, dans la mesure où ceux-ci mettent l'accent sur la mise en place des structures concurrentielles.

C'est évidemment, cette dernière conception qui prévaut au Maroc.

Comme dans la plupart des pays en voie de développement qui l'ont entreprise, la privatisation au Maroc fait partie intégrante du programme d'ajustement structurel qui comporte entre autres ; une plus grande ouverture sur le marché mondial, un plus grand recours au mécanisme du marché et des prix, la réduction du déficit budgétaire, la réforme fiscale etc.... L'objectif étant de mettre en place un cadre organisationnel et institutionnel qui permet aux entreprises privées (et privatisées) d'opérer efficacement. Ce qui requiert une rationalité économique fondée sur le marché, la liberté des prix et l'élimination de tout monopole ou de toute forme d'intervention et de contrôle qui pourrait engendrer des distorsions et des déséquilibres dans le fonctionnement de l'économie.

En mettant ainsi l'accent sur ces aspects fondamentaux, les organismes financiers internationaux (F.M.I., Banque Mondiale) pensent créer un environnement favorable à la libéralisation économique.

C'est donc un processus politique de changement, et non une simple mesure économique et financière. En exigeant la mise en place, d'une économie régulée par les lois du marché et reposant sur de nouvelles règles du jeu, la privatisation remet en cause les fondements néo-patrimoniaux du système socio-politique du Maroc.

Dans quelle mesure la société marocaine reunit-elle les conditions indispensables à ce changement ?

Un aperçu sur les structures socio-économiques d'un côté, et sur la fonction de l'Etat au Maroc de l'autre, permet de saisir les problèmes que peut rencontrer un processus de privatisation assez radical.

A- LA DUALITE DES STRUCTURES SOCIO-CULTURELLES :

Le fait que le Maroc, comme la plupart des pays en voie de développement, chevauche, sur le plan économique des périodes historiques différentes et lointaines explique que la société marocaine soit aujourd'hui, une mosaïque de systèmes productifs allant de la petite production marchande agricole et artisanale aux diverses formes de transition vers l'économie moderne (industrie).

Ces structures économiques engendrent une juxtaposition de structures sociales. On y trouve celle de la société originale qui ne sont pas effacées, gommées pour autant, et qui résistent, et celles de la nouvelle socialisation en cours. Bien que l'industrialisation et l'urbanisation distendent les liens de parenté, la société est encore à forte prégnance holiste. Les relations de type communautaire continuent à avoir une très forte emprise sur une très grande partie de la population où l'appartenance ne s'opère pas clairement par le bas. Cette dualité des structures entraîne une double relation d'inscription des individus, à la fois comme éléments d'une communauté imprégnée par des valeurs dites traditionnelles (d'entraide et de solidarité) et comme individus libres et rationnels.

Il en découle deux conséquences :

1 - les relations économiques sont submergées par les relations sociales. Dans ce sens, les pratiques économiques de ses agents ne sont pas réductibles aux seuls motivations économiques de maximisation ou d'optimisation d'un produit. Certes, la rationalité économique n'est pas absente de ce comportement et pour cause, le milieu dans lequel ses agents évoluent est, à la fois, l'expression d'une économie marchande, qu'ils développent et d'une division internationale du travail qu'ils subissent.

Ces traits expliquent, dans une large mesure, que le marché n'est pas encore entièrement un lieu d'arbitrage entre les préférences individuelles et un espace d'échange où la liberté de formation des prix est garantie par l'Etat. Etant au départ, une greffe sur la société marocaine, le marché n'imprègne pas toute la vie sociale, et sa logique n'est pas totalement intériorisée par la société.

2 - La Dynamique Economique est Subordonnée à la Logique Politique

L'indigence de l'économie et la faiblesse de la société civile expliquent pourquoi, dans son ensemble, celle-ci reste "colée" à l'Etat. Pour les uns, technocrates entrepreneurs etc... l'Etat est une "vache à traire", il faut lui soutirer des richesses à accumuler (exemptions de toute sorte, protection douanière, fraude fiscale etc...), pour d'autres (l'immense partie de la population), c'est la "mère nourricière" qui doit veiller à ce que les biens de substance demeurent à la portée de larges couches de la population et surtout des plus démunis (nécessité de contrôle des prix, subventions des produits alimentaires de base etc...)

D'où deux attitudes convergentes :

- Pour ceux qui souhaitent ardemment libérer l'Etat de toute tâche économique inutile, la privatisation c'est surtout le transfert de la propriété du secteur public au secteur privé, la mise en place de structures concurrentielles ne constituent pas, chez eux, une priorité. Dans ce cas, le discours le plus libéral, si on lui enlève le voile qui le couvre et les manifestations apparentes qui l'accompagnent, n'exige pas de ses tenants un comportement en conséquence. Si de manière générale, ces agents aspirent à remettre en cause certains pouvoirs du technocrate ou du fonctionnaire, ils continuent, par ailleurs, à réclamer le soutien et la protection de l'Etat en matière d'impôt et de défense des acquis. Ils sont peu décidés à mettre un terme au rôle économique de l'unique ordre qui les sert et les soutient : un Etat bienveillant et fortement interventionniste.

- Pour la grande majorité de la population l'activité économique suppose un fondement moral dont l'Etat est le garant. Les révoltes contre l'augmentation des prix des denrées alimentaires et ce qu'on appelle les émeutes de la faim, apparaissent comme des appels aux autorités pour qu'elles accomplissent leur devoir, c'est-à-dire pour qu'elles assurent l'approvisionnement du marché à un prix déterminé par la loi (nécessité de la réglementation) et non pas par le jeu de l'offre et de la demande. C'est ce qui contraint l'Etat à nommer des mohtassibs dans les différentes villes du Maroc (conformément à la tradition du Maroc précoloniale) pour garantir la moralité de l'activité économique. C'est aussi ce qui amène le gouvernement marocain à tergiverser avec le FMI pour éviter la suppression des subventions des produits alimentaires de base.

En résumé, les prix ne peuvent être, dans ce contexte, que des prix manipulés et non des prix réels.

B - Le contenu historique de l'Etat et ses fonctions sur terrain social

Si dans le cadre des sociétés industrialisées occidentales l'Etat vise à assurer aux opérateurs l'égalité d'accès au jeu économique parce qu'il est lui-même le produit de la société économique dans laquelle chaque agent est autonome et n'est guidé que par le principe de tirer le maximum de l'échange, dans le cas du Maroc la logique néo-patrimoniale fait de l'économie un enjeu politique de taille. Dans ce cas, l'intervention de l'Etat ne s'inscrit pas dans une logique libérale qui cherche à permettre à l'économie de marché de déployer ses mécanismes, au jeu économique de s'installer et de se consolider et aux opérateurs d'y accéder sans discrimination ni entrave. Certes, la réglementation a pour principale mission de rétablir entre les personnes une égalité suffisante, mais que le jeu du clientélisme détruit au point de la rendre inadéquate. La vie

économique elle-même se trouve soumise à des contraintes clientélistes qui n'incitent pas tellement les détenteurs du pouvoir politique à engager des changements et à entreprendre des réformes, mais les conduit à la prudence voire à l'immobilisme. La crainte de perdre sa clientèle ou de la réduire freine les initiatives créatives et audacieuses, car le coefficient-risque des innovations est sans commune mesure avec les sanctions habituelles.

Dans ce système, l'Etat ne peut laisser le marché opérer librement, non pour des considérations idéologiques, mais surtout pour un souci d'équilibre et de paix sociale. Le ministre de l'intérieur Monsieur Driss Bassri l'a bien exprimé "Le Maroc, compte-tenu de ses traditions historiques et de ses potentialités spécifiques, a orienté sa politique économique et sociale par une présence effective de l'Etat dans les domaines vitaux, surtout là où les nécessités ou les disparités se font réellement sentir". Il ajoute plus loin : "La somme de toutes ces interventions fait que l'administration territoriale s'efforce d'éviter les déséquilibres et les distorsions, de prévenir le mécontentement des citoyens, de réduire les disparités, d'éliminer tout ce qui est susceptible de porter atteinte aux intérêts, aussi bien des citoyens que de l'Etat".

Dans ces conditions, la dynamique économique est souvent refoulée au second plan pour ne laisser jouer que les considérations politiques.

On comprend pourquoi, l'Etat au Maroc n'est pas un "Etat modeste" comme l'aurait exigé la logique libérale. Il ne peut se confiner dans de la menue monnaie sociale, mais il assure par sa présence effective la régulation de la société.

Cependant, les contraintes issues de sa surcharge ont largement réduit sa capacité distributive et limité son pouvoir d'intervention. En effet, la fin des années 1970 est caractérisée par la crise du modèle d'import substitution, la rapide montée de la dette extérieure et les déséquilibres financiers et commerciaux (accélération des importations) ; l'économie n'étant plus en mesure de soutenir un niveau d'accumulation élevé et l'Etat n'a plus les ressources suffisantes pour maintenir son empire sur la société. La politique menée au cours de la décennie a conduit à l'endettement croissant et a entamé la capacité distributive de l'Etat.

L'abandon de ce modèle et l'orientation vers la promotion des exportations apparaît comme une nécessité. Le changement de politique devient impératif. L'unique façon de ne pas sombrer complètement, est de se laisser porter par le courant qui structure les équilibres mondiaux en réalisant une percée en matière d'exportation.

L'ouverture dans ces conditions ne fonctionne plus comme la recherche de débouchés nécessaires au développement économique mais, comme une obligation qu'on ne peut éviter.

Ce changement de politique va mettre un terme à ce que J. Waterbury appelle le pacte social (17) fondé sur le modèle d'import substitution et qui consiste dans la croissance de la demande interne et l'amélioration du niveau de vie : santé gratuite, enseignement généralisé, une forte subvention des produits de consommation de base, garantie de l'emploi et une augmentation des salaires implicitement indexés sur le coût de la vie.

En mettant l'accent sur les exportations et en voulant faire jouer l'avantage comparatif pour être compétitif sur le marché international, l'Etat est contraint de comprimer la demande interne et de procéder à différents ajustements de ses dépenses. Il est appelé à ralentir son train de vie. C'est ainsi qu'il a été procédé au gel quasi-systématique des salaires (entre 1983 - 1987), à la réduction substantielle des recrutements qui ont été limitées à 10 000 environ contre une moyenne annuelle de 40 000 à 50 000 avant 1983, à la diminution des dépenses d'enseignement public par l'instauration de critères plus sélectifs pour l'octroi de bourses et la limitation des recrutements. Durant la même période les prix des produits de première nécessité et ceux des biens et services publics ont connu des augmentations importantes afin d'alléger les dépenses de subventions. C'est ainsi que les prix du sucre, des huiles alimentaires et de la farine ont été augmenté respectivement de 30 %, 52 % et 87 % entre 1982 et 1985. D'un autre côté, les subventions de certains produits, tel que le beurre, le lait, la farine et les produits pétroliers ont été supprimée alors que les tarifs moyens de l'eau, de l'électricité et des transports ont été périodiquement révisés. Par ailleurs on assiste à une privatisation rampante de l'enseignement à tous les niveaux, de la santé et du logement.

En bref, l'Etat n'a plus les moyens de s'assurer le contrôle de la société. L'amenuisement de ses ressources affaiblissent son efficacité sociale et mettent en cause une partie de la légitimité politique. Les émeutes de 1981 et de 1984 sont là pour le confirmer.

Ici surgit une série de questions qui s'articulent toutes autour d'une interrogation centrale : Comment concilier les nécessités de la reproduction d'un Etat qui veut rester maître de l'évolution économique et sociale avec les exigences d'une économie de marché jouissant de garantie contre toute

(17) HENRY Bienen and John Waterbury : " The political Economy of privatization in Developing Countries" World Development Volume 17 Number 5 Published by Pergamonless.

intervention et une société civile qui aspire à l'émancipation et à l'autonomie ?

Si telle est la question fondamentale, la privatisation sera inévitablement conçue comme la recherche d'une articulation entre les nécessités de la reproduction politique, les impératifs économiques de l'autorégulation par le marché (et l'insertion de l'économie mondiale) et les exigences de la société civile. Elle sera certainement le résultat d'un compromis entre deux logiques : L'une économique (celle des organismes financiers internationaux) : elle puise sa raison et sa cohérence dans un système économique, le libéralisme. L'autre politique: elle émane du souci de l'Etat de maximiser sa propre utilité (selon le terme de la Lal (18)), c'est-à-dire le maintien de son autorité, l'amélioration de ses ressources et le renforcement de son pouvoir (emprise sur la société). Quels seront, dans ses conditions, les objectifs de la privatisation ?

On peut les résumer ainsi :

a) - Une libéralisation économique limitée qui se traduira par un désengagement qui ne fait pas perdre à l'Etat le contrôle et la direction de la vie économique et sociale.

b) - Une redistribution de la puissance économique dans la société assurant au régime politique l'élargissement de sa base et la reconstruction d'un nouveau pacte social.

- Une libéralisation économique limitée :

Dans sa "lettre d'intention" du Mars 1987 relative au prêt de la Banque Mondiale à la réforme des entreprises publiques, le ministre des finances a précisé : "La privatisation ne constitue pas une fin en soi et ne saurait conduire systématiquement à céder les entreprises publiques les plus rentables", et il ajoute plus loin : "Le gouvernement entend circonscrire le champ d'intervention des entreprises publiques aux secteurs stratégiques de service public et d'intérêt général ainsi qu'aux opérations de promotion et de régulation sectorielle".

Une telle démarche peut paraître contradictoire :

- D'un côté, l'Etat cherche à rationaliser ses interventions en freinant la croissance du secteur public auquel sont imputés plusieurs difficultés et en évitant d'utiliser l'investissement public comme moyen de régulation économique et sociale.

(18) D. Lal, The political Economy of Economic Liberalization, The World Bank. Economic Review, vol. 1. n° 2.

- de l'autre côté, il continue de proclamer sa volonté de ne pas renoncer à son rôle de dirigeant de l'économie et d'arbitre des conflits sociaux.

A cet égard, le processus de privatisation ne conduira pas à une remise en cause profonde du secteur public, mais plutôt vers "un redéploiement des moyens de l'Etat dans les domaines correspondant à sa "vocation", en allégeant le portefeuille des participations les plus diluées où se disperse sans motif convaincant une partie de sa "substance". L'utilisation de la notion de secteur stratégique est significative de ce point de vue. Par ce terme, le ministre entend souligner la nécessité pour l'Etat de garder son emprise sur certaines ressources et certains secteurs qui lui permettent d'orienter l'activité économique et d'agir sur les structures sociales. Par conséquent, la privatisation apparaît, à court terme, plus comme une opération destinée à soulager l'Etat du fardeau financier, qu'une politique de libéralisation économique, au vrai sens du terme. "Il s'agit en premier, dit le ministre, d'alléger les charges du budget de l'Etat en matière de soutien aux entreprises publiques".

Dès lors, le processus du désengagement de l'Etat sera partiel. Le rapport Lavalin a situé le poids des entreprises à désengager aux environs de 15 % du portefeuille de l'Etat et estime la valeur marchande des participations directes et indirectes de l'Etat dans les entreprises à désengager à environ 3 milliards de dirhams.

Il portera en premier lieu sur les filiales considérées, comme la source de tous les maux. C'est ainsi que dans le bloc à désengager soit 100 entreprises, le rapport Lavalin précise que 18 entreprises seulement sont détenues à 100 %, 47 entre 50 % et 100 %, 15 entre 33 et 50 % et 25 entre 0 et 33 %. Donc, pour l'essentiel, les transferts les plus significatifs se rapportent aux participations minoritaires détenues indirectement par l'Etat dans les filiales et affecte particulièrement les participations indirectes de quelques groupes financiers (O.D.I., B.N.D.E., S.N.I., C.D.G.).

- Une redistribution de la puissance économique et la reconstitution d'un nouveau pacte social

La privatisation est conçue également comme moyen d'élargir la base sociale du régime politique grâce à la promotion de nouvelles couches sociales et, comme une occasion de créer et de renforcer de nouvelles structures d'encadrement de la société civile.

- La promotion de nouvelles couches sociales :

Dans sa définition du but de la privatisation, le Roi précise : "Le but poursuivi à travers l'opération projetée est de donner leurs chances à des

hommes nouveaux, de leur ouvrir la porte des responsabilités des chances et des risques, de réunir les conditions propices aux travailleurs, aux épargnants et aux entrepreneurs pour bénéficier de leurs parts du développement économique dont ils sont les artisans (...)" (19).

L'insistance mise sur la promotion des hommes nouveaux relève du souci des responsables politiques de tenir compte de l'évolution économique et sociale du pays et, d'éviter les déséquilibres qui risquent d'ébranler l'édifice social. Dans cette optique, la redistribution de la puissance économique en faveur de la classe moyenne au sein de laquelle se recrutent les technocrates et les managers, semble tout à fait indiquée du fait que cette classe est disponible pour remplir diverses fonctions qui découlent du fonctionnement et de la gestion des entreprises privatisées. Cette orientation recevait, par ailleurs, le soutien et le concours de certaines organisations politiques qui retrouveraient dans sa mise en oeuvre une raison de participer au jeu politique actuel et reconquérir une part de l'initiative qu'elles avaient perdue depuis longtemps (20).

- La mise en place de nouvelles structures d'encadrement de la société civile.

Les rapides mutations connues par la société : croissance démographique accélérée (à peu près 3 %), exode rural massif, urbanisation rapide, développement de la classe moyenne, ont sérieusement entamé l'assise sociale traditionnelle du régime politique et détruit, en grande partie, les relais traditionnels sur lesquels, il s'appuyait. Le système notabillitaire qui fournissait au pouvoir les structures d'encadrement et l'élite traditionnelle qui servait d'intermédiaires entre l'Etat et la société, n'ont plus la même efficacité et la même influence. D'abord parce que le soutien rural dont bénéficie le régime dans les années 60 n'a plus le même poids. Une grande partie de la population des campagnes a pris le chemin des villes qui ont connu une rapide croissance (près de 50 % de la population est urbaine aujourd'hui). Ensuite parce que la classe moyenne n'est plus aussi réduite et aussi isolée qu'au début des années 60. La politique d'éducation et de formation des cadres lancée au début des années 60 a donné ses fruits, faisant de la classe moyenne un élément important de la structure sociale.

L'Etat est obligé de chercher des appuis dans le nouveau tissu social et de nouveaux relais d'encadrement de la société, sans quoi, le risque est grand de voir s'installer une coupure entre les gouvernants et les gouvernés.

(19) MAGHIREB Sélection n° 552 du 19 Avril 1989

(20) Remy Leveau : "Stabilité du pouvoir monarchique et financement de la dette"

De cette manière, la privatisation, la régionalisation qui est également à l'ordre du jour, visent à permettre aux élites locales de faire prévaloir certaines de leurs prétentions au leadership et à l'Etat de reconstituer de nouvelles structures d'encadrement de la société civile. "Nous pourrons, dit le Roi, décider que certaines entreprises privatisées seront en priorité réservées à des personnes appartenant à la région où se trouve le siège de l'entreprise où leurs filiales. De cette façon, l'activité régionale se trouvera vivifiée et les habitants de la région pourront par l'emploi, par l'accès au biens et services produits par l'entreprise, nouer plus fortement les liens de solidarité régionale. Ainsi la région, au delà de son existence administrative accroîtra la dimension économique qui lui est nécessaire (...)".

La privatisation est susceptible de conférer à l'Etat une base de soutien conforme à ses propres besoins.

* *
*

Cependant le processus est porteur de risques et de déviations. En mettant en jeu des ressources économiques relativement importantes (3 milliards de dirhams selon le rapport Lavalin) et en permettant leur transfert d'un secteur à un autre, la privatisation peut conduire à des résistances voire à de nouvelles oppositions. Il n'est pas exclu que ceux qui voient dans l'opération l'occasion de transactions juteuses ou ceux qui ont l'habitude de prospérer à l'ombre de l'Etat, refusent d'adhérer à la politique officielle en la matière et dressent des obstacles sur la voie de la réalisation. Ce n'est pas par hasard que le Roi lance cet avertissement : "Nous rencontrerons une rude résistance, nous devons donc agir avec tact et souplesse, mais sans complexe".

Mais, les deux risques les plus probables sont :

- Le développement de la marginalisation d'une partie de la population :
- Le détournement de la privatisation de ces objectifs initiaux.

a - Le risque immédiat et à très court terme, est certainement la marginalisation et l'exclusion d'une partie de la population. Le Maroc qui connaît déjà un fort taux de chômage (plus de 23,8 %) de la population urbaine en 1984) et près de 30 % des jeunes se trouvent sans travail en 1987 (21), risque de voir cette tendance s'amplifier par la privatisation. Les premières réalisations

(21) Commission de la stratégie de l'emploi : Propositions pour l'élaboration d'une stratégie de l'emploi au Maroc"
Ministère Chargé du Plan.

dans ce sens confirment cette crainte. L'exemple du démantèlement de l'office de commercialisation et d'exportation (O.C.E.) en décembre 1987 est là pour le prouver (800 licenciements). C'est pourquoi les décideurs politiques font preuve de très grande prudence et pratiquent une privatisation rampante. C'est aussi la raison pour laquelle le Roi a suggéré une démarche empirique et lente. "Il se pourrait, dit-il, que pour tel ou tel secteur, dans telle ou telle région, à tel ou tel moment, l'opération de privatisation si, en quelque sorte, on l'abandonnait à elle-même, soit momentanément génératrice de licenciements qui ne serait pas instantanément compensés par l'offre de nouveaux postes de travail.

C'est une donnée dont on devra tenir le plus grand compte soit en différant les privatisations, soit en mettant comme conditions aux acquéreurs des entreprises l'engagement de conserver le personnel y exerçant".

b - Le détournement de la privatisation de ses objectifs.

Si la classe moyenne, ce que les auteurs du rapport Lavalin appellent l'actionnariat populaire (ménages, salariés) constitue l'actionnariat cible pour profiter de ce transfert de propriété, rien ne prouve qu'ils le seront dans les faits. Ne disposant pas de moyens financiers suffisants, il leur sera difficile d'accéder à la propriété des entreprises, surtout que la politique d'austérité et d'ajustement structurel les a sérieusement affectées.

Par ailleurs, la stratégie de croissance externe (an Exported growth Strategy) favorise la concentration. Cette stratégie présuppose des entreprises organisées et rodées à l'exportation et à la concurrence internationale. En effet, entrer ou se maintenir sur un marché se révèle à terme impossible si l'entreprise ne se rapproche pas de la taille minimale d'efficience. Celle-ci indique la part de marché devant être détenue par une firme pour développer une activité à son coût moyen minimum. Une capacité de production ou de distribution sensiblement inférieure à la taille moyenne des concurrents compromet sérieusement la longévité (sans subvention ou aides diverses) de l'organisation productive.

Est-ce que les entreprises privatisées seront-elles en mesure de répondre à cette situation et de faire face à ce que B. Balassa (22) appelle l'univers du "bâton et de la carotte" de la compétition internationale ? On ne peut s'empêcher d'en douter. Pour des opérateurs économiques en majorité habitués à évoluer dans le sillage de l'Etat, n'ayant pas une très grande expérience dans la lutte pour la conquête des marchés et dont l'audace n'est pas la qualité première, le risque est

(22) B. Balassa : Public enterprises in developing Countries : Issues of Privatization, IFRD Discussion paper (World Bank, May 1987.P.15).

grand de se lancer dans la compétition internationale au moment où le marché mondial se crispe et où les partenaires commerciaux traditionnels se retracent. Comment percer sur un marché où "l'esprit partagé d'une croissance et d'un développement par l'accroissement des courants d'échange complémentaires entre les rives de la Méditerranée s'est largement évanoui" (23).

Seuls les groupes industriels et financiers ayant une assise financière assez large constituent des réseaux de pouvoir et de relations diversifiées qui leur assurent des avantages considérables en matière d'organisation des marchés, sont de taille à rivaliser avec les concurrents étrangers.

Par conséquent le risque est grand de voir la privatisation détourner de son objectif initial et déboucher sur une concentration des richesses et des fortunes. Or cette éventualité, si elle se réalise porte en elle trois menaces :

- La première, à court terme, c'est l'éventualité d'une moindre concurrence. En s'appropriant les entreprises publiques, les groupes industriels et financiers peuvent, soit perpétuer soit instaurer une situation de monopole ou d'oligopole non conforme à l'esprit de la privatisation.

- La deuxième, la concentration peut accentuer les clivages sociaux et aiguïser les contradictions de la société.

- La troisième, c'est l'avènement d'une classe sociale puissante et autonome par rapport au pouvoir central, qui, à terme, voudrait voler de ses propres ailes. Ce qui peut entraîner des changements notables sur le plan politique.

Ainsi donc la privatisation soulève trois types de problèmes :

- le premier est d'ordre économique, il est lié à la cohérence et l'efficacité de l'économie. L'idée de base des organismes financiers internationaux, c'est que seul le libéralisme assure la croissance et le progrès. Mais, il ne le fait que, lorsque les règles du jeu sont appliquées sans obstruction ni entraves. Or, la règle d'or du libéralisme et le vecteur de la performance et de l'efficacité, est la concurrence. Celle-ci procéderait du principe de l'initiative privée conjugué aux forces du marché comme seuls moyens d'une allocation optimale des ressources.

Au Maroc, pays à économie libérale, les structures attachées à la concurrence restent concrètement limitées et hors de portée de plusieurs secteurs de l'économie nationale. C'est ce qui explique les déséquilibres et les déficiences actuels. Il faut donc réanimer et étendre la concurrence. Celle-ci

(23) J. Huntzinger : "Rapport sur les relations économiques entre le Maroc et la France" p 9

serait la manifestation d'un progrès sur l'interventionnisme étatique, manifestation qui invite les responsables à réagir pour faire disparaître les obstacles et les limites. La privatisation est un moyen d'y parvenir. Elle s'inscrit dans une conception du monde qui distingue dans l'initiative et la responsabilité privées les moteurs économiques les plus puissants de l'esprit d'entreprise, de l'habileté à accroître les rendements et de façon plus générale à favoriser le développement.

- Le second, est celui de la place et du rôle de l'Etat dans l'économie et la société. Que veut-on en faire ? Un cadre de la société, un régulateur de son évolution ou un acteur déterminant de son avenir ? De ce choix dépendra la définition des instruments et du champ d'intervention de la puissance publique.

Ce qu'il faut sans doute noter, dans le cas du Maroc, c'est que quelque soit le dysfonctionnement et les imperfections du secteur public, l'Etat ne semble pas devoir s'accomoder d'un recul spectaculaire de sa sphère d'action. Le souci de maintenir la société civile sous tutelle, et la crainte de perdre un élément de légitimation important qu'est l'économique, contrarient l'adoption d'un système de normes débouchant, une fois pour toute, sur la définition de frontières précises au rôle de l'Etat. Si donc, le besoin de limiter la place et le rôle de celui-ci dans la société constitue un préalable à toute libéralisation économique, sa satisfaction s'avère difficile et parsemée d'embûches.

Le troisième est celui de l'équilibre de la société. Comme, je l'ai précédemment noté, la privatisation n'est pas une mesure de circonstances. Elle est, par contre, susceptible d'affecter les structures sociales dans leur essence. Elle peut, remettre en cause les alliances sociales existantes, provoquer la concentration des fortunes, amplifier la marginalisation et l'exclusion, donner naissance à une classe moyenne assez forte, comme, elle peut renforcer la couche sociale possédante et lui donner une autonomie qui, à terme, permettrait de s'accaparer les rênes du pouvoir comme c'est le cas en Amérique Latine.

B I B L I O G R A P H I E

- 1 - Aharoni, Yair : "State owned entreprise : An agent without Principal", in Leroy P. Jones (ed) Public entreprise in Less Developed Countries (New-York : Cambridge University Presse, 1982.
- 2 - Amara : Politique d'ajustement face au déséquilibre extérieur : une analyse et un modèle macroéconométrique de l'économie marocaine. Thèse d'Etat - Université de Paris. Nanterre.
- 3 - Austin, James E. Lawrence Wortzel, an John F. Coburni : Privatizing - State owned Entreprises : Hopes and Realities". Colombia Journal of world Business 21 : 3 (Fall 1986) pp. 51-60.
- 4 - Pierre Anastassopoulos : Entreprise publique et entreprise privée : quel rapport et quel modèle pour la France de demain ? 18 Mai 1988.
- 5 - Onathan Aylan : La question de privatisation dans les pays en développement.
- 6 - B. Balassa : Public entreprises in developing countries. Issues of privatisation.
DRD Discussion paper (World Bank, May 1987 p. 15).
- 7 - Henry Bienen and John Waterbury : "The political Economy of privatisation in developing countries "World development Volume 17. Number 5.
Published by Pergamon Less.
- 8 - Levy Brian : New Directions in Public entreprise analysis.
- 9 - Michel Chatelus, Yves Schemcil : "Strategies économiques et politiques industrielles dans le monde arabe". "Maghreb - Machrek. Avril Mai-Juin 1988.
- 10 - J.M.-Chevassu : le rôle de l'Etat marocain dans la croissance. Le blocage et la restructuration du secteur industriel-Table-ronde internationale. La Baume - Les - Aix ; 9-10-11 juin 1988.
- 11 - Simon Commander and Tony Killick : Privatisation in developing Coutries : A survey of the Issues.

- 12 - Cook, Paul and Colin Kirkpatrick : "Privatisation in Less Developed Countries : A survey of literature" Report Submitted to ODA Research Scheme.
- 13 - El Oudghiri B : " Etat, secteur public et rationalité économique, thèse de 3ème cycle - Novembre 1986.
- 14 - M. Gillis : "The rôle of State enterprises in Economic development Harvard Institut for international development Discussion Paper 1980 n° 83.
- 14 bis - Leroy Jones : Public entreprise in Less developed Countries. Cambridge University Press.
- 15 - Hcming, Richard and Ali Mansoorz "Privatization and public entreprise IMF working paper NO. WP /87/9 Washington D.C. February 25/1987.
- 16 - Herbst.J : "Power and privatisation in Africa" Paper presented at the privatisation Working Conference Princeton University. 1988.
- 17 - A. Kadmiri : "Economie et politique industrielle au Maroc" Edition Toubkal. 1988.
- 18 - Deepak Lal : The political Economy of Economic Liberalisation. The world Bank Economic Review. Vol 1 N° 2-273-299.
- 19 - Lamodiére (J) : "L'évolution du droit des investissements étrangers au Maroc". Cahier du C.E.R.M. Paris 1977.
- 20 - Rapport Lavalin : "Evaluation et rationalisation du Portefeuille de l'Etat" Ministère des Finances - Royaume du Maroc Avril 1988.
- 21 - Abel Mateus : Marocco : External Debt management and macroéconomic Policies.
- 22 - M. Midaoui : "Secteur public et développement économique"
- 23 - Alfred H. Saulniers : Nationalisation - Privatisation : Bases d'une discussion.
Travail présenté au colloque.
- 24 - Secteur public - secteur privé : vers un meilleur équilibré". Casablanca, 31 Mars - 2 Avril 1988.

-
- 24 - N. Van de Walle : "Privatization in developing Countries : A review of issues" world development May 1989, Volume 17 Number.
- 25 - R.Vernon : Promise of privatization
- 26 - Waterbury (J) : "The political context of public Sector reform and privatization in Egypt, India, Mexico and Turkey" paper presented at privatization Working conference, Princeton university 1988.
- 27 - E. Wilson III : The public private debate. Africa - Report. July - August 1986
"Privatization in Africa" Domestic origins, current status and
futur scenarios" Issues : A Journal of opinion. Vol. 16 N°
2 (1988).
- 28 - George Yarrow : "Privatization in theory and practice".
Economic Policy - European Forum ; April 1986.

à valoriser, par un certain nombre de techniques (3), tout ce qui n'a pas une valeur marchande explicite.

En substance, nous les économistes, nous n'acceptons pas qu'une chose n'ait pas de prix. Ce qui en découle, c'est l'empire du calcul. Pourtant, l'histoire et le fonctionnement d'un système marchand comme le capitalisme dévoile constamment la nécessité d'une ouverture méthodologique sur la diversité du monde actuel et sur l'impondérable. Si tout le monde calculait y compris la nature, un tel système s'écroulerait de lui-même. L'homogénéité calculatrice" n'est que l'uniforme que projette l'esprit rationnel sur le monde concret et chaotique qui nous entoure. L'abstraction d'une partie de ce dernier par une discipline quelconque peut nous fournir une simple image organisée et sporadique. C'est un peu l'idée de système économique dans notre propre domaine. Des notions telles que "système", marché "autorégulé", valeur et prix structurent notre horizon, notre frontière naturelle. Même en traversant des domaines comme celui de la culture, nous les traînons derrière nous. C'est pour cette raison que l'économiste ne verra dans la culture qu'un immense marché à conquérir. le fait culturel est ainsi saisi sous l'angle économique mais non l'inverse. Ce réajustement s'élabore à travers le spectre de l'économie de la culture mais non à travers celui de la culture de l'économie. En conséquence, c'est une extension du même regard sans que ça soit une ouverture à d'autres questions que les siennes.

Ce qui serait intéressant, donc non orthodoxe, c'est d'inverser ce rapport épistémologique entre l'économie et la culture, penser la première en fonction de la seconde. Par cette distance, l'économiste peut aider de l'intérieur tous ceux qui s'intéressent au caractère culturel des dynamismes économiques. Ce surpassement est d'autant plus nécessaire que la "science économique autonome" produit des modèles, cohérents sur le papier, mais destructeurs pour les sociétés qui s'y fient aveuglement notamment dans les Tiers-Monde.

Si les économistes occidentaux négligent la culture de l'économie, c'est en raison du développement historique de leur société qui a fait le nécessaire quant à la division de la pensée et de l'homme occidental. Mais, nous ne comprenons pas pourquoi les économistes du Tiers - Monde ont le même pendant naturel au moment où s'accélère le déclin du paradigme du développement. Les réactions des sociétés - cibles et à leur tête les élites dirigeantes perturbent nos convictions sur le développement. Tout le monde sait, y compris les experts du Fonds monétaire international, qu'une application totale et systématique de la rationalité économique est une impossibilité. Dans les faits, la théorie

(3) La référence aux prix de marché, la méthode coût-avantages, le coût d'opportunité...

économique cède le pas à un pragmatisme plat, parent pauvre de la pensée. Mais les arrangements sont contraires à une science cohérente et déductive.

Pour mieux comprendre les enjeux et les paradoxes du développement, il est sans doute nécessaire que l'économiste du Tiers - Monde sorte de lui-même. Il a affaire à un problème qui ne peut être posé correctement par une simple extension des acquis théoriques venus d'ailleurs. Dans le domaine du développement du Tiers - Monde, l'ère de la consommation des théories touche à sa fin. Même l'illusion se fait rare de nos jours et le chaos qu'introduisent les procédures du développement est manifeste. L'intérêt d'un thème comme celui de "la nature du développement" est de nous amener à voir les choses autrement. C'est une manière de changer notre poste d'observation afin de déceler les ressorts "invisibles" de ce référent postulé universel qu'est l'occident. Cette approximation nous permettra de comprendre que l'économie tire sa vie en dehors d'elle-même.

Le paradigme du développement a habitué les sociétés du tiers - monde à ce que l'économie marche toute seule en dehors de toute impulsion culturelle et humaine. Cette mentalité des modèles automatiques les a contaminées au point où la paresse intellectuelle et sociale est devenue une norme de leur propre fonctionnement : ne vous en faites pas, tout est pensé et fait par les nations avancées. La recette du développement qui en découle est la suivante: ne raisonnez-pas, payez ! "(kant). Mais l'histoire a horreur des "raccourcis improductifs". Or l'apport externe nécessite toujours le concours interne. C'est une condition impérative pour qu'il ne devienne pas une simple consommation.

L'expérience montre bien que le développement occidental ne s'exporte pas comme une "vulgaire boîte à outils" surtout en l'absence d'une auto-définition culturelle du destinataire. Son extraction de l'histoire occidentale en tant que modèle technico-économique de référence est un artifice de l'épistémologie parcellaire qui piège tous ceux qui veulent se laisser porter par la conception des lois naturelles.

Les interprétations universalistes nécessitent constamment des corrections et des réfutations pour mieux comprendre la rébellion des sociétés qu'on a voulues programmer pour le développement. Elles relisent, réinterprètent et transforment ce que les modèles et les structures transposés leurs proposent. Tandis que les théorèmes du développement restent immuable. Les différences de nature entre ce qui est ("la réalité") et ce qui doit être ("le modèle") est un déficit au matérialisme mécaniste et marchand. L'impensé des sciences sociales du développement est leur culture d'origine. l'économie politique est la mieux placée du point de vue de cette censure car elle ne

s'intéresse qu'aux valeurs des marchandises mais non à celles des hommes. Pourtant, même un investissement conçu techniquement ne produit ses effets que si le groupe humain concerné s'y investit totalement (4). En conséquence, derrière les causalités économiques apparentes, l'adhésion à un code culturel est absolument incontournable. Le réductionnisme qui opère à l'intérieur de la pensée occidentale et dans des pratiques acquises par habitude, nous empêchent de penser ni même de voir les connexions intimes entre les mythes qui agitent une société et ses productions matérielles. La diversité des écrans imaginaires des sociétés est un barrage à toute idée de loi naturelle. C'est à partir de leurs croyances culturelles que l'on peut tenter de comprendre ce qu'elles veulent dire et faire.

La négligence de cet impératif conduit à des impasses pratiques que des corrections techniques ne résolvent point. Les péripéties du développement dans la majeure partie des pays du tiers-monde le révèlent parfaitement. Chaque modèle corrige l'autre et l'énigme du développement est toujours là. La raison principale réside dans le fait que tous les ingrédients de l'économie moderne, les concepts comme les techniques de production, portent en eux-même les traces de la culture occidentale. L'oublier, c'est céder à la facilité. L'extension hypothétique sans nuances est un frein à la prise en compte de la diversité des sociétés. C'est une manière de neutraliser le questionnement qui, pourtant, est une nécessité dans la recherche de toute autonomie. En adoptant le principe "ça marche donc c'est ça", l'économie du développement a fermé la porte à l'étude de ses racines culturelles.

La non-reproductibilité des hypothèses de la science du développement dans les espaces non-occidentaux ne l'empêche pas de continuer à croire à sa neutralité. Pourtant, les faits du développement sont rebelles à ses prévisions. Les réussites sont rares et les foyers d'autonomie économique que cette science programme finissent par être des structures de dépendance.

Tout montre que l'économiste du développement ne peut pas faire l'économie des autres dimensions qui structurent sa vision et sa pratique. La culture au sens anthropologique est intéressante parcequ'elle dévoile que toute société crée son économie à partir de ses "idéo-culturels". Les distinctions entre les différents domaines de l'homme sont donc éphémères. "La valeur, écrit René LE SENNE, est atmosphérique, parce qu'elle n'est pas faite de parties, elle ne s'enferme pas dans ses contours, elle imprègne, se diffuse" (5).

(4) le problème de la culture du développement se pose à peu près dans les mêmes termes que celui de la "culture d'entreprise" qui est à la mode dans la gestion du facteur humain.

(5) R. LE SENNE "Obstacle et valeur" p. 176 coll. philosophie de l'esprit Ed. MONTAIGNE cité par Gabriel MARCEL in la vie intellectuelle du 25 Novembre 1935 n° XXXIX 1935. édition du CERF.

La culture est une atmosphérique et rien ne peut se faire sans elle y compris la mise en place d'une économie d'accumulation et de ses annexes comme la science productive, les techniques et les industries. Pour fonctionner et se régénérer, le système du développement puise ses énergies d'une mobilisation mythique propre à l'occident. Le culte du progrès linéaire et de la maîtrise en est un exemple.

En l'absence des "moteurs symboliques", le développement s'éteint et se transforme en une simple consommation. C'est ce qui arrive aux sociétés de tiers monde à qui on propose des "systèmes économiques fermés et inadaptés" à leurs impulsions imaginaires. En conséquence au lieu d'ouvrir la voie au dynamisme et à l'invention, ils déversent de l'entropie. Conjugué aux réactions sociales locales, ce mécanisme conduit au simulacre et à la survie. Ces échecs nous conduisent à voir dans le développement une entité non transportable. C'est la figure externe d'une culture spécifique.

II - La culture des lumières : le chemin mythique de la "montagne des plaisirs"

Quand un économiste s'intéresse à l'histoire du développement, il remonte le plus souvent à la révolution industrielle de l'Europe au XIX^{ème} siècle. Pour les économistes historiens, tout a commencé avec cet évènement majeur. Ils nous décrivent ainsi l'aspect cumulatif de cette irruption en termes d'innovations, de productivités et de secteurs d'activité. Ce côté machiniste va exercer une forte influence sur la conception des lois économiques et par la suite, sur les théories du développement.

Les mutations techniques et industrielles sont artificiellement isolées de l'histoire totale de l'occident en raison du découpage disciplinaire. Une telle procédure analytique induit la fiction que le développement social est commandé par l'industrialisation. Ce postulat fait partie encore du "noyau dur" du paradigme du développement. Les preuves empiriques ne manquent pas pour montrer les "facteurs de corrélation" entre la destruction-crédation technique et le démarrage de la croissance économique en Europe. Mais pour un phénomène historique et culturel comme le capitalisme occidental, des relations empiriques même vérifiables ne semblent pas avoir un statut universel en dehors de leur contexte.

Même si nous acceptons le critère de vérifiabilité par des faits comme un critère de vérité absolue, les récentes expériences d'industrialisation dans le tiers monde montrent que cette clef du développement est purement fictive. L'industrie, les techniques, la science... ne deviennent opératoires que si elles

sont accompagnées par autres choses. De la même manière, les sciences les plus théoriques, celles qui n'ont besoin d'aucun support matériel, ne peuvent se développer dans une contrée sans des impulsions socio-culturelles. Pour comprendre l'histoire de la science moderne au même titre que celle de l'économie, il faut l'insérer dans le spectre de la culture des lumières du XVIIIème siècle. Leurs progrès respectifs découlent de cette grande onde de choc qui est censurée dans le diagnostic du phénomène-développement. C'est la culture des lumières en tant que vision instrumentale du monde qui a structuré l'émulation occidentale et cela dans tous les domaines.

La racine de la mutation occidentale n'est pas technique mais culturelle. Les premiers pas de cet imaginaire conquérant remontent à la renaissance Italienne et coïncident parfaitement avec le déclin du monde arabo-musulman. L'occident des marchands a su tirer profit des connaissances et des innovations techniques des civilisations qui l'entouraient. Mais cette redistribution en faveur du Nord n'a été possible qu'avec une auto-révolution dans les mentalités chrétiennes. C'est ce "moi Européen" qu'il faut pénétrer pour mieux comprendre la culture du développement qui est devenue l'identité historique de l'occident. Les versets de la culture du développement sont fort nombreux et nous en retiendrons les plus importants. L'un des premiers postulats nécessaires à l'éclosion d'une telle culture a été la séparation progressive de l'esprit et de la matière. Cette coupure philosophique induit une autre entre l'homme et la nature. Dans le même mouvement les sciences s'émancipent des anciennes religions et métaphysiques sans dévoiler les leurs. La fission opère ainsi à tous les niveaux et donne lieu à un nouveau monde dans lequel apparaît progressivement l'homo-occidentalicus. L'homme ne devient occidental qu'à partir du moment où il se voit projeté par le "complexe" mythique de maîtrise et de domination" en dehors de la nature et de lui-même.

L'homme des lumières occidentales fonctionne sur l'idée d'un monde "extérieur" à comprendre et à conquérir. Avant même le XVIIIème siècle, DESCARTES faisait remarquer que "la connaissance nous rendra maître et possesseur de la nature". De même, Francis BACON, père des empiristes Anglais, identifiait le savoir à un instrument de pouvoir et de domination sur la nature ("knowledge is power"). Les distinctions épistémologiques entre les méthodes du rationalisme (l'a priori et la déduction) et celles de l'empirisme (observation et l'induction) sont secondaires par rapport à l'identité des schèmes culturels qui les animent. Leurs expressions intellectuelles sont différentes mais leurs racines culturelles traduisent une même vision, celle d'une volonté de puissance.

Dans la culture de développement, la loi naturelle se substitue partout à Dieu. La trajectoire qu'elle dessine est celle de l'ordre et de l'uniformité. Tout doit être ramené à ce modèle. Les sciences de l'homme comme les sciences de la nature opteront pour cette vision. En conséquence, le seul ordre naturel est celui de la nature du développement. La mise en évidence de cet imaginaire structurant permet de comprendre que toutes les sciences sont celles de l'homoccidentalicus. En effet; c'est son regard qui conditionne nos perceptions à la fois de la nature et de la "nature humaine". En imposant sa culture, l'homme occidental tente de normaliser le monde et toutes les histoires plurielles.

Un des principes de la culture du développement est "l'aplatissement" du monde et des peuples. Ce besoin est inhérent à l'idée d'universalité qu'elle se fait d'elle même. Elle institue le monde comme son monde. Sa procédure essentielle consiste à détotaliser l'homme. Elle le transforme en miettes et le recompose à sa manière en l'impulsant vers un univers sans racines. La forme achevée de son travail est un individu sans histoire. Les horizons qu'ouvre le développement incontrôlable de la science et de la technique préfigurent cet étrange univers. L'excès de ces "méga-systèmes" est tel que la culture du développement perd le sens du progrès qu'elle a su instituer. C'est "l'ivresse technicienne". Etant fermée à l'écoute plurielle, la culture du développement ne se pense pas et est par là même "inhypostasiable". Tout ce qui maximise les forces de l'accumulation matérielle et les plaisirs est un critère de vérité. En s'y objectivant, cette conception de l'homme et du monde se donne les preuves de sa puissance et de son universalité. La colonisation de ces sciences par les "valeurs efficaces" évacue complètement les idées de risques et de relativisme. Cette inconscience est le corollaire d'une fois inébranlable dans le progrès; condition apodictique de sa réussite même si cette dernière est ambiguë. Il s'agit bien d'une véritable religion qui ne dit pas son nom.

Le XVIIIème siècle a su créer les mythes fondateurs de l'occident moderne. Le produit de cette culture est le développement illimité. Ce dernier, tel un "buldozer" bouscule toutes les forces qui s'y opposent. Quant les autres sociétés arrivent à la "noyauter" et à maintenir leur propres cultures leur victoire n'est jamais totale. Elle résistent sans résister car elles se font corrompre par l'économie de la consommation tout en maintenant leurs patrimoines à l'état de poussières historiques. C'est ce caractère inconséquent que gèrent merveilleusement ces "bandits de l'histoire" que sont les élites du Tiers-Monde qu'il faut dénoncer. Comme il est dans la nature humaine d'imiter les gouvernements, les peuples finissent, malgré eux, par s'engouffrer dans cette structure de contrainte. Ces ambivalences sont trop riches d'éléments contradictoires pour être comprises par les sciences de l'homme occidental.

L'homme du tiers monde, dans cette conjoncture, ressemble à un "acrobate de l'imaginaire" et par là - même insaisissable. Les constantes y sont rares. Le développement, en tant que simple catégorie technique, est trop pauvre pour être pris au sérieux à l'intérieur de toutes ces contingences culturelles et historiques. ce n'est que la figure externe d'un malentendu culturel. En étant un énoncé occidental, il ne peut être qu'un faux problème de l'autre côté. Certes, les hommes sont tous les même mais, il n'ont pas toujours les mêmes problèmes C'est l'idée de problème qui est problématique.

III - LE DEVELOPPEMENT : UN PSEUDO - PROBLEME

L'étude de la dimension cachée du développement conduit à l'idée que les problèmes de l'homme c'est l'homme lui-même. La croyance d'un monde objectif et extérieur à l'imaginaire social s'apparente à "un coup d'état" de la part du scientisme surtout dans le domaine qui nous concerne. les anomalies du développement sont tellement nombreuses que le divorce entre le paradigme et les faits occupe la totalité de l'espace du problème qui nous intrigue. Tous les moyens prévus par sa logique hypothétique sont mis en oeuvre mais ce qui est généré dans ce choc interculturel est le contraire de la finalité affichée. Les capitaux gratuits ou d'endettement, l'économie de marché et /ou planifiée, les industries, les techniques, les institutions de type occidental ne semble pas venir à bout de l'énigme. Toutes ces raisons militent pour la réintroduction de la problématique de l'homme du Tiers-Monde dans un débat qu'il l'a complètement occulté. Les sciences qui se sont occupées de son destin l'ont fait à travers un questionnement qui n'est pas le sien mais celui de la culture occidentale. Et comme dirait René THOMÉ : "toute expérience est une réponse à une question, et si la question est stupide il y a peu de chance que la réponse le soit moins (6)

En étant des mythes rationalisés les sciences sociales du développement ne peuvent poser que les questions relatives aux besoins de leur culture d'origine. La séparation entre la pensée et la culture, entre les concepts scientifiques et l'inavoué des sciences de l'homme occidental est une simple illusion pour un observateur extérieur. En réalité, le savoir de la société occidentale coopère à la réalisation de ses propres valeurs, ce sont ces dernières qui le signifient et l'orientent. Même "la main gantée" du "tolérant" anthropologue n'y fait rien. L'interrogatoire des sociétés non occidentales est toujours le même : l'histoire

(6) René THOMÉ : la méthode expérimentale : un mythe des épistémologues et des savants. L'art de la philosophie des sciences aujourd'hui sous la direction de Jean HAMBURGER éd. GAUTHIER VIGOT ARS n° 17 PARIS 1986.

est universelle et le développement est le meilleur moyen de la parcourir rapidement. De ce point de vue, il est même une subvention historique à saisir. Mais comme la question du développement ne jaillit pas des profondeurs culturelles locales et qu'elle a été réduite à une simple entité matérielle, la subvention en question endort les sociétés d'accueil. C'est pour cette raison que le développement tue en dehors de ses propres espaces culturels. Si en occident, son dynamisme crée et détruit, ailleurs, sa dialectique est dominée par une destruction sans création d'un ordre nouveau. Les formes politiques de type dictatorial de la société officielle du Tiers-Monde reflètent ce problème. Le consensus mythique n'y existe pas. Et, c'est la porte ouverte à la dictature de l'immédiat dans toutes les sphères de la vie qui n'est en réalité qu'une survie. Sans mythes fondateurs, aucune société n'est gérable si ce n'est par la force sans pour autant entraîner les effets escomptés, même ceux que l'on planifie minutieusement. La meilleure définition de toute société qui se tiers-mondise sous le joug du paradigme du développement est l'absence de convictions culturelles. Elle perd son identité sans pour autant acquérir l'identité culturelle du développement. Cette dernière reste collée à la "peau du blanc". Ce qui renforce les illusions de la sociobiologie occidentale. En réalité, par ses procédures dogmatiques, le paradigme, du développement, soutenu par les élites improductives du Tiers-Monde, bouscule les sociétés concernées par son programme et les oriente vers une trajectoire qui ne peut être que celle de la consommation. La nécessité qu'elles soient un marché éternel est le corollaire du dynamisme occidental. Le développement comme entité désincarnée du point de vue culturelle et historique est un mécanisme qui fait le vide autour de la société occidentale pour reproduire un marché et la mendicité du Tiers-Monde.

Mais, la victime est aussi responsable de ce qu'il lui arrive. En effet, l'économie de capture que déploie le développement arrange tous ceux qui veulent gravir la "montagne des plaisirs" sans se convertir à la culture du développement ni même relire et améliorer leur propre patrimoine. Du point de vue économique, le paradoxe est que c'est la situation la plus rationnelle. le principe du moindre effort y est extraordinairement appliqué. Si bien que le plus exploité nerveusement est l'occidental dans la mesure où il a pour mission de découvrir les procédés nécessaires à l'extraction des richesses accumulées par la nature et définies à travers son spectre culturel. Les résultats de cette quête sont exportés vers la société dite en développement sous forme de structures techniques qui périssent en l'absence de supports culturels. A y regarder de près, la mécanique d'un développement s'apparente à une mise en chômage des capacités endogènes de la société d'accueil. Son extension à la planète ne dynamise que son milieu d'origine. Les échanges économiques et

technologiques permettent ainsi à la culture du développement de semer, à distance, la mort des autres cultures. ' Nous sommes devenus riches, écrivait déjà W.SOMBART, théoricien Allemand de l'esprit du capitalisme, parceque des races entières, des peuples entiers sont morts pour nous".(7)

Le développement n'est en réalité que la figure moderne et "courtoise" du colonialisme classique qui, dans ces dernières phases était même devenu une charge pour les métropoles. La rentabilité du développement, c'est qu'il fait l'économie de la "présence". Les structures économiques et institutionnelles abandonnées par les colons périssent et la destruction des cultures et patrimoines locaux s'intensifie avec les "indépendances". Ces dernières produisent, sous couvert du développement leur contraire.

La modernité occidentale fait effet mais, seulement en surface.

L'alliance entre le paradigme du développement et les élites dirigeantes détruit les convictions culturelles locales sans pour autant ouvrir la voie à une conversion profonde à la culture du développement. Les sciences du développement, au nom de l'insignifiance de la dimension culturelle des hommes, écartent mécaniquement tout débat sur les idéaux et les mythes et, par là même, négligent les principes nécessaires à l'existence humaine. En raison de ces coupures, elles font le jeu d'un colonialisme totalement improductif, celui du développement auquel se sont admirablement habituées les élites du Tiers-Monde.

(7) W. SOMBART cité par Henri SEE " les origines du capitalisme moderne", coll. Armand COLLIN n° 79 1930.

DYNAMIQUE SOCIO - ECONOMIQUE D'UNE FORME PARTICULIERE D'OCCUPATION DE L'ESPACE : LES QUARTIERS D'HABITAT DIT CLANDESTIN (1)

Hassan BAH*

Malgré les multiples efforts fournis par les pouvoirs publics dans les domaines de la construction et d'aménagement, la croissance démographique urbaine et les conditions spécifiques de la production du cadre bâti. continuent à marquer l'espace à travers la prolifération de certaines formes d'habitat non-réglementaire.

Le bidonville, la forme la plus précaire de cet habitat, est peut être en voie de disparition, mais l'habitat dit clandestin (2) a, par contre, tendance à s'affirmer en devenant, à l'heure actuelle, l'une des principales composantes de la structuration spatiale de nombreuses villes.

Cette forme d'occupation de l'espace présente *néanmoins* - contrairement à celles qui l'ont précédées - un certain nombre d'aspects positifs dont il faudrait tenir compte lors de la mise en place des politiques de gestion et de planification urbaines.

Ces aspects positifs sont perceptibles aussi bien au niveau de la production du bâti qu'au niveau de l'organisation socio-économique.

I - LA PRODUCTION DU CADRE BATI

L'originalité des quartiers d'habitat "clandestin" (Q. H. C.) réside d'abord dans le fonctionnement des différentes phases de la production du bâti à savoir: la phase foncière et la phase de construction.

* Enseignant à l'école nationale d'Architecture - Rabat

1 - Cet article se base sur les données de l'enquête réalisée par le groupe "Architecture et sciences urbaines" en 1986, au niveau de certains quartiers jugés représentatifs, cf. "Habitat clandestin au Maroc" ouvrage collectif - Edition ARRISSALA, 1989 - Rabat.

2 - L'habitat clandestin peut être défini comme suit :

"Un habitat en dur, de type urbain ou semi-urbain, intégré à une agglomération ou constitué en agglomération autonome, construit sans permis de construire ou avec permis sur lotissement ou morcellement non autorisé et non équipé".

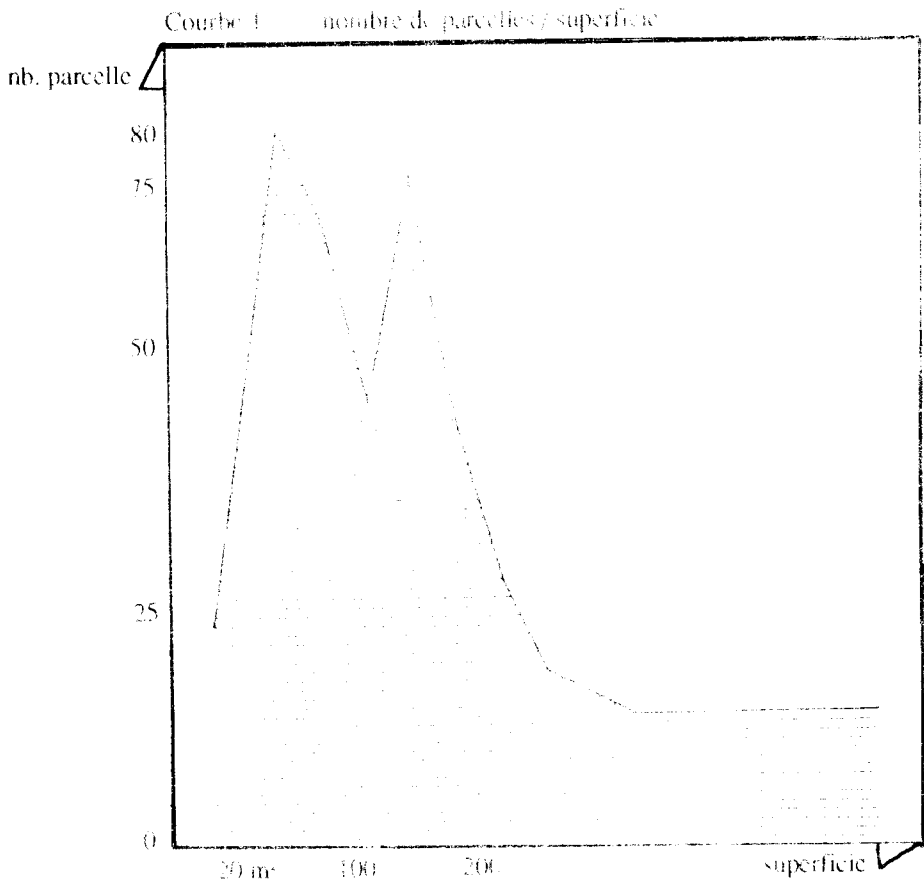
1) Le Foncier :

Les terrains d'implantation des Q. H. C. sont dans la quasi-totalité des cas, des terrains privés.

Ces terrains appartiennent à l'origine à des propriétaires fonciers (une ou plusieurs familles selon les cas) qui se transforment en agents lotisseurs morcellant les terrains sans procéder à la mise en place des V. R. D.

Ces opérations de morcellement illégal, aboutissent à la création d'un marché foncier parallèle au marché foncier formel.

Le marché foncier clandestin a pour originalité de présenter un certain nombre de conditions spécifiques adaptées aux acquéreurs potentiels, telle une gamme assez large de lots de différentes tailles, des prix "raisonnables" et des modalités de règlement assez souples.



a) La taille des parcelles :

La taille des parcelles est très variable allant de 20 m² à 900 m². Mais la courbe de dispersion ci-joint, montre que les superficies les plus fréquentes sont celles qui se situent entre 40 et 120 m².

Cette courbe présente d'ailleurs une allure bimodale, avec un premier mode entre 40 - 60 m² et un second entre 100 - 120 m². L'existence de deux modes s'explique par la disparité entre deux types de quartiers : le premier mode concerne les quartiers qui se caractérisent par une forte concentration de petites parcelles ; le second concerne quand à lui, les quartiers où la taille des parcelles est généralement supérieure à 100 m².

La confrontation des deux variables, prix et superficie, ne permet pas, comme on aurait pu s'y attendre, de dégager une corrélation positive entre elles. Mais il semble probable que le phénomène de disparité entre les superficies trouve son origine dans la stratification sociale.

b) Prix du terrain et charge foncière :

L'analyse des données concernant la variable prix montre que la moyenne des prix du marché foncier clandestin varie entre 40 et 140 DH le m².

Ces chiffres doivent néanmoins être nuancés car l'enquête a porté sur une longue période allant de 1906 à 1986. Leur actualisation par l'introduction des variables : date d'implantation et identification du quartier permet de dégager des moyennes plus significatives. Le croisement des variables prix/date d'implantation montre, en effet, que la classe des prix 250 - 300 DH le m² devient dominante à partir de 1975 et que la classe 0 - 50 DH le m² a tendance à devenir marginale. La distribution par quartier dégage pratiquement la même évolution, exception fait du cas où une bonne partie des terrains est propriété Guich et Habous.

L'existence de ces deux formes juridiques de propriété semble influencer l'offre foncière et jouer par conséquent un rôle modérateur au niveau des prix. Quant à la charge foncière, il convient de signaler qu'il serait hasardeux d'en donner une évaluation exacte, faute de données précises concernant ses différentes composantes.

Notons toutefois, que les estimations que nous avons pu faire pour les quartiers où les données sont disponibles permettent de conclure que le rapport charge foncière/prix est de l'ordre de 2, autrement dit que la moyenne de la charge foncière représente environ le double du prix d'achat. Mais il faut préciser aussi que nos estimations de la charge foncière tiennent compte des :

- Frais d'installation de l'eau potable
- Frais d'installation de l'électricité
- Frais d'installation des égouts
- Frais d'enregistrement et de conservation
- Frais d'établissement de contrat de vente

l'ensemble de ces frais sont, bien entendu, à la charge de l'acquéreur du lot.

c) Modalités de règlement et mode d'acquisition :

Outre ses prix relativement modérés, le marché foncier "clandestin" offre d'autres avantages susceptibles d'être à l'origine de l'attrait qu'il exerce sur la clientèle.

La marge de manœuvre assez grande dont dispose l'acquéreur au niveau du choix de la situation et de la superficie de sa parcelle constitue en effet, l'une des originalités des Q. H. C. compte tenu de l'inapplicabilité des règlements d'urbanisme à ces quartiers, les seules contraintes auxquelles doit faire face l'acheteur de la parcelle sont : les constructions déjà existantes et les moyens financiers dont il dispose.

La situation et la superficie du lot sont finalement déterminées par la concertation entre vendeur et client en fonction du pouvoir d'achat de ce dernier.

Ceci explique les types de morphologie longiligne et en grappe de certains quartiers ainsi que la grande variété des tailles de lots dans la plupart des Q. H. C.

Le visiteur de ces quartiers ne peut, en effet, qu'être frappé par certaines caractéristiques assez singulières telle la présence très répandue de lots non construits entre parcelles construites, de quartiers sous forme de rideaux artificiels longeant les routes et de zones contruites présentant des densités très contrastées dont l'échelle varie parfois de 1 à 5.

Notons aussi que le marché foncier clandestin offre d'importantes facilités de règlement ; le paiement du prix de la parcelle peut se faire comptant, comme il peut l'être par tranche moyennant un crédit-vendeur.

Mais la souplesse des modalités de règlement ne semble pas constituer la variable déterminante du choix de l'acquéreur entre le clandestin et le non clandestin. Le paiement comptant étant la règle courante dans l'ensemble des Q. H. C.

Par ailleurs, tout en cherchant à bénéficier des avantages offerts par le

marché foncier clandestin, les acheteurs des lots ne semblent nullement négliger les problèmes institutionnels et réglementaires des morcellements illégaux.

En plus donc de leurs efforts pour l'équipement de leurs quartiers en électricité, eau potable, et V. R. D., ces acheteurs cherchent à se protéger en tentant de donner aux transactions foncières, dont ils sont partie prenantes, un caractère légal.

La plupart des transactions se concrétisent par la mise en place d'un contrat adulaire ou d'un contrat légalisé par les représentants de l'autorité publique.

Les acheteurs sont disposés à payer l'intégralité du prix des parcelles à condition que les lotisseurs acceptant la légalisation des transactions. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si on trouve que les paiements comptants sont largement majoritaires dans les quartiers où les contrats adulaires sont plus nombreux et qu'inversement les ventes à crédits s'accompagnent des contrats plus ou moins formels. A noter aussi (comme le montre le tableau suivant) qu'une partie non négligeable des transactions font l'objet d'une procédure d'enregistrement.

DISPOSITIONS FONCIERES

Modalités	enregistrée	conservée	enregistrée et conservée	ni enregistrée ni conservée	sans réponse
effectif	114	12	9	94	274
%	22, 49	2, 37	1, 78	18, 54	54, 04

La synthèse des différentes données ci-dessus mentionnées permet donc de conclure que le marché foncier clandestin se distingue du marché foncier réglementé par ses prix ainsi que par sa capacité à s'adapter à toutes les situations. C'est ainsi qu'exception faite de quelques rares cas, le foncier clandestin reste marqué par ses prix relativement modérés par rapport aux prix en vigueur dans le secteur privé du marché réglementé.

Par ailleurs, même si l'offre foncière publique présente des prix équivalents voire même parfois inférieurs à ceux du clandestin ; sa rigidité l'empêche de devenir un sérieux concurrent du foncier clandestin. Car, en plus de sa rareté relative, l'offre foncière publique est considérée (de la part de l'offreur) et perçue (de la part du demandeur) comme une faveur, d'où ses conditions d'accès particulièrement contraignantes, tel le statut social particulier, ou la multiplicité et la complexité des démarches à accomplir pour obtenir un lot.

d) Les fonctions économiques du foncier :

L'analyse des résultats de la présente enquête permettent d'affirmer que le foncier clandestin amplifie le jeu combiné des fonctions économiques traditionnellement attribuées au sol-urbain, à savoir :

La fonction d'absorption de capitaux, la fonction de régulation de rapports sociaux et la fonction de redistribution de la valeur ajoutée.

De par ses prix modérés et surtout la souplesse de ses modalités de vente (détermination de la taille des lots et conditions de règlement), le foncier clandestin offre de meilleures occasions de valorisation de capitaux et d'affectation de l'épargne inadéquate au regard des règles du marché financier. Il s'agit donc d'une véritable fonction d'absorption de capitaux non affectés - qui, dans une situation d'inflation traduit une volonté de rationalité. Aussi, de par le jeu d'appropriation - intégration qu'il génère, le foncier clandestin permet d'atténuer la crise du logement, de réduire le chômage, de conforter l'esprit "d'appropriation - individualisme" et par conséquent de consolider les bases de pacification des rapports sociaux,

Le foncier clandestin offre enfin aux lotisseurs et aux spéculateurs, la possibilité d'opérer une ponction non négligeable sur la valeur ajoutée à l'échelle nationale.

2) La construction :

Le processus de production des constructions clandestines recouvre les aspects suivants :

- L'organisation de la production
- Les circuits et sources d'approvisionnement
- Le coût et le financement des constructions

a) L'organisation de la production :

Dans la plupart des quartiers clandestins, on dénombre trois types de filières de production : la filière auto-promotion, la filière auto-construction et la filière promotion.

- La filière auto-promotion :

Cette filière se caractérise comme son nom l'indique, par le fait que c'est le destinataire final de l'ouvrage qui assure lui même la fonction de promoteur. Dans le cas d'espèce, c'est en fait le propriétaire de la parcelle qui commande

l'opération et contrôle les différentes phases du procès de production. Ainsi même si l'organisation du travail la plus employée est celle du tâcheronnat (l'organisation du procès du travail sur chantier est délégué à un tacheron), le propriétaire contrôle rigoureusement l'avancement des travaux et la bonne mise en œuvre de ses directives. Cette forme d'organisation est la plus fréquente dans l'ensemble ; 57 % des logements des Q. H. C. sont réalisés par auto-promotion.

- La filière auto-construction :

Certains propriétaires possédant les aptitudes nécessaires, procèdent à la réalisation par eux-mêmes de leur logement, ils se font généralement assister dans cette tâche par des "maâlèmes" et manœuvres recrutés directement sur le marché journaliser du travail ; dans 15 % des cas, ces propriétaires ont recours à l'utilisation de la main d'œuvre familiale.

La mobilisation de la force de travail du propriétaire et de celle de sa famille constitue sans doute un apport non négligeable au travail global et une économie substantielle pour le propriétaire. Cette forme d'organisation demeure néanmoins assez peu présente mis à part les régions où la tradition de l'auto-construction est bien ancrée, telles les régions du Sud.

- La filière promoteur :

La production capitaliste du logement n'est pas exclusive au secteur formel réglementé ; la fonction de promoteur existe dans les Q. H. C. surtout dans les plus grands d'entre eux. Mais l'une des originalités de ces quartiers est qu'il existe en leur sein des propriétaires fonciers-constructeurs. Certains lotisseurs imposent aux acquéreurs des lots de faire appel à leurs services pour la construction.

b) Les circuits et sources d'approvisionnement :

En ce qui concerne les deux premières filières, le choix des matériaux de construction et la maîtrise de leur approvisionnement est généralement le fait du propriétaire du logement. Celui-ci ne confie cette responsabilité au tacheron que très rarement. Le propriétaire approvisionne le chantier en fonction de l'évolution des travaux.

Les raisons de l'approvisionnement à l'extérieur sont, le manque de matériaux à l'intérieur du quartier (64, 3 %) et les facilités de paiement à l'extérieur (24, 4 %), l'approvisionnement à l'extérieur en raison des prix est plutôt marginal.

Ce qui permet d'expliquer en partie le nombre assez élevé d'interruptions de travaux de construction car mis à part le fait qu'elles concernent pratiquement

l'ensemble des constructions clandestines, les interruptions de travaux sont dûes pour 90 % d'entre elles à un manque d'argent, et non comme on aurait pu le supposer à l'intervention de l'administration ; celle-ci ne semble guère constituer une entrave sérieuse au bon déroulement de l'activité des chantiers, elle n'intervient en fait que pour 3 % des cas ; il est d'ailleurs intéressant de signaler que contrairement à une opinion très répandue, les constructions réalisées pendant la nuit ne représentent qu'une infime minorité.

c) Le coût de la construction :

Les données dont nous disposons permettent de distinguer entre deux types de constructions sur la base des matériaux utilisés et des techniques de construction :

- Un premier type utilisant d'une part la technique poteaux-poutres coulé avec coffrage en bois et dalle pleine avec remplissage en agglomérés ou briques et d'autre part les matériaux nécessaires à sa mise en œuvre (ciment, sable, fer, etc ...).

- Un second type utilisant plutôt la technique de pisé (terre, paille et chaux) et dalle en terre avec cirondins de bois et roseaux.

Mais il convient de signaler l'existence d'un type hybride combinant les deux techniques précédentes. L'évaluation du coût se présente donc pour l'année 1985 de la manière suivante :

- Le coût global de la construction pour le premier type varie entre 500 et 600 DH le m² ; le gros-œuvre et le second œuvre représentent respectivement 70 % à 25 % à 30 % du coût global.

C'est ainsi que pour un logement de 110 m² par exemple, le coût des différentes composantes de la construction d'un étage, se présente comme suit :

Poste	C. O	Revetement	Peinture Enduit	Menuiserie	Electricité	Plomberie Sanitaire	Vitrierie	Total
Coût en DH	44. 000	4. 400	7. 800	4. 800	780	400	320	62. 550
%	70	7	12, 6	7, 6	1, 2	0, 6	0, 5	100 %

Pour le second et le troisième types, le coût global varie entre 60 et 250 DH le m² dont 60 à 80 % pour le gros œuvre et 20 à 40 % pour le second œuvre, répartie de la manière suivante pour un logement de 180 m² :

Poste	C. O	Revetement	Peinture Enduit	Menuiserie	Electricité	Plomberie Sanitaire	Vitrierie	Total
Coût en DH	30. 212	0	11. 160	1. 100	1. 100	1. 200	640	45. 412
%	66, 5	0	24, 5	2, 45	2, 45	2, 5	1, 6	100 %

L'écart, parfois important entre les coût du m² construit dans les différents types, provient de la différence de techniques et matériaux utilisés. Mais les écarts au sein d'un même type de construction, sont surtout liés à la différence de qualité du second œuvre ; ce poste est réduit dans certains quartiers à sa plus simple expression.

d) Le financement :

En ce qui concerne l'achat des parcelles, trois circuits de financement sont présents : un financement d'origine rurale, un financement d'origine citadine et un financement T. M. E.

- Le premier type de financement doit son existence à la composante rurale de la population des Q. H. C., car les ruraux qui s'implantent dans ces quartiers procèdent généralement à la vente de leurs biens à la campagne (terrains agricoles, bétails, etc ...).

- Le deuxième type émane de certains C. S. P. tels les commerçants, ouvriers, employés et fonctionnaires, il se réalise à travers une forte mobilisation des moyens financiers dont dispose le ménage (vente de mobilier, vente de bijoux ...)

- Le troisième type est dû à la mobilisation d'une partie (ou de la totalité) des fonds rapatriés par les travailleurs marocains à l'étranger.

Il convient toutefois de signaler que ces types de financement existent aussi bien à l'état "pur" qu'à l'état hybride. Certains citadins par exemple procèdent à la liquidation de leur patrimoine à la campagne ; pour compléter les sommes déjà collectées pour acheter la parcelle.

Le financement de la construction a, par contre, exception faite des rentiers et des exploitants agricoles, une seule et même origine, à savoir l'épargne familiale.

La grande majorité des ménages sont, en fait, dans l'obligation d'épargner afin de pouvoir construire leurs logements. Il s'agit d'ailleurs dans la plupart des cas d'une épargne forcée obtenue moyennant un régime de dépense réduit au minimum en ce qui concerne les autres rubriques composant le train de vie

familiale tels l'alimentation et l'habillement. Les difficultés qu'ont les ménages à épargner vite et en quantités suffisantes expliquent d'ailleurs la fréquence des interruptions des chantiers.

A noter enfin, que le recours au crédit bancaire est pratiquement absent aussi bien en matière de financement de l'achat des parcelles qu'au niveau du financement de la construction.

e) Les équipements et services publics :

Malgré le coût parfois excessif (Cf. tableau ci-après) des équipements, la population des Q. H. C. procède néanmoins à leur réalisation.

52 % des ménages enquêtés sont branchés au réseau public d'électricité ; 35 % ont l'eau potable, 30 % s'alimentent par le biais d'une borne fontaine et 20 % sont branchés au réseau d'égout.

Mais la ventilation des données par quartier dégage une forte disparité entre les quartiers presque entièrement équipés et ceux qui ne le sont que partiellement.

Cette disparité s'explique par les moyens financiers dont dispose la population du quartier d'une part et par le degré de développement de chaque quartier d'autre part.

Il faut que le quartier atteigne un seuil minima afin que puisse se réaliser des économies d'échelle en matière d'équipement.

A noter toutefois qu'aussi bien dans le premier cas de figure que dans le second, les régies procèdent à l'exécution des branchements demandés sans qu'elles ne soient nullement gênées par le caractère "clandestin" de ces quartiers. Il ne faut pas d'ailleurs s'en étonner, les régies ne sont-elles pas des établissements régies selon les règles du droit privé, ayant pour finalité la rationalité économique et la rentabilité financière.

En ce qui concerne les services publics, on peut remarquer que quoique les habitants des Q. H. C. s'acquittent normalement de leurs obligations vis-à-vis du fisc et des droits administratifs (25 % des ménages payent la taxe d'édilité, 25 % s'acquittent des droits d'enregistrement, 100 % de droit de timbre, sans oublier le nombre important de commerces et artisans patentés) les services mis à leur disposition sont limités au transport en commun.

Pour ce qui concerne la scolarisation de leurs enfants, soins, etc..., ces habitants sont obligés d'utiliser les services des quartiers avoisinants.

Coût des équipements - branchement de la parcelle

Equipements par nature	Coût moyen en DH	Coût plafond en DH
Eau potable	1. 850	7. 000
Electricité	950	6. 000
Egoût	2. 000	10. 000

II - L'ORGANISATION SOCIO-ECONOMIQUE

Elle concerne les activités et les caractéristiques des ménages :

1) Les activités :

La plupart des "quartiers clandestins" dont la formation est parfois liée à l'impact des unités motrices du secteur "moderne", sont à l'origine de l'apparition et du développement de nombreuses activités dont les effets externes dépassent largement l'aire circonscrite de ces quartiers.

Ces activités qui sont de production (à caractère artisanal voire même industriel) et de circulation, touchent tous les secteurs : primaire, secondaire et tertiaire.

Les activités primaires, quoique marginales continuent à exister dans un certain nombre de quartiers où une partie de la population élève des troupeaux de bétail ; on assiste d'ailleurs dans ces quartiers à une juxtaposition du mode de vie rural et urbain.

Les activités secondaires recouvrent une gamme assez large de produits (vêtements, articles ménagers en bois ou en roseau, poterie, matériaux de construction, etc ...).

La dotation des Q. H. C. en ce domaine, varie en fonction de leur degré de développement ainsi que de l'importance de la ville à laquelle ils appartiennent.

Les marchandises produites dans ce secteur ne sont pas destinées uniquement à la population des Q. H. C. ; leur commercialisation se fait généralement à l'extérieur de ces quartiers ; certaines de ces marchandises sont même exportées en dehors du territoire national.

Précisons toutefois, que si l'existence des activités primaires et secondaires dans les Q. H. C. est incontestable, ces quartiers se caractérisent surtout par l'omniprésence des activités tertiaires ; le visiteur est souvent frappé par la

densité impressionnante de petits commerces et le nombre considérable d'unités de services (cordonniers, tailleurs, garagistes, etc ...).

D'où l'une de leurs originalités qui consiste à fournir une quantité d'emploi maximum pour une faible immobilisation du capital.

Par ailleurs, il faut noter que, quelque soit leur nature et leur degré d'efficience, ces activités participent à la création d'une partie de la valeur ajoutée nationale et à la valorisation de capitaux qui par leur faiblesse, ou par manque d'opportunité n'ont pas la possibilité d'être valorisés dans le secteur "moderne".

Création d'emplois, valorisation de capitaux, création de richesse sont donc trois données importantes allant dans le sens de la confirmation de l'hypothèse de la dynamique économique des Q. H. C. .

2) Les ménages :

Les caractéristiques étudiées sont :

- l'origine des ménages et les raisons d'implantation
- le statut d'occupation
- les catégories socio-professionnelles
- le standing de vie

Cette dernière caractéristique permet de donner une indication plus ou moins précise sur le niveau de vie de la population des Q. H. C. .

Elle se substitue de ce fait à la variable revenu jugée inopérante dans ce type d'enquête compte tenu des déclarations pour le moins douteuses des personnes concernées.

a) L'origine des ménages :

Contrairement à une opinion très répandue, selon laquelle, la population des Q. H. C. est essentiellement d'origine rurale, les résultats de l'enquête précédemment signalée, montrent que la population des Q. H. C. est composée d'une partie importante de ménages d'origine citadine. Cette composante a d'ailleurs tendance à prendre de plus en plus d'ampleur avec le temps. L'introduction de la variable date d'occupation au niveau de l'analyse permet, en effet, de conclure qu'à partir de 1980 et ce malgré la sécheresse des cinq dernières années, les implantations de ménages d'origine urbaine l'emportent largement sur celles d'origine rurale en passant de 53 % en 1981 à 79, 5 % en 1985.

Par ailleurs, si les premières implantations datent des années 50 et 60, c'est surtout à partir des années 70 que la grande partie des constructions clandestines a été réalisée.

L'année 1970 est manifestement l'année de l'explosion des quartiers clandestins ; 88 % la population enquêtée est arrivée à partir de cette date .

Sur une période de 15 ans (1970 - 1985), la population de ces quartiers a été multipliée par 6, 5 ; chiffre spectaculaire qui rappelle étrangement l'évolution de la population casablancaise entre 1930 et 1950 et les citadins qui s'implantent dans ces quartiers sont originaires généralement de la même ville.

On assiste donc à un déplacement d'un quartier à l'autre au sein d'une même ville. Ce déplacement s'explique par le désir des citadins de changer de statut, en passant par exemple du locataire à celui de propriétaire, ainsi que par la propension d'investir dans la pierre (cf. partie consacrée aux fonctions économiques du foncier).

b) Les raisons d'implantation :

Il n'est nullement question ici de revenir sur les raisons de la croissance accélérée de la population urbaine ni sur les différentes formes qu'elle a revêtues ; ces problèmes ont fait l'objet de nombreuses recherches qui les attribuent généralement à la conjonction combinée de l'exode rural et de la forte croissance démographique. Il s'agit tout simplement de faire l'inventaire des raisons qui expliquent qu'une partie de la population choisit d'habiter des quartiers clandestins.

Ces raisons sont multiples et souvent codéterminantes. Leur énumération dans un ordre décroissant relatif à la détermination d'implantation aboutit au classement suivant :

- 1 / la disponibilité du terrain ;
- 2 / le prix du terrain ;
- 3 / la proximité de la famille ;
- 4 / la proximité du travail ;
- 5 / la liberté de construction ;
- 6 / le prix d'achat du logement.

Le nombre de ménages concernées par chacune de ces raisons se présente de la manière suivante :

Ainsi, outre la souplesse des modes d'acquisition (taille du lot et souplesse de la transaction) et des modalités de règlement précédemment signalé la disponibilité du terrain, son prix relativement modéré, la proximité de la famille et du travail constituent les principales raisons déterminantes du choix opéré par les ménages.

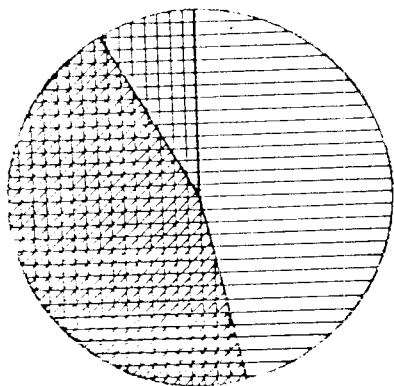
Raisons du choix du quartier

MODALITES	Disponibilité du terrain	Prix du terrain	Proximité de la famille	Proximité du travail	Liberté de construction	Prix d'achat du logement
effectifs	168	165	156	134	66	46
%	33, 14	32, 54	30, 77	26, 43	13, 02	9, 07

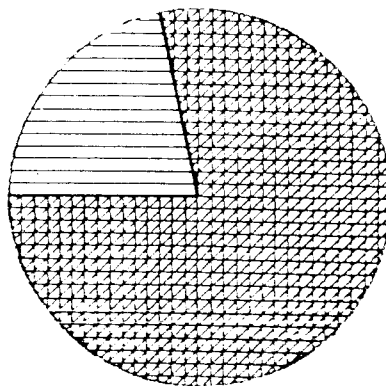
c) Le statut d'occupation :

75 % des ménages enquêtés sont propriétaires de leur logement, 23, 2 % sont locataires et 1, 8 % sont des copropriétaires.

Ces chiffres, comparés à ceux du recensement 1982 concernant le Maroc - urbain (cf schéma ci-dessous) sont éloquentes :



MAROC URBAIN 1982



Q. H. C. 1986



propriétaires et copropriétaires



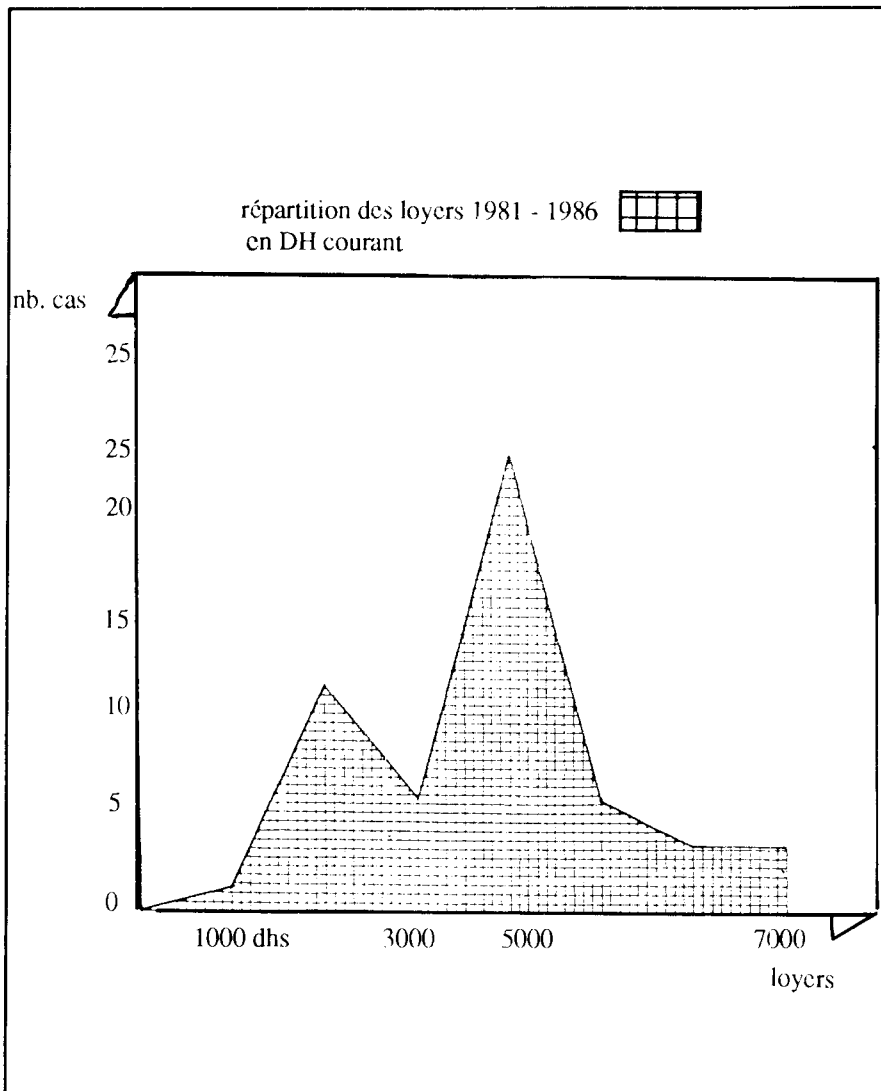
locataires



autres

Le taux d'appropriation du logement dans les Q. H. C. représente presque le double de celui du Maroc-urbain. Etre propriétaire de son logement se confirme donc comme étant l'un des objectifs les plus recherchés à travers l'implantation dans un Q. H. C.

On peut même avancer qu'il s'agit là de l'un des facteurs moteurs du développement de ce type de quartiers. Cependant, être locataire dans le clandestin peut s'expliquer essentiellement par le faible montant des loyers demandés.



Ainsi même si on remarque une tendance à la hausse des loyers pendant les dernières années, les données de l'enquête montrent que ces loyers restent marqués par leur relative modération par rapport à ceux de l'ensemble de la ville ; les montants de loyer les plus présents sont ceux qui varient entre 2.000 et 5.000 DH par an, on trouve toutefois des loyers allant jusqu'à 10.000 DH et plus.

L'aspect irrégulier (multimodal) de cette courbe s'explique naturellement par le caractère ancien ou récent de la location. Les loyers récents sont bien évidemment (à conditions égales) plus chers que les anciens.

Elles s'expliquent également par les différences de nature des logements loués, ceux du "haut de gamme" qui présentent des qualités supérieures (en superficie et en confort) sont nécessairement loués à des prix supérieurs à ceux du "bas de gamme".

Notons enfin que le statut d'occupation rapporté au type d'activité permet de dégager les conclusions suivantes :

- les C. S. P. qui présentent le taux le plus élevé d'appropriation de leur logement sont : les exploitants agricoles, les T. M. E. et les commerçants.
- la location se présente comme étant la caractéristique marquant certaines C. S. P. particulières telles, les instituteurs, les enseignants et les fonctionnaires qui ont tendance à considérer que leur installation est provisoire.

d) Les catégories socio-professionnelles :

En ce qui concerne la présence effective de tous les types d'activité, les Q. H. C. ne semblent pas se distinguer outre mesure des autres quartiers de la ville.

Mais les ressemblances s'arrêtent au niveau de ce premier constat. Les C. S. P. quoique toutes présentes ne sont représentées que par leurs tranches les plus basses et l'analyse de la dispersion de la population des Q. H. C. en fonction des C. S. P. permet de souligner les spécificités suivantes :

- l'une des premières remarques qui s'impose est la présence d'un nombre très élevé d'individus inclassables. Cette classe appelée "autres" représente environ le tiers des actifs de la population enquêtée ; elle doit donc regrouper un certain nombre de métiers autres que ceux de la classification officielle des C. S. P., tels les marchands ambulants et les domestiques de tous ordres ainsi que les activités extra légales mais fortement rémunératrices.

- la contre - partie logique de cette situation est la faiblesse relative de la catégorie "ouvrier" qui ne représente que 19,3 % des actifs dans les Q. H. C., alors qu'elle est de l'ordre de 42,9 % au niveau de la population urbaine.

- les Q. H. C. se caractérisent aussi par la forte représentation de certaines catégories spécifiques telles les militaires et les commerçants.

CONCLUSION :

Du point de vue strictement économique, on peut rendre compte de la situation de Q. H. C. à travers quatre mots clefs : Solvabilité, adaptabilité, souplesse et dynamique.

La solvabilité de la population des Q. H. C. est pour nous désormais une donnée incontestable. Les habitants de ces quartiers réalisent leur logement sans faire appel ni aux capitaux publics dévalorisés ni au capital financier et bancaire. Les conditions de cette solvabilité sont créées par les habitants en collaboration avec un certain nombre d'autres agents économiques.

L'adaptabilité et la souplesse constituent justement les deux conditions essentielles de cette solvabilité.

En effet, comparativement à la rigidité du secteur réglementé (surtout sa composante publique) les Q. H. C. sont à l'origine de la mise en place d'une mécanique extrêmement souple où rien n'est figé : ni les prix, ni les superficies, ni les modalités de règlements, ni la forme, ... etc.

Aussi bien les habitants que les lotisseurs ou les producteurs sont prêts à s'adapter à n'importe quelle situation.

A noter, que le résultat probant de cette grande capacité d'adaptation est l'efficacité.

Face à l'impuissance caractérisée du secteur réglementé à répondre à la demande, les Q. H. C. montrent qu'il est possible de faire face à la crise du logement, il suffit pour cela d'être un peu inventif.

Ces quartiers se caractérisent enfin par leur dynamique, il s'imposent en effet, comme une composante active de la société urbaine. La population de ces quartiers produit un certain nombre de biens et services consommés par la population de la ville à laquelle elle appartient et consomme une partie de la production de cette population.

La population des Q. H. C., produit ses propres logements, réalise ses propres équipements, participe dans la mesure de ses possibilités à alimenter les caisses de l'Etat et des collectivités.

Dans ces conditions, on peut se demander en quoi réside sa clandestinité ?



2 - Activités culturelles et scientifiques

NOTE DE PRESENTATION

Au mois de Février 1990, la Faculté des Sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat (département de droit privé) a organisé, en collaboration avec l'Association des Inspecteurs Divisionnaires et des Administrateurs du Ministère des Finances, une journée d'études consacrée à *l'impôt général sur le revenu*.

Nous publions ci - après les communications ainsi que le rapport de synthèse présentés dans le cadre de cette journée d'études .

PRESENTATION DE L' I. G. R.

Fettouh CHERKI *

Monsieur le Président,

Monsieur le Doyen,

Mesdames, Mesdemoiselles et Messieurs,

C'est un honneur pour moi d'être dans l'enceinte de cette honorable institution, parmi des professeurs de l'enseignement supérieur et des futurs juristes, économistes et politiciens du pays pour discuter d'un sujet d'actualité qui est l'impôt général sur le revenu. Je saisis donc cette occasion pour remercier les organisateurs de m'avoir invité à être parmi les intervenants au cours de cette journée mémorable. J'espère que ma modeste contribution vous permettra d'éclairer, tant soit peu, vos connaissances en cette matière hardue qu'est la fiscalité et occasionnera des débats fructueux pour nous tous.

Comme vous le savez, l'impôt général sur le revenu constitue après la T. V. A. et l' I. S. la dernière boucle de la réforme fiscale dont les grandes lignes ont été fixées par la loi-cadre promulguée en 1984. La loi régissant cet impôt a été adoptée par la Chambre des Représentants dans sa session du printemps en 1989 promulguée par SA MAJESTE LE ROI Que Dieu le glorifie par le dahir en date du 21 novembre 1989 et publiée au Bulletin Officiel du 6 décembre 1989. Suivant les dispositions de l'article 118 de la loi précitée l' I. G. R. entre en vigueur à compter du 1er janvier 1990.

Avant d'entamer la présentation de ce nouvel impôt, je voudrais vous faire un petit historique qui vous permettra de saisir la portée de la réforme de la fiscalité applicable aux personnes physiques.

Jusqu'au 31 décembre 1989 le régime fiscal des revenus des personnes physiques était basé essentiellement sur des impôts spécifiques : c'est-à-dire chaque catégorie de revenus était soumise à un impôt qui lui est propre par ses modalités d'assiette, ses déductions pour charges de famille, son barème d'imposition etc ...

* Inspecteur Divisionnaire en chef Direction des Impôts .

C'est ainsi que :

- les revenus agricoles, avant qu'ils ne soient exonérés par le dahir du 21 mars 1984 étaient soumis à l'impôt agricole ;
- les revenus professionnels (commerce, industrie, artisanat et professions non commerciales) étaient soumis à l'impôt sur les bénéfices professionnels ;
- les revenus locatifs des immeubles bâtis et non bâtis étaient soumis à la taxe urbaine ;
- les traitements, les salaires, les pensions et les rentes viagères étaient soumis au prélèvement sur les traitements et salaires.

Par ailleurs les personnes physiques étaient appréhendées sur ces mêmes revenus à des impôts de superposition qui sont :

- la contribution complémentaire sur le revenu global et ce depuis 1972,
- la participation à la solidarité nationale pour la défense de l'intégrité territoriale de notre pays et ce depuis 1980.

Cette panoplie d'impôts sur les revenus comporte de nombreuses distorsions qui ont pour conséquences directes de ne pas cerner la faculté contributive réelle de chaque contribuable et de ne pas répartir d'une façon équitable la charge fiscale entre les citoyens.

Dans le cadre de ces distorsions, je me limiterais seulement au plus marquantes d'entre elles.

Au niveau des charges de famille

Suivant la nature du revenu les déductions pour charges de famille étaient appliquées :

- tantôt au niveau du revenu, tantôt au niveau de l'impôt, tantôt au niveau du revenu avec un plafond en montant d'impôt.

Par ailleurs, elles n'étaient pas uniformes pour tous les revenus. C'est ainsi qu'au niveau :

- des revenus agricoles : aucune déduction n'était prévue,
- des revenus professionnels : 1 000 DH par enfant à charge dans la limite de 3 000 DH et la déduction en impôt ne doit pas dépasser 144 DH correspondant au taux d'imposition du salaire fiscal de 24. 000 DH,

- des revenus salariaux : 2 400 DH pour le conjoint
1 200 DH par enfant sans limitation.
Une déduction en impôt donnait 144 DH pour le
revenu imposé au taux de 12 % et 720 DH pour
un revenu imposé au taux de 60 % .
- des revenus locatifs : 180 DH par déduction au niveau de l'impôt avec
un plafond de 900 DH (conjoint + 4 enfants).

Au niveau de seuil exonéré

- Revenus agricoles : 1 400 DH inchangé depuis 1961
- Revenus locatifs : 3 000 DH inchangé depuis 1978
- Revenus professionnels : 3 000 DH inchangé depuis 1959
- Revenus salariaux : 3 000 DH jusqu'au 31 / 12 / 1978
6 000 DH du 1 / 1 / 1979 au 31 / 12 / 1987
8 400 DH du 1 / 1 / 1988 au 31 / 12 / 1989.

Au niveau du barème

- Revenus agricoles : barème progressif allant de 8 % à 20 % au delà de
120 000 DH
- Revenus professionnels : barème progressif allant de 5 % à 48 % au delà de
250 000 DH
- Revenus salariaux : barème progressif allant de 12 % à 60 % au delà
de 3000 00 DH
- Revenus locatifs : barème progressif allant de 10 % à 30 % au delà
de 60 000 DH .

Comme vous pouvez le constater, il résulte qu'un revenu unique ne supporte pas le même impôt s'il est de nature agricole, professionnelle, salariale ou foncière.

Par ailleurs, un revenu unique au titre d'une catégorie de revenu ne supporte pas le même impôt qu'un revenu de même montant constitué de plusieurs catégories de revenus. Ce dernier supporte une charge fiscale plus atténuée du

fait qu'il bénéficie au niveau de chaque catégorie d'un seuil non imposable et de la taxation au taux des basses tranches.

Ainsi, pour atteindre l'objectif "à revenu égal, impôt égal", sans évoquer les multiples problèmes que pose la gestion de tous ces impôts, tant pour les contribuables que pour l'Administration, l'institution d'un impôt unique et équitable était nécessaire et se justifiait amplement.

Après cet aperçu historique, je vais aborder maintenant comment est conçu le nouvel impôt.

Pour cela je traiterai des dispositions générales, de la détermination des revenus nets imposables, du calcul de l'impôt, des déductions à opérer au niveau de l'impôt.

Dispositions générales

L' I. G. R. s'applique aux cinq catégories de revenus suivants :

- les revenus professionnels ;
- les revenus agricoles sous réserve de l'exonération jusqu'à l'an 2000 ;
- les revenus salariaux et assimilés ;
- les revenus fonciers ;
- les revenus de capitaux mobiliers.

Il abroge les impôts spécifiques, à savoir : l'impôt sur les bénéfices professionnels, l'impôt agricole, le prélèvement sur les traitements et salaires, la taxe urbaine, pour les revenus locatifs, la participation à la solidarité nationale, la contribution complémentaire et la réserve d'investissement.

Sont assujetties à l'impôt :

- les personnes physiques ayant leur résidence habituelle au Maroc en raison de leur revenu global de source marocaine et étrangère ;
- les personnes physiques n'ayant pas au Maroc leur résidence habituelle en raison de leur revenu global de source marocaine.

La résidence habituelle est définie dans l'ordre par le foyer permanent d'habitation, le centre des intérêts économiques ou le séjour au Maroc dépassant 183 jours pour une période de 365 jours .

Période d'imposition : l' I. G. R. est établi chaque année d'après le revenu global acquis l'année précédente à l'exclusion des revenus salariaux et assimilés dont l'impôt est dû au cours de l'année de leur acquisition sous réserve, le cas

échéant, de régularisation d'après le revenu global.

L'impôt afférent aux revenus salariaux continuera donc à être retenu à la source par l'employeur établi ou domicilié au Maroc.

A cet égard deux situations peuvent se présenter :

- le salarié ou le pensionné ne dispose que d'un seul revenu payé par un seul employeur ou débirentier : l'impôt retenu à la source est définitif sauf si l'intéressé désire bénéficier d'autres déductions tels les dons à des institutions à but non lucratif et les déductions économiques ;

- le salarié ou le pensionné dispose d'autres revenus ou est payé par plusieurs employeurs ou débirentiers : l'impôt retenu à la source constitue un acompte de l'impôt découlant du revenu global.

Détermination du revenu net global

Le revenu global est constitué par le ou les revenus nets d'une ou plusieurs des catégories de revenus entrant dans le champ d'application de l'impôt.

Le revenu net de chaque catégorie est déterminé suivant des règles qui lui sont propres.

Caractéristiques du revenu global

Le revenu global est un revenu net : c'est la sommation des revenus nets dont dispose le contribuable et après déduction des dons à des institutions à but non lucratif et des intérêts de prêts pour l'acquisition ou la construction de logement à usage d'habitation principale dans la limite de 10 % du revenu net.

A ce propos il est précisé que seuls sont retenus pour former le revenu global les revenus nets positifs. La compensation entre les pertes subies dans une catégorie de revenu et les revenus nets positifs des autres catégories n'est pas admise. Des règles particulières sont prévues pour l'imputation des déficits enregistrés dans le cadre des revenus professionnels et agricoles.

Le revenu global est un revenu annuel quelle que soit la période à laquelle il se rapporte c'est-à-dire qu'il est taxé comme s'il a été acquis pour l'année entière.

Détermination des revenus nets imposables

I - REVENUS PROFESSIONNELS

Entrent dans cette catégorie les bénéfices provenant de l'exercice :

- des professions industrielles, commerciales ou artisanales ;
- des professions de promoteur immobilier, lotisseur et de marchand de biens ;
- d'une profession libérale.

Et les revenus ayant un caractère répétitif et ne se rattachant pas à l'une des catégories de revenus précitées à l'exclusion des bourses d'études.

Régime de détermination du revenu net imposable.

Le régime de droit commun est le résultat net réel découlant de la comptabilité tenue conformément aux prescriptions du code de commerce.

Toutefois les contribuables peuvent opter dans des conditions bien déterminées pour le régime du bénéfice net simplifié ou le régime du forfait ou à un régime conventionnel.

Bénéfice net réel : Il est constitué par l'excédent des produits, profits et gains sur les charges engagées ou supportées dans le cadre de l'exploitation y compris les amortissements des éléments de l'actif immobilisé et des provisions.

En cas de déficit, le résultat est reportable et peut être déduit sur les bénéfices des quatre exercices qui suivent l'exercice déficitaire.

Bénéfice Forfaitaire : Sont exclus de l'option certaines professions fixées par décret. Il s'agit essentiellement des professions libérales.

Peuvent opter pour ce régime les contribuables qui réalisent un chiffre d'affaires inférieur à :

- 2. 000. 000 DH pour les activités de fabrication et ventes de produits artisanaux, ventes en gros de denrées alimentaires dans les prix sont réglementés, et armateur pour la pêche ;

- 1. 000. 000 DH pour les professions commerciales, industrielles ou artisanales autres que celles qui viennent d'être citées ;

- 250. 000 DH pour les autres professions et sources de revenus.

Bénéfice forfaitaire = CA x Coefficient de bénéfice net prévu par la loi suivant la profession exercée.

Ce bénéfice ne peut en aucun cas être inférieur à un revenu minimum composé d'un élément fixe prévu par la loi suivant la classification de la profession à l'impôt des patentes et un élément variable obtenu en multipliant la valeur locative retenue à l'impôt des patentes par un coefficient allant de 1 à

5 compte tenu de l'importance de l'établissement, de l'achalandage et du niveau d'activité.

Au bénéfice forfaitaire ou au revenu minimum s'ajoutent les profits, plus-values, indemnités, primes, subventions et dons en tenant compte des amortissements usuels et des abattements suivant la durée de détention du bien.

Régime du résultat net simplifié

Peuvent opter pour ce régime les contribuables dont le chiffre d'affaires est inférieur à :

- 4. 000. 000 DH pour la fabrication et la vente de produits artisanaux, la vente de produits alimentaires dont les prix sont réglementés et les armateurs pour la pêche ;

- 2. 000. 000 DH pour les professions industrielles commerciales ou artisanales autres que celles qui viennent d'être citées ;

- 500. 000 DH pour les autres professions ou sources de revenu.

Le BNS est déterminé comme en matière de bénéfice net réel sans toutefois tenir compte des provisions.

Le déficit subit est reportable sur les bénéfices des quatre exercices qui suivent.

Régime conventionnel

Les contribuables peuvent adhérer à ce régime soit individuellement soit collectivement aux conventions à conclure avec l'administration. Ces conventions fixent des modalités particulières du résultat fiscal par nature de professions sans qu'elles puissent déroger aux règles générale des régimes prévus.

II - REVENUS AGRICOLES

Ces revenus sont exonérés jusqu'à l'an 2. 000.

Je me limiterai à signaler que le revenu net est déterminé suivant deux modes :

Le forfait comme régime de droit commun. Il est déterminé :

Pour les cultures et les plantations régulières en multipliant le bénéfice à l'hectare par la superficie des terrains ;

pour les arbres fruitiers : en multipliant le bénéfice forfaitaire fixé par

essence par le nombre de peids.

Le bénéfice forfaitaire à l'hectare ou par pied est fixé par une commission communale compte tenu de la nature des terres, des cultures pratiquées, du mode d'exploitation ; irriguées ou non etc . . .

Le bénéfice net réel

Ce régime est :

- obligatoire pour les sociétés non soumise à l'IS et aux personnes physiques dont le CA dépasse 2. 000. 000 DH.
- optionnel pour les autres exploitants.

Le déficit subi est reportable sur le bénéfice des quatre exercices suivant l'exercice déficitaire.

Dans le cadre de ces revenus il est prévu :

- * des exonérations pour :
 - les plantations sylvestres d'une superficie ne dépassant pas un hectare;
 - la vente des animaux vivants et des produits de l'élevage non transformés par des procédés industriels ;
 - les plantations sylvestres non fruitières destinées à la préservation des sols.
- * des abattements de 50 % sur le revenu réalisé dans l'exploitation des terres où sont pratiquées des cultures céréalières, oléagineuses, sucrières, fourragères et cotonnières.
- * la prise en considération des pertes de récolte par suite de catastrophes naturelles.

III - REVENUS SALARIAUX ET ASSIMILES

Entrent dans la catégorie les traitements publics et privés, les indemnités et émoluments, les salaires, les pensions et les rentes viagères et les avantages en argent ou en nature.

Détermination du revenu net.

Du revenu brut qui est constitué par la totalité des sommes perçues à quel titre que ce soit y compris les avantages en argent ou en nature, il y a lieu de déduire :

- toutes les indemnités exonérées (indemnité de déplacement, indemnité

kilométrique, indemnité de représentation, allocation familiale etc . . .) ;

- les frais professionnels au taux de 17 % dans le cas général dans la limite d'un plafond de 24. 000 DH/an, après déduction des éléments exonérés ;

- les cotisations de pensions ou de retraite obligatoire ;

- les cotisations à des organismes de prévoyance sociale (mutuelle, assurance groupe maladie, etc . . .) ;

- le remboursement en principal et intérêts normaux des prêts obtenus pour la construction ou l'acquisition de logement économiques ;

- les intérêts des prêts pour la construction ou l'acquisition de logement à usage d'habitation principale dans la limite de 10 % du revenu net avant déduction desdits intérêts à la condition que l'employeur gère le dossier de prêt du bénéficiaire .

Pour les pensions et les rentes viagères, il est prévu la déduction d'un abattement forfaitaire de 25 % sans limitation et s'il y a lieu les cotisations à un organisme de prévoyance sociale.

Mode de perception de l'impôt

Cas général : l'impôt est retenu à la source par l'employeur ou le débirentier et versé au Trésor avec obligation de déclarer à l'administration les sommes versées durant chaque année civile.

Cas particulier : L'impôt est recouvré par voie de rôle d'après la déclaration :

- des contribuables domiciliés au Maroc et qui disposent de revenus salariaux et assimilés de source étrangère ;

- des employés recrutés localement par les ambassades, les consulats et les organismes internationaux.

IV - REVENUS FONCIERS

Entrent dans cette catégorie :

- les revenus provenant de la location :

- . des immeubles bâtis et non bâtis et des constructions de toute nature ;

- . des propriétés agricoles, y compris les constructions et le matériel fixe et mobile y attachés.

- la valeur locative des immeubles et constructions que les propriétaires

mettent à la disposition de tiers.

Toutefois est exonéré de l'impôt la valeur locative des immeubles mis gratuitement par leurs propriétaires à la disposition :

- de leurs ascendants et descendants lorsque ces immeubles sont affectés à l'habitation des intéressés ;
- des administrations de l'Etat des collectivités locales et des hopitaux publics ;
- des œuvres privées d'assistance et de bienfaisance ;
- des associations reconnues d'utilité publique.

Sont également exonérés les revenus provenant de la location des constructions nouvelles et additions de construction pendant les 3 années qui suivent celle de l'achèvement desdites constructions.

Détermination du revenu imposable.

Le revenu brut des immeubles donnés en location est constitué par le montant des loyers, augmenté des dépenses incombant normalement aux propriétaires et mises à la charge des locataires et diminué des charges supportées par le propriétaire pour le compte des locataires .

Le revenu net est obtenu en déduisant du revenu brut ou de la valeur locative un abattement de 25 % pour tenir compte de l'amortissement, etc . . .

Le revenu net des propriétés agricoles données en location est égal :

- soit au montant du loyer ou du fermage stipulé dans le contrat ;
- Soit au montant obtenu en multipliant le cours moyen de la culture pratiquée par les quantités prévues au contrat dans le cas de location rémunérées en nature ;
- soit à la fraction du revenu forfaitaire dans le cas de location à part de fruit.

V - REVENUS DE CAPITAUX MOBILIERS

Ces revenus comprennent deux catégories :

- les produits de placements à revenu variable lorsqu'ils n'ont pas supporté à la source la taxe sur le produit des actions : Ce sont les dividendes, les intérêts du capital, les produits de participation, les tantièmes ordinaires etc . . .

- les produits de placement à revenu fixe : ce sont les intérêts des obligations et autres titres d'emprunt à l'exclusion de ceux produits par les bons et obligations émis par l'Etat ou garantis par lui, des lots et primes de

remboursement de ces titres, des intérêts hypothécaires, privilégiés ou chirographiers, des cautionnements en numéraire, des dépôts à vue ou à terme.

Le revenu net de cette catégorie est obtenu en déduisant de leur montant brut les agios et les frais d'encaissement, de tenue de compte ou de garde.

Calcul de l'impôt

Le calcul de l'impôt s'effectue en appliquant au revenu net global, constitué par la somme des revenus nets catégoriels sous déduction des dons à des institutions à but non lucratif et des intérêts de prêts pour la construction ou l'acquisition de logement à usage d'habitation principale du barème unique et progressif comportant un seuil non imposable de 12. 000 DH et des taux allant de 14 à 52 % au delà de 200. 000 DH.

Déductions sur l'impôt

Sur le montant de l'impôt "brut" obtenu il est appliqué :

- les déductions pour charge de famille d'un montant de 180 DH par personne à charges dans la limite de 1. 080 DH.

Les personnes à charge sont l'épouse quelle que soit sa situation économique, les enfants légitimes et les enfants recueillis sous certaines conditions.

- l'imputation de l'impôt étranger payé lorsque le contribuable a été imposé sur des revenus de source étrangère. Cette imputation est limitée à la fraction de l' I. G. R. correspondant aux revenus de source étrangère ;

- les déductions économiques dans la limite de 10 % :

. des primes d'assurance sur la vie dont le contrat est d'une durée égale au moins à 10 ans, sans que la base de calcul puisse excéder 3. 500 DH .

. des dividendes perçus au titre des actions cotées à la bourse des valeurs marocaine sans que la base de calcul puisse excéder 5. 000 DH.

. des achats nets d'actions cotées à la bourse des valeurs marocaine sans que la base de calcul puisse excéder 16. 500 DH.

- pour des contribuables disposant de pensions de retraite de source étrangère, d'une atténuation égale à 80 % de l'impôt correspondant aux sommes transférées au Maroc à titre définitif en dirhams non convertibles.

Déclaration du revenu

Les contribuables sont tenus de produire à l'administration fiscale avant le 1er Mai de chaque année une déclaration de l'ensemble de leurs revenus acquis l'année précédente.

Exemption de la déclaration

Sont dispensés de la déclaration à moins qu'ils ne prétendent à la déduction des dons ou des intérêts de prêts pour la construction ou l'acquisition de logement à usage d'habitation principale ou des déductions économiques.

- les contribuables disposant uniquement de revenus agricoles provenant d'une seule exploitation lorsqu'ils relèvent du régime du forfait ;

- les contribuables disposant uniquement de revenus salariaux payés par un seul employeur ou débiteur.

En conclusion, l'impôt général a :

- uniformisé pour tous les revenus le barème d'imposition et les déductions pour charges de famille ;

- atténué la charge fiscale pour tous les contribuables qui disposent d'une seule catégorie de revenu ;

- simplifié les formalités à accomplir par les contribuables en exigeant d'eux une seule déclaration de l'ensemble de leurs revenus.

En outre, il offre plus de garantie aux contribuables dans les cas de taxation d'office lorsque la déclaration n'est pas soumise ou de vérification des déclarations produites. En effet, l'administration est tenue de respecter des procédures fixées par la loi et justifier toutes les rectifications envisagées.

L' I G R au Maroc : REFLEXIONS PRELIMINAIRES **

Abdelkader Berrada *

Dans les pays développés et notamment les pays scandinaves où il connaît - non sans difficultés d'ailleurs - une application correcte, l'impôt général sur le revenu (IGR), en même temps qu'il alimente le budget public en ressources fiscales appréciables, répond essentiellement à une logique redistributive, à savoir : corriger les inégalités de la répartition des revenus. L'idée fondamentale sur laquelle il repose est d'adapter, autant que faire se peut, l'impôt aux capacités réelles ou contributives de chacun. Le principe de **l'égalité devant et / ou par l'impôt** dont procède l'IGR trouve à s'appliquer au travers de la règle de taxation suivante : " à **revenu égal impôt égal** ". Cette règle ne commence toutefois à jouer qu'au-delà d'un revenu minimum (seuil d'exonération).

Grosso - modo, l'efficacité de l'IGR en tant qu'instrument de redistribution est fonction de deux conditions :

1 - Une appréhension aussi précise que possible de la capacité contributive de chaque personne imposable. Ceci suppose :

- une identification rigoureuse des différentes catégories de contribuables et des revenus qu'ils perçoivent dans leur diversité;
- une évaluation de la matière imposable et des différents revenus qui la composent avec le même degré de rigueur;
- la disponibilité de moyens humains et matériels suffisants et appropriés afin de pouvoir combattre efficacement l'évasion et la fraude fiscales.

2 - L'institution de barèmes d'imposition réellement progressifs (taux d'imposition et tranches de revenus imposables) qui font que la charge fiscale est d'autant plus lourde que les revenus sont plus élevés. L'incidence

* Maître de conférences à la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat.

** - Texte actualisé d'une communication présentée dans le cadre de la journée d'études sur "l'impôt général sur le revenu" organisée conjointement, au mois de Février 1990, par la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat (département de droit privé) et l'association des inspecteurs divisionnaires et des administrateurs du Ministère des Finances.

- Mes vifs remerciements aux collègues F. Lakhdar - M. Bachri - S. Tounsi - M. Falaki pour leurs remarques édifiantes.

redistributive de l'IGR est en effet d'autant plus marquée que la progressivité est importante. Il s'agit généralement d'une progressivité à trois vitesses. La tendance est à détendre la progressivité des taux d'imposition sur les premières tranches de revenu, la ralentir concernant les revenus moyens et l'accentuer s'agissant des revenus les plus élevés.

Au regard de cette grille analytique et, surtout, de l'expérience, vieille de plusieurs décennies et concluante à divers titres, de pays développés à économie de marché, **qu'en est-il de l'IGR au Maroc ?**

En principe, l'institution tardive d'un impôt général sur le revenu (1990) vient en réponse " **aux aspirations légitimes des citoyens, celles d'aboutir à une répartition de plus en plus équitable de la pression fiscale et une participation de chaque citoyen aux charges de l'Etat selon ses capacités contributives globales et effectives** " (1). Dans le cas d'espèce, l'objectif déclaré vise en clair à " **mettre fin aux distorsions et inégalités dans la répartition de la charge fiscale inhérente en matière d'impôts directs au système cédulaire** " (2).

Concrètement, le **regroupement** des revenus nets des contribuables qui opèrent dans différents secteurs relevant du champ d'application de l'IGR s'inscrit dans ce cadre. Il en est de même **de l'uniformisation** aussi bien des taux et des tranches de revenu imposable que du seuil d'exonération et des abattements pour charges de famille (montant et modalités d'abattement) (3). A l'évidence, ces aménagements constituent **un progrès certain** relativement au système d'imposition cédulaire en vigueur au Maroc jusqu'en 1989. toutes choses égales d'ailleurs, les contribuables dont le revenu net global imposable au titre de l'IGR est du même montant supporteront une charge fiscale similaire que ce revenu provienne d'une ou de plusieurs sources. **Il n'empêche toutefois que, de par d'autres caractéristiques bien plus significatives, l'IGR au Maroc s'écarte largement du principe fondamental de l'égalité devant et**

1 - Ministère des Finances (M. F.), note de présentation de l'IGR, Rabat, avril 1985, p. 1.

2 - M. F., note de présentation de l'IGR, première version, p. 1.

3 - cf. F. Cherki, "présentation de l'IGR", communication présentée dans le cadre de la journée d'études sur "l'impôt général sur le revenu" organisée conjointement par la faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat et l'association des inspecteurs divisionnaires et des administrateurs du Ministère des Finances, Rabat, Février 1990.

/ ou par l'impôt (4). Ce principe, et là réside l'essentiel, repose sur **deux impératifs démocratiques** :

- un impératif **technique** : la **transparence**, donc une connaissance précise et personnalisée des facultés contributives de tout un chacun;

- un impératif **politique** : Le **courage de prendre l'argent là où il est**; de prendre plus à ceux qui ont plus; de prélever sur chacun à proportion de sa capacité contributive.

Mis à l'épreuve de ces deux exigences démocratiques, l'**IGR au Maroc revêt plutôt un caractère tronqué fortement marqué qui alimente l'arbitraire et l'injustice fiscales**. Le fait est qu'il institutionnalise l'exclusion de plusieurs activités ou sources de revenus de son champ d'application en même temps que l'inégalité dans la connaissance des revenus imposables (I). Le fait aussi est qu'il consacre une progressivité régressive et passe par pertes et profits l'effet corrosif de l'inflation sur les revenus imposables et le couple en tant que foyer fiscal de base (II). Le fait enfin et qu'il subit négativement l'influence d'une dérive fiscale planifiée et /ou tolérée (III) .

I - I G R et institutionnalisation de l'exclusion et des inégalités fiscales

A un premier niveau d'analyse, le dérapage de l'IGR relativement au principe de l'égalité devant l'impôt tient surtout à deux causes (ou défauts) majeures :

4 - Pour une interprétation étriquée, voire même erronée du principe de l'égalité devant l'impôt appliquée à l'IGR au Maroc cf. Dr Aasri Mohamed Rachid, enseignant chercheur, faculté de Droit de Marrakech, "L'IGR ou le parachèvement de la réforme fiscale", la vie économique, Casablanca, n° 3552, 27 Avril 1990, p. 15, 5ème colonne (a).

"Par rapport à la situation d'avant la réforme, écrit le Dr Aasri M. R, la mise en application de l'IGR a introduit quatre progrès significatifs .

a) d'abord l'égalité devant l'impôt ; désormais deux revenus égaux de source différentes payeront le même impôt. De plus, grâce à la progressivité des taux d'imposition la charge fiscale est répartie plus ou moins équitablement entre les contribuables. Ceci se trouve renforcé par l'utilisation du régime du résultat net réel comme régime de droit commun et par la série de mesures sanctionnelles prévues en cas de fraude" ... Ces affirmations qui résultent d'une lecture superficielle de la loi relative à l'IGR et d'une conception végétative de la recherche scientifique prêtent grandement à discussion. Mais déjà, l'article en question renferme une contradiction s'agissant du système de progressivité appliqué à l'IGR. Après avoir conclu sans le démontrer- au caractère régressif d'un tel système (cf. développements relatifs au barème de l'IGR), il en tire argument par la suite pour prouver que l'IGR est en accord avec le principe de l'égalité devant l'impôt (cf. citation précédente (a)).

1 - Le caractère restrictif du champ d'application de l'IGR

1. 1 Comme par le passé, certains revenus échappent toujours, de par la volonté de l'Etat, à toute forme d'imposition. Il s'agit plus particulièrement des plus-values mobilières, des produits de catégories principales de titres à revenu fixe, du produit des successions ainsi que de nombreux éléments de la fortune. Parmi les personnes qui sont dans ce cas, il importe de faire état des holdings à caractère strictement familial créés à seule fin d'échapper à la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques et à la taxe sur les produits des actions et parts sociales (5).

En gros, le champ d'application de l'IGR se limite donc aux cédules imposées précédemment, à savoir : les revenus professionnels; les revenus salariaux et assimilés; les revenus fonciers, les revenus de capitaux mobiliers et les revenus agricoles. La seule exception de taille à la structure figée des revenus soumis à l'IGR concerne la prise en compte, au niveau des revenus fonciers, de ceux tirés de la location des propriétés agricoles (y compris les constructions et le matériel fixe et mobile qui en dépendent).

1. 2 Hormis cette précision, l'IGR prête à équivoque quant à la condition de généralisation à l'ensemble des revenus qui s'y rattache.

Bien mieux, la reconduction de la mesure de suspension de l'application de l'impôt agricole jusqu'à l'an 2000, prise en 1984, réduit en importance l'espace fonctionnel de l'IGR et constitue une entorse au principe de base de l'égalité devant l'impôt (6). Indépendamment de cette mesure, et telle qu'elle est conçue et devait s'appliquer, la taxation des revenus agricoles elle-même se trouve en porte à faux avec ce principe. En témoigne tout d'abord la détaxation totale du revenu provenant de l'élevage du bétail : l'exonération porte aussi bien sur la vente des animaux vivants que sur les produits de l'élevage, en particulier le lait et les produits laitiers, à condition toutefois qu'ils ne soient pas transformés par des procédés industriels. En témoigne ensuite l'abattement de 50% qui s'applique au revenu tiré de cultures variées mais dont la liste est en

5 - * A. Darouich - M. Chiguer - A Berrada, études sur le secteur industriel au Maroc, Arabian AlHilal, Rabat, déc. 1988, pp. 101-105.

* A. Berrada - M. S. Saadi, "le grand capital privé marocain", article à paraître dans un ouvrage collectif "Le Maroc actuel, Etat et société", Paris, éd. du CNRS.

6 - Sur l'impôt agricole cf. :

- T. El Mesmoudi, l'imposition des revenus de l'agriculture au Maroc, mémoire de DES en droit public, Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, mai 1971.

- T. El Khyari, agriculture au Maroc, éd. Okad, Rabat, 1988.

- A. Berrada, - "l'impôt agricole au Maroc : rendement socio-économique et financier", revue juridique, politique et économique du Maroc, n° 11, 1er semestre 1982, pp. 151-167.

- RJPEM, n° 15, 1984. op. cit.

principe limitative : cultures céréalières, oléagineuses, sucrières, fourragères et cotonnières. En réalité, il s'agit de la presque totalité des terres non complantées réservées non pas à des cultures spéciales mais à des cultures non irriguées, ce qui aboutit en fin de compte à étendre l'exonération de moitié (50%) même aux légumineuses.

Comme on peut le supposer, le fait de soustraire totalement ou partiellement un revenu à l'impôt se traduit par une aggravation de la charge fiscale sur les revenus imposés. Encore faut-il que ces derniers soient correctement appréhendés. A ce niveau également l'IGR pose problème. C'est que la tendance à sous-estimer certains revenus par rapport à d'autres persiste.

2 - L'inégalité persistante dans la connaissance des revenus imposables

Là réside en effet une autre forme d'injustice fiscale qui a largement survécu au système d'imposition cédulaire. Abstraction faite des disparités qui caractérisent le système des abattements autres que ceux pour charges de famille, les différentes catégories de revenus imposables et/ou imposés à l'IGR sont loin d'être évalués avec le même degré de rigueur. Ils s'en trouvent ainsi sous-estimés ou surestimés selon les cas et, par conséquent, sous-imposés ou surimposés. Les raisons de cette forme de discrimination majeure sont à rattacher, pour l'essentiel et à des degrés divers, aussi bien aux modalités d'imposition qu'au laxisme dont font constamment preuve les pouvoirs publics dans la lutte contre l'évasion et la fraude fiscales.

2 - 1 Des modalités d'imposition discriminatoires.

Elles sont à l'origine d'une quantification différenciée des revenus soumis à l'IGR et par conséquent source d'injustice. Celle-ci joue au moins à un double niveau :

- D'une part entre les salariés (ou revenus salariaux et assimilés) et les autres catégories de contribuables (ou revenus professionnels, revenus fonciers, "revenus agricoles", revenus de capitaux mobiliers). Deux systèmes d'imposition ambivalents y ont cours, ceux-là mêmes qui existaient auparavant.

Aux salariés on applique le régime de la retenue (par le Trésor ou l'entreprise de l'impôt) à la source, c'est à dire préalablement à la perception effective du

revenu par le salarié (revenu après impôt) (7). Aux non salariés on applique par contre le régime de l'impôt déclaratif, c'est à dire assis sur une information fournie par le contribuable lui même : la déclaration de revenu (CF. F. Cherki, op. Cit., p. 152). Dans ce cas précis, l'impôt est acquitté postérieurement à la réalisation du revenu déclaré. Le défaut de civisme des contribuables concernés aidant, cette catégorie de revenus sont, à la différence des salaires (8), fréquemment décalés en baisse par rapport aux revenus effectifs.

En considération de cette donne, **la surimposition des revenus salariaux- à l'exclusion d'autres sources de revenus s'agissant d'un même contribuable-ne fait par conséquent aucun doute.** Tout d'abord, parce que étant connus avec suffisamment de précision, du moins concernant la masse des fonctionnaires (cf. note n 14), ils "constituent l'univers visible, la face éclairée du système au milieu de nombreuses zones d'ombre" (9). Ensuite, parceque étant imposés "à chaud" dans une économie rongée par l'inflation, ils en subissent brutalement et négativement les contrecoups, et ce à l'opposé des autres types de revenus qui eux bénéficient d'une rente d'inflation dans la mesure où leur paiement n'est prévu légalement que plusieurs mois après leur réalisation et déclaration (cf. note précédente, p. 97-98).

- D'autre part, entre les différentes catégories de contribuables non salariés. Il est question à ce propos de la détermination du revenu net global imposable. Quatre systèmes d'évaluation au moins sont à relever dans l'ensemble qui s'appliquent à titre principal (régime de droit commun) et / ou secondaire (régime optionnel soumis à condition) et différent en profitabilité : le régime du bénéfice net réel (BNR); le régime conventionnel; celui du bénéfice forfaitaire et celui du résultat net simplifié. Comparés les uns aux autres, ils présentent des disparités qui avantagent ou désavantagent certains contribuables par rapport

7 Pour les experts du Ministère des finances, c'est uniquement "pour éviter une année blanche pour le budget général de l'Etat au titre de la première année d'application que l'IGR - sur les revenus salariaux sera assis le 1^{er} janvier 1982, comme par le passé interne, à la source - sur les revenus correspondants à ces revenus qui auront déjà été versés au titre de rôle d'après la déclaration de l'année précédente. Les revenus perçus au titre d'une année non déclarée ne seront taxés que l'année suivante, à l'exception de la modicité. L'imposition est à rattacher plutôt à la nature forfaitaire interne, que l'impôt fiscal marocain.

8. Jusqu'en 1981, la possibilité offerte pour des employeurs de conclure - les contrats partiels d'emploi permettant à certaines catégories de salariés de ramener la base imposable en jouant sur les indemnités et avantages de toutes sortes. La loi de finances pour l'année 1982 met fin à cette pratique et impose la conversion en brut des rémunérations et des indemnités fixées nettes d'impôt dans le secteur public. Cette règle est toujours de rigueur dans le cadre de l'IGR.

9. Cf. A. Berrada, cf. "à propos de la réforme fiscale", revue juridique, politique, économique et sociale du Maroc éditée par la Faculté de droit de Rabat, n° 17 - 1^{er} semestre 1984, p. 95.

à d'autres. Trois remarques édifiantes ressortent à l'examen de leur contenu.

* En général, ou du moins relativement aux revenus professionnels qui intéressent une multitude d'activités (industrie, commerce, artisanat, promotion immobilière, professions libérales), **l'IGR marque incontestablement un progrès en comparaison avec le système d'imposition cédulaire auquel il s'est substitué.** C'est que le régime du bénéfice net réel, lequel exige la tenue d'une comptabilité régulière et autorise un contrôle de régularité sur une base moins arbitraire, trouve à s'appliquer sur une échelle plus large que par le passé (10). Il devient même le régime de droit commun en matière d'imposition des revenus professionnels. Il fait aussi son entrée au niveau des revenus agricoles et devait s'appliquer obligatoirement aux sociétés non soumises à l'impôt sur les sociétés et aux personnes physiques dont le chiffre d'affaires annuel excède 2 millions de dirhams (MDH) ou volontairement (par option) aux autres agriculteurs.

* En raisonnant par rapport aux revenus imposables à l'IGR (y compris les revenus agricoles détaxés jusqu'à l'an 2000), les systèmes d'évaluation semblent favoriser nettement les revenus agricoles. Dans ce secteur d'activité stratégique, le régime du forfait constitue le régime de droit commun, autrement dit la règle. Or, précisément, flouqu'il est, non seulement il est d'une application complexe mais la tendance est à admettre à son sujet la pratique du marchandage et, partant, de sous-évaluation du revenu imposable.

Dans le même ordre d'idées, les revenus fonciers et les revenus de capitaux mobiliers semblent, pour leur part, avantagés en comparaison avec les revenus professionnels.

* Ces derniers, eux mêmes, considérés dans leur diversité, manifestent des disparités en ce qu'ils sont évalués sur des bases différentes. Potentiellement du moins, les régimes optionnels sous conditions prévus dans le cadre des revenus professionnels tendent à minorer le résultat imposable (régimes du bénéfice forfaitaire, du résultat net simplifié, conventionnel). **A défaut d'un contrôle fiscal régulier et rigoureux, le système du bénéfice net réel offre lui aussi de larges possibilités d'évasion et de fraude fiscales.**

10 - Il y a lieu de noter à ce propos que la formation de la majorité des contribuables est telle qu'ils ne peuvent guère se passer des services de cabinets d'expertise dont le nombre a d'ailleurs considérablement augmenté à la faveur d'une telle disposition fiscale. L'activité de ces cabinets est cependant à moraliser tant ils s'apparentent pour bon nombre d'entre eux à des fabriques de fraude et d'évasion fiscales.

2 - 2 Un contrôle fiscal défectueux et laxiste

- **L'IGR au Maroc est, de par sa conception, d'une application délicate.** A cause tout d'abord des modalités différenciées de détermination des revenus catégoriels qui composent le revenu global. A cause ensuite et surtout des conditions à réunir qui permettront une évaluation des revenus imposables dans le respect des dispositions propres à l'IGR. Parmi les conditions d'une importance capitale, il y a lieu de mentionner en particulier :

* La création d'une **banque nationale de données** aussi complètes et précises que possible sur l'ensemble des contribuables.

* L'élaboration d'un **fichier fiscal unique pour chaque contribuable** au travers du regroupement centralisé des renseignements fournis par les contribuables et / ou obtenus sur eux. Pour chaque catégorie de revenu, le recensement doit porter, **concernant les salariés**, sur les différentes activités lucratives exercées par une seule et même personne (salarié à titre à la fois : permanent et occasionnel; principal et secondaire; permanent dans l'administration et le secteur privé) (11) et, **concernant les non salariés**, sur l'ensemble des propriétés ou exploitations du même type situées sur le territoire national (agricoles, immobilières, commerciales, etc ...).

* Le renforcement quantitatif et qualitatif **des moyens humains et matériels** dont dispose l'administration fiscale.

* La volonté nettement affirmée et institutionnalisée en faveur sinon d'une lutte sans merci contre la fraude et l'évasion fiscales **du moins d'une systématisation des contrôles fiscaux.**

- **A l'expérience, ces mesures d'accompagnement / et ou préalables connaissent une application biaisée quand ils ne restent pas, pour certains d'entre eux, à envisager et à mettre en oeuvre. Dans ces conditions, les risques de dérapage de l'IGR sur la réalité des revenus non salariaux en particulier ne sont pas à exclure. Au Maroc, un contrôle fiscal démocratiquement viable et efficace fait toujours défaut (efficacité technique et courage politique).**

11 - C'est le cas des enseignants qui font en même temps des heures supplémentaires, réalisent (occasionnellement ou régulièrement) des études payantes pour l'administration (directement ou par bureaux d'études interposés) ou se spécialisent dans le commerce des " manuels " .

C'est aussi le cas des médecins de la santé publique qui opèrent en même temps dans des cabinets ou cliniques privés, celui des architectes et ingénieurs, etc... Dans d'autres cas moins fréquents, certains fonctionnaires occupent aussi à titre permanent des postes de responsabilité dans le secteur privé.

* **Au plan politique**, on rappellera que l'action du Ministère des finances visant à mettre légalement l'administration du fisc en état de lutter efficacement contre la fraude fiscale est sans cesse battue en brèche. Sur ce terrain, la "majorité parlementaire" (12) a obtenu gain de cause par deux fois:

- **Une première fois** en réussissant à écarter un traitement de choc au profit d'un traitement doux de la fraude fiscale. En raison de l'ampleur dénoncée officiellement de ce "fléau" (Cf. note n 9), le projet de loi cadre relative à la réforme fiscale de 1982 contenait en effet un article (27) qui érige la fraude fiscale en délit pénal et donne toute latitude à l'administration pour engager les poursuites judiciaires à l'encontre des contrevenants. Cette disposition sera purement et simplement sacrifiée au niveau du texte définitif de la loi cadre.

- **Une seconde fois** en réussissant à écarter le recours aux signes extérieurs de richesses pour les contribuables importants dont les dépenses personnelles excèdent de loin les revenus déclarés. Pourtant, le but recherché au travers de cette mesure dissuasive n'est ni de taxer les éléments de train de vie ni d'établir une imposition d'office mais de s'en servir uniquement pour faire un rapprochement entre le revenu déclaré par le contribuable et ses dépenses connues ou présumées et procéder à un redressement en cas de disproportions flagrantes. En dépit des assurances données par l'administration du fisc quant au respect des droits des contribuables, à la forte conditionnalité qui en est à la base et à son caractère exceptionnel, cette procédure de rectification des déclarations à partir des éléments du train de vie que contenait le projet de loi relative à l'IGR soumis à l'examen du pouvoir législatif en 1988/ 89 ne survivra guère à l'opposition de la "majorité parlementaire".

* **Au plan technique**, on rappellera brièvement les principales causes qui se posent en obstacle à une lutte efficace contre l'évasion et la fraude fiscales:

- L'informatisation de la direction des impôts piétine. L'établissement d'un fichier fiscal national pour chaque contribuable n'est pas pour demain. L'Etat se refuse à franchir le rubicon, à jouer la carte de la transparence en matière de collecte centralisée de l'information, de son stockage et traitement informatisés. L'abandon de l'opacité pour la transparence est du reste un enjeu de taille. . .

12 - Le parti de l'Istiqlal faisait partie intégrante et de la "majorité parlementaire" issue des élections législatives de 1977 et de la coalition gouvernementale de l'époque. Le groupe de l'Istiqlal au parlement figure ainsi parmi ceux qui ont voté en faveur de la suppression de l'article 27 du projet de loi-cadre relative à la réforme fiscale. Depuis 1983, par contre, il a rejoint les rangs de l'opposition parlementaire. A son actif figure notamment la proposition acceptée de porter le seuil d'exonération de l'IGR de 8. 400 à 12. 000 DH.

- L'effectif des contrôleurs du fisc demeure très en deçà des besoins. Leur nombre actuel doit être multiplié au moins par quatre pour pouvoir procéder à un contrôle systématique des contribuables dans le délai de prescription. En plus, leur formation et leurs traitements restent à améliorer. De même, ils doivent être correctement informés et bénéficier d'un système de protection contre les risques auxquels ils sont constamment exposés. . .

De l'ensemble des développements qui précèdent découle une idée maîtresse selon laquelle **la règle de base "à revenu égal impôt égal" devient dans le cas précis du Maroc "à revenu soumis à l'IGR et connu du fisc égal impôt égal"**. L'examen des barèmes d'imposition confirme à son tour le caractère tronqué de l'IGR .

II - I G R et institutionnalisation d'une progressivité régressive

L'égalité par l'impôt est, comme il a été précisé au départ, fonction, quant à elle, d'un barème d'imposition réellement progressif. **A première vue, l'IGR tel qu'il est conçu au Maroc satisfait à cette exigence.** Le taux d'imposition plancher fixé à 14 % pour une tranche de revenu allant de 12. 001 à 24. 000 DH dénote progressivement une évolution ascendante au point d'atteindre 52% au maximum pour la tranche de revenu dépassant 200. 000 DH. **Dans les faits, il s'agit plutôt d'une progressivité régressive.** Des explications relatives **qui** aux taux d'imposition, **qui** aux tranches de revenu imposable (1), **qui** au phénomène de l'inflation ou à la notion de foyer fiscal (2) s'imposent à l'appui d'une telle appréciation.

1 - Les barèmes d'imposition

- Ils portent la marque d'une progressivité régressive. Trois indices significatifs en témoignent.

* Le niveau relativement élevé du taux de base appliqué à la tranche de revenu imposable situé entre 12. 001 et 24. 000 DH (14%).

* La tendance à la hausse **croissante** s'agissant des tranches de revenu intermédiaires ou presque (jusqu'à 90. 000 DH) et **décroissante** s'agissant des tranches de revenus supérieurs (au-delà de 90. 000 DH). Les taux d'imposition différentiels oscillent entre 8 et 14% dans le premier cas et 2 et 4% dans le second cas (cf. graphique).

* La tendance **au retrécissement** des tranches de revenu intermédiaires ou planchers et **à l'élargissement** des tranches de revenu plafonds. L'écart de revenu ne dépasse guère 30. 000 DH dans la limite d'un revenu de 90. 000 DH

alors qu'il atteint 80. 000 DH dans la limite d'un revenu de 200. 000 DH et reste même ouvert au-delà de ce seuil (cf. graphique).

- Du fait de cette tendance lourde, plus le taux d'imposition est moins élevé plus les tranches de revenu sont contenues dans d'étroites limites et plus le taux progresse plus les tranches de revenu deviennent larges. En d'autres termes, le passage d'un taux moins élevé à un taux qui l'est plus s'opère **plus rapidement** au niveau des tranches de revenu planchers ou intermédiaires et **plus lentement** au niveau des tranches supérieures.

*** Sur ce plan, la loi relative à l'IGR marque à n'en pas douter un net recul comparativement au projet de loi d'avril 1985 resté sans suite.** Les tranches de revenu supérieures étaient mieux réparties et les taux d'imposition plus progressifs comme on peut le remarquer à la lecture du tableau ci-après :

* Projet de loi relative à l'IGR de 1985		Loi relative à l'IGR (1990)	
Tranches de revenu imposable	Taux d'imposition	T R I (en dirhams)	T I (%)
90. 001 - 120. 000	46	identique	identique
120. 001 - 180. 000	48	120. 001 - 200. 000	48
180. 001 - 200. 000	50	au-delà de 200. 000	52
200. 001 - 300. 000	52		
300. 001 - 350. 000	58		
au delà de 350. 000	64		

* Ce projet resté sans suite diffère sur plusieurs points de celui présenté à l'examen du parlement en 1988 / 89.

Au-delà de 120. 000 DH, les tranches de revenu imposable se réduisent à deux en considération de la loi relative à l'IGR contre cinq d'après le projet mort-né d'avril 1985. Le taux d'imposition plafond retenu en définitive (52%) autant que la tranche de revenu correspondante (plus de 200. 000 DH) sont relativement bas. A l'origine, ce taux ne devait concerner que la tranche de revenu située entre 200. 001 et 300. 000 DH; pour la tranche comprise entre 300. 001 et 350. 000 DH, il devait atteindre 58% et au-delà de ce seuil 64% (cf. graphique et tableau).

*** La volonté délibérée de sacrifier l'équité fiscale au nom du rendement financier et de ménager les contribuables à revenus élevés au nom des impératifs de la croissance économique (13) ou d'une conduite appropriée des affaires publiques (14) ne semble guère étrangère à l'attitude ambivalente de l'Etat qui consiste en même temps à accélérer le rythme de la progressivité des barèmes d'imposition à la base ou au milieu et à l'affaiblir voire le bloquer au sommet. La version originale de la note de présentation de l'IGR en dit long à ce sujet : "Avant même l'élaboration des textes, y trouve-t-on écrit, la question du taux applicable s'est posée avec les contraintes habituelles :**

- moduler les taux dans le sens de l'équité, c'est à dire accentuer la progressivité en réduisant la charge fiscale des petits contribuables et en augmentant légèrement celle de ceux situés dans les hautes tranches du barème;

- maintenir sinon améliorer le rendement de l'impôt.

En fait ces deux impératifs sont souvent inconciliables parceque c'est dans les premières tranches que se situe la plus forte concentration de la population fiscale. La moindre réduction à ce niveau se traduit par des moins-values importantes qu'aucune augmentation au sommet de la pyramide ne peut compenser". (cf. note n 2, op. cit) (15).

13 - S'agissant parmi les contribuables de cette catégorie de salariés aux revenus les plus élevés, l'Etat accède ainsi à un souhait, maintes fois formulé par la confédération Générale Economique Marocaine, à savoir : neutraliser l'effet dissuasif d'une fiscalité jugée excessive sur les hauts salaires quant à l'emploi de cadres supérieurs en nombre suffisant par rapport aux besoins des entreprises ou à l'implantation de sociétés étrangères au Maroc.

14 - Il s'agit des hauts fonctionnaires de l'Etat et du corps dirigeant des entreprises publiques ou semi-publiques qui sont en général grassement rémunérés. Leur nombre dépasserait légèrement 15. 000 personnes ! Leur imposition à l'IGR n'est pas sans poser de problèmes .

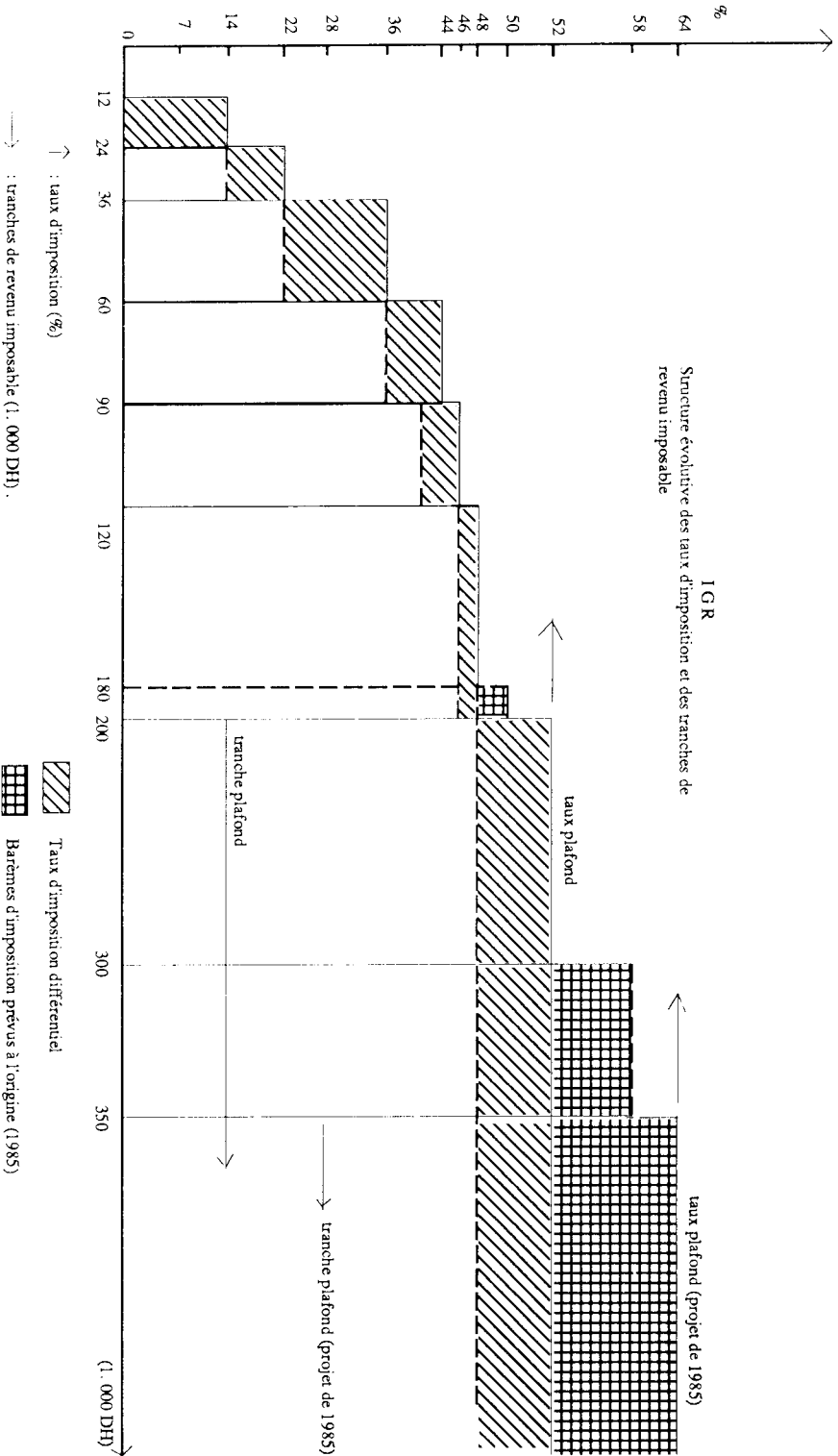
Le premier obstacle à lever consiste à rompre avec une pratique largement répandue de sous-estimation des salaires et traitements imposables. Cette pratique résulte d'une prise en compte partielle des avantages en nature au autres dont bénéficient bon nombre de salariés et fonctionnaires privilégiés et qui rivalisent en importance voire même dépassent de loin les revenus salariaux imposables. **Le second obstacle à lever dans le cadre de l'IGR** est de parvenir à identifier et à évaluer correctement (le ou) les revenus non salariaux qui échouent en même temps à cette catégorie de contribuables en raison (de l'autre ou) des autres activités qu'ils exercent.

Nombreux sont en effet les salariés et fonctionnaires de haut rang dont le revenu global provient de plusieurs sources (agriculture, commerce, immobilier finances, industrie, etc.).

Sur ces deux plans, **l'administration fiscale saura-t-elle jouer franc jeu au risque de provoquer une levée de bouclier** ? Rien n'est moins sûr. Jusqu'à preuve du contraire, le principe de l'égalité devant et / ou par l'impôt ne semble guère résister à l'intérêt inégalé que représente cette couche sociale influente quant à la matrice du pouvoir au Maroc.

15 - La même idée est développée par M. Alaoui M'daghri, directeur des impôts, à propos des salaires et traitements.

Cf. M. Herzog, compte rendu d'une rencontre entre l'administration fiscale et les contribuables organisée



2 - Autres facteurs explicatifs

Le caractère régressif de la progressivité des barèmes d'imposition gagne en force à la faveur de deux autres données non moins importantes mais complètement évacuées du dispositif de l'IGR : l'inflation et le foyer fiscal.

- La loi relative à l'IGR **reste muette quant à l'effet corrosif de l'inflation sur les revenus imposables**. C'est que en l'absence d'un système de réévaluation des barèmes d'imposition en fonction de la hausse des prix, il faut s'attendre à une aggravation du taux effectif d'imposition. L'alourdissement de la progressivité en conséquence de l'inflation touche notamment la catégorie des contribuables dont le revenu est totalement déclaré et / ou imposé à la source, c'est à dire essentiellement les salariés et fonctionnaires, ce qui est de nature à aggraver encore plus le caractère discriminant ou confiscatoire de l'IGR. De mois en mois, les taux d'imposition frappent des revenus érodés par l'inflation.

Tout en gardant présent à l'esprit le fait que l'indice des 210 articles- entré en vigueur en 1975 - ne donne pas de la hausse des prix au Maroc- qui revêt un caractère endémique- et de sa physionomie une image exacte (16), on se contentera de rappeler que le taux d'inflation prévisionnel pour l'année 1990 atteindra 4,5% au lieu de 3% d'après les premières estimations. Dans ces conditions, s'agissant du gros des contribuables dont le salaire est l'unique source de revenu, le maintien du statu quo fiscal passe nécessairement par le relèvement du taux d'abattement à la base (plus de 17%) et / ou du seuil d'exonération (plus de 12. 000 DH) quand ce n'est pas par la révision des taux et des tranches de revenu imposable.

- La loi relative à l'IGR non seulement ne prévoit pas de dispositions dont l'application conduirait à neutraliser l'effet aggravant de l'inflation sur la charge fiscale pour certaines catégories de contribuables, mais **reconduit par ailleurs la règle de l'imposition séparée du couple**, ce qui ne permet guère d'atténuer ou de retarder le jeu de la progressivité sur le revenu le plus élevé. Ce résultat suppose pour être atteint l'adoption de la règle de l'imposition conjointe ou du foyer fiscal (quotient conjugal). L'intégration au niveau de l'IGR de la vie en société est à ce prix .

A défaut donc d'une refonte de l'IGR en considération du principe de l'égalité par l'impôt et des conditions que son application appropriée suppose réunies,

à l'initiative de la BCM, la vie économique, hebdomadaire, Casablanca, n° du 15 juillet 1988, p. 8.

16 - M. Habriche, "l'indice du coût de la vie : un instrument de classe", bulletin des enseignants du PPS à

l'effet désincitatif ou démotivant propre au système d'imposition des revenus salariaux en vigueur au Maroc jusqu'en 1989 risque de s'accroître.

Relativement à l'écrasante majorité des salariés à titre exclusif, aux revenus imposables situés dans les tranches planchers ou intermédiaires, l'IGR semble sacrifier l'ardeur au travail au rendement financier. La marche des services administratifs dans leur diversité et de l'économie risque de s'en ressentir fortement et le plus souvent négativement. Il faut s'attendre à un développement de l'absentéisme, à la dégradation de la qualité déjà médiocre des services rendus et à l'accroissement du nombre des salariés et fonctionnaires à la recherche d'un second emploi . . .

III - Remarque conclusive : IGR et fait du prince

La tendance lourde à la régressivité qui constitue le trait dominant de l'IGR est à rattacher, en plus des raisons déjà examinées, à l'influence négative d'une dérive fiscale planifiée et / ou largement tolérée concernant les autres catégories d'impôts dans leur diversité ou en partie seulement.

Cette dérive fiscale découle notamment et à des degrés divers :

1 - **Des largesses fiscales codifiées** accordées par l'Etat en vue de promouvoir l'activité économique ou plus précisément d'aiguillonner l'ambition à entreprendre des détenteurs nationaux de capitaux et d'inciter les investisseurs étrangers à opérer au Maroc. Les secteurs agricole et exportateur en particulier bénéficient d'une exonération fiscale quasi-totale. Il en est de même, quoique à un degré moindre, du secteur de l'immobilier urbain. La révision en 1987 / 88 des avantages prévus par les codes d'investissement non agricoles et d'exportation dans le sens du raccourcissement de la durée des exemptions fiscales et / ou de la contraction de leur taux laisse entier le **problème de l'érosion de la matière imposable** et des contraintes perverses qui s'en suivent sur le plan budgétaire.

2 - **De la baisse du taux de l'impôt sur les sociétés à 40 % en 1988 au lieu de 45 % en 1987**, soit une année seulement après sa mise en application. Pourtant, à l'origine, et de l'avis des experts du Ministère des Finances eux mêmes, l'amélioration du rendement des impôts directs dans le cadre de la nouvelle réforme fiscale devait provenir essentiellement de l'IS. La fixation du taux d'imposition à 50 % au niveau du projet de loi relative à l'IS répondait d'ailleurs à cette préoccupation. Le refus de la "majorité parlementaire" aidant, le taux effectif sera toutefois ramené à 45 %. Son abaissement envisagé quelque temps seulement après l'entrée en vigueur de l'IS était subordonné au recul de la fraude fiscale. En 1988 le taux de l'IS ne sera plus que de 40 % alors que rien

n'indiquait un quelconque essoufflement du fléau de la fraude fiscale. Dans ces conditions, cette libéralité n'a de sens que rattachée à la contraction toute relative de la durée et/ou du taux d'exonération fiscale prévue par les nouveaux codes d'investissement non agricoles et d'exportation (1988). La baisse du rendement de l'IS sous l'effet conjugué de la fraude fiscale et de l'allègement de son taux (45 → 40 %) n'a pu être freinée un tant soit peu et masquée en partie que moyennant l'extension en 1988 du champ d'application de cet impôt à des organismes financiers publics ou semi-publics d'importance et qui dégagent des excédents élevés (Bank Al Maghrib, Caisse Nationale de Crédit Agricole, Banque Centrale Populaire et banques populaires régionales).

3 - De la décision prise en 1987 / 88 de verser régulièrement l'équivalent de 30 % des recettes budgétaires au titre de la T. V. A aux collectivités locales et ce **en l'absence de garanties démocratiques** quant à leur affectation appropriée et leur contrôle. Au demeurant, une politique fiscale qui se veut redistributive interdit de céder au charme trompeur d'une décentralisation sous haute surveillance...

4 - De l'ampleur sans cesse grandissante de la fraude fiscale.

Deux mesures de politique fiscale proposées récemment à l'initiative du Ministère des Finances en témoignent.

- La première porte sur le **relèvement du seuil plafond de la cotisation minimale** au titre de l'impôt sur les sociétés à 300.000 DH au lieu de 100.000 DH auparavant. Ce montant proposé dans le cadre du projet de loi de finances pour l'année 1990 sera réduit dans les faits à 150.000 DH sous la pression de la "majorité parlementaire".

- La seconde prévoit, au niveau du projet de loi de finances rectificative pour l'année 1990, **une amnistie fiscale** en faveur des fraudeurs moyennant une contribution libératoire globale estimée à 1500 millions de dirhams. La prescription anticipée proposée à l'examen du parlement couvre les infractions fiscales relatives à la période antérieure au premier Janvier 1990 non prescrite. Les impôts, droits et taxes concernés sont nombreux. Pratiquement, seuls les taxes intérieures à la consommation, la taxe sur les produits des actions et les droits de douane en sont exclus.

Tous ces éléments réunis et bien d'autres attestent de l'ampleur des moins-values fiscales consécutives qui au système public d'incitation à l'investissement privé, qui à une décentralisation factice, qui au phénomène de fraude fiscale. **A défaut d'une rationalisation de la politique incitative et d'une lutte sans merci contre la fraude fiscale et sous la pression de dépenses publiques courantes de plus en plus incompressibles, l'IGR devient la cible**

privilégiée de l'Etat. D'autant que l'élaboration et la mise en application de cette catégorie d'impôt sont venues en dernier relativement aux autres composantes de la réforme fiscale de 1982 (TVA et IS) et que en 1987/ 90 l'économie et les finances publiques marocaines se débattent toujours dans une grave crise. A ce niveau, le primat est accordé au rendement financier s'agissant de la masse des contribuables à revenus imposables situés dans les tranches planchers ou intermédiaires. Cela étant, **la refonte de l'IGR dans le respect du principe de l'égalité devant et / ou par l'impôt passe nécessairement par une refonte du système fiscal marocain dans son ensemble, de sa conception comme de ses modalités d'application. L'exercice de la démocratie au plan économique et social est à ce prix ...**

Rabat, le 8 Mai 1990.

LES FONCTIONNAIRES FACE A L'APPLICATION DE L'IMPOT SUR LE REVENU ET DE LA REFORME DES PENSIONS *

Mohamed MIRAT *

Assurément, s'il y a un secteur qui n'est pas passé inaperçu en ce début de l'année 1990, c'est bien celui de la Fonction Publique qui est manifestement l'objet d'un intérêt particulier de la part des pouvoirs publics.

Cette année est en effet caractérisée par l'application d'une série de mesures visant à améliorer le traitement d'activité des fonctionnaires et à leur assurer une pension décente à leur mise à la retraite.

Pour atteindre ces objectifs, le gouvernement a élaboré et fait adopter par la Chambre des Représentants deux projets de lois portant sur l'instauration d'un impôt général sur le Revenu (I. G. R.) et sur la Réforme des Pensions Civiles et Militaires.

Par ailleurs, l'application de ces deux mesures a coïncidé avec la concrétisation de la dernière branche de l'accord de conciliation en faveur de la majorité des fonctionnaires, consistant ainsi le principe de l'unicité des régimes indemnitaires dans la Fonction Publique.

Parmi les raisons qui semblent avoir motivé l'élaboration de ces nouvelles dispositions, on peut invoquer notamment :

1) Sur le plan fiscal :

la nécessité d'adapter la fiscalité marocaine aux exigences internes et internationales (simplification, anticipation, conformité, technologiques, tendant à réduire l'impôt) ;

le souci d'une réduction de la pression fiscale caractérisée par des allègements fiscaux notamment en ce qui concerne les revenus salariaux ;

2) Au niveau des pensions de retraite :

la préoccupation de rapprocher le plus possible les pensions de retraite des

* Secrétaire de l'Association des Inspecteurs des Finances et des Administrateurs du Ministère des Finances.



traitements d'activité des fonctionnaires,

- la possibilité de renflouer le fonds de la Caisse Marocaine des Retraites dont les possibilités actuelles ne lui permettent pas de pourvoir au financement des retraites sans recours aux subventions de l'Etat.

3) le souci d'améliorer la situation des fonctionnaires en procédant à l'unification des régimes indemnitaires en vigueur dans la Fonction Publique.

Dans cette perspective, il serait donc intéressant d'illustrer à travers quelques cas concrets l'impact de ces mesures sur la situation des fonctionnaires.

I - L' I. G. R., UNE MESURE D'ALLEGEMENT DE LA PRESSION FISCALE SUR LA REMUNERATION DES FONCTIONNAIRES ET AGENTS DE L'ETAT.

Pour apprécier la charge fiscale découlant de l'application de l'impôt général, il faut comparer le montant du nouvel impôt non seulement à l'ancien prélèvement sur les traitements et salaires (P. T. S.) mais également à la participation à la Solidarité Nationale (P. S. N.) et à la contribution complémentaire (C. C.).

En effet l'I. G. R. se substitue à compter du 1er Janvier 1990 au prélèvement sur les traitements et salaires retenu à la source mensuellement, à la participation à la solidarité nationale précomptée trimestriellement et à la contribution complémentaire sur le revenu global des personnes physiques imposable par voie de rôle d'après la déclaration des assujettis.

Les apports de l'Impôt Général sont multiples :

1) les abattements à la base, pour la détermination du revenu net taxable, sont plus favorables que ceux du régime antérieur. Ainsi sont déductibles.

- les frais professionnels au taux de 17 % plafonnés à 24 000 DH/an;

- les cotisations de retraites (normales et complémentaires) ;

- les cotisations à une caisse de mutuelle (secteurs commun et mutualiste).

Sous l'empire du P. T. S., seuls étaient déductibles les cotisations de retraite et les frais professionnels au taux de 10 % plafonnés à 20 000 DH/an et calculés après déduction des cotisations de retraite.

2) le barème d'imposition a été réaménagé. Il comporte un seuil non

imposable de 12 000 DH et des taux progressifs allant de 14 % à 52 % au-delà de 200 000 DH par an.

Dans le système antérieur, le barème du P. T. S. comportant un seuil non imposable de 8 400 DH et des taux progressifs allant de 12 % à 60 % au-delà de 300 000 DH .

A cet impôt, il fallait ajouter la P. S. N. calculée, au-delà de 9 000 DH, en nombre de journées allant de 4 à 30 et la contribution complémentaire qui comportait un seuil non imposable de 24 000 DH et des taux progressifs allant de 3 à 45 % .

3) En ce qui concerne les déductions pour charges de famille, l'I. G. R. a uniformisé le montant par déduction pour tous les fonctionnaires quelle que soit l'importance de leurs traitements. Cette déduction s'applique non pas au niveau du revenu mais sur l'impôt. Elle est de 180 DH par personne à charge et la déduction globale est limitée à 1080 DH (épouse quelle que soit sa situation économique et 5 enfants à charge).

Pour illustrer le résultat de toutes ces données on prendra la situation de certains fonctionnaires au mois de Janvier 1990, suivant leur classement dans la grille indiciaire de la fonction publique et on comparera l'impôt général qu'ils supportent aux impôts qu'ils auraient supportés si le P. T. S., la P. S. N. et la C. C. étaient maintenus

1 er EXEMPLE : Secrétaire Principal, marié et ayant 2 enfants

Rémunération Brute Annuelle

Cotisation de Retraite

Rachat de Cotisation

- P. T. S.	:	603, 00
- P. S. N.	:	215, 40
- C. C.	:	0

A - TOTAL : 818, 40

B - I. G. R. : 0

GAIN (A - B) = 818, 40 100 %

2 ème. EXEMPLE : Rédacteur Principal, marié et ayant 1 enfant

Rémunération Brute Annuelle :	38. 212, 40	
Cotisation de Retraite	:	1. 888, 96
Rachat de Cotisation	:	586, 20
- P. T. S.	:	3. 599, 40
- P. S. N.	:	376, 18
- C. C.	:	0
		<hr/>
A - TOTAL	:	3. 975, 58
B - I. G. R.	:	2. 518, 10
GAIN (A - B)	=	1. 475, 48 36, 66 %

3ème EXEMPLE : ADMINISTRATEUR PRINCIPAL

Rémunération Brute Annuelle :	165. 785, 58	
Cotisation de Retraite	:	7. 6
Rachat de Cotisation	:	8. 287, 32
- P. T. S.	:	39. 218, 40
- P. S. N.	:	3. 031, 91
- C. C.	:	1. 497, 12
		<hr/>
A - TOTAL	:	43. 747, 43
B - I. G. R.	:	41. 583, 96
GAIN (A - B)	=	2. 163, 47 4, 94 %

**4ème EXEMPLE : Maître-Assistant de l'Enseignement Supérieur
marié et ayant deux enfants**

Rémunération Brute Annuelle :	130. 541, 60
Cotisation de Retraite :	5. 687, 19
Rachat de Cotisation :	1. 884, 36
- P. T. S. :	28. 018, 20
- P. S. N. :	2. 565, 91
- C. C. :	1. 026, 70
A - TOTAL :	31. 610, 81
B - I. G. R. :	29. 314, 33
GAIN (A - B) =	2. 296, 48 7, 26 %

5 ème. EXEMPLE : Maître de conférence, marié et ayant 1 enfant

Rémunération Brute Annuelle :	154. 846, 46
Cotisation de Retraite :	6. 699, 73
Rachat de Cotisation :	2. 037, 60
- P. T. S. :	37. 428, 30
- P. S. N. :	2. 959, 80
- C. C. :	1. 425, 50
A - TOTAL :	41. 813, 60
B - I. G. R. :	39. 457, 60
GAIN (A - B) =	2. 356, 00 5, 63 %

**6ème. EXEMPLE : Professeur de l'Enseignement Supérieur marié et
ayant 3 enfants**

Rémunération Brute Annuelle :	290. 283, 40
Cotisation de Retraite :	11. 838, 74
Rachat de Cotisation :	9. 455, 04
- P. T. S. :	92. 486, 60
- P. S. N. :	5. 802, 83
- C. C. :	4. 205, 50
A - TOTAL :	102. 494, 93
B - I. G. R. :	99. 560, 59
GAIN (A - B) =	2. 934, 34 2, 86 %

Il résulte des exemples ci-dessus que l'I. G. R. a atténué la charge fiscale pour tous les fonctionnaires sans distinction. Le tableau comparatif ci-après sur la pression fiscale entre l'action et le nouveau régime permet d'appréhender cette situation au niveau de toutes les échelles de la Fonction Publique :

PRESSION FISCALE SUR LES SALAIRES DES FONCTIONNAIRES
(cas d'un marié + 2 enfants)

JANVIER 1990

ECHELLE	ECHELON	SALAIRE BRUT	P. T. S.	P. T. N.	C. C	Total Impôt PTS, PSN, CC	Prevision Fisc % REG. Antérieur	I. G. R.	Pression Fisc % Nouveau Régime	GAIN %
1	5	14.123,09	18,36	132,00	-	150,36	1,1	-	-	1,1
2	5	16.507,15	264,60	156,00	-	420,60	2,5	-	-	2,5
3	5	18.342,97	456,84	180,00	-	636,84	3,5	-	-	3,5
4	5	19.337,34	560,52	192,00	-	752,52	3,8	-	-	3,8
5	5	20.733,48	706,32	204,00	-	910,32	4,3	-	-	4,3
6	5	23.665,86	1.010,88	228,00	-	1.238,88	5,2	87,12	0,4	4,8
7	5	27.566,40	1.414,80	276,00	-	1.690,80	6,1	492,06	1,2	4,9
8	5	31.150,81	1.915,20	312,00	-	2.227,20	7,1	868,95	2,8	4,3
9	5	35.187,30	2.529,45	360,00	-	2.889,45	8,2	1.378,24	3,9	4,3
10	5	43.126,81	5.631,00	550,00	-	6.181,00	14,3	4.317,73	10,0	4,3
10	6	60.948,32	8.252,70	624,00	156,00	9.032,70	14,8	7.080,87	11,6	3,2
11	5	79.869,16	13.684,92	696,00	240,00	14.620,92	18,3	12.379,25	15,5	2,4
11	6	119.741,60	27.052,20	1.548,00	564,00	29.164,20	24,3	26.272,97	21,9	2,4
H. E	5	167.865,58	44.865,45	2.496,00	900,00	48.261,45	28,9	45.381,88	27,1	1,8

II - L'INCLUSION D'UNE PART IMPORTANTE DU REGIME INDEMNITAIRE DANS LES BASES DE CALCUL DES RETENUES POUR PENSIONS, UNE MESURE VISANT A AMELIORER SENSIBLEMENT LES MONTANTS DES RETRAITES.

Avant l'entrée en vigueur des nouvelles dispositions législatives sur le régime des pensions, seul était pris en considération le traitement de base pour le calcul des retenues pour pension et par conséquent pour la détermination de la retraite.

C'est ainsi que le montant de cette retraite représentait à peine 40 % en moyenne du traitement d'activité du fonctionnaire.

Par contre et en vertu des dispositions de la nouvelle loi, les bases de calcul de la pension de retraite comprennent désormais, outre le traitement de base et 50 % des indemnités afférentes au régime statutaire du fonctionnaire.

Certes, cette situation se traduit par des prélèvements supplémentaires sur la rémunération des fonctionnaires, mais elle permet d'assurer en contrepartie une revalorisation appréciable des retraites puisque leurs montants sont majorés, en fonction de l'importance des retenues opérées sur les traitements de chaque catégorie de fonctionnaires, de 24 % pour le personnel civil et 36 % pour le personnel militaire classés dans les petites échelles et respectivement de 90 et 100 % pour les mêmes catégories classées dans les échelles supérieures.

Aussi, en vue d'appréhender la réalité de cette situation, est-il apparu utile d'illustrer à travers quelques exemples la portée pratique de ces nouvelles dispositions.

Tel est l'objet des deux tableaux ci-après :

**I - EXEMPLES FAISANT RESORTIR LA VARIATION DES COTISATIONS
MENSUELLES POUR PENSION ET LES MONTANTS MENSUELS DES
RETRAITES SUR LA BASE DE L'ANCIENNE ET DE LA NOUVELLE LOI
(Cas d'un administratif marié, femme au foyer et sans à charge)**

EHECION	COTISATIONS POUR PENSION										PENSION DE RETRAITE (LIQUIDEE SUR 40 ANS)					
	ANCIENNE SITUATION			NOUVELLE SITUATION RACHAT 20 ANS			DIFFERENCE				ANCIENNE PENSION NETTE		NOUVELLE PENSION NETTE		DIFFERENCE	
	T.B	COTISATION 7%	D.U.T.B. (1)	BASE DE COTISATION	COTISATION (N) 7%	RACHAT 4%	TOTAL (3)	ABSOLUE 2-1	RELATIVE 2-1/1	3-1/1	ABSOLUE	RELATIVE	ABSOLUE	RELATIVE	ABSOLUE	RELATIVE
2-6e	922,26	64,56		1.151,99	80,64	14,58	99,02	16,08	34,46	24%	53%	1.020,04	1.269,61	243,37	24%	
5-7e	1.135,28	79,47		1.476,31	103,34	27,28	130,62	23,87	51,15	30%	64%	1.260,71	1.630,86	370,15	29%	
8-9e	1.529,91	107,09		2.085,40	145,98	44,44	190,42	38,89	83,33	36%	78%	1.839,63	2.426,65	536,82	32%	
10-3e	1.742,08	121,94		2.916,28	204,14	53,94	298,08	82,2	176,14	67%	144%					
10-8e	2.293,71	160,56		3.873,08	271,11	126,35	357,46	110,55	236,90	48%	147%	2.347,90	3.753,16	1405,26	60%	
11-4e	2.208,84	154,62		4.404,73	308,33	175,67	484,00	153,71	329,38	97%	113%					
11-9e	2.930,21	205,11		6.773,23	474,13	307,44	781,57	269,02	576,46	131%	281%	2.407,42	3.776,26	1.368,34	106%	
BE4e	3.804,34	266,30		8.934,77	623,43	410,43	1035,86	359,13	769,56	134%	289%	3.872,67	5.007,66	1.136,61	164%	

Enfin, s'il est permis de formuler une conclusion à l'issue de cet exposé, on peut affirmer que :

- l'application de l'I. G. R. sur la paie des fonctionnaires et agents de l'Etat du mois Janvier 1990 se traduit en définitive par un allégement appréciable de la pression fiscale au niveau de leur rémunération,

- les ponctions opérées sur les traitements des personnels de l'Etat au titre des retenues pour pensions et du rachat des années antérieures de service représentent la contrepartie d'une revalorisation substantielle de leur pensions dont ils bénéficieront à leur mise à la retraite,

- Enfin les avantages cumulatifs des allégements fiscaux et du relèvement des régimes indemnitaires au profit de la plupart des fonctionnaires ont permis par le jeu des compensations d'atténuer de façon très sensible les efforts dûs aux prélèvements au titre des retenues pour pensions et du rachat des services antérieurs.

Journée d'Etude sur l'I. G. R. organisée
le 24 Février 1990 par la Faculté de
Droit de Rabat et l'Amicale des
Inspecteurs Divisionnaires et des
Administrateurs du Ministère des
Finances.

RAPPORT DE SYNTHÈSE

IMPOT GENERAL SUR LE REVENU : " Une nouvelle donne et de nouvelles interpellations "

Mostafa RHOMARI *

Il est toujours malaisé de parler de la fiscalité des revenus avec rigueur et sérénité. Le sujet est doublement périlleux ; il touche à l'impôt qui n'est pas toujours populaire ; il concerne aussi les revenus, sujet épineux.

Pourtant l'impôt sur le revenu n'a cessé de tourmenter l'économiste, le réformateur social ou l'homme politique soucieux d'équité entre les citoyens ou le fisc préoccupé par l'efficacité et la rentabilité de l'impôt.

Aujourd'hui, une fois de plus, la fiscalité des revenus est sous les projecteurs de l'actualité.

Il n'est donc pas étonnant que l'Association des inspecteurs divisionnaires et des administrateurs du Ministère des Finances et la Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales de Rabat aient consacré le 24/02/1990 une journée d'étude sur l'Impôt général sur le revenu (I. G. R) et aient cherché à confronter les expériences et les points de vue sur la généralisation de l'imposition sur les revenus.

Ouverte par Mr. Omar MOUDDANI, Vice Doyen de la Faculté de Droit, Mr. BEN ALI Driss, Chef du département des Sciences Economiques, Mr. MIRAT Mohamed, Président de l'Association des Inspecteurs Divisionnaires et des Administrateurs du Ministère des Finances, et Mr. MDAGHRI ALAOUI, Directeur des Impôts, cette journée s'est organisée autour de trois thèmes :

D'abord, un double exposé de présentation et de réflexion sur l' I. G. R. fait respectivement par un praticien, Mr FETTOUH CHERKI et un universitaire Mr. BERRADA Abdelkader.

* Professeur à L'E.N..A.P

Ensuite, deux autres contributions ont approfondi l' I. G. R. La première, présentée par le Professeur EL AMINE M'ZOURI, faissant une lecture des dispositions dérogatoires de cette imposition sous l'angle du concept des dépenses fiscales.

La deuxième, faite par Mr. Mohamed MIRAT, donne les éléments de compréhension aux fonctionnaires concernés par l'application de l' I.G.R. et la réforme des Pensions.

La journée d'étude s'est achevée par un rapport de synthèse présenté par le Professeur RHOMARI Mostafa sous la Présidence de Mr. Jalal SAID, Professeur et Vice Président du Parlement qui s'est acquitté de cette tâche avec le brio incisif qu'on lui connaît.

La journée a été cloturée comme elle s'est déroulée, merveilleusement bien, par un discours de Mr. ABOU TAIB, Chef du département de droit privé. Ce discours a bien fait de reconnaître aux collaborateurs des deux institutions organisatrices. Le mérite d'avoir bien assuré un déroulement harmonieux et efficace aux travaux de la journée et d'attribuer ce succès à un public de qualité, très studieux et très bien au courant des grandes lignes de la réforme fiscale. Le mérite lui revient d'avoir su éviter une dilution de la problématique dans le vague et le trop général mais de centrer les débats sur l'essentiel et le concret.

Le rapport ci-après rend compte de ces débats qui ont été vifs et animés. Mais, il est hors de question de donner un aperçu, même sommaire, de la riche substance des quelques communications dont la teneur sera publiée ultérieurement par la faculté de Droit de Rabat. Qu'il soit simplement permis au rapporteur d'exposer brièvement la synthèse d'un débat, reflet d'un dialogue constructif entre l'université et l'administration et d'une discussion édifiante pour la recherche en sciences financières et fiscales.

La généralisation de l'imposition unitaire des revenus introduite par la réforme fiscale suscite une première interrogation celle de savoir s'il n'y a vraiment pas lieu de considérer l'imposition spécifique (analytique ou cédulaire) comme "une étape aujourd'hui dépassée de l'histoire de la fiscalité".

Il est certain que l'imposition unitaire gagne du terrain et devient incontestablement la caractéristique de toutes les réformes fiscales. De toute évidence, plusieurs raisons expliquent cette tendance à la globalisation de l'imposition des revenus :

- Cette dernière traduit -dit-on- "le passage d'un état social et économique stable à une économie en devenir où la place de chacun dans la société n'est pas fixée par un état mais par le volume de ses revenus".

- Elle constitue également et plus directement "le cadre le plus favorable au développement de l'impôt sur le revenu", car en effet, le système unitaire est amplement compatible avec la notion extensive de revenu.

En tenant rien qu'à ces deux raisons, les fiscalistes - théoriciens et praticiens - admettent aujourd'hui que l'impôt général sur le revenu demeure la caractéristique commune à tous les systèmes fiscaux.

Il est impôt unitaire, perçu le plus souvent par retenue à la source sur l'ensemble des revenus des contribuables à un taux fortement progressif et suivant des modalités permettant une large personnalisation de l'imposition.

Les intervenants ont bien mis en évidence les techniques fondamentales de mise en oeuvre de cet impôt en examinant successivement le principe d'imposition, la détermination du revenu dans les différentes catégories (revenus professionnels, revenus agricoles sous réserve de l'exonération jusqu'à l'an 2000, revenus salariaux et assimilés, revenus fonciers, et revenus de capitaux mobiliers...), la prise en considération des charges de familles et les conditions de liquidation de paiement d'impôt.

Au regard de ces considérations techniques, est-il vraiment aisé d'instituer un impôt purement unitaire ?

L'étude des systèmes fiscaux ayant comme composante l' I.G.R. permet d'observer une triple évidence et une double contradiction.

La triple évidence -dira-t-on dans l'espace, le temps et pour chacun. Il n'y a pas de doute la fiscalité des revenus des personnes physiques est toujours à repenser.

L'évidence partout ; l'ubiquité du problème naît lorsque le fiscal heurte le social. L'impact de l' I.G.R. reste partout à maîtriser. Sa progressivité ne doit pas être à rebours.

L'évidence toujours ; la permanence du problème résulte d'un impôt, exigeant en technicité et en capacité de gestion, reste d'une application pas toujours facile.

L'évidence pour tous ; la généralité du problème découle d'un impôt, qualifié, à tort ou à raison, de complexe et de regressif, suscite les reproches de tous les partenaires de la fiscalité des revenus : contribuables et fisc ; théoriciens et praticiens, politiques et gestionnaires.

La double contradiction ; la contradiction entre l'objectif financier et l'objectif social. les besoins en progressivité et en équité fiscale sont énormes dans une conjoncture économique où le coût de la vie, s'il n'est pas stationnaire,

augmente. Les besoins en rentabilité fiscale sont immenses dans une période où les ressources sont rares. Comment éviter ce paradoxe et dépasser ce dilemme?

La contradiction entre les textes et les réalités ; ces réalités changent rapidement. L'environnement économique, social, et administratif interpellent en permanence des éléments de réforme.

Dans les textes, les dispositions fiscales relatives à l'I.G.R. marquent une nouvelle donne = la globalisation ou le dépassement des inconvénients de l'imposition cédulaire.

Dans la pratique, il ressortira pour cet impôt de nouvelles interpellations de l'environnement socio-économique...

I . UNE NOUVELLE DONNE : LA GLOBALISATION DE L'IMPOSITION DU REVENU

1) la nouvelle donne consiste dans le dépassement des inconvénients des impôts spécifiques ou analytiques.

En effet, jusqu'au 31 décembre 1989, le régime fiscal des revenus des personnes physiques était fondé principalement sur des impôts spécifiques. Chaque catégorie de revenus était soumise à un impôt qui lui était propre par ses modalités d'assiette, ses déductions pour charges de famille, son barème d'imposition (exemple I.B.P. , taxe urbaine, P.T.S. , C.C.R.G. , P.S.N...)

En conséquence, l'imposition cédulaire a abouti à une taxation peut-être mieux ajustée à chaque catégorie de revenus mais non uniforme.

Elle n'appréhende pas l'ensemble de la situation financière de l'assujéti. Elle ne permet pas aisément une personnalisation de l'impôt par des abattements à la base ou des réductions et des déductions pour charges de famille.

Dans cette panoplie d'impôts sur les revenus, chaque impôt ne cerne pas la faculté contributive réelle de chaque contribuable. il ne porte que sur une fraction des facultés contributives et son taux ne peut être que proportionnel à l'élément du revenu considéré.

Il en résulte une répartition non équitable de la charge fiscale entre les redevables. Autrement dit, l'application de la progressivité aux impôts spécifiques serait inéquitable puisqu'elle "conduirait à taxer de façon différente des individus jouissant au total des même revenus, selon qu'ils percevaient des revenus de sources différentes ou de même nature".

De tels inconvénients sur le plan social devaient être dépassés.

2) Aussi, la réforme fiscale introduisant l' I.G.R. se trouve justifiée. Cet impôt à le double mérite d'uniformiser le barème d'imposition et des déductions pour charges de famille pour tous les revenus et d'atténuer la charge fiscale pour tous les contribuables qui disposent d'une seule catégorie de revenu.

Cet effort d'équité vient d'être complété par une mesure visant à améliorer sensiblement les montants des retraites. C'est celle de l'inclusion d'une part importante du régime indemnitaire dans les bases de calcul des retenues pour pension. En effet, ces bases de calcul de la retraite ont changé : Il y a le traitement de base, l'indemnité de résidence au taux 10% du traitement de base et 50% des indemnités afférentes au régime statutaires de fonctionnaire.

Cette mesure s'est traduite par des prélèvements supplémentaires sur la rémunération des fonctionnaires. Elle permet d'assurer en contrepartie une révalorisation appréciable des retraites puisque leurs montants sont majorés, en fonction de l'importance des retenues opérées sur les traitements de chaque catégorie de fonctionnaires.

II - DE NOUVELLES INTERPELLATIONS : EQUITE FISCALE, CIVISME FISCAL, RATIONNALITE, EFFICACITE ET EFFICIENCE

L'histoire fiscale nous enseigne que la réforme de l'impôt sur le revenu n'est jamais achevée. Répondant à une fonction principalement sociale, cet impôt constitue un terrain fiscal particulièrement fertile à des modifications et des aménagements chaque fois qu'il se révèle dans la pratique d'une complexité inutile et coûteuse, d'un poids inéquitable ou d'une gestion inefficace.

La simplicité du système fiscal est certainement souhaitable en principe. Un vœu a toujours été exprimé "il faut rendre la matière des finances si simple qu'elle puisse être facilement entendue par toutes sortes des personnes". Ce vœu a été toujours difficile à exaucer. Pourrait-il l'être aujourd'hui ? La complexité des institutions et des procédures est le fait d'une société évoluée qui connaît des conjonctures économiques et un environnement changeant.

La réforme de l'impôt sur le revenu connaîtra certainement des interpellations de son environnement. Ces interpellations sont d'ordre économique, financier, technique, administratif et surtout social.

1 - La première interpellation de la réforme de l'impôt sur le revenu des personnes physiques est d'ordre social : Plus de connaissance des revenus pour plus d'équité fiscale :

Le système d'imposition cédulaire connaissait des différences de traitement

des revenus en fonction de leur nature permettant de comprendre les considérations d'équité fiscale.

En revanche, l'application d'un système d'imposition unitaire concerne de façon absolument identique les revenus, ce qui risque d'aboutir à une négligence des titulaires de revenus exactement connus (salariés notamment) au rapport à ceux dont les revenus sont moins précisément appréhendés (commerçants industriels, professions libérales...).

D'aucuns disent que la formule "à revenu égal, impôt égal" n'est juste que si l'on précise "à revenu connu égal, impôt égal". La bonne application de L'IGR appelle donc une bonne connaissance des diverses catégories de revenus.

2 - La deuxième interpellation est d'ordre administratif : plus de simplification et de transparence dans la gestion pour plus de civisme fiscal :

Il est certain que l'IGR, a eu le mérite de simplifier les formalités à accomplir par les contribuables en exigeant d'eux une seule déclaration de l'ensemble de leurs revenus.

En effet, les contribuables sont tenus de produire à l'administration fiscale avant le 1er Mai de chaque année une seule déclaration de l'ensemble de leurs revenus acquis l'année précédente.

En outre, sont dispensés de la déclaration, à moins qu'ils ne prétendent à la déduction des dons ou des intérêts de prêt pour la construction ou l'acquisition de logement à usage d'habitation principale ou des déductions économiques, les contribuables disposant uniquement de revenus agricoles provenant d'une seule exploitation lorsqu'ils relèvent du régime du forfait ; les contribuables disposant uniquement de revenus salariaux payés par un seul employeur ou débirentier.

Il est certain aussi que l'IGR, offre plus de garanties. L'exemple en est celui des garanties offertes aux contribuables dans le cas de taxation d'office lorsque la déclaration n'est pas souscrite ou de vérification des déclarations produites. L'administration est tenue de respecter des procédures fixées par la loi et justifier toutes les rectifications envisagées.

Tel est l'effort de simplification déployé par le fisc, encore faut-il qu'il soit appréhendé par le contribuable. Une telle action allant dans le sens de l'amélioration des relations entre ces deux partenaires de l'IGR, ne peut revêtir toute sa signification que si elle est doublée d'une éducation civique du contribuable mais surtout aussi d'une capacité de traitement et de gestion de cet

impôt. Cette capacité d'administration de la ponction fiscale permet de limiter les manoeuvres de dissimulation du revenu ou de fraude.

3 - La troisième interpellation est d'ordre économique : La prise en compte de la conjoncture économique pour plus de maîtrise de la sensibilité fiscale :

les théoriciens de la fiscalité soutiennent que la "sensibilité fiscale doit être envisagée dans une approche systématique prenant en considération l'ensemble des relations entre le système fiscal et le système économique. la sensibilité d'un système fiscal apparait alors fonction des effets directs des changements intervenus dans le système économique et des effets indirects résultant de l'interdépendance des divers impôts et des processus de rétroaction qui peuvent s'établir entre eux au sein du système fiscal concerné".

Au regard de cette constatation, l' I.G.R. ne manquera pas d'être sensible à la conjoncture économique. Cette sensibilité peut-être variable selon les catégories de revenu (L'imposition des salaires est l'une des plus sensibles, la masse salariale varie en fonction de l'activité économique). Elle risque de se retrouver renforcée lorsqu'il n'y a pas une parfaite correction de l'inflation dans le barême.

Cependant la sensibilité de l'impôt général sur le revenu reste modérée du fait des compensations qui s'effectuent entre les différents types de revenus. Elle peut l'être d'avantage si l'on se dote de mécanismes ou de mesures compensatoires permettant de limiter les effets de l'inflation sur l'impôt sur le revenu des personnes physiques.

4 - Une quatrième interpellation est d'ordre technique et financier : Plus de rationalité par la prise en compte de certains concepts et pour un coût moindre de la réforme :

Une lecture des mesures d'exonération ou de dérogation de l' I.G.R. permet de les identifier, de les classer mais surtout de les évaluer. Ce sont des dépenses dites "fiscales". leur poids budgétaire mérite d'être pris en considération dans la rationalisation de toute politique fiscale. Et, dira-t-on, au delà de la simple prise en considération du coût budgétaire des dépenses fiscales, l'introduction du concept permet une réflexion non seulement sur les mesures dérogatoires mais aussi sur la structure normale de l' I.G.R. ; l'exonération est-elle justifiée, appropriée ? comment peut-on l'administrer ?.

C'est dire que la gestion de l' I.G.R. mérite d'être renforcée par la mise en oeuvre du concept de dépenses fiscales car, "un budget de dépenses fiscales est une remise en cause et une amélioration constantes de l'état, dans le sens d'une plus grande rationalité budgétaire et d'une plus grande équité fiscale".

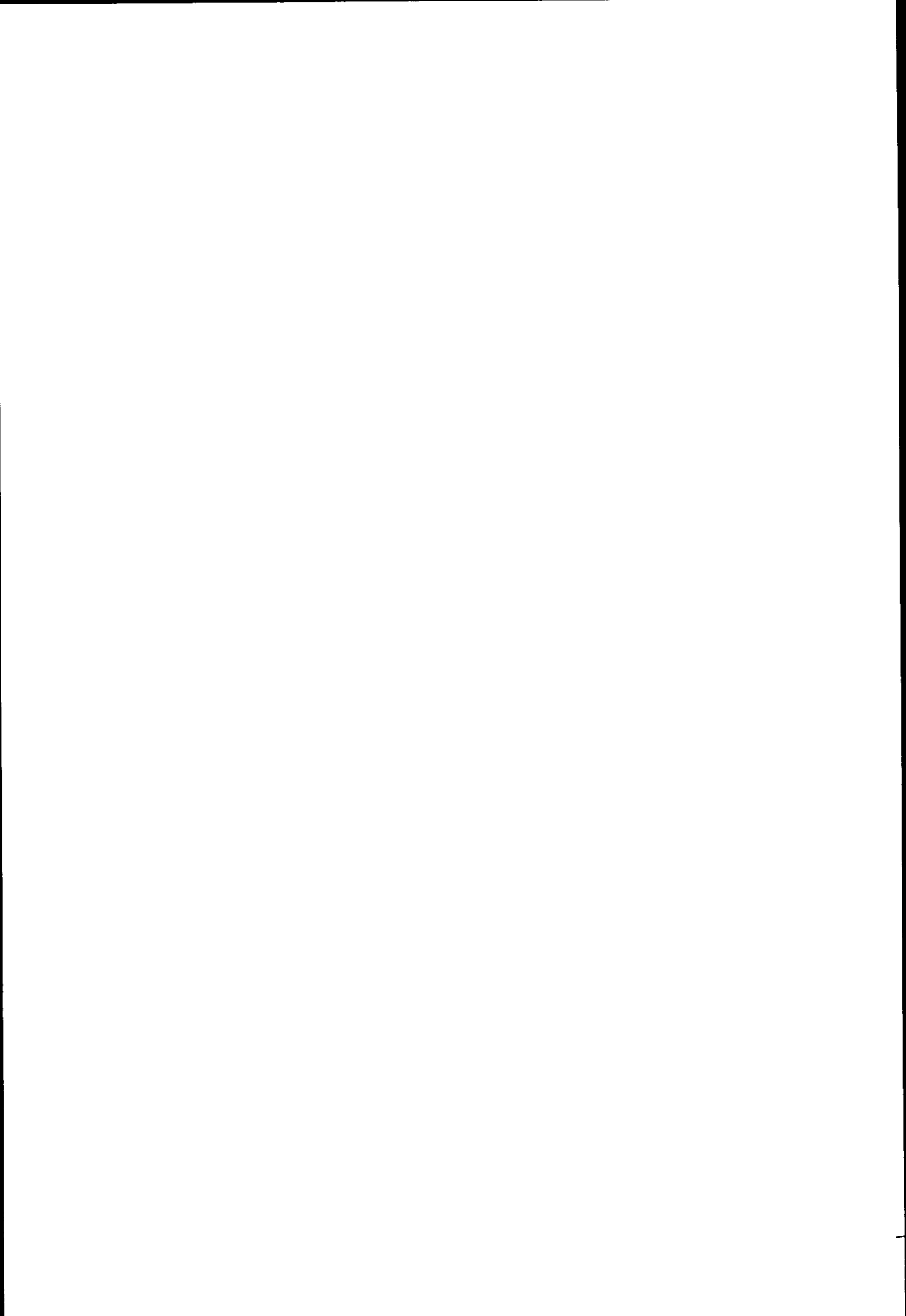
CONCLUSION :

La conclusion de la journée d'étude est celle d'une interrogation sur le devenir de l' I.G.R.. Ce dernier, tel qu'il est conçu, saura-t-il répondre efficacement aux divers interpellations de son environnement ? Quelle sera en pratique la portée technique et sociale des diverses dispositions édictées en matière d' I.G.R. ?

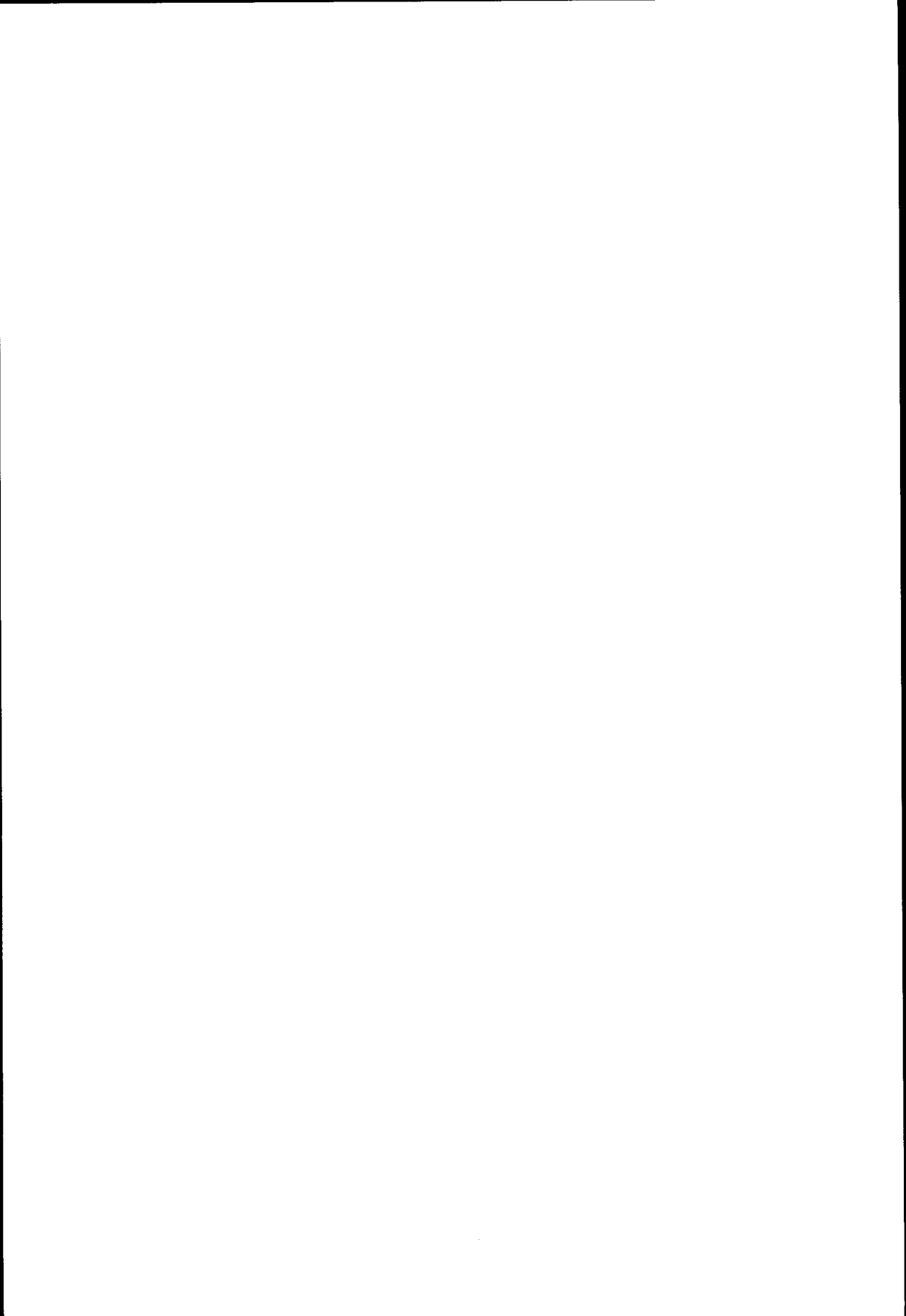
La réponse pour le fiscaliste de conception ou d'exécution est celle de "demeurer attentif à l'environnement", "sensible à la conjoncture" d'être "soucieux de réalisme" et "d'accepter les leçons de l'expérience".

Ces leçons de l'expérience ont été les mots prononcés au début de cette journée d'étude par Mr. MDAGHRI ALAOUI, Directeur des Impôts : l' I.G.R. est une réforme de type classique - amorcée dans la loi cadre de 1984 - Le secret de sa réussite éventuelle résiderait ? dans la non - aggravation ou la modération de la ponction fiscale lorsqu'il s'agit des catégories de revenus. ?

Tout en soulignant l'importance des connaissances théoriques des professeurs et la moisson de l'expérience pratique des praticiens, cette journée "fiscale" a éveillé chez le public un intérêt pour la science de l'impôt et une motivation à l'étude pratique de la fiscalité en général et de la fiscalité des revenus en particulier.







أن الظاهرة المدروسة (المرض العقلي ، الجنون) ، يتداخل فيها ، الى جانب الطبي والاجتماعي ، التاريخي والاقتصادي وكذلك السياسي . فعدم مسؤولية المريض العقلي ، والحجر عليه ، وحجزه هي جوانب مختلفة لظاهرة واحدة . وتلك مشكلة أخرى (23) .

* * * * *

ومهما يكن من أمر هذه الأسئلة التي تطرح نفسها عبر هذه القراءة ، التي توخت الوقوف على الحل المدافع عنه والمعالجة المتبعة للبرهنة على صحته ، فإنها سعت فقط الى بيان الأفكار العامة (المعلن منها والمسكوت عنه) التي قادت الباحث الى القول بالمسؤولية المدنية للمريض العقلي ، حيث تتمثل حمايته فيها ، وهي الغاية المتبتغاة التي يمكن الوصول اليها باعتماد " الخطأ الاجتماعي " . ومن ناحية أخرى تسعى هذه القراءة الى إغناء مناقشة الرسالة التي دخل بها ذ . الحيلة مناقشة دائرة بين الفقه والقضاء حول ما إذا كان يجب القول بمسؤولية المريض العقلي أم لا ، أدت بهما الى الانقسام الى اتجاهين ، أولهما يقول بعدم مسؤولية المريض العقلي ، في حين يذهب ثانيهما في الاتجاه المعاكس القائل بإقرار المسؤولية ، وهو ما دافع عنه الباحث أمام خيرة من أساتذة كلية الحقوق وبمشاركة طبيب متخصص (24) . " وخصوصية كتابة من هذا القبيل هي الدفاع عن رأي بعد إحاطته بجميع الضمانات الممكنة " (25) .

أحمد ادريوش

الرباط - يبرابر سنة 1987

(23) نعتقد أنه لازالت هناك فرصة أمام ذ . الحيلة ليفيدنا كثيراً في هذا المجال ، سيما وأن موضوع أطروحته

سيكون هو " الوضعية القانونية للمريض العقلي " .

(24) تشكلت لجنة المناقشة من ذ . عمر عزيمان (رئيساً ومشرفاً) ذ . مريول ، ذ . عبد الكبير زروال ، ذ . المهدي

بايس (أعضاء) .

(25) محمد العربي بنعثمان ، تقديم أطروحة " سنديك التفليسة " لمحمد اليزيدي ، هذه المجلة ، عدد 16 ص

241 وما بعدها وخاصة ص 243 .

على أصناف المعرفة وتكاملها " (21) .

- صحيح ، أنه ينبغي تجاوز المجال الضيق للاختصاص القانوني ، وبالتالي إزالة الحواجز بين القانون وباقي العلوم الاجتماعية الأخرى ، " فالاختصاص ليس سوى مجرد تقسيم منظم للعمل العلمي ، وبالتالي ليس انفصالا للعلوم الواحد منها عن الآخر لا سيما إذا كانت هذه العلوم تدرس جوانب مختلفة لواقع واحد ، كما هو الشأن بالنسبة للعلوم الانسانية في دراستها للفعاليات الانسانية المختلفة " . لكن السؤال الذي يظل مطروحا بكيفية واضحة هو : ماذا نعني بتكامل أصناف المعرفة ؟ هل معنى ذلك أن نقف عند حدود كل فرع من فروع المعرفة وألا نلجأ الى غيره إلا عندما تقتضي " طبيعة الموضوع المدروس " ذلك ، أي إذا كانت له " صبغة اقتصادية " ينبغي أن نعتمد الاقتصاد السياسي ، وإذا كانت له " صبغة تاريخية " ينبغي أن نعتمد التاريخ . بمعنى آخر ، هل يكون لجوؤنا الى تلك المعارف رهين بالمزايا التي يمكن أن نجنيها من معرفتنا في هذا الفرع أو ذاك ؟ أم أن ذلك يعني تجاوز الحدود الوهمية القائمة بين مختلف فروع المعرفة الاجتماعية والانسانية طالما أن الظاهرة المدروسة هي ظاهرة واحدة ؟ وهل تجاوز الحدود يقتضي أن يعتمد الباحث في القانون على ما يقوله له الباحث في علم الاجتماع أو الاقتصاد أو في التاريخ ، أم ينبغي أن يتولى ذلك بنفسه ؟ أم يعني ذلك ترك المهمة لفرع آخر ينضاف الى مختلف فروع المعرفة الانسانية . تلك مشكلة قائمة - على الأقل بالنسبة لنا - (22) . لكن أعتقد

(21) فاطمة الجامعي الحيايي : افتتاحية العدد 7 - 8 من مجلة " تكامل أصناف المعرفة "

ص . 1982 - 1983 .

(22) والمسألة محط نقاش بين الباحثين انظر : ع . عزيمان ، مرجع سابق ، انظر كذلك - م . غلال السي

ناصر : ما معنى تكامل أصناف المعرفة ؟ مقال ضمن مجلة " تكامل أصناف المعرفة " ع . 8 / 7 .

1982 - 1983 .

ب . باسكون ، م . طوزي ، أ . عريف ، م . ناجي في مناقشة بمجلة " لا " عدد 135 . ابريل ماي 1982

ص . 18 وما بعدها بعنوان " ما أفكره أو أعتقد خاطئ " . " ce que je pense est faux "

في الفصلين الثاني والثالث من القسم الأول من الرسالة ، بل لقد أعلن الباحث عن ذلك بكيفية صريحة منذ البداية مؤكداً على " أن الدراسة ، وإن كانت تنتمي الى المجال القانوني ، تهتم بموضوع له صبغة اجتماعية وطبية .. ولذلك لا يكفي أن يعالج من الوجهة القانونية فحسب ، بل إن المعالجة الاجتماعية والطبية تبدو ليس فقط غنية بل ضرورة أيضاً وذلك لقيمتها التفسيرية (17) " .

وهذا ، لعمرى أسلوب جديد في المعالجة القانونية ، حيث أخذنا نلمس خروج الباحث القانوني من عزلته أو على الأقل شعوره بضرورة التفتح على باقي المعارف الاجتماعية الأخرى . وهو شعور وجدناه عند بعض " الفقه الفرنسي " (18) ، كما نجد أيضاً بالمغرب (19) .

- ويعرف هذا الأسلوب اليوم بـ " تكامل أصناف المعرفة " (20) ، حتى أن " جمعية الفلسفة " غيرت اسم مجلتها من " دراسات أدبية وفلسفية " لتتخذ عنواناً لها " تكامل أصناف المعرفة " معتبرة أن " التيار الخلاق في الثقافة الطلائعية هو التفتح

(17) ص 7 من البحث .

(18) حتى لقد أنه في أواخر الستينات كشعار للجامعة الفرنسية ما يسمى بتعدد أصناف

المعرفة pluridisciplinarité انظر جريدة لوموند Le Monde تاريخ 26 / 02 / 1953 . ص 16 .

انظر للمزيد من الاطلاع أ . ج . أرنو : نقد العقل القانوني : الى أين يسير علم الاجتماع القانوني

A . J . ARNAUD : Critique de la raison juridique : où va la sociologie du droit .

L . G . D . J . 1981 .

(19) انظر بصفة خاصة عمر عزيمان : تعبئة ومعرفة القانون المغربي : دفاع جديد من أجل علم الاجتماع القانوني

هذه المجلة عدد 10 . ص : ٢

(20) وقد اخترنا هذا المصطلح للدلالة على الظاهرة فقط ، إلا أنه نجد الإشارة في هذا الصدد الى أننا نجد في اللغة الفرنسية ثلاث عبارات تستعمل للدلالة على نفس الظاهرة وإن كانت تختلف فيما بينها من حيث قوة الدلالة : interdisciplinarité تكامل أصناف المعرفة ، pluridisciplinarité تعدد أصناف المعرفة ، transdisciplinarité تجاوز الحدود الوهمية بين مختلف أصناف المعرفة ، انظر لورويير الكبير Le Grand Robert . ونجد لدى الباحثين المغاربة اصطلاحات مثل " أمهية التخصصات " ، " التداخل والتجانس " ، " تكامل أصناف المعرفة " ، " رفع الانفصال " .

موضوعي ، من غير تعدي مجرد ، إنه مجرد الخروج على سلوك رب الأسرة العادي ..
 (15) " . فنظرية الخطأ الاجتماعي تعتبر أحسن أساس يمكن أن تقوم عليه مسؤولية
 المريض العقلي ، حتى إذا بدت غير كافية عقلا ، فإنه يمكن الاستعانة بنظرية الضمان
 . (16) .

والسؤال الذي يطرح نفسه هنا بالحاح هو : كيف نبني مسؤولية المريض العقلي على
 أساسين مختلفين إن لم نقل متناقضين ؟ ذلك أن الباحث عندما عمد الى تأويل
 النصوص القانونية ، بما يخدم تضييق نطاق تطبيق قاعدة عدم المسؤولية ، اعتمد فكرة
 المسؤولية الموضوعية ، لكن حينما عمد الى بناء المسؤولية المدنية للمريض العقلي ،
 عن فعله الشخصي وعن إخلاله بالالتزام ببذل عناية ، تراجع الى فكرة الخطأ ،
 وبتعبيره " الخطأ الاجتماعي " ؟ ! هذا ، ودون أن تتساءل عن الأساس الذي ينبغي أن
 تبنى عليه المسؤولية المدنية وفق قانون الالتزامات والعقود ، ألا يمكن القول بأن
 المشكل / القاعدة الذي يواجهه الباحث ليس قائما إلا بالنسبة لبعض حالات المسؤولية
 دون سواها ، وأن ما يدافع عنه متحقق في القانون المغربي في أغلب حالات المسؤولية
 المدنية ؟؟

ب - وعلى كل ، يظل هذا العمل متميزاً بكون الباحث لم يقتصر على معالجة
 الموضوع من الناحية القانونية فحسب بل حاول المزج بين القانون وبعض المعارف
 الاجتماعية الأخرى ، لا سيما الطب والاجتماع ، وذلك بقصد إلقاء الضوء على
 الموضوع المدروس (المريض العقلي) ، من ناحية ، والبرهنة على رأيه المتمثل في نقده
 لقاعدة عدم مسؤولية المريض العقلي من ناحية أخرى . وقد تجلّى ذلك بكيفية واضحة

(15) ص 43 . من البحث .

(16) يؤكد على بيان المراهبا التي يمكن أن تحقّقها نظرية الخطأ الاجتماعي ، مع امكانيات الاستعانة بنظرية

الضمان بالصفحات من 42 الى 46 .

- أما على ضوء القانون المغربي فقد أفاض الباحث في دراسته للأساس القانوني لمسؤولية المريض العقلي . وبهذا الصدد يميز بين نوعين من المسؤولية مسؤولية موضوعية ومسؤولية مبنية على الخطأ الشخصي (13) . وقاعدة عدم المسؤولية لا يمكن العمل بها في القانون المغربي إلا في النوع الثاني ، ولا محل لها في النوع الأول سواء تعلق الأمر بالمسؤولية التعاقدية المترتبة عن الاخلال بالتزام بنتيجة أو تعلق بالمسؤولية التقصيرية عن حراسة الأشياء أو عن فعل الغير متبوعا كان هذا الغير أو أبا أو أما . ففي جميع هذه الحالات يسأل المجنون عما لحق الغير من ضرر بفعله وذلك على الرغم من كون أنه لا يمكن نسبة أي خطأ إليه ، إذ المعول عليه بالنسبة لها ليس هو الخطأ .

أما بالنسبة للمسؤولية المبنية على الخطأ الشخصي ، سواء تعلق الأمر بالمسؤولية التعاقدية المترتبة عن اخلال بالتزام ببذل عناية ، أو تعلق بالمسؤولية التقصيرية عن الفعل الشخصي ، فتظل هي المجال الوحيد ، في القانون المغربي ، لتطبيق قاعدة عدم المسؤولية . إلا أنها منتقدة لكونها تؤدي الى عكس ما تدعيه من حماية للمريض العقلي .

لذلك ينبغي " تجاوزها " وإقرار مبدأ المسؤولية دون تجاوز فكرة الخطأ ، ذلك أن هذا الأخير " يؤخذ على وجه جديد يخالف التعريف التقليدي الشخصي . (فالخطأ) يعرف هنا بأنه " غلط في السلوك ما كان يرتكبه شخص يقظ يوجد في نفس الظروف الخارجية للشخص الذي وقع منه التعدي (14) " ، فالخطأ المدني الموجب للمسؤولية ليس خطأ معنويا ، بمعنى أنه خطأ عمد أو عدم اليقظة أو الإهمال ، إنه خطأ اجتماعي

(13) انظر بصفة خاصة تحليل الباحث على ضوء القانون المغربي في القسم الثاني .

(14) التعريف منقول عن الأخوة مازو وتونيك . انظر أيضا حسين وعبد الرحيم عامر في مؤلفهما " المسؤولية

المدنية " . الطبعة الثانية عن دار المعارف 1979 . ص . 142 .

ثم كانت حيلة غير منتجة وبالتالي معيبة . (10) .

ثانياً :

والخط الفاصل بين ما ينتقده الباحث وما يدعو اليه ، هو فكرة الحماية ذاتها . فهو يرى أنه برغم القول بأن قاعدة عدم المسؤولية تنشذها وتهدف الى تحقيقها ، فإن العكس هو الصحيح ، أي أن ما يخدم حماية المريض العقلي هو إقرار مسؤوليته مدنياً ، ذلك أن ما يؤدي اليه تطبيق عدم المسؤولية من نتائج لا يساهم إلا في تهميش المريض العقلي اجتماعياً والتقليل من فرص شفائه ، على عكس النتائج التي يؤدي اليها إقرار المسؤولية حيث سيساهم بشكل كبير جداً في إعادة إدماج المريض العقلي اجتماعياً وهذه هي الحماية التي ينبغي أن ننشذها .

وبعيداً عن مناقشة فكرتي الحماية ورد الاعتبار الاجتماعي لمرورتهما (11) ، نتساءل عن الأساس القانوني الذي يقيم عليه الباحث قاعدة مسؤولية المريض العقلي من جهة ؟ وكذلك عن أسلوب التعامل مع الموضوع من جهة أخرى .

أ - فمن خلال مناقشته للقانون المقارن ، سواء من يقول بمسؤولية المريض العقلي أو من يقول بعدمها يتوصل ذ . الحيلة الى أن الأساس الذي ينبغي أن يقوم عليه مبدأ المسؤولية هو " الخطأ الاجتماعي " . " فضلاً عن التأثير الذي خلفه على المشرع الفرنسي - الذي أقر بمقتضى قانون 1968 المسؤولية المدنية للمريض العقلي - وعلى القضاء ، فإنها تجدد أنصاراً كثيرين لها من الفقهاء (12) " .

(10) وقد خصص لذلك القسم الثاني من الرسالة من ص 155 الى ص 250 .

(11) باعتبار أن الحماية هدف سواء لمن قال بالمسؤولية أو بعدمها ، بل إن المشرع نفسه في تنظيحه للحجز بمقتضى ظهير 1959 / 04 / 30 ، وكذلك الدورية الصادرة عن وزارة الصحة العمومية والمرجحة الى " رجال القوة العمومية التابعين للأمن الوطني " بخصوصه ، اعتبر أنه من المبادئ التي يقوم عليها الظهير هي " حماية المريض العقلي " وقد جاء هذا الظهير متأثراً بالقانون الفرنسي الصادر في 1838 / 06 / 30 المتعلق بالمرضى العقليين .

(12) ص . 42 و 43 حيث يشير الى مجموعة من الفقهاء الفرنسيين نذكر منهم الأخيرة مازو و أندريه تونك

وبالتالي القول بعدم مسؤوليته على هذا الأساس ، فإن تطبيق المبدأ تعترضه صعوبات تحد من فعاليته إن لم نقل تعدمه .

- أما على مستوى المسؤولية التقصيرية ، فيظل مجال القاعدة (قاعدة عدم المسؤولية) محدودا ، فهو نتيجة منطقية لبناء المسؤولية على الخطأ ، وبالتالي لا يمكن العمل بها في حالات المسؤولية الموضوعية : المسؤولية عن الأشياء استنادا الى الفصل 88 ، والمسؤولية عن فعل الغير استنادا الى الفصل 85 لا سيما فيما يتعلق بمسؤولية المتبوع عن أفعال التابع ، ومسؤولية الأب والأم عن أبنائهما القاصرين . ومن ثم يظل المجال الوحيد الذي يمكن الأخذ فيه بها هو مجال المسؤولية عن الفعل الشخصي (ف 96) حيث الخطأ هو أساس المسؤولية . لكن حتى في هذا المجال يظل تطبيق القاعدة محدودا بالنظر للشروط المتطلبة لذلك (يجب أن يكون المتسبب في الضرر مجنوناً ، وأن يكون جنونه مطبقاً ، وأن يتزامن جنونه مع الفعل الضار ..) ، حيث يواجه القاضي صعوبات جمة تقف حاجزا بينه وبين الحكم بعدم المسؤولية مما يؤدي في النهاية الى القول بأن تلك الشروط تقلل من فعالية القاعدة فتجعل تطبيقها صعباً إن لم يكن وهمياً .

أما على مستوى النتيجة الملازمة لقاعدة عدم مسؤولية المريض العقلي عن فعله الشخصي ، وهي مسؤولية الأب أو الأم وغيرهما من الأقارب أو الأزواج .. أو مَنْ يتحمل بمقتضى عقد رعاية هؤلاء الأشخاص أو رقابتهم (الفقرة الأخيرة من الفصل 85) فهي وإن كانت تدل على رغبة من المشرع في الموازنة بين مصالح كل من المريض العقلي من جهة ، ومصالح الضحية من جهة أخرى ، حيث يريد أن لا يبقى هذا الأخير بدون تعويض عما لحقه من ضرر في وقت لا يمكن فيه الحكم على المريض بالمسؤولية ، إلا أنها تظل غير فعالة لا في تحقيق هذه ولا في تحقيق تلك . فبالنسبة للمريض العقلي فإنها لا تؤدي إلا الى عزله اجتماعيا وبالتالي الى التقليل من فرص الشفاء ، أما بالنسبة للضحية فإنها لا تشكل وسيلة ناجعة لتعويضه عما لحقه من ضرر . ومن

أ - على مستوى المبدأ في ذاته ، حيث أنه ليس مبدأ عالميا ، بمعنى أنه غير مقرر في جميع القوانين العالمية بما في ذلك الفقه الاسلامي . بل إن الفقه وحتى القضاء في الدول التي تقرر القاعدة كثيرا ما جادل ويجادل فيها . فضلا عن هذا وذاك ، فإن المرض العقلي نفسه ، الذي قرر على أساسه مبدأ عدم المسؤولية المدنية بالنسبة للدول التي تأخذ به ، يعتبر مفهوما معقدا ونسبيا في نفس الوقت . فهو متغير في الزمان والمكان وذلك بالنظر للاختلافات الحاصلة بين جميع المعارف التي تهتم به سواء في تعريفه أو تحديد عناصره ، لدرجة أن البعض منها - الطب العقلي المضاد - يرفض مفهوم المرض العقلي على الاطلاق . بالاضافة الى ذلك ، فإن المبرر الأساسي لذلك المبدأ ، وهو حماية المريض العقلي ، يظل غير فعال ، وذلك لكون المبدأ لا يخدم المبرر أي لا يوجد حماية حقيقية للمريض العقلي ، والمتمثلة أساسا في إعادة إدماجه اجتماعيا ، وهذا الأخير رهين في تحقيقه وفعالته بإقرار مبدأ المسؤولية (9) .

ب - على مستوى تطبيق المبدأ بالنسبة لجميع أنواع المسؤولية المدنية في القانون المغربي : تعاقدية أو تقصيرية أو مسؤولية عن أفعال المجانين ومختلي العقل .

- فعلى مستوى المسؤولية التعاقدية ، وفي الحالات التي تثار فيها هذه الأخيرة ، فالأصل هو أن المسؤولية موضوعية ، مبنية على أساس عدم التنفيذ أو التنفيذ المعيب أو التأخر في التنفيذ ، وليست مسؤولية شخصية مبنية على الخطأ إلا استثناء وبالنسبة للإلتزامات ببذل عناية . وعليه : ويتأويل للنصوص القانونية - إستبعاد الفصل 96 من حقل المسؤولية التعاقدية ، والاعتماد على الفصولين 263 و 268 وخاصة الأول - يتوصل الباحث الى إقرار مسؤولية المريض العقلي مدنيا إذا كان الإلتزام الذي وقع الإخلال به التزاما بتحقيق غاية أما إذا كان إلتزاما ببذل عناية فإنه يشترط الخطأ . لكن إذا كان المبدأ هو أنه لا يمكن نسبة خطأ ما إلى المريض العقلي ،

(9) وقد خصص لذلك القسم الأول من الرسالة من ص 9 الى ص 144 .

لوضعية أو حقوق المعوقين إلا وينبغي أن تتم من وجهة نظرهم (7) . ولذلك نراه يعلن دفاعه عن إعادة إدماج هذه الفئة منهم اجتماعيا ، مصوبا سهام النقد نحو قاعدة عدم مسؤولية المريض العقلي مدنيا مطالبا بإقرار هذه المسؤولية (أولا) . غير أن هناك بعض الملاحظات التي يثيرها هذا العمل تتعلق بالحل المقترح في ذاته كما تتعلق بالمنهج المتبع لهذا الغرض حين لا يمكن فصل الغاية عن الوسيلة (ثانيا) .

أولا :

" في الحقيقة ، وفي الوقت الذي تثار فيه قضية إصلاح قانون الالتزامات والعقود باعتباره إرثا قانونيا لم يستوعب بكيفية حسنة ، نتمنى أن تقرر مسؤولية المريض العقلي بكيفية واضحة وموازية لإصلاح عام لنظام المسؤولية المدنية ، وأن يتم ذلك بارتباط مع تطور الأفكار في الميدان " .

" وحل كهذا ، فضلا عن كونه يجنبنا السلبيات القانونية والاجتماعية والطبية للنظام الحالي لعدم مسؤولية المريض العقلي بإخضاعه هذا الأخير للقواعد العامة للمسؤولية المدنية .. ، فإنه يساهم من جهة أخرى في رد الاعتبار الاجتماعي للمريض العقلي " .

هكذا أجاب ذ . الحيلة (8) عن السؤال المتعلق بما إذا كان من الصواب أن نبقى ضمن قانوننا الوضعي على قاعدة (قاعدة عدم مسؤولية المريض العقلي ،) محدودة الفائدة ومضرة اجتماعيا وطبيا بالمريض العقلي (8 مكرر) ؟ " وهو الجواب / الحل الذي كرس الباحث كل جهده عبر هذه الرسالة للدفاع عنه . وما كان ليتأتى له ذلك إلا من خلال نقده لهذه القاعدة / المشكل على مستويين اثنين :

(7) الفقرة 111 من " البرنامج التشريعي للعمل مع المعوقين "

1983 - 1992 طبعة جنيف 1983 .

(8) ص 252 من البحث .

81 مكررا م . س . ص 251 .

" فالتلخيص عملية بروكستية عنيفة (3) " . لكنني أتوخى منه تقديم نموذج من الفكر القانوني المغربي جديد في موضوعه بتناوله " المرض العقلي والقانون " .
 ويشير هذا الموضوع ، على حد تعبير ذ . الحيلة ، " مجموعة من المشاكل تستأهل أن تحضى باهتمام الباحث في مجال القانون ، كالحجر القضائي ، الإدارة المؤقتة لأموال المريض ، الحجر القضائي ، عدم المسؤولية .. (4) . إلا أنه اختار الموضوع الأخير مبتغيا من ورائه ، وبطريقته الخاصة ، المساهمة في نقاش حول إزالة الطابع الخادع (5) للمرض العقلي من جهة ، والرفع من القيمة الاجتماعية للمريض العقلي من جهة أخرى (5 مكرر) .

ولا يسعنا إلا أن نهنيئ ذ . الحليلة على جرأته للخوض في مثل هذا الموضوع ، حيث يعتبر ذلك اقتحاما منه لجانب من جوانب البحث العلمي ظل مغمورا . فحقا قال : ليس من الضروري أن يكون الباحث " مجنونا " حتى يخوض في موضوع المرض العقلي (6) . بل ليس من الضروري كذلك ، على خلاف ما يعتقده مازو (6 م) ، أن يكون طبيبا متخصصا حتى يستطيع أن يعالج الموضوع بكيفية حسنة .

ويتميز اهتمام ذ . الحيلة بتبنيه لقضية المريض العقلي . وهو منطلق محمود وتقتضيه الموثائق الدولية المتعلقة بالمعوقين بصفة عامة حيث تؤكد على أن كل دراسة

(3) كيليطر ، م . م . س . ص 20 . ويقال ذلك نسبة لبروكست قاطع طريق يوناني ، حيث كان يعذب ضحاياه

بطريقة فريدة من نوعها ، كان له فراشان ، فراش كبير وفراش صغير ، فكان يطرح المسافرين الطويلي القامة على الفراش الصغير والمسافرين القصيري القامة على الفراش الكبير ، ثم يعمد إلي قطع أرجل الطويلي القامة أما قصيري القامة فكان يجذب أيديهم وأرجلهم حتى يكونوا تماما على قد الفراش الكبير ...

(4 و 5 مكرر) ص 4 من البحث .

démystification (5)

(6) من المذكرة التي قدم بها رسالته أمام لجنة المناقشة .

(6 مكرر) M. MAZEAUD ، انظر بتقديمه لأطروحة

J. LAFON : La responsabilité civile du fait des malades mentaux, l. a. d. j. 1960

قراءة في رسالة ذ . عبد العزيز الحيلة :
" مشكلة عدم مسؤولية المريض العقلي هدينا " *

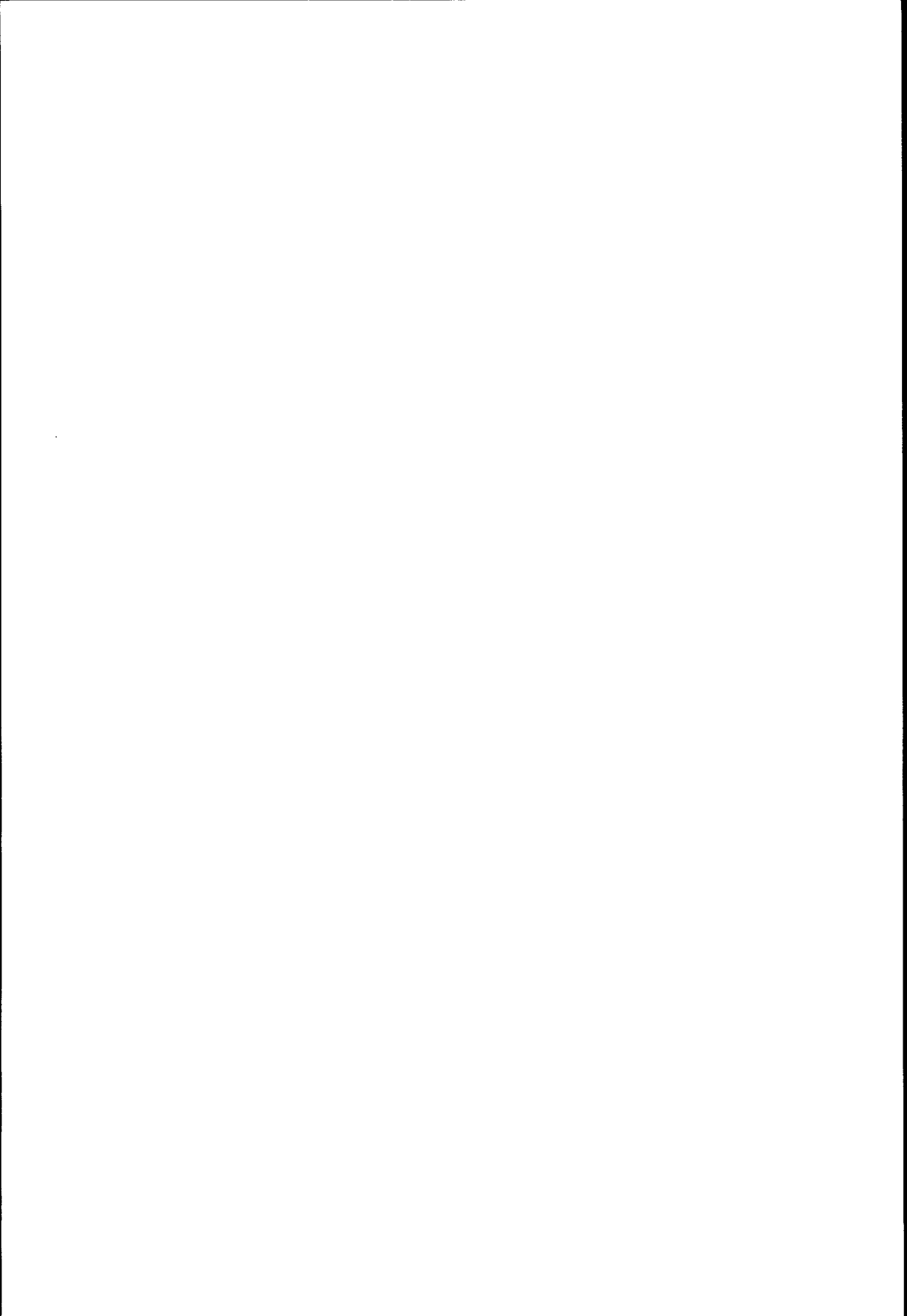
أحمد ادريوش **

" يهدف القارئ دائما ، من خلال قراءته ، الى غاية ، الى غرض .
سواء كان حسن النية أو سيئ النية ، فإنه يسعى الى إثبات
غرض من الأغراض . بهذا المعنى فإن كل قراءة مفروضة ... "
ع . كيبيطو (1)

لا أبغي من هذا العرض تلخيص رسالة شارفت صفحاتها على الثلاثمائة ، غنية
بالأراء والمعارف . فضلا عن كون التلخيص يفقد الكتاب أهميته وغناه ، فإنه غالبا
ما يؤدي الى تشويه آراء صاحبها وتحريفها (2) .

* Le problème de l'irresponsabilité civile du malade mental هو عنوان الرسالة التي تقدم
بها ذ . عبد العزيز الحيلة (مدرس باحث بكلية الحقوق بالرباط) لنيل دبلوم الدراسات العليا يوم
86 / 04 / 07 .

وتوجد نسخة فيها مرقونة بخزانة الكلية عدد . 205 . V . Z . 28 .
** من هيئة التدريس بكلية الحقوق جامعة محمد الخامس - الرباط
(1) " مسألة القراءة " ، تقرير مقدم الى ندوة " المنهجية في الآداب والعلوم الانسانية " كلية الآداب ، الرباط .
منشورات دار توبقال ، سلسلة " معالم " ، 1986 ، ص . 19 .
(2) انظر على سبيل المثال ، مجلة القضاء والقانون و عدد 133 - 134 ، باب رسائل جامعية .



بليوграфия نقدية



2 . بليوغرافيا

- بليوغرافيا نقدية

وبرامجها الانائية على المستوى الاقليمي . لكن مع ذلك فوجود هذه الوحدات الجهوية في بلد كالمغرب يشكل في حد ذاته مؤشرا ايجابيا ينبئ على الرغبة الأكيدة في احداث نقله جديدة في توجيهات التنمية الاقتصادية والاجتماعية تعتمد على عنصرين أساسين هما :

- الانتقال من التخطيط المركزي الى التخطيط الجهوي لتدارك الفجوة القائمة بين الحاجيات وارغبات الحقيقية للسكان وبين المشاريع والأهداف المبرمجة .
 - العمل على تحقيق توازن جغرافي في توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والمشروعات الانتاجية وذلك عن طريق مقاومة ظاهرة النمو الاستقطابي لفائدة المنطقة الساحلية والتشجيع على استثمار الموارد والامكانيات المتاحة في المناطق الهامشية وبصفة خاصة في الجهة الشرقية والجهة الجنوبية .

وبالفعل فقد أعطى عاهل البلاد في خطاب له بتاريخ 24 أكتوبر 1984 تعليمات واضحة للحكومة قصد العمل على تطوير التنظيم الجهوي . وركز جلالاته بصفة خاصة على مسألة تعزيز الصلاحيات الاقتصادية والمالية للوحدات الجهوية مؤكدا أن التنمية الحقيقية تتطلب من الدولة مراعاة الفوارق البيئية والاجتماعية والمادية القائمة بين مناطقها المختلفة دون التفریط في وحدتها السياسية وكيانها المستقل .

7 - المنطقة الجنوبية : وتضم الأقاليم التالية :

اقليم أكادير كعاصمة

اقليم ورزازات

اقليم طنطان

اقليم تيزنيت

اقليم تارودانت

اقليم طرفاية

اقليم طاطا

اقليم العيون

اقليم سمارة

اقليم بوجدور

اقليم وادي الذهب

اقليم كلميم

وهكذا يتضح مما سبق أن التقسيم الاقليمي اتخذ منذ البداية كأساس لتحديد الجهات الاقتصادية . وهذا لا يعني بأن التقسيم الجهوي لا يفي بالأهداف التنموية مادامت الادارة المركزية قد حرصت على أن تتوفر الوحدات الجهوية السبع المحدثه على أقصى ما يمكن من التجانس والتكامل الاقتصادي والاجتماعي . لكنها في المقابل لم تعترف لهذه التقسيمات بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والاداري الشيء الذي حال دون قيامها بدور بارز في مجال التخطيطي الاقليمي ومناهضة النمو الاستقطابي لفائدة المنطقة الساحلية .

ان الجهات الاقتصادية في المغرب مجرد دوائر للعمل الحكومي تستخدم في الظروف الحالية أساسا لأغراض التخطيط الاقتصادي الشامل . وهي ضعيفة الارتباط بالسكان قليلة الجاذبية بالنسبة للأجهزة الادارية المركزية التي تفضل تركيز أنشطتها

اقليم القنيطرة

اقليم الخميسات

واقليم العرائش

5- المنطقة الوسطى ك وتضم 6 أقاليم بالاضافة الى ولاية الدار البيضاء الكبرى

التي تتألف وحدها من 6 عمالات هي :

عمالة الدار البيضاء - أنفا

عمالة عين السبع - الحمي المحمدي

عمالة ابن مسيك - سيدي عثمان

عمالة عين الشق - الحمي الحسني

عمالة الفداء درب السلطان

عمالة المحمدية - زناتة

أما الأقاليم الستة فهي :

اقليم الجديدة

اقليم سطات

اقليم خريبكة

اقليم بن سليمان

اقليم بني ملال

اقليم أزيلال

6- منطقة تانسيفت : وتضم الأقاليم التالية :

اقليم مراكش كعاصمة

اقليم قلعة السراغنة

اقليم الصويرة

اقليم آسفي

التقسيم الإداري للمغرب - طبيعته بالمغرب

أولاً : من حيث مناطق الدولة من خلال الاهتمام بالهوض بالأجزاء الهامشية وذلك من أجل توفير العناية والرعاية التعميرية للسكان المستقرين فيها ، ولول ينأى تحقيق حراس الأجزاء النائية الدولة على مستوى إداري للتدخل يكون أكبر حجماً من الأجزاء المركزية القائمة ولكنه أقل مساحة من الدولة . وهذا الإطار هو الجهة أو المنطقة المتعددة . وقد تم عملها في المغرب بقتضى ظهير 16 يونيو 1971 الذي

تتم التماثل في سبع مناطق اقتصادية على النحو التالي :

اقليم فاس كعاصمة

اقليم تاربات

اقليم الحسيمة

اقليم بولمان

اقليم تازة

ب- المنطقة الوسطى الجنوبية ومركزها اقليم مكناس وتضم الأقاليم التالية :

اقليم الراشدية

اقليم أفران

اقليم خنيفرة

ج- المنطقة الشمالية الغربية وتتكون من ثلاثة عمالات و 7 أقاليم وهي عمالة الرباط كعاصمة ، عمالة سلا ثم عمالة الصخيرات تمارة . وتكون هذه العمالات الثلاث ولاية الرباط - سلا . أما الأقاليم السبعة فهي :

اقليم طنجة

اقليم تطوان

اقليم شفشاون

اقليم سيدي قاسم

وثيرة النمو العمراني وتزايد الأحياء السكنية بداخلها . وللمقاطعة الحضرية جذور تاريخية بعيدة ترمز اليها كلمة " الحومة " التي هي عبارة عن مجموعة من البنيات السكنية التي تربط بين أهاليها وشائج الجوار والقرابة والمصالح الاقتصادية والاجتماعية بحيث تشكل مجالا شبه مغلق لكنه يتكامل مع بقية اجزاء المدينة . وكان يشرف على تسيير شؤون الحومة أحد رجالاتها المدعو بالمقدم والذي يعمل تحت اشراف ومراقبة الباشا ممثل السلطان على رأس المدينة .

ولما تزايد عدد سكان المدن الساحلية أثناء الحماية الفرنسية على المغرب ، قامت إدارة الحماية الفرنسية بتقسيم أهم المراكز الحضرية آنذاك الى مقاطعات ادارية بناء على ظهير 4 أبريل 1949 الذي يبين كيفية تسيير شؤون السكان المغاربة بالمدن (14) وحدثت في كل حي من أحياء هذه المدن خلية ادارية تحت قيادة أحد أعوان الباشا الذي سمي آنذاك بالخليفة ، وهذه الخلايا الادارية عبارة عن مراكز ادارية لحل كثير من المشاكل الثانوية وتقديم الخدمات الادارية البسيطة للسكان ، وجميع المعلومات والبيانات المتصلة بحاجياتهم ورغباتهم المختلفة ، وقد كان عدد هذه الوحدات الادارية بالمدن المغربية الرئيسية سنة 1950 على النحو التالي : 6 مقاطعات في الدار البيضاء 5 في فاس ، 4 في كل من مدن الرباط ومراكش ووجدة وأخيرا اثنتين في مدينة مكناس .

وغداة الاستقلال لم تتأثر الوضعية الادارية والتنظيمية للمقاطعات الحضرية بالشروع في تطبيق النظام البلدي في المغرب وذلك ابتداء من سنة 1960 . لكن في المقابل ارتفع عدد المقاطعات بتزايد عدد سكان بعض المراكز الحضرية كما هو الشأن في مدينة الدار البيضاء التي بلغ عدد المقاطعات الحضرية بها سنة 1975 ما يقرب

جماعة نقوب وجماعة ترهبلت وجماعة تزارين ، وأخيرا توجد في نفس الدائرة قيادة خامسة وهي قيادة زاكورة التي يوجد مقرها في الدائرة وتضم 4 جماعات قروية هي جماعة بني زولي ، تمكروت ، تنزولين ، وأخيرا جماعة زاكورة .

وتتكرر هذه الصورة في كثير من الأقاليم الأخرى سواء في الشمال (اقليم تطوان مثلا) أو الشرق (اقليم وجدة) أو الجنوب (اقليمي تارودانت وتيزنيت) دون أن تكون هناك علاقة مشتركة ومحددة بين هذه الأقاليم سواء من حيث المساحة أو من حيث عدد السكان أو من حيث الخصائص الجغرافية والطبيعية .

والخلاصة هي أن القيادة تقسيم اداري مركزي مرتبط بالمجال القروي يسمح للدولة بالتوفر على موقع متقدم جدا داخل البيئة البدوية سواء كانت صحراوية أو جبلية أو منطقة زراعية . ان القيادات هي عبارة عن أوعية وقنوات تسعى بالأساس الى الترجمة العملية للسياسة الحكومية في جميع المجالات تقريبا . وبإمكانها مستقبلا أن تساعد على المحافظة على درجة معينة من التوازن الاجتماعي والسياسي داخل المجال القروي وذلك عن طريق امتصاص المشاكل والصراعات القائمة ومساندة المجالس القروية في الجهود التي تبذلها للقضاء على مظاهر التخلف والحرمان الذي تشكو منه بعض الأجزاء الهامشية للدولة .

ج - المقاطعة الحضرية : (13) L'arrondissement urbain

تحدث المقاطعات الحضرية بقرار من وزير الداخلية : والمقاطعة الحضرية تقسيم خاص بالمدن أو البلديات حيث نجد المدينة الواحدة تنقسم الى عدد من المقاطعات يختلف عددها من مدينة لأخرى تبعا لمجموعة من المتغيرات من بينها العدد الاجمالي لسكان المدينة والكثافة السكانية المتوفرة فيها والرقعة الجغرافية التي تحتلها وكذلك

(13) Cf. zyani (B) " L 'arrondissement urbain au Maroc : sa place dans l 'organisation administrative locale . thèse 3^{ème} cycle, Paris II, 1982.

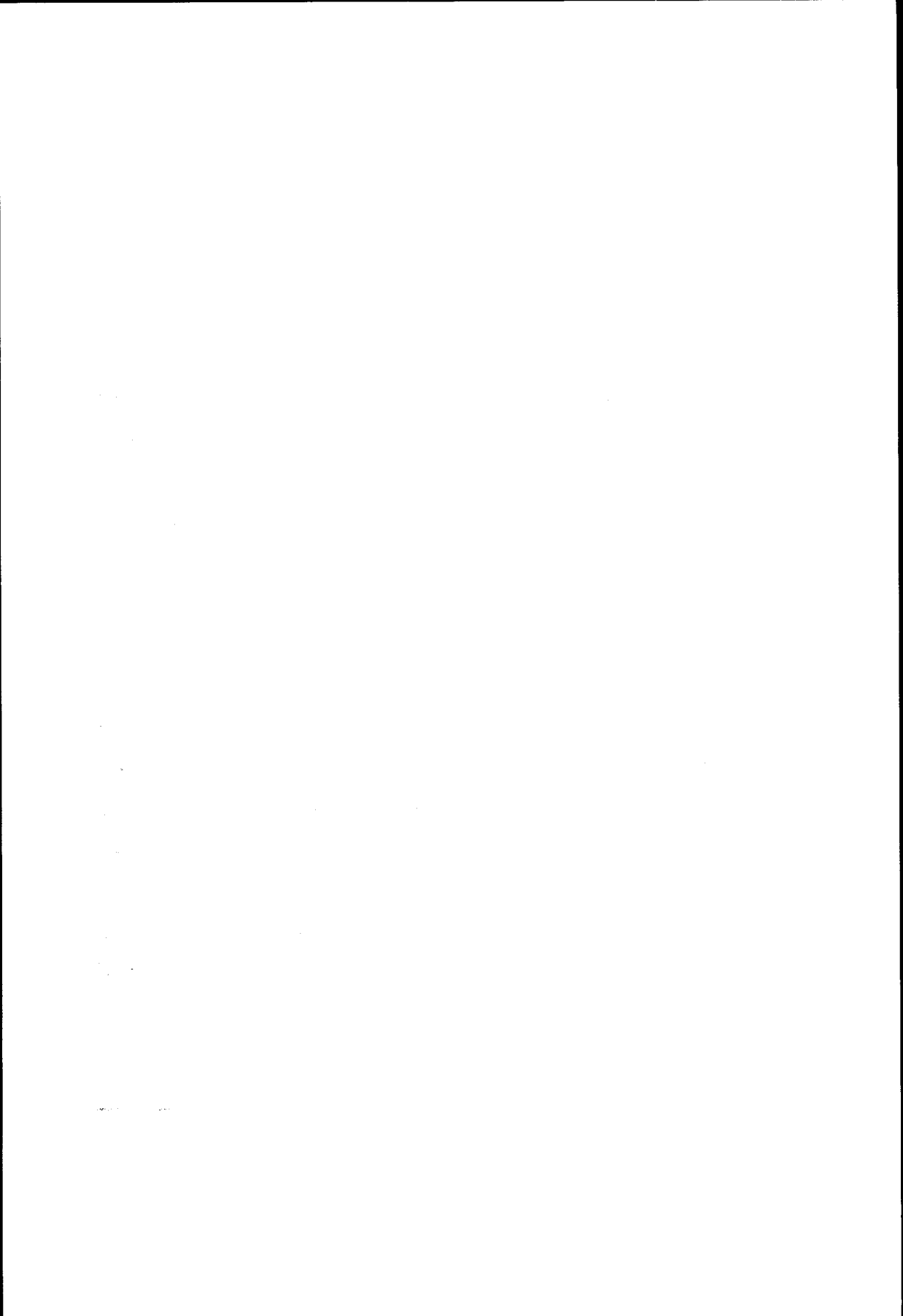
التقسيم الإداري وظائفه وتطبيقاته بالمغرب

تعد الإدارة المحلية من أهم مظاهر الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية. وتلعب الإدارة المحلية دوراً هاماً في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وتحسين البنية التحتية، وتطوير الاقتصاد المحلي. وتعد الإدارة المحلية من أهم ركائز الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية.

تعد الإدارة المحلية من أهم مظاهر الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية. وتلعب الإدارة المحلية دوراً هاماً في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وتحسين البنية التحتية، وتطوير الاقتصاد المحلي. وتعد الإدارة المحلية من أهم ركائز الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية.

تعد الإدارة المحلية من أهم مظاهر الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية. وتلعب الإدارة المحلية دوراً هاماً في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وتحسين البنية التحتية، وتطوير الاقتصاد المحلي. وتعد الإدارة المحلية من أهم ركائز الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية.

تعد الإدارة المحلية من أهم مظاهر الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية. وتلعب الإدارة المحلية دوراً هاماً في تحقيق التنمية المستدامة، وذلك من خلال توفير الخدمات الأساسية للمواطنين، وتحسين البنية التحتية، وتطوير الاقتصاد المحلي. وتعد الإدارة المحلية من أهم ركائز الديمقراطية، حيث أنها تتيح للمواطنين المشاركة في اتخاذ القرارات التي تخصهم، وتعد من أهم أدوات التنمية المحلية.



مراكش وتتألف من 4 قيادات و 6 جماعات ، دائرة أحواز مكناس وتتكون من 3 قيادات و 9 جماعات ، دائرة أحواز وجدة وتضم 3 قيادات و 7 جماعات ، دائرة أحواز الدار البيضاء أنفا وتضم قيادة واحدة وجماعتين وأخيرا دائرة أحواز سلا وتشتمل على قيادتين وجماعتين .

والملاحظ أن أكبر الدوائر القروية من حيث عدد القيادات التي تتبعها توجد في الجنوب ، في إقليم تارودانت ، وهي دائرة بويكرة التي تتألف من ست قيادات و 12 جماعة قروية . أما أصغرها فهي دائرة أحواز الدار البيضاء التي تضم قيادة واحدة وجماعتين فقط . ويوجد تفاوت كبير أيضا بين الأقاليم من حيث عدد الدوائر : إقليم الراشدية يضم 7 دوائر و 30 جماعة بينما لا يتوفر إقليم مراكش إلا على 6 دوائر مع العلم بأن عدد جماعات هذا الاقليم تبلغ 47 جماعة ولا يشمل إقليم طنجة إلا على دائرتين وإقليم طنطان على دائرة واحدة فقط ، في حين لم تحدث أي دائرة في العمالات الجديدة التي أنشئت في المراكز الحضرية الكبرى باستثناء عمالة الدار البيضاء أنفا وعمالة سلا .

ويستخلص من هذه البيانات تنوع الاعتبارات والأسباب التي تملّي على الدولة أحداث الدوائر وتحديد نطاق اختصاصها الجغرافي ، ومن المؤكد أن العوامل الجغرافية والديمقراطية والسياسية دورا حاسما في هذا المجال سيما وأن للدوائر دور مزدوج على الصعيد المحلي ، فهي أولا وقبل كل شيء اطار لمراقبة وتوجيه أعمال القواد ونقطة عبور كل القرارات المنحدرة من الادارة الاقليمية الى القيادات فضلا عن الدور التنسيقي الذي يضطلع به رئيس الدائرة إزاء بعض المصالح الخارجية الممثلة على مستوى الدائرة ، ثانيا تشكل الدائرة اطارا تنمويا حقيقيا في مناطق البادية لما يوفره مركز الدائرة من مؤهلات تشجع على خلق مراكز سكانية صغيرة ومتوسطة الحجم يسهل تزويدها بكل التجهيزات الادارية والخدمات الاقتصادية والاجتماعية الأساسية. وبالفعل فقد أبرزت مختلف الدراسات القروية الميدانية أن الدائرة إطار صالح

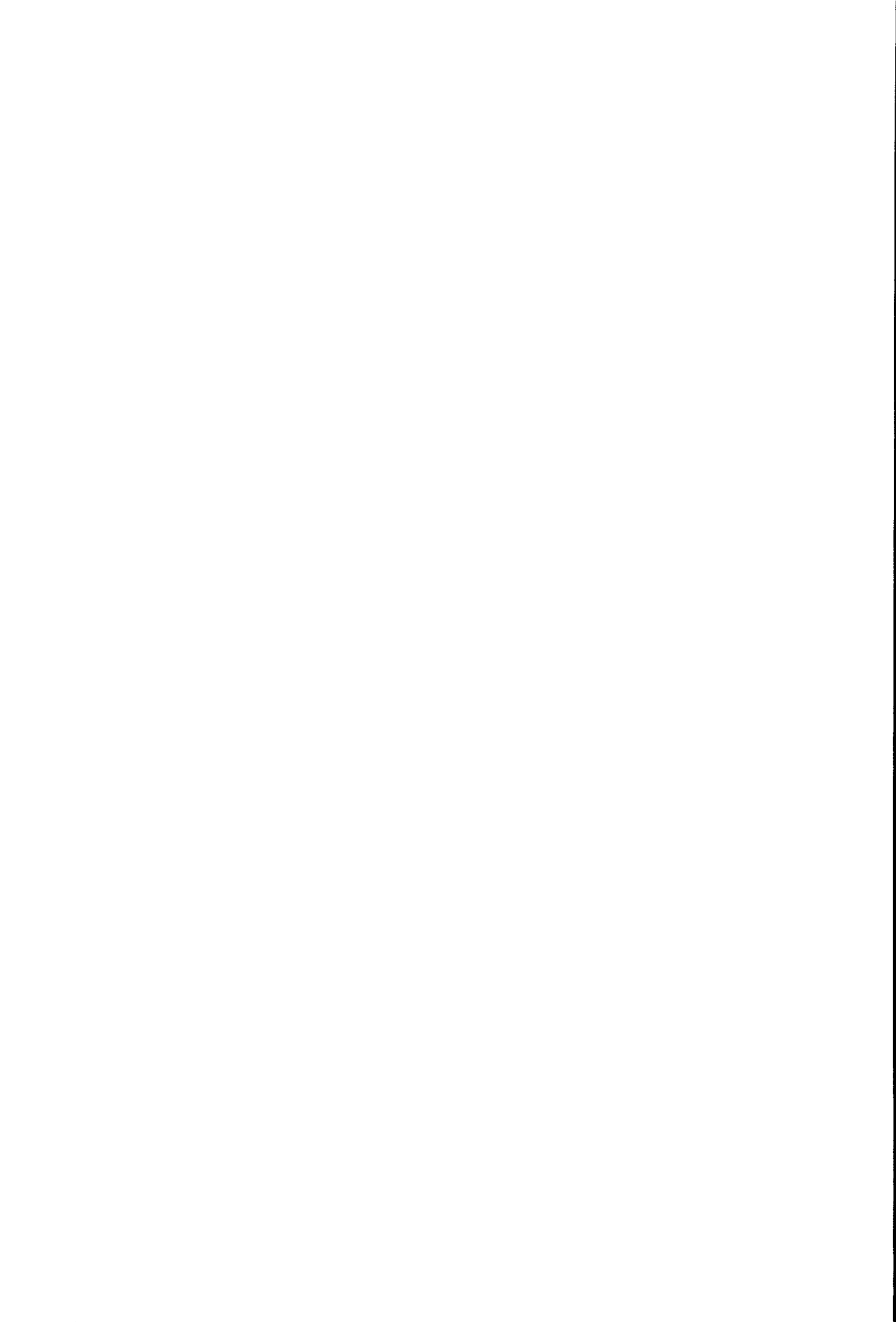
بالقائد الممتاز يتبع في الغالب مباشرة للعامل ، وقد استحدث هذا التقسيم اثر تزايد عدد المقاطعات الحضرية وحاجة العمالة الى مستوى اداري ينسق العمل بين المقاطعات المتجاورة من جهة ويربط بينها وبين مصالح العمالة من جهة ثانية .

فالدائرة الحضرية اذا عبارة عن مركز قرار تابع للعمالة يسهر على متابعة ومراقبة أنشطة وأعمال المقاطعات الحضرية التي تقع تحت سلطة رئيس الدائرة . وقد بلغ عدد الدوائر الحضرية سنة 1977 ثلاثة عشر دائرة ، منها خمسة في مدينة الدار البيضاء واثنين في كل مدينة من المدن الأربع التالية : الرباط ، مراكش ، فاس ومكناس ، ومن البديهي أن يكون هذا العدد قد تغير وزاد عدد الدوائر الحضرية بشكل ملحوظ في السنين الأخيرة تبعا لزيادة النمو السكاني في المراكز الحضرية .، واحداث مقاطعات ادارية جديدة ، وعلى الخصوص في أعقاب التطور الهائل الذي شهدته الهياكل الادارية القائمة في مدينتي الدار البيضاء والرباط (11) .

- الدوائر القروية " Les Cercles " : تتعايش داخل المجال القروي المغربي ثلاث تقسيمات ادارية : الجماعة القروية وهي عبارة عن وحدة محلية ثم القيادة والدائرة وهي تقسيمات ادارية فرعية متصلة بالمستوى الاقليمي . واذا كانت القيادة تضم عدداً من الجماعات القروية ، فإن الدائرة تتألف من مجموعة من القيادات . ويختلف عدد هذه القيادات من دائرة لأخرى داخل نفس الاقليم كما يختلف عدد الدوائر من اقليم لآخر . ويتبين ذلك من خلال الأرقام التالية : ينقسم التراب المغربي الى 132 دائرة منها 7 دوائر شبه حضرية يوجد مقرها في المدن الكبرى مقار العمالات والأقاليم . وتعرف هذه الوحدات الادارية بدوائر الاحواز وهي : دائرة أحواز فاس وتضم 4 قيادات و 11 جماعة قروية ، دائرة أحواز القنيطرة وتضم 3 قيادات و 5 جماعات ، دائرة أحواز

(11) وبالفعل فإن العدد الحالي للدوائر الحضرية يصل الى 37 دائرة حضرية منها 18 بالدار البيضاء . 6

بالرباط 4 في فاس ، 3 بمدينة مكناس و 2 في كل من المدن الثلاث التالية : مراكش ، طنجة و تطوان .



تتميز الأخرى من حيث البنية الإدارية، فبالنسبة إلى تشريع رقم 16 لسنة 2004، فإن التشريع الذي صدر في 2004، خصص حوضي مرفق الخدمات الأساسية في كل ولاية على أن تكون هيئات ذات طابع إداري، وليس لها شخصية اعتبارية، كما أن هذه الهيئات لا تملك صلاحيات إدارية، بل هي مجرد هيئات تنفيذية، حيث أن صلاحيات هذه الهيئات تقتصر على تنفيذ القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة، كما أن هذه الهيئات لا تملك صلاحيات مالية، بل هي مجرد هيئات تنفيذية، حيث أن صلاحيات هذه الهيئات تقتصر على تنفيذ القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة.

وعلاوة على ذلك، فإن التشريع رقم 16 لسنة 2004، خصص حوضي مرفق الخدمات الأساسية في كل ولاية على أن تكون هيئات ذات طابع إداري، وليس لها شخصية اعتبارية، كما أن هذه الهيئات لا تملك صلاحيات إدارية، بل هي مجرد هيئات تنفيذية، حيث أن صلاحيات هذه الهيئات تقتصر على تنفيذ القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة، كما أن هذه الهيئات لا تملك صلاحيات مالية، بل هي مجرد هيئات تنفيذية، حيث أن صلاحيات هذه الهيئات تقتصر على تنفيذ القرارات التي تصدرها السلطات الإدارية المختصة.

أما الترتيبات الإدارية الخاصة به، فإنها تتلخص في النقاط التالية:

هذه الترتيبات الإدارية الخاصة به، تتلخص في النقاط التالية: هيئات التسيير ذات الطابع الإداري، والتي هي من حيث البنية الإدارية المتواجدة في العمومية، وهي تتسم في تقسيمات الأساسية بكونها هيئات من نوع أصناف من الوحدات الإدارية مع وجود اختلافات كثيرة بين أحجام هذه الوحدات ومواقعها، لكنها مع ذلك تتوفر على عدد من السمات والخصائص المشتركة التي توضح التقارب الكبير الموجود بينها:

وأول هذه الخصائص كون هذه الوحدات الإدارية مجرد كيانات إدارية تتصل أساسا بأغراض الحكومة المركزية، فهي إذا، عكس التقسيمات الأساسية، لا تتمتع بالشخصية القانونية ولا بالاستقلال المالي والإداري، وليس بها أي مجلس منتخب، كما أن مسؤولية تسييرها وإدارتها تقع على موظفين تعينهم الإدارة المركزية لهذه الغاية.

أما الخاصية الثانية تتجلى في وجود تدرج هرمي بين هذه الوحدات حيث تتبع الوحدة الإدارية الدنيا للوحدة الإدارية التي تعلوها مباشرة. فالقيادات تخضع للدوائر

بعد مراجعة السلطات الادارية-العليا والحصول على اذن منها .
 ثالثا : يضطلع ممثلوا الدولة ازاء الهيئات المنتخبة بعدة أدوار تختلف بحسب الفلسفة العامة المهيمنة على العلاقات بين المنتخبين ورجال السلطة من ناحية ، وتبعاً كذلك لعوامل الثقة السائدة بين كل سلطة محلية ومجلس منتخب على حدة من ناحية أخرى .

والواقع أن علاقة المجالس المنتخبة الجماعية بممثلي الدولة تكتسي عدة أشكال . فأحيانا تكتفي السلطة المحلية بدور المراقب الساهر على احترام الحدود الفاصلة بين صلاحيات الهيئات المنتخبة وصلاحياتها الادارية المحلية ، وأحيانا أخرى تخنق السلطة المحلية أنفاس المجلس وتضيق كثيرا من هامش الاستقلال والحرية التي يكفلها له القانون .

لكن مثل هذه التصرفات أخذت تواجه ردود فعل عنيفة من قبل المنتخبين الذين يملكون عدة وسائل للدفاع عن مكتسباتهم المثبتة في قانون التنظيم الجماعي .

3- تشكل الجماعات اطار للتعبئة الشعبية ومجالا رحبا للتنشئة السياسية والاجتماعية . وتحظى الانتخابات الجماعية في المغرب بأهمية سياسية كبيرة سواءاً من لدن الحكومة أو من قبل الهيئات والأحزاب السياسية الوطنية ، أو من طرف المواطنين العاديين . ويصح القول بأن الجماعات هي بمثابة الأرضية الأساسية التي ينبني عليها النظام السياسي في المغرب ، فمن المجالس الجماعية تتفرع المجالس الاقليمية وعن هذه الأخيرة تتفرع المجالس الجهوية . وبالإضافة الى ذلك فإن ثلث أعضاء المجلس التشريعي في المغرب (مجلس النواب) يتم اختيارهم من قبل المجالس المحلية المنتخبة ، وهذا في حد ذاته كاف لاضفاء عنصر الصراع والمنافسة على الترشيح لعضوية المجالس الجماعية .

لكن الصراع لا يقف عند عتبة الانتخابات ، بل يستمر ويتخذ عدة أشكال بعد الاعلان عن النتائج واختيار رؤساء هذه المجالس ولعل أبرز مظاهر المنافسة تتجلى في

ويتعلق الأمر بالقائد (أو خليفة القائد) في الجماعات القروية وبالباشا في البلديات المعينة بمرسوم (9) وفي الجماعات الحضرية التي لا تعتبر قاعدة للاقليم أو العمالة وأخيرا بالعامل في الجماعات الحضرية التي يوجد بها مقر الادارة الاقليمية . ويطلق على هذه العناصر الثلاث لفظ السلطة المحلية وتقوم بثلاث مهام رئيسية هي :

أولا : اتخاذ الاجراءات التنفيذية والتطبيقية في المجالات المسندة اليهم بموجب الفصل 44 من الميثاق الجماعي بصفة خاصة والنصوص القانونية والتنظيمية بصفة عامة ، والاختصاصات المقررة في الفصل 44 المذكور هي :

الشؤون المتصلة بالجمعيات والصحافة والنقابات المهنية والانتخابات والصيد البري وجوازات السفر والاكره البدني والأثمان والمهن الحرة وهجرة القوى العاملة أو الوقاية من الأمراض العقلية وعلاجها ، والخدمة العسكرية الاجبارية والملك الغابوي ، وتضاف الى هذه اللاتحة قضايا أخرى تتعلق بتسخير الأشخاص والممتلكات ، والتنظيم العام للبلاد في حالة حرب وتنظيم استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وايداعها وبيعها ومراقبتها واستعمالها أو تنظيم استغلال المقالع ومحاكم الجماعات والمقاطعات ، والاتجار في المشروبات الكحولية أو المزوجة بالكحول ، وزجر السكر العلني فضلا عن مراقبة الأسطوانات وغيرها من التسجيلات الفوتوغرافية أو الاشهار بكافة الطرق ، وتطبيق التشريع الخاص بالشغل والمنازعات الاجتماعية .

ثانيا : تقوم السلطة المحلية بالمحافظة على النظام العام والأمن العمومي في دائرة نفوذ الجماعة التي تتواجد بها وتتخذ لأجل هذه الغاية كافة التدابير التي تراها مناسبة وضرورة لمنع قيام الاضطرابات الاجتماعية أو لمواجهتها غير أنه يمكن للعمال وحدهم بوصفهم السلطات المحلية الرئيسية على المستوى المحلي استعمال قوات الجيش وذلك

العمال في الوقت الذي تكتفي فيه المصالح الخارجية بالتمركز على صعيد المستوى الاقليمي دون أن تصل خدماتها الى الوحدات الادارية الأدنى .
 وإذا كانت الجهود متواصلة لنقل أكبر عدد ممكن من السلطات التقريرية من المستوى المركزي الى المستوى الاقليمي عن طريق التوسع في استعمال تقنية التفويض فإن تطوير مناطق للبادية وتوصيل الخدمات الحكومية الاقتصادية منها والاجتماعية يقتضي بالضرورة تعزيز صلاحيات التقسيمات الادارية الفرعية ومقاومة ظاهرة إستئثار المستوى الاقليمي دون غيره بكل الموارد والامكانيات المتاحة على الصعيد المحلي .
 إن الاقبال المتزايد على تطبيق سياسة عدم التركيز الاداري يجب أن تستفيد منها باقي التقسيمات الادارية دون أن تكون لها نتائج سلبية على الوحدات الجماعية . (7)

ب : الجماعات : تطلق في المغرب عبارة الجماعة على الوحدة الترابية المحلية القاعدية التي تتمتع بالشخصية القانونية والاستقلال المالي والاداري ، وتحدث الجماعة بمرسوم يصدره الوزير الأول وفق قرار الغرفة الدستورية بالمجلس الأعلى رقم 5 الصادر بتاريخ 9 مايو 1978 . ويتخذ هذا المرسوم بناء على اقتراح من قبل السلطة المحلية مدعم بدراسة عميقة تكشف عن وجود علاقات بشرية ومنافع اقتصادية واجتماعية بداخل الفضاء الجغرافي المزمع تحويله الى جماعة ، وتعين حدود الوحدة الجماعية بقرار من وزير الداخلية . وتنقسم الجماعة الى قسمين : حضرية وقروية . اما الجماعات الحضرية فتتقسم بدورها الى نوعين : البلديات أي المدن وعددها في بداية أكتوبر 1984 تسعة وخمسون بلدية والمراكز المستقلة وعددها الى حدود نفس التاريخ أربعون مركزا مستقلا ، والمراكز المستقلة هي عبارة عن مدن أو مراكز حضرية صغيرة ليس لها صبغة بلدية . أما الجماعات القروية فعدها سبع مائة وستين جماعة (760) وجميع هذه الأصناف من الجماعات ، إذا استثنينا بعض القواعد والمبادئ الخاصة بالموارد الضريبية ، والتخطيط العمراني والرقابة الادارية ، تخضع لنفس النظام القانوني المتمثل أساسا في الظهير بمثابة قانون بتاريخ 30 شتنبر 1976 المتضمن

(7) Cf zyani (B) Administration et espace ; Regards sur le rôle d'une structure inadaptée : la province . in l'Administration publique et le changement, Afrique Orient, 1989, P 80.

السكان اليها .

2 - يحتل الإقليم مكانة بارزة داخل التنظيم المحلي المغربي وتعزى هذه الأهمية الى الدور الاستراتيجي والحيوي الذي يقوم به العمال في تسيير وادارة شؤون المجتمعات المحلية . فهئة العمال تنتمي الى شريحة الادارة العليا وتحتل مراكز ومواقع متعددة داخل النظام الاداري المغربي لا تقتصر بالضرورة على المسؤوليات الادارية ذات الطابع المحلي . ولعل أبرز ما يميز العمال عن بقية الموظفين السامين أنهم يرتبطون مباشرة بجلالة الملك ويمثلونه على صعيد وحداتهم الادارية . وبهذه الصفة يتولون توجيه أعمال رؤساء المصالح الخارجية في اطار المجلس التقني (6) ويسهرون على حسن تنفيذ وتطبيق السياسة الحكومية ، فضلا عن المهام السياسية الرئيسية التي أوكلت اليهم والمتمثلة في المحافظة على الأمن والنظام العام وإخبار السلطات الادارية العليا . وعموما فإن وحدة السلطة وتعزيز دور القادة الاداريين (العمال) على الصعيد الاقليمي من العوامل الأساسية التي جعلت من المستوى الاقليمي نقطة استقطاب لكل المبادرات الحكومية سواء كانت تتصل بالمجال الاقتصادي أو الاجتماعي أم العمراني أم السياسي .

3 - يتأكد يوما بعد يوم أن المستوى الاقليمي الذي يعتبر أصلا وحدة لعدم التركيز الاداري قد بدأ يتحول تدريجيا الى اطار مركزي يخدم بالدرجة الأولى المدن الكبرى والمتوسطة التي توجد بمقرها الادارة الاقليمية . وهذا يعني أن المناطق والمراكز القروية التابعة لهذه الأخيرة لا تحظى بنفس العناية بسبب ضعف الاختصاصات التقريرية التي يتوفر عليها رؤساء الوحدات الادارية المتفرعة عن السلطة الاقليمية . وتنسحب هذه الملاحظة بصفة خاصة على رؤساء الدوائر الذين يوجدون في وضعية تبعية مطلقة ازاء

(6) يتألف المجلس التقني أساسا من رؤساء المصالح الحكومية الاقليمية إضافة الى السلطات المحلية . ويرأس ويدير أعماله عامل الاقليم أو العمالة . ويجتمع مبدئيا مرة أو مرتين في الشهر لأغراض تنسيقية .

ولاية الرباط - سلا		
العمالقة	المساحة	عدد السكان
الرباط	115 كلم ²	526 . 126 ألف نسمة
سلا	699, 2 كلم ²	380 . 344 ألف نسمة
الصخيرات تمارة	510 كلم ²	113 . 733 ألف نسمة

والولاية عبارة عن تقسيم اداري فقط خلافا للأقاليم والعمالقات التي تعتبر كذلك وحدات محلية يسيرها العمال بتنسيق مع المجالس الاقليمية ومجالس العمالقات المعنية وسنوضح في جانب آخر من هذه الدراسة كل الجوانب المتعلقة بالاقليم والعمالقة كجماعة أو وحدة محلية ونكتفي هنا بالتركيز على العناصر الأساسية المرتبطة بالاقليم كإطار لعدم التركيز الاداري .

1 - يعد الاقليم حلقة وصل بين الادارة المركزية والسكان وهو أكثر المستويات الادارية استخداما من قبل الوزارات نظرا لعوامل متعددة من بينها على الخصوص أن المستوى الاقليمي قريب من الادارة المركزية دون أن يكون بعيدا عن السكان وعن القاعدة الشعبية . وهذا ما يفسر تواجد الفروع أو المصالح الخارجية لكافة المرافق الوزارية تقريبا على المستوى الاقليمي الشيء الذي هيء الأقاليم لتكون بمثابة إطار لمعالجة القضايا المحلية والتخطيط لانجاز بعض البرامج التنموية الصغرى والمتوسطة تبعا للسياسة العامة للحكومة . غير أن تحقيق مثل هذا الغرض رهين من الناحية العملية بتوفير الموارد البشرية والامكانيات المادية اللازمة للوحدات الاقليمية ، وعلى كل فإن التوسع في احدات الأقاليم ساعد على تدعيم دور المراكز السكانية الصغيرة والمتوسطة الحجم التي اختيرت كقاعدة للأقاليم الجديدة كما ساعد على اقامة بعض التجهيزات الاقتصادية والاجتماعية والادارية في المناطق الهامشية رغبة في جذب

بالادارة المركزية . وكان الهدف الأول المقصود من احداثها هو تمكين الوزارات من التوفر على اطار جغرافي مشترك لتقديم خدماتها للمواطنين . وكان عدد الأقاليم في السنوات الأولى من الاستقلال محدودا جدا ، فيما كانت مساحات هذه الأقاليم كبيرة للغاية ، بينما كان هناك تفاوت كبير بين الوحدات الاقليمية من حيث عدد السكان اما العمالات فقد ثم احداثها في المدن الكبرى في بداية الأمر ثم اقتصر الأمر فيما بعد على منطقتي الدار البيضاء والرباط ، لأن للأولى موقعا تجاريا واقتصاديا وفلاحيا متميزا ، والثانية باعتبارها العاصمة السياسية والادارية للمملكة .

والواقع أن العمالات والأقاليم تخضع لنفس الأسس التنظيمية والقانونية وان كان الطابع الحضري والعمراني هي السمة الغالبة على المشكلات الادارية التي تواجهها العمالات . وهذا ما يفسر احداث عمالات جديدة سنة 1981 في الدار البيضاء وسنة 1983 بالرباط - سلا قصد مواجهة الزيادة المطردة لسكان هذين المدينتين . ورغبة منها في المحافظة على نظرة شمولية ومتكاملة للقضايا والمشاكل الخصوصية التي تثيرها ادارة هاتين المدينتين فقد ضمت العمالات الست المحدثه في الدار البيضاء في كيان اداري جديد يسمى الولاية . كما تم تطبيق نفس التنظيم في العاصمة حيث ضمت العمالات المحدثه في منطقة الرباط في ولاية ثانية .
ونبين في الجدولين التاليين أسماء هذه العمالات ومساحتها وعدد سكانها .

ولاية الدار البيضاء الكبرى		
العمالة	المساحة	عدد السكان / 1982
الدار البيضاء - أنفا	226 كلم ²	500 . 000 نسمة
عين الشق الحمي الحسني	331 كلم ²	300 . 000 ن
بن مسيك سيدي عثمان	264 كلم ²	923 . 630 ن
عين السبع - الحمي المحمدي	37 كلم ²	500 . 000 ن
الفساء - درب السلطان	8 كلم ²	500 . 000 ن
المحمدية - زناتة	129 كلم ²	153 . 527 ن

غير أن هذه الازدواجية لا تهم جميع مستويات التقسيم الاداري ، ذلك أن الدائرة وكذا القيادة يعدان من الوحدات الادارية الصرفة التي لا علاقة لها بالادارة المحلية . ومع ذلك لا يمكن أن نغفل الدور الذي تقوم به هذه الوحدات في تطوير المجتمعات القروية عن طريق نقل احتياجاتها الى الادارة المركزية .

ثانيا : أنواع التقسيمات الادارية :

قدمنا في الصفحات السابقة الخطوط العريضة للتقسيم الاداري المعتمد من خلال الحديث عن الخصائص والسمات الخصوصية لهذا التقسيم ، وفيما يلي نتعرض لمكانة ودور كل صنف من هذه التقسيمات مع التركيز على الوظائف الرئيسية التي تضطلع بها داخل المجتمع . وبصفة عامة يمكن تصنيف التقسيمات الادارية القائمة في المملكة الى ثلاثة أنواع هي :

- 1 - التقسيمات الأساسية : الأقاليم والجماعات .
- 2 - التقسيمات الادارية التأطيرية : الدوائر والقيادات والمقاطعات .
- 3 - التقسيمات التنموية الاقتصادية : الجهات أو النواحي الاقتصادية .

1 - التقسيمات الأساسية : الأقاليم والجماعات

يتميز الاقليم والجماعات عن بقية الوحدات الادارية بميزة مشتركة ورئيسية هي الشخصية القانونية والاستقلال المالي والاداري . وقد كرس الدستور المغربي نفسه في فصله 87 الصبغة المحلية لكل منهما وذلك بالتأكيد على أن الجماعات المحلية هي العملات والأقاليم والجماعات الحضرية والقروية .

لكن ذلك لا يمنع من القول بأن عناصر الاختلاف بين الوحدات الاقليمية والوحدات الجماعية كثيرة ومتعددة سيما إذا بحثنا في الوظيفة التي يضطلع بها كل منهما على حدة .

أ : الأقاليم والعمالات : أحدثت الأقاليم والعمالات لأغراض تتصل أساسا

وحدتين محليتين متممتين بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي والإداري . وتتجسد هذه الازدواجية في تعايش سلطتين مختلفتين على مستوى الوحدات الإقليمية والجماعية : الأولى مصدرها السلطة المركزية ويمثلها العامل في الأقاليم والعمالات والباشا في المدن والقائد أو خليفته في القرى ، أما الثانية فهي عبارة عن سلطة منتخبة مصدرها السكان ، ويمثلها على التوالي رئيس المجلس الإقليمي ورئيس المجلس البلدي أو القروي .

إن هذه الوضعية التنظيمية مرتبطة بالظروف التاريخية التي نشأ فيها التقسيم الإداري سنة 1959 كما تعبر عن خصوصيات التنظيم الإداري المحلي في المغرب وتستجيب لنظام توزيع الاختصاصات والمسؤوليات بين الدولة والجماعات المحلية . فقد قام التقسيم الإداري الحالي للأقاليم والعمالات والمدن والقرى على انقاض التقسيم الإداري السابق المعتمد من قبل الحماية وأدخلت عليه بعض التغييرات والتعديلات حتى يستجيب للمعطيات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية الجديدة . وأسندت في بداية الأمر لكل من العمال والباشوات في المدن والقواد في القرى اختصاصات واسعة في مجال تسيير إدارة الشؤون المحلية . وحتى بعد أن تأكدت الصبغة المحلية للوحدة الجماعية وذلك بصدر قانون 23 يونيو 1960 وانتخبت المجالس البلدية والقروية ، بقيت السلطة التنظيمية بيد العمال والباشوات والقواد ليتسنى لهم على الأخص إصدار الأمر بتنفيذ مختلف القرارات التي تتخذها المجالس المنتخبة . وبعد دخول إصلاح الإدارة المحلية لسنة 1976 حيز التنفيذ ، انتقلت عدد من الاختصاصات التقريرية والتنظيمية من يد ممثلي الحكومة ، رجال السلطة ، الى رؤساء المجالس البلدية والقروية دون أن يكون لذلك أي تأثير في المجال التنظيمي . والملاحظ أن الفصل 44 من قانون الإدارة الجماعية في المغرب ، خص السلطات المحلية - العمال والباشوات والقواد - بعدد من الاختصاصات والصلاحيات التي يمارسونها على الصعيد الجماعي الشيء الذي يفسر عدم اختلاف التقسيمات الإدارية المتصلة بأغراض الحكومة المركزية

ينتج عنه أي تخفيض في عدد الدوائر والقيادات ، بل على العكس من ذلك تزايد عدد هذه الوحدات الادارية فيما تراجع دورها الائتماني والاداري أمام تطوير صلاحيات الوحدات الجماعية واغناء مسؤوليات العمال والتأكيد على مكانتهم المحورية في ادارة النظام الاداري المحلي في المغرب .

ان للتضخم الاداري على الصعيد المحلي ثلاثة جوانب سلبية .

- فهو أولا مصدر ازعاج بالنسبة للمواطن الذي يجد صعوبات كبيرة في تحديد الجهة الادارية المختصة ، ويعاني كثيرا نتيجة للتأخر الكبير الحاصل عادة في انجاز المعاملات الادارية ، وخصوصا لارتفاع التكاليف المالية للتسيير المترتبة عن تبني نمط تنظيمي تدريجي من هذا النوع .

- ثانيا في مقابل الزيادة في عدد الوحدات الادارية تنقلص الامكانيات المادية والبشرية الموضوعة رهن إشارة كل صنف من هذه الوحدات ، الشيء الذي يؤدي في نهاية الأمر الى ضعف القدرات الفعلية لهذه الوحدات على مواجهة المشاكل المطروحة والقيام بالدور التنموي المناط بها .

- ثالثا وأخيرا يلاحظ أن التقسيم الاداري المعتمد يغدي نفسه وان التضخم يولد التضخم . كما يتجلى ذلك من خلال احداث الولاية والدوائر الحضرية في المناطق الحضرية الأهلة بالسكان وهي مراكز قرار جديدة لم تكن موجودة غداة الاستقلال .

3- الازدواجية : (le parallélisme)

نعني بالازدواجية وجود تطابق بين التقسيمات الادارية لأغراض الادارة المحلية والوحدات الادارية الخاضعة للسلطة المركزية . ونلمس هذا التوافق على مستويين : على صعيد الجماعة ثم على صعيد الاقليم أو العمالة . فبموازاة المجالس الاقليمية والمجالس الجماعية يوجد ممثل عن الحكومة المركزية يمارس عددا من الاختصاصات باسم الدولة وتحت مراقبة وارشاف الأجهزة الادارية العليا . وبعبارة ثانية يشكل الاقليم والجماعة في المغرب اطارين للعمل الحكومي في ذات الوقت الذي يعتبران فيه

الأطر بالقنيطرة التابعة لوزارة الداخلية ، والمدرسة الوطنية للإدارة العمومية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالشؤون الادارية .

لكن مع بداية عقد الثمانينات أصبح التقسيم الاداري وسيلة فعالة لمواجهة الانفجار الديمغرافي في المناطق الحضرية سيما منها منطقة الدار البيضاء الكبرى ومنطقة الرباط - سلا . إذ في ظرف أقل من عشر سنوات (76 - 85) ارتفع عدد الجماعات الحضرية في هاتين المنطقتين من 9 بلديات الى 22 بلدية فيما انتقل عدد العمالات من عماليتين سنة 1976 الى 9 عمالات سنة 1987 .

2 - التضخم : (Inflation)

يعد التضخم الاداري من السمات البارزة المشتركة بين الدول النامية . وهو لا يقتصر على الأجهزة الادارية المركزية ، بل يتجلى كذلك على صعيد التقسيمات الادارية المحلية التي تعددت مستوياتها وتداخلت اختصاصاتها بحيث أصبحت تؤلف شبكة من المراكز الادارية ترتبط فيما بينها بعلاقات متنوعة يستحيل في كثير من الأحيان ادراك طبيعتها الحقيقية . والدارس للإدارة المحلية في المغرب لابد أن يلاحظ العدد الكبير من الوحدات والأقسام الادارية المتدخلة على المستوى المحلي . فهناك أربع مستويات ادارية : الاقليم أو العمالة ، الدائرة والقيادة والجماعة وقد انضفت اليها في بداية الثمانينات الولاية وهي وحدة ادارية أنشئت في المراكز الحضرية الآهلة بالسكان فضلا عن تقسيمات ادارية فرعية أخرى داخل المدن الكبرى مثل الدائرة الحضرية والمقاطعة الحضرية .

وإذا كانت الظروف التاريخية ومتطلبات النمو الاقتصادي والاجتماعي والتنشئة السياسية هي التي تفسر هذا العدد الهائل من المستويات الادارية في المغرب ، فإن الاسراف في استخدام التقسيم الاداري أدى الى خلق وحدات ادارية جديدة ، أو امتداد الوحدات الحالية بشكل غير منسق ودون ضابط أو رابط . فتزايد عدد الأقاليم مثلا ، وصغر مساحتها بالنسبة لما كانت عليه في السنوات الأولى من الاستقلال لم

فقط وعمالتين سنة 1960 ، ثم ارتفع سنة 1970 الى 21 اقليما وعمالتين ، لتصبح حاليا (1989) 40 اقليما و 9 عمالات . اما عدد الجماعات ، وهي أصغر الوحدات الحلبية فقد انتقل عددها من 801 وحدة جماعية سنة 1959 الى ما يقرب من 859 وحدة حاليا (1989) وتعتزم الدولة في المستقبل القريب القيام باصلاح واسع في هذا المجال يرمي الى الرفع من عدد الجماعات الى حدود 1559 وحدة (5) . أما التقسيمات الادارية الفرعية الأخرى فقد عرفت بدورها مجموعة من التغييرات . إذ انتقل عدد الدوائر من 80 دائرة سنة 1970 الى 122 دائرة سنة 1977 ثم الى 131 دائرة سنة 1988 فيما تزايد عدد القيادات باستمرار انطلاقا من سنة 1974 حيث كان العدد الاجمالي للقيادات 357 وحدة وارتفع الى 422 قيادة سنة 1977 ثم وصل هذا العدد الى 460 وحدة سنة 1983 .

وتفسر عادة هذه التغييرات المتلاحقة في الخريطة الادارية بالنمو السكاني واتساع مساحة الدولة نتيجة لاسترجاع المغرب سيادته على المناطق الصحراوية سنة 1975 . لكن المؤكد هو أن وراء عدم استقرارية التقسيم الاداري تقف ارادة ورغبة الدولة الشديدة في الاقتراب أكثر ما يمكن من السكان للتعرف عن قرب عن مشاكلهم وحاجياتهم الأساسية والمساهمة في ايجاد الحلول المناسبة لها . ويمكن اعتبار الخطاب الملكي بتاريخ 8 يوليوز 1973 نقطة الانطلاق لسياسة جديدة في مجال تسيير وتدبير شؤون المجتمع تدعى سياسة " تقرب الادارة من المواطنين " . ومما شجع على تبني هذه السياسة وساعد على تطبيقها توافر الأطر والكفاءات الادارية الفنية العليا والمتوسطة نتيجة للتوسع في التعليم الجامعي ، وتخرج دفعات متلاحقة من الشباب من المؤسسات العليا المتخصصة في التكوين الاداري من أبرزها مدرسة استكمال تكوين

(5) جاء هذا العدد على لسان وزير الداخلية لدى افتتاحه لأشغال اللجنة الوطنية المكلفة بدراسة مشروع التقسيم

الجماعي يوم الأربعاء 19 أبريل 1989 .

الاجراء لا ينفي عن هذين المستويين صفة التقسيمات الادارية المركزية مادامت الدولة حاضرة على مستوى كل منهما ويمارس ممثلها مجموعة من الصلاحيات والاختصاصات باسم السلطات الادارية العليا .

وحتى نقرب أكثر من الخريطة الادارية المعتمدة في المغرب نتناول هذا الموضوع من جانبيين رئيسيين هما خصائص التقسيم الاداري بشكل عام من ناحية ، ومن ناحية أخرى نبين أنواع التقسيمات الادارية والدور المنوط بكل منها على حدة .

أولا : خصائص التقسيم الاداري بالمغرب

يتميز التقسيم الاداري في المملكة المغربية بثلاث خصائص أساسية هي عدم الاستقرار ، التضخم والازدواجية .

1 - عدم الاستقرارية (Instabilité)

المقصود بعدم الاستقرارية تزايد عدد الوحدات الادارية تبعا للتطور الاقتصادي والاجتماعي والعمراني الذي لحق بالمغرب منذ الاستقلال - ويعتبر التغيير في هذا المجال شيئا طبيعيا مادام التقسيم الاداري بطبيعته ليس نهائيا وإنما يعكس البنيات الاجتماعية والسياسية والبشرية القائمة في وقت من الأوقات ويتفاعل معها . لكن الملاحظ بخصوص المغرب ان عدم الاستقرارية يكتسي طابعا كميأ أكثر مما يتخذ مظهرا كيفيا أو نوعيا ، بمعنى أن المستويات الادارية المحددة بظهير 2 ديسمبر 1959 ظلت الاطار والمرجع الأساسي للتقسيمات الادارية على المستوى المحلي ولم تعرف أي تغيير ، إذا استثنينا أحداث الجهات الاقتصادية سنة 1971 والى حد ما الدائرة الحضرية سنة 1975 تم الولاية سنة 1981 .

وإذا كان من المؤكد ان ظاهرة عدم الاستقرارية قد مست كافة التقسيمات الادارية، فان نسب التغيير والتطور تختلف من مستوى الى آخر . فقد طرأت تغييرات متلاحقة على المستوى الاقليمي بينما عرف التقسيم الجماعي نوعا من الاستقرار . فقد كان المغرب سنة 1956 يضم 19 اقليما و 5 عمالات ، وتحول هذا العدد الى 16 اقليما

والسياسية وادماج السكان في تحقيق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية . ومن بين الاجراءات الأساسية الملموسة المتخذة خلال هذه الحقبة والمرتبطة بموضوع التقسيم الاداري والادارة المحلية بشكل عام ، نذكر الاجراءات الثلاثة التالية :

- تثبيت التقسيم الاداري وتنظيمه على أسس ترابية واتخاذ كافة الاجراءات التشريعية والتنظيمية والعملية الضرورية لانجازه . وهذا التقسيم يضم أربع مستويات ادارية تأخذ شكلا هرميا ويغلب عليها طابع التدرج الرئاسي . وهكذا قسمت المملكة المغربية وفق ظهير 2 ديسمبر 1959 الى عمالات وأقاليم ، وتنقسم هذه الأخيرة الى دوائر والدوائر تتألف من عدد من القيادات التي كانت تنقسم بدورها الى جماعات حضرية أو قروية . وكل هذه التقسيمات كانت في بدايتها لا علاقة لها بالنظام المحلي وانما عبارة عن قنوات ادارية متصلة بأغراض الحكومة المركزية كالأمن والتعليم والصحة والانتخابات الى غير ذلك من أوجه النشاط الحكومي .

- احداث هيئة خاصة برجالات السلطة تتألف من عناصر بشرية مؤهلة لممارسة المهام القيادية تحت اشراف وزير الداخلية ، ومنحها كل الضمانات القانونية والمالية والمعنوية لأجل القيام بمسؤولياتها التنموية في ظروف جيدة . وفي هذا الاطار تم إنشاء مدرسة استكمال تكوين الأطر بالقيطرة لأجل اعداد وتكوين الكفاءات الشابة والرفع من مستواها المعرفي والتطبيقي في مجال التسيير الاداري والتعبئة الشعبية والعلاقات العامة (4) .

- منح الشخصية القانونية والاستقلال المالي والاداري لمستويين اداريين وتنظيمهما على أسس لا مركزية وهما الجماعة وهي أصغر وحدة إدارية وذلك سنة 1960 والاقليم والعمالة وهي أكبر تقسيم اداري آنذاك وذلك سنة 1963 . غير أن هذا

(4) ادريس البصري " رجالات السلطة " منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط رقم

والشاوية ، والغرب ووجدة ، وثلاث مقاطعات مستقلة هي دكالة وعبدة احمر وشياظمة حاحة والى ثلاث نواحي عسكرية هي : فاس ، ومكناس ومراكش ، وتغير هذا التقسيم بدوره لتصبح هناك ثلاث نواح مدنية فقط هي : وجدة والرباط والدار البيضاء ، بينما ارتفع عدد النواحي العسكرية الى أربع هي : فاس ومكناس ومراكش و كاديز الحدود .

ويرأس الناحية المدنية مراقب مدني ، أما النواحي العسكرية التي كان يخاف من نشوب الاضطرابات السياسية والفتن فيها فكان يسيروها قائد عسكري من رتبة جنرال. وتقسّم الناحية الى مقاطعات ، والمقاطعات الى دوائر كبرى وصغرى . والدائرة الى ملحقات ومراكز أو مكاتب للشؤون الأهلية .

لكن الى جانب هذا التقسيم الإداري المنظم ، المرتكز على نصوص تشريعية وقرارات وزيرية ومقیمیة ، استمر العمل بالتقسيم القومي أو الأهلي القائم على الأسس القبلية والعرقية لأغراض أحكام السيطرة والنفوذ الفرنسي على سكان البوادي والقرى . وهكذا نجد سلطات الحماية تستمر في تسمية القواد من القبائل نفسها كما كان الأمر قبل الحماية الأجنبية أي عملا بفكرة الدوار والفخدة والقبيلة عوض العمل بفكرة الوحدة الإدارية . وزكي هذا الوضع بتأسيس المحاكم العرفية ووضع قانون الاعراف المزيفة للنيل من الوحدة القومية وزرع بذور التجزئة داخل الكيان المغربي .

وبعد حصول المغرب على استقلاله سنة 1956 ألغي التقسيم الإداري القديم لكونه كان قائما على اعتبارات عسكرية وأمنية وأخرى عرقية وقبلية ولا يستجيب لطموحات الدولة الجديدة . وقد بنى على انقاضه تنظيم اداري جديد يراعي المعطيات السكانية والاقتصادية والاجتماعية والجغرافية وامكانيات الاتصال دون إغفال الجوانب المتصلة بمتطلبات الأمن والاستقرار الداخلي وتعزيز الوحدة الوطنية .

وبصفة عامة كرست الحكومات المركزية المتتالية جهودها خلال العشر سنوات الأولى من الاستقلال لتدعيم الانعتاق السياسي وتنظيم مختلف نواحي الحياة الاجتماعية

لأوامر السلطات العليا وتدبر شؤونها بواسطة مجلس يتكون من شيوخ القبيلة واعيانها .

و داخل بلاد المخزن كان التقسيم يقوم أساسا على أسس عرقية وقبلية في المجال القروي حيث أنشئت نواح تضم قبائل من جنس واحد تحت اشراف حاكم يسمى في الغالب قائدا . أما المدن فيوجد على رأسها آنذاك ممثل للسلطة المركزية يدعى الباشا بمساعدة عنصرين أساسيين : القاضي الذي يبت في القضايا الشرعية والمحتسب الذي يهتم بالشؤون الاقتصادية والمعاملات التجارية . وكثيرا ما كانت تدعو الحاجة قديما الى تقسيم المدينة الى عدة أحياء سواء لاعتبارات دينية كالتمييز بين الملاح - وهو حي اليهود - وبين الأحياء الأخرى ، حيث كنا نجد بفاس ومراكش مثلا قائد الملاح الذي كانت له محكمة خاصة به وله أعوان وسجن يفصل بين الناس مسلمين أو يهودا في الأمور البسيطة . أما القضايا المهمة فكان يحيلها على الباشا في حين يراقب الشؤون الداخلية للملاح شيخ اليهود الذي كان له اتصال بالمحاكم الاسرائيلية ويقائد الدور (2) . ولاعتبارات أمنية وإدارية كانت المدينة القديمة تنقسم الى عدد من الأحياء يشرف عليها " المقدمون " وهم أعوان الباشا يخبرونه بأحوال الحارات والسكان والازديادات والوفيات والأفراح والجنايات والخصومات والسرقات وغير ذلك (3) .

وأثناء الحماية الفرنسية اتخذ التقسيم الإداري صبغة ترابية وجغرافية وذلك بمقتضى المنشور المقيمي بتاريخ 4 غشت 1913 الذي قسم المغرب الى نواح عسكرية بسبب عدم استتبات الأمن . وفي 1919 أسست أولى النواحي المدنية وهي الرباط والدار البيضاء ووجدة . ثم وقع تعديل التقسيم مرة أخرى بموجب المنشور المقيمي المؤرخ في 11 دجنبر 1923 الذي قسم المغرب الى أربع نواحي مدنية هي الرباط

(2) عبد الحميد بن أبي زيان بنشهنو : النظام الإداري بالمغرب " مطبعة الأمتية ، الطبعة الرابعة ، 1963 .

الرباط ص 42 وما يليها .

(3) نفس المرجع ص 41 .

الحالي في استخدام أسلوب عدم التركيز الإداري لتنفيذ البرامج الإنمائية ومواجهة الاحتياجات الاجتماعية المتصاعدة .

وبصفة عامة فإن الوحدات الإدارية ، كيفما كانت مرتبتها والوسائل المتاحة لها ، تمكن السلطة الإدارية العليا من تحقيق عدة أهداف نذكر من بينها ما يلي :

- ممارسة المراقبة الاجتماعية والسياسية لكافة أرجح النشاط الفردي والجماعي والعمل على جعله منصهرا في إطار التوجهات الأساسية لسياسة الدولة في المجال الاقتصادي والسياسي والاجتماعي .

- مساعدة الهيئات والمجالس المنتخبة في مهمتها المتعلقة بتدبير شؤون المجتمعات المحلية وتدعيم جهود وحدات الإدارة أو الحكم المحلي حتى تستطيع مواجهة اعباء التنمية الملقاة على عاتقها .

- وأخيرا نقل الاعباء الروتينية من الإدارات المركزية الى مختلف الوحدات الإدارية في إطار سياسة عدم التركيز الإداري .

وخلاصة القول ان الوحدات الإدارية تضطلع بدورين رئيسيين :

ترجمة الأهداف العامة للسياسة الحكومية الى أعمال ووقائع ملموسة ونقل رغبات وحاجيات السكان الى السلطات الإدارية العليا . بيد أن نجاح هذه الأجهزة وثيق الصلة بالفلسفة السياسية والإدارية المهيمنة داخل الدولة ومدى الاستعداد الحقيقي لتحويلها الى أدوات لتحقيق التنمية بدل استخدامها فقط لأغراض المحافظة على الأمن والاستقرار الاجتماعي .

البيانات التالية : خصائص التقسيم الإداري في المغرب ومستوياته .

لم يعرف المغرب تقسيم إداريا أساسيا للصحيح للكلمة قبل الاحتلال الأجنبي وقد أجمع المهتمون بتاريخ المغرب التفرغ على التمييز بين منطقتين : الأولى تسمى بلاد المخزن وهي محرمغ القبائل والمدن الواقعة آنذاك تحت إمرة السلطة المركزية والثانية تدعى " بلاد السيا " وهي تتكون من القبائل التي كانت ترفض الانصياع

وذلك عن طريق احداث وحدات محلية مصطنعة تفتقد الى التماسك الاجتماعي والتفاعل البشري الذي لا غنى عنه لبناء التنظيم المحلي على أسس متينة .

- وأخيرا توظيف التقسيم الإداري لتكسير شوكة المجالس البلدية القائمة في بعض المدن الكبرى وإحلال بلديات فرعية محلها في الأحياء تمثل خطرا أقل بالنسبة للحكومة المركزية . ويتجلى ذلك في التوسع في استعمال نظام المستويين لتدبير شؤون المناطق الحضرية الآهلة بالسكان في كثير من البلدان المصنعة والنامية على حد سواء .

ومما سبق يتبين أن الحكومات المركزية تدرك مدى أهمية مرحلة تكوين وتأسيس الوحدات المحلية ودورها الحاسم في تحديد نوعية العلاقات بينها وبين المجالس المنتخبة ولهذا من الطبيعي أن تعمل على الاستفادة من الصلاحيات الواسعة التي تتوفر عليها في مجال التقسيم الإداري لخلق وحدات محلية ضعيفة ، شديدة ودائمة الارتباط بالسلطة العليا .

2- تأمين تمثيل الدولة على مستويات متعددة :

فضلا عن تكوين وحدات للإدارة المحلية ، يتيح التقسيم الإداري للدولة تعزيز تواجدها على الصعيد المحلي . وتمثل التقسيمات الإدارية التابعة للسلطة المركزية أداة لتحقيق التواصل بين الحكومة والأفراد وإطار لتنفيذ القوانين والأنظمة التي تستوجبها ضرورات الحياة المعاصرة . ويتم اختيار رؤساء مختلف هذه الوحدات من بين الموظفين المتوفرين على مؤهلات ومهارات حقيقية في مجال القيادة الإدارية ، وواجبهم الرئيسي هو خدمة الحكومة المركزية والإشراف على تطبيق سياسة الدولة في وحدتهم الإدارية .

وتقبل كافة التشريعات الحديثة الى منح رئيس أكبر الوحدات الإدارية داخل الدولة اختصاصات إدارية وسياسية واسعة ، وتعزيز مكانته داخل المجتمع ، وذلك يجعله يرتبط بشخص رئيس الدولة مباشرة كما هو الشأن بالنسبة للعمال في المغرب .

إن وجود هذا الصنف من الوحدات الإدارية يعزز من دور الدولة داخل المجتمع ويسمح بتمثيل الإدارة المركزية على مستويات متعددة الشيء الذي يفسر التوسع

وتحقيق الهيمنة الداخلية على كافة الأصعدة سواء منها الاقتصادية أو السياسية أو الاجتماعية . ويتم الوصول الى هذه الغاية عن طريق توجيه التقسيم الإداري في الاتجاه الذي يسمح بتحقيق هدفين اثنين : إضعاف الوحدات المحلية من جهة وتعزيز حضور الدولة على الصعيد المحلي من جهة ثانية .

1- إضعاف الوحدات المحلية :

الوحدات المحلية عبارة عن كيانات جغرافية مستقلة من حيث اختصاصاتها في حدود نطاقها الإقليمي ، وحاجة الدولة لمثل هذه الوحدات امر لا يحتاج الى مزيد من الحجج والبراهين . وقد تأكد ذلك في كثير من الدول الحديثة من خلال تعدد مستويات الحكم المحلي بها . لكن هذه الحاجة لا تنفي تطلع الادارة المركزية الى المحافظة على أكبر قدر ممكن من الامتيازات ومواصفات القوة والهيمنة في مقابل الوحدات المحلية . ويتيح لها التقسيم الإداري فرصة الابقاء على هذه الأخيرة في وضعية تتميز بالتبعية والارتباط المطلق بالمستوى المركزي . وتتخذ عملية اضعاف الوحدات المحلية أشكالا متنوعة تتزايد حدتها كلما كان حجم الوحدة المحلية كبيرا ومساحتها شاسعة ، وفيما يلي جرد لبعض التقنيات المستعملية في هذا المجال .

- تكوين الوحدات المحلية بشكل لا يتناسب مع الحقائق الاجتماعية والاقتصادية القائمة في المجتمع أي اعتبار الوحدات المحلية مجرد كيانات جغرافية مجردة ، أو رقع من الأرض محددة بصورة أو بأخرى .

- انشاء الوحدات المحلية بدون أن تتوفر على المستلزمات الضرورية للادارة المحلية من موارد مالية ومرافق تجارية وصناعية وقوة بشرية كافية وصالحة لتنظيم حياة الجماعة وخلق مظاهر للحياة المشتركة بين افرادها .

- السعي نحو القضاء على الولاء لبعض الجماعات الأولية كالأسرة والقبيلة والعشيرة التي ما يزال وجودها متأصلا في تركيب بعض المجتمعات النامية أدى ببعض هذه الدول الى معارضة هذه الظواهر وتمزيقها بواسطة تقنية التقسيم الإداري ،

ولكن مع ذلك توجد قناعة راسخة لدى علماء الادارة انه كلما زاد حجم الوحدة المحلية امكنها ان تحصل على الموارد والامكانيات اللازمة لممارسة وظائفها وملاءم اختصاصاتها وتلبية الاحتياجات الضرورية للسكان وتحقيق نسبة عالية من الاكتفاء الذاتي . اما اذا كان حجم الوحدة صغيرا ومستندا الى موارد مالية وبشرية ضئيلة ، فقد يؤدي بها الأمر الى الاستمرار في الاعتماد على المساعدات والاعانات التي تمنحها الدولة دون ان ترقى بالفعل الى مستوى الوحدة الادارية المستقلة . ونستنتج من ذلك ان مسألة تحديد النطاق الجغرافي ، او عملية مراجعة التقسيم الاداري المعتمد في اي مجتمع لها ابعاد متعددة وتتصل في معظمها بالمبادئ الجهوية التي تقوم عليها الادارة المحلية . وسيتضح لنا ذلك أكثر من خلال دراسة الأغراض غير الرسمية التي يهدف التقسيم الاداري الى ادراكها .

ثانيا : الأغراض غير الرسمية :

المقصود بالأغراض غير الرسمية في مجال التقسيم الاداري التأثير الخفي الذي تمارسه عملية التقسيم على العلاقات القائمة بين الدولة والوحدات المحلية . ونعني بذلك المضاعفات المترتبة عن تكوين الوحدات الادارية وتحديد مستوياتها ودورها ضمن البنيان الاداري العام للدولة . ان هذه المضاعفات قد تكون مقصودة لذاتها وفي هذه الحالة تتغلب الاعتبارات السياسية على مادونها من الاعتبارات لدى القيام بخلق الوحدات الادارية . ولكنها في كثير من الأحيان تكون عبارة عن اغراض غير مقصودة أي تأخذ شكل افرازات جانبية تنبثق تلقائيا من صعوبة التوفيق بين اعتبارات التقسيم المتعددة . وفي جميع الأحوال فإن هذه المضاعفات تعتبر بمثابة اغراض غير رسمية لأنها تشبه ظاهرة التنظيم غير الرسمي التي يفرزها كل تنظيم . ان الغاية من التركيز على هذه الجوانب مستمدة من الاهتمام الكبير الذي توليه الدولة والجمهور العادي أيضا لمسألة التقسيم الاداري بسبب اتصاله بكل مظاهر الحياة تقريبا . وبالنسبة للدولة يعد التقسيم الاداري احدي التقنيات الفعالة المعتمدة لترسيخ وجودها داخل المجتمع

3- تحديد النطاق الجغرافي المناسب لكل صنف من مراكز القرار :

يبين التقسيم الاداري الفضاء الجغرافي الخاص بكل وحدة ادارية . وتتضمن هذه العملية بعدين اثنين : تحديد المساحة وتعيين الحدود الجغرافية الطبيعية الفاصلة بين الوحدات وفوائدها كثيرة ومتعددة نذكر من بينها على الخصوص توضيح المجال الترابي الذي تقام فيه السلطات الادارية أو المحلية اختصاصاتها ، وتتخذ فيه مختلف القرارات التنظيمية والفردية التي تتطلبها الحياة المشتركة بين السكان .

وتتحكم في مسألة تحديد النطاق الجغرافي للتقسيمات الادارية عدة عوامل توجد على رأسها المساحة الكلية للدولة وتليها الخصائص الجغرافية التي تتوفر عليها وخريطة توزيع السكان بها . فكلما كانت المساحة شاسعة والخصائص الطبيعية متجانسة ومتقاربة وانتشر السكان بكيفية متوازنة في كافة ارجاء البلاد ، كلما كان متوسط مساحة الوحدات الادارية المحلية كبيرا نسبيا . ويستنتج من ذلك عدم وجود حجم امثل للتقسيمات الادارية وصعوبة وضع أسس ومعايير عامة تتعلق بالنطاق الجغرافي الملتم للوحدات الادارية من نفس النوع . واذا كان من المؤكد أن مستوى الوحدة الادارية يلعب دورا كبيرا في تحديد حجمها ، فان التغييرات السكانية والاقتصادية المتلاحقة التي تشهدها المجتمعات الحديثة تكون مصدر اجراء تعديلات مستمرة بهدف خلق وحدات محلية جديدة تتفق مع حقائق الحياة الطبيعية والمجتمعية . ولمسألة الحجم تأثير كبير في تقرير قدرة الوحدات المحلية وتدعيم مواردها واستغلال امكانياتها محليا حتى تحقق لنفسها التوازن والاستقلال الاقتصادي عن تبعية العاصمة . غير ان سعة المساحة ليست ضمانا كافية للتوفر على الوسائل المالية والاقتصادية اللازمة لمواجهة المشاكل المطروحة . فقد يكون هذا العامل سببا في احداث كيانات ادارية محلية متفككة من الناحية الاجتماعية والبشرية ، في حين تتمتع الوحدات الادارية من الحجم الصغير بمستوى كبير من التجانس والتكامل بين اعضائها يتيح لها التغلب على العراقيل التي تصادفها .

بمراكز القرار المتعايشة على الصعيد المحلي . وتولي الدولة عناية فائقة للمعيار الديمغرافي عند مراجعتها للخريطة الادارية بسبب المضاعفات المختلفة المترتبة عن تجاهل أو سوء استعمال العامل السكاني لدى احداث الوحدات الادارية أو المحلية . فعدد السكان يؤثر في التقسيم الاداري من عدة زوايا : عموديا وذلك بتحديد عدد المستويات الادارية اللازمة لتدبير شؤون الأفراد والجماعات ، أفقيا وذلك عن طريق تحديد حجم ومساحة التقسيمات الادارية المحدثه . والملاحظ أن أكثرية الدول تتبنى المعيار الديمغرافي لدى استحداث وحدات الادارة المحلية لما لذلك من علاقة مباشرة بمسألة تمثيل السكان في مجالس هذه الوحدات واشتراكهم في تحمل مسؤولية التسيير وادارة المرافق ذات الطابع المحلي . ويتفاوت الحد الأدنى المعتمد في هذا الصدد من دولة لأخرى بحسب عوامل متعددة نذكر من بينها خصوصا العدد الاجمالي للسكان ، خصائص الشبكة الحضرية الموجودة بالدولة ، الكثافة السكانية في المجال القروي . ولكن عدد السكان يراعى أيضا عند قيام الحكومة المركزية باحداث تقسيمات ادارية فرعية بغرض تقديم خدمات مباشرة للسكان في اطار ما يسمى بعدم التركيز الاداري كالخدمات التعليمية والصحية والادارية والامنية .

والحقيقة ان المتغير السكاني يتحكم بدرجة عالية في هيكله الخريطة الادارية كما يحدد نوعية العلاقات القائمة بين مختلف الوحدات الادارية ويشكل في كثير من الأحيان السبب الرئيسي في اعادة النظر في التقسيمات الادارية الموجودة سواء في المجال القروي أو في المجال الحضري . وهو فضلا عن ذلك من المعطيات الأساسية التي تفرض نفسها على السلطة المركزية وتوجه عمل اللجن الادارية المحلية والوطنية لدى انجاز عملية التقسيم . ويتعين على هذه الأخيرة في هذا الصدد مراعاة التوازن الديمغرافي بين مختلف أصناف الوحدات الادارية ، وداخل كل صنف الحرص على أن يتناسب عدد سكان الوحدة الادارية مع قدراتها المالية والاقتصادية ، وامكانياتها الادارية والتقنية من جهة وصلاحياتها القانونية من جهة ثانية .

التكاليف المالية الممكنة ، يستدعي من الادارة في معظم الأحيان ، الاقتراب من السكان وربط علاقة مباشرة بهم عن طريق استعمال التقسيم الاداري ، لخلق مراكز للقرار على مسافة قريبة من المتعاملين معها .

وعادة ما يتعايش ضمن الدولة الواحدة على الصعيد المحلي ، نوعان من مراكز القرار : مراكز القرار مستقلة وأخرى تابعة للسلطة المركزية . الأولى تقوم على أساس مشاركة السكان في اختيار القادة المحليين الذين يشرفون على تسيير الوحدة . أما الثانية فاحداثها يترجم رغبة الدولة في ربط الصلة بالسكان بواسطة ممثليها على الصعيد المحلي ، اما لأجل مراقبة ومعاينة سلوكهم ، أو لأجل ايصال بعض المرافق الاجتماعية أو الاقتصادية اليهم .

وتتفاوت مستويات هذه المراكز بحسب اختلاف الدور الذي تقوم به ونوعية الاختصاصات التي تمارسها . فكلما كانت الفلسفة الادارية المهيمنة على الدولة تميل الى المركزية كلما تعددت مستويات المراكز والوحدات الادارية التابعة للسلطة الحكومية . والعكس صحيح . اما مراكز القرار المتمتعة بالاستقلال إزاء السلطات المركزية ، فإن تنوع وتزايد الاختصاصات المخولة لها والحاجة الى توسيع دائرة مشاركة السكان في ادارة الشؤون المحلية على أكثر من مستوى تعد من المحددات الرئيسية لتنظيم الادارة المحلية على أساس مستويين على الأقل ، إن لم يكن أكثر كما حدث مؤخراً في فرنسا حيث ارتقت الناحية الاقتصادية الى مستوى الوحدة المحلية سنة 1982 ، بعد ان ظلت الى عهد طويل مجرد اطار جغرافي متخصص في معالجة المشاكل المتصلة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية تحت الاشراف المباشر للادارة المركزية .

2- تحديد السكان المرتبطين بمراكز القرار : يتفق الفكر الاداري مع الفكر الاقتصادي والاجتماعي حول اعتبار الانسان محور العملية الادارية والتنموية على حد سواء . وتكمن احدى وظائف التقسيم الاداري في تحديد عدد السكان المرتبطين

مجموعة من الوظائف الأساسية الأخرى كتعزيز دور الوحدات المحلية مثلا ، أو على العكس من ذلك تقوية نفوذ السلطة المركزية إزاء هذه الوحدات . وبعبارة أخرى إن تقنية التقسيم الإداري تحقق مجموعة من الأغراض الرسمية ولكنها في ذات الوقت تمكن الإدارة المركزية من إدراك أهداف أخرى نسميها بالأغراض غير الرسمية .

أولا : الوظائف الرسمية :

تتصل وظائف التقسيم الإداري الرسمية بمسألة تكوين الوحدات الإدارية . وسواء كانت هذه الأخيرة مجرد قنوات لتوصيل خدمات الحكومة المركزية للسكان في مختلف الجهات (وحدات إدارية) ، أو كانت عبارة عن أجهزة للحكم المحلي تدير شؤونها باستقلال عن الإدارة المركزية (وحدات محلية) ، فإن هناك ثلاثة نتائج رئيسية تسفر عنها عملية التقسيم الإداري . وهي متطلبات ومقومات تتوفر عليها كل الوحدات بغض النظر عن وضعيتها القانونية والتنظيمية داخل البنيان الحكومي القائم . وهذه المقومات هي :

- تحديد مراكز القرار

- تحديد السكان المرتبطين بهذه المراكز

- تحديد النطاق الجغرافي

1- تحديد مراكز القرار : يتيح التقسيم الإداري للدولة بأن تتوفر على مراكز لاتخاذ القرار على مستويات متعددة . فكل تقسيم إداري هو بمثابة مركز لاتخاذ مجموعة من القرارات تتصل بالصلاحيات والاختصاصات المنوطة به . ومن المؤكد أن المهام المتنوعة التي تضطلع بها الدولة حاليا تتطلب إقامة عدد متزايد من مراكز القرار في الأقاليم المختلفة . فالجهاز الإداري تنتشر عملياته في كل الدولة ولا تقتصر على العاصمة أو المركز فقط . ويستحيل عمليا على المصالح الحكومية القيام مباشرة الأنشطة الإدارية الاقتصادية انطلاقا من العاصمة ، كما ان التطلع الى إدارة وتسيير أكبر عدد ممكن من المرافق والخدمات الاجتماعية والاقتصادية بكفاءة عالية وأقل

يمكن من الخدمات المحلية للسكان وفي أحسن الظروف .
 وشعورا منه بأهمية الموضوع ، أولى الفكر الاداري عناية كبيرة لمشكلة تحديد
 التقسيمات الادارية المناسبة لأغراض الادارة المحلية أو الحكم المحلي . وقد استقر
 رأي علماء الادارة على أن عملية التقسيم تطرح ثلاثة مشاكل فرعية على قدر كبير
 من الأهمية وهي : - مشكلة تحديد عدد أصناف الوحدات التي تضمها الدولة .
 - مشكلة تحديد عدد درجات ومستويات هذه الوحدات : هل تتألف
 من مستوى واحد أو من عدة مستويات .

- مشكلة تحديد نوعية العلاقات الموجودة بين هذه المستويات .
 ويتعلق الأمر بتقرير مدى خضوع وتبعية الوحدات الادارية الدنيا للوحدات الادارية
 الأعلى أو مدى استقلالها عنها وتمتعها بنفس الصلاحيات والحقوق والواجبات إزاء
 المستوى المركزي .

وقبل أن نبين الموقف الذي اتخذته الادارة المركزية في المغرب من هذه القضايا
 واستعراض خصائص التقسيمات الادارية المعتمدة في المملكة ومستوياتها المختلفة ،
 نريد أولا التركيز على الوظائف والأغراض التي يؤديها التقسيم الاداري ، أي الوقوف
 عند الأهداف المتوخاة من تجزئة الدولة الحديثة الى مجموعة من الوحدات والتقسيمات
 الجغرافية المتباينة ، سواء من حيث مساحتها أو عدد سكانها أو من حيث الامكانيات
 الاقتصادية والمالية التي تتوفر عليها .

المبحث الأول : وظائف التقسيم الاداري :

نعني بوظيفة التقسيم الاداري الغرض المتوخى من وراء اللجوء اليه ، أي الخدمات
 المختلفة التي يؤديها للدولة في جهودها الحثيثة لتدبير شؤون المجتمع . والملاحظ أن
 الفكر الاداري قد تعود على اعتبار انشاء الوحدات الادارية والمحلية من الأهداف
 الرئيسية التي يسعى التقسيم الاداري الى ادراكها . والحقيقة ان وظيفة التقسيم
 الاداري لا تنحصر في مجرد احداث الوحدات الادارية والمحلية بل تتعداها لتشمل

الوحدات الادارية تنتظم العلاقة بين المجتمع المدني والمجتمع السياسي وتتمكن الدولة كوحدة سياسية وادارية مستقلة - من الاستجابة لحاجيات السكان المختلفة ، اما عن طريق ممثليها مباشرة ، أو عن طريق مشاركة السكان في اختيار العناصر التي تراها صالحة وقادرة على القيام بهذه المهمة . ومن غير شك أن معظم الدول المعاصرة يتزايد اعتمادها في الوقت الحاضر على المجالس والسلطات المحلية لأجل تقديم الخدمات الادارية والخدمات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية لحياة الأفراد داخل الجماعة . وهذا ما يفسر اعتراف بعض الدول لوحداتها المحلية بامكانية اللجوء الى تقنية التقسيم الاداري في اطار حدودها الجغرافية اذا كان ذلك يعزز من قدراتها الفعلية لتحقيق الأهداف التي تسعى اليها .

وفي جميع الأحوال فإن تكوين الوحدات الادارية ليس عملا اعتباطيا تقرره الادارة بمفردها وتقرحه من تلقاء نفسها ، وانما هو اجراء تحيط به ظروف واعتبارات كثيرة تفرض نفسها على الدولة . إن مركز البلد الجغرافي وطبيعة ارضه وخصائص سكانه لها من الأهمية المباشرة على موضوع التقسيم الاداري ما يجعلها تتحكم وتوجه عمل المشرع في هذا الصدد وتضطره الى عدم التجاوز عليها واغفالها . وإذا كان صحيحا انه ليس هناك معيار عام واحد تتبعه الدول المختلفة لدى احداثها لوحداتها الادارية والمحلية ، فإن الشيء المؤكد هو أن عملية التقسيم الاداري تتحكم فيها ، وبدرجات متفاوتة حسب الدول المعنية ، اعتبارات كثيرة مثل العوامل التاريخية والجغرافية والاقتصادية والاجتماعية والسياسية وكذا الادارية . بيد أن صعوبة إنجاز هذه العملية لا ترجع فقط الى تعدد وتداخل العوامل المؤثرة فيها ، بل تكمن بصفة خاصة في استحالة التوفيق بين الاعتبارات السالفة الذكر نظرا للتناقض والتنافر الكبير الموجود بينها . ان اللجوء الى استخدام عامل منها يكون في حالات كثيرة على حساب عامل آخر . وبالتالي تظهر الى درجة كبيرة مشكلة خلق التوازن المناسب بين هذه العوامل واحداث وحدات ادارية ومحلية تتوفر فيها كل المواصفات الضرورية لأداء أكبر عدد

التقسيم الإداري : وظائفه وتطبيقاته بالمغرب (1)

ابراهيم زياني *

التقسيم الإداري هي العملية التي بمقتضاها يتم أحداث الوحدات الإدارية على الصعيد المحلي . وتتضمن هذه العملية في واقع الأمر مجموعة من التدابير : تحديد المساحة المتوسطة للوحدة المراد أحداثها ، تعيين حدودها الجغرافية . واختيار الاسم الذي سيميزها عن غيرها من الوحدات الأخرى . ويقصد بالوحدة الإدارية ، المناطق الجغرافية أو الأقسام المحددة التي تباشر في إطارها مجموعة من العمليات الإدارية ، بغض النظر عن وضعيتها القانونية . ويعني هذا أن عملية التقسيم الإداري تقتصر في حقيقة الأمر على تكوين وحدات إدارية لممارسة مجموعة من المهام تختلف بحسب اختلاف نوعية هذه الوحدات . ويرجع للمشرع مسؤولية تمتيع بعض أصناف هذه الوحدات بالشخصية الاعتبارية حتى يمكنها التصرف في أمورها المحلية .

ويطلق على هذه الأقسام الوحدات المحلية تمييزا لها عن بقية الوحدات الإدارية التي لا تتمتع بالشخصية القانونية .

واعتبارا لأهمية عملية التقسيم الإداري بالنظر الى تصريف شؤون المجتمع ، فإنها تعد من الاختصاصات الرئيسية والأساسية التي تضطلع بها الدولة . فمن خلال تكوين

* استاذ محاضر بالمدرسة الوطنية للإدارة العمومية بالرباط .

(1) أعدت هذه الدراسة قبل الاطلاع على المخطوط العريضة للمشروع الحكومي الخاص بالتقسيم الجماعي وتهدف الى إعطاء صورة دقيقة عن وضعية التقسيم الإداري القائم الى حدود شهر أبريل 1989 على جميع المستويات وليس فقط على الصعيد الجماعي .



1. دراسات وأبحاث

. حسن زوال
اللامفكر فيه بالنسبة لاقتصادي التنمية 113

. حسن الباهي
الديناميكية الاجتماعية والاقتصادية لشكل جديد لشغل الفضاء : احياء
السكن المخالف للقانون 123

2 - الأنشطة الثقافية والعلمية

. فتوح الشركي
تقديم الضريبة العامة على الدخل 141
. عبد القادر برادة

الضريبة العامة على الدخل في المغرب : خواطر أولية 153
. محمد ميراث

الموظفون أمام تطبيق الضريبة على الدخل واصلاح نظام المعاشات 171
. مصطفى غماري
تقرير ختامي :

الضريبة العامة على الدخل :
معطى جديد واستفسارات جديدة 181

الفهرس

باللغة العربية :

1 - دراسات وأبحاث

. ابراهيم زباني :

التقسيم الإداري :

وظائفه وتطبيقاته بالمغرب 7

2 - بهليوغرافيا

بهليوغرافيا نقدية :

. أحمد ادريوش

قراءة في رسالة عبد العزيز الحيلة :

"مشكلة عدم مسؤولية المريض العقلي مدنيا " 51

باللغة الفرنسية :

1 - دراسات وأبحاث

. عز الدين بنيس

الضحايا الاحتمالية ، التعددية القاعدية والمجتمع المركب 9

. الان كليس

خطاب البيروقراطية 17

. علي سيدجاري

اللامركزية والسلطة المحلية 39

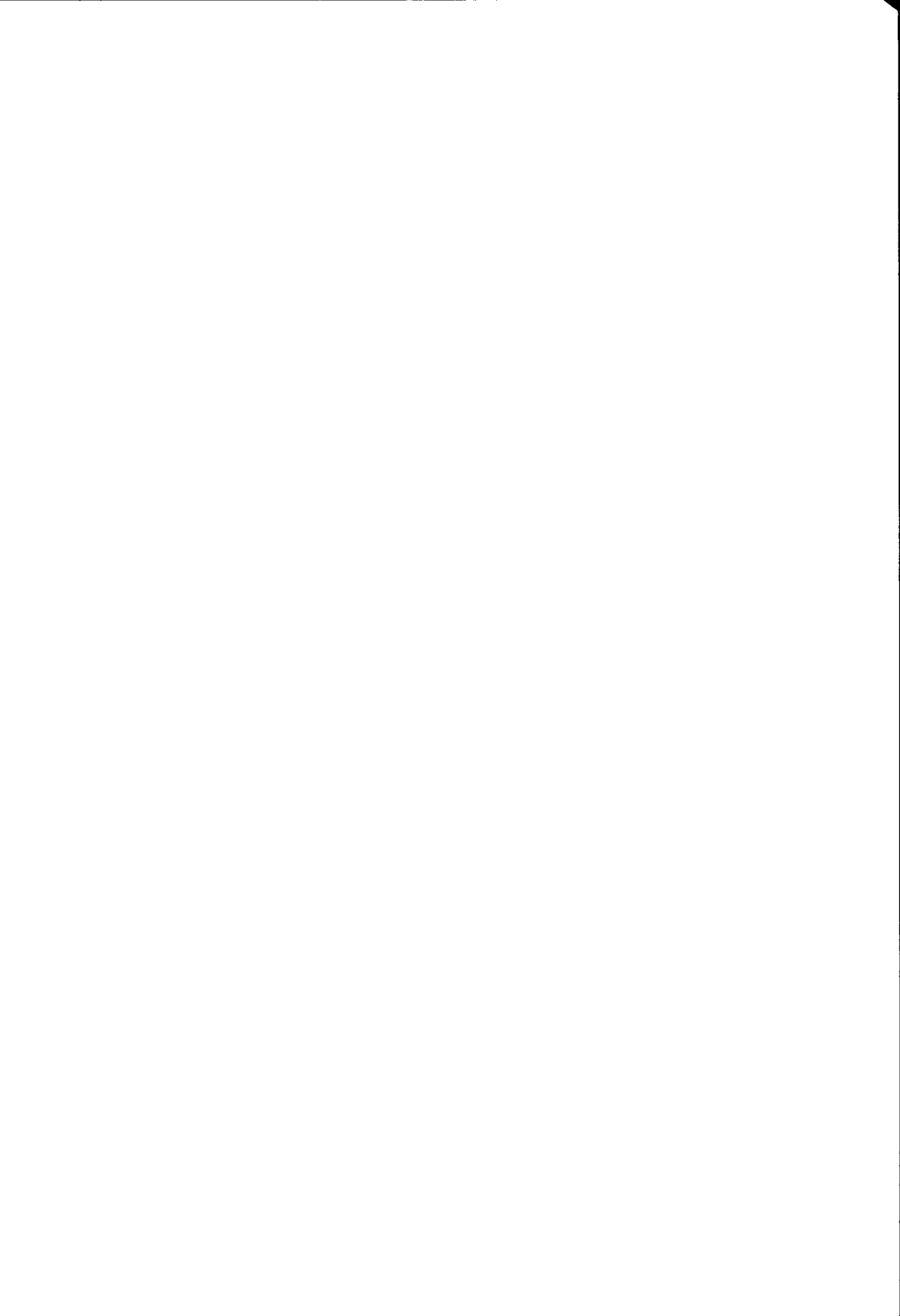
. مصطفى غماري

الضريبة على القيمة المضافة والأسعار في البلدان السائرة في طريق

النمو : دراسة مقارنة 53

. ادريس بنعلي

رهانات الخصوصية 83



المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد تصدرها كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط

المدير : عبد العزيز بن جلون

رئيس التحرير : محي الدين أمزازي .

اللجنة العلمية :

مولاي ادريس العلوي - سعيد بلبشير - محمد بناني - محمد بنونة - أحمد شكري
محمد الادريسي العلمي - جلال أمل - محمد جلال - عمر مكاوي - فتح الله
ولعلو .

لجنة التحرير :

ادريس بنعلي - عمر أبو الطيب - عبد القادر القادري - العلوي أميني عبد الله -
محمد الابراهيمى - محمد الداىر - محمد الحسنى - الحبيب الدقاق - محمد
بوطاطا - أحمد العبودي .

الادارة والتحرير :

صندوق البريد / 721 ، شارع الأمم المتحدة ، الرباط - أگدال .

الاشتراك :

المغرب : 40 درهما

الخارج : 50 درهما

اشتراك خاص بالظنية : 24 درهما

كيفية الأداء :

تدفع قيمة الاشتراك في الحساب البريدي رقم 45634 - كلية العلوم القانونية
والاقتصادية - صندوق البريد رقم 721 - الرباط - أگدال .

إن الآراء المعبر عنها في هذه المجلة هي آراء شخصية لكتاتبيها

التصنيف : أنتير جراف

الهاتف : 33 - 28 - 73

الإبداع القانوني رقم 7 / 76

العدد 23 سنة 1990

المجلد
المغربي
للقانون
والسياسة
والاقتصاد

المجلة المغربية للقانون
والسياسة والاقتصاد

مجلة تصدرها مرتين في السنة كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية بالرباط

/// /NIVERSITE MOHAMED V

FACULTE DES SCIENCES JURIDIQUES
ECONOMIQUES ET SOCIALES

R A B A T

SERVICE DE LA REVUE JURIDIQUE,
POLITIQUE ET ECONOMIQUES DU MAROC
(R.J.P.E.M.)

ADRESSE: Boulevard des Nations-Unies
B.P. 721 - RABAT - AGDAL

جامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية
الرباط
مطبعة المجلة القانونية والسياسية
والاقتصادية بالمنرب

العنوان: مطبعة الامم المتحدة
ص.ق 721 الرباط اكادال

Rabat, le.....

Réf. :.....
Référence de l'Abonné (e)
.....*E.T.457*.....

ACCUSE DE RECEPTION

Nous vous prions de bien vouloir, nous faire parvenir
le présent accusé de réception dûment rempli et signé:

Nom: *Ministère Agence de la culture*.....

Adresse: *B. Diplomatique, Agdal, Rabat*.....

Revue Juridique, Politique et Economique du Maroc
(R.J.P.E.M.)

N°:*23*.....

En:*un*..... Exemple (s)

