

L'Administration Publique Marocaine Face aux Nouvelles Techniques de Management Public	العنوان:
المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية	المصدر:
أحمد بوعشيق	الناشر:
Zogo Abessolo, Etine Samuel Angone-Zoc	المؤلف الرئيسي:
ع142	المجلد/العدد:
نعم	محكمة:
2018	التاريخ الميلادي:
أكتوبر	الشهر:
187 - 195	الصفحات:
997931	رقم MD:
بحوث ومقالات	نوع المحتوى:
French	اللغة:
EcoLink, IslamicInfo	قواعد المعلومات:
المغرب، الإدارات العامة، العلامات التجارية	مواضيع:
http://search.mandumah.com/Record/997931	رابط:

Etudes

L'ADMINISTRATION PUBLIQUE MAROCAINE FACE AUX NOUVELLES TECHNIQUES DE MANAGEMENT PUBLIC

Etine Samuel Angone-Zoc ZOGO ABESSOLO

*Doctorant en droit public et sciences politiques
Faculté de droit de Rabat-Agdal*

Au Maroc, depuis plusieurs décennies déjà, l'action publique ne cesse de susciter des critiques diverses témoignant ainsi l'existence d'un dysfonctionnement impactant la relation des organisations et services publics avec leurs usagers, et dénote de l'existence d'une multitude de malaises entachant l'image de marque de l'administration publique rendue synonyme de rigidité, de lenteur et de bureaucratie malgré d'énormes efforts consentis dans la normalisation et des mesures d'améliorations introduites ces derniers temps aussi bien au niveau structurel que technique et infrastructurel.

Ce constat constitue une alerte qui mérite une réflexion profonde dans l'optique de diagnostiquer ce malaise et lui apporter les améliorations qui s'imposent avec la célérité requise et normaliser, en conséquence, la relation entre le citoyen et son administration en répondant à ses besoins qui doivent être conçus et traités comme des produits et services offerts à des clients et fournisseurs à la fois au lieu d'une relation de prestataires et utilisateurs. Il existe de ce fait une certaine unanimité sur la nécessité de moderniser l'administration publique marocaine, pour que cette dernière puisse jouer pleinement son rôle dans son environnement politique, économique et social. Cette nécessité de modernité s'impose d'elle-même des difficultés qui perdurent depuis l'indépendance et des défis contemporains auxquels fait face l'appareil administratif marocain.

Constituant l'élément incontournable du processus de l'action publique, l'administration publique doit, de ce fait, être non seulement une boîte à idées des hommes politiques n'ayant pas toujours une compétence avérée en matière d'élaboration des politiques publiques, mais aussi être capable de savoir fédérer les différentes forces sociales en présence dans la mise en œuvre de la politique de l'Etat. C'est bien cet aspect capital qui traduit toute l'importance du rôle de l'administration dans la société.

C'est dans cette optique que l'administration publique marocaine, comme le fait remarquer le professeur Mohammed Amine Benabdallah (1), « *est au premier rang des accusations dans la mesure où elle constitue non seulement un outil d'exécution des politiques publiques, mais surtout, un organe qui, au vu des problèmes qui font son quotidien, peut contribuer à de profonds changements* ».

Malheureusement, poursuit l'auteur, « *si selon la Banque Mondiale, l'administration que cherchent à mettre en place les pays engagés dans la voie des réformes se démarque des modèles traditionnels par sa «taille réduite» et sa «préoccupation de la satisfaction des usagers», force est de relever que, du moins pour le moment, l'administration marocaine se situe en marge de cette ambition car pléthore, centralisation excessive, lenteur dans la prise de décision, obstacles bureaucratiques, opacité des procédures, impéritie, «la corruption qui semble être une réalité», etc. Bref, autant de tares délétères qu'il est difficile de constater les faits sans s'interroger sur leurs causes. La preuve irréfragable que l'administration marocaine n'est pas épargnée par le plus immoral de ces maux se perçoit aisément au travers des regrettables infractions soumises à la justice depuis le début de cette année. Toute campagne d'assainissement est révélatrice d'un laxisme bien ancré, amèrement ressenti* », pense l'auteur.

S'il peut être bien admis que « *les problèmes de l'administration sont connus et inventoriés* » (2), il reste que les défaillances appréhendées ne sauraient mieux caractériser les malaises de cette administration dans toute sa profondeur ; tout en devant intégrer qu'en Afrique, les administrations se caractérisent par la dialectique, tradition et modernité (3). A. Bauvy partage cette thèse à travers son analyse du système bureaucratique en Afrique, en affirmant qu'« *on peut constater le décalage entre une société attachée à des modes de fonctionnement très largement construits sur l'autonomie sociale, la solidarité familiale et tribale, et un système administratif qui organise, réglemente, encourage, encadre etc. Toutes les activités...* » (4).

A la différence de ses pairs en Afrique, l'origine (5) de l'administration publique marocaine « contemporaine » est due au protectorat qui a opéré les premières réformes de l'organisation administrative existante, caractérisée de traditionnelle. Cet acquis, censé favoriser l'essor du royaume, va au fil du temps être repensé dans ses structures.

(1) M. A. Benabdallah, *Repenser l'administration, 40 ans d'administration*, REMALD, 1996, Thèmes actuels, n° 6, p. 7.

(2) Ali Sedjari, « La réforme de l'administration au Maroc entre le conservatisme d'hier et le changement d'aujourd'hui » in *la Mise à niveau de l'administration face à la mondialisation*, Rabat, l'Harmattan 1999, p. 124.

(3) Turkia Ould Daddah, *Rapprochement entre l'administration publique et les populations : problèmes et méthodes dans les contextes socioculturels de l'Afrique*, Unesco, sept. 1982 p. 4 et s.

(4) A. Bauvy, *Bureau et bureaucratie*, PUF, 1967, cité par Mohammed El Yaâgoubi, *Les grandes contradictions de la réforme administrative au Maroc*, REMALD, 2001, Thèmes actuels n° 48, p. 37.

(5) M. A. Benabdallah, *Repenser l'administration, 40 ans d'administration*, op. cit., p. 7.

A l'euphorie des premières heures des indépendances est cédée la place aux peines d'une administration tentaculaire dont les procédures échappent à la majorité des citoyens pour qui elle constitue une raison d'être.

S'il est sans conteste que l'administration se retrouve au centre de toutes les attentions(6), cela témoigne de l'ampleur des limites qui entravent son bon fonctionnement dans l'accomplissement de ses missions régaliennes.

I. Les limites à la modernisation de l'administration publique marocaine

L'administration publique marocaine a connu des évolutions notoires tant dans ses structures que dans ses missions. Conséquemment à cette évolution, celle-ci connaît des difficultés qui peuvent être qualifiées d'« anciennes » dans la mesure où celles-ci sont toujours présentes, en dépit des nombreux projets de réforme en vue de les résoudre.

§1. Les difficultés structurelles

Parmi les aspects matériels de l'administration publique, les structures sont des éléments saillants. En effet, pour accomplir ses missions, toute administration a besoin de structures appropriées. Les missions à remplir et la répartition des moyens amènent l'administration publique non seulement, à adapter ses structures afin de faire face aux mutations de son environnement en perpétuel structuration et déstructuration, mais aussi à répondre aux exigences de plus en plus nombreuses des usagers du service public.

Dans sa contribution à la recherche dans ce domaine, Mohammed El Yaâgoubi (7), nous fait remarquer que l'administration publique marocaine présente les caractéristiques de la bureaucratie wébérienne dans son acception classique. Mieux encore, nous sommes face à une administration fortement centralisée et hiérarchisée, avec des structures administratives nombreuses dont les traits particuliers sont l'anonymat et l'impersonnalité des rapports dans l'administration ou de l'administration avec ses usagers.

Partant de ce constat, il devient plus aisé de comprendre que la recherche d'une mutation des structures administratives aux objectifs de modernisation du royaume est une dimension permanente de l'amélioration du fonctionnement de l'appareil administratif marocain.

Pour de nombreux auteurs à l'instar d'Ali Sedjari et de Khalid Ben Osman, c'est le rapport de la Banque Mondiale de 1995 qui est venu systématiser et mettre en exergue les difficultés structurelles de l'organisation administrative marocaine qui étaient déjà

(6) En effet, discours politiques, études scientifiques, recherches universitaire faites sur l'administration publique marocaine convergent dans le même sens en ce qui concerne les maux de l'administration.

(7) Mohammed El Yaâgoubi, Les grandes contradictions de la réforme administrative au Maroc, REMALD, 2001, Thèmes actuels n° 48, p. 19.

connus (8) dans leurs grandes majorités. Dans cette optique, Khalid Ben Osman avance à cet effet que les structures administratives du Maroc connaissent, d'une part, une évolution « *parkinsonienne* » (9) et, d'autre part, des chevauchements de compétences. Le tout chapeauté par une centralisation excessive et la complication des procédures. En effet, malgré un processus de déconcentration et de décentralisation, entamé dès l'indépendance, l'administration publique marocaine reste caractérisée comme la plupart des administrations africaines par une concentration des pouvoirs au niveau de l'administration centrale, et ce, malgré l'importance des prérogatives reconnues aux structures centrales ainsi que des pouvoirs discrétionnaires et des moyens qui leurs sont dévolus. Il est bien connu que la centralisation est un système où il n'y a pas de vie administrative en dehors des structures centrales qui détiennent les prérogatives décisionnelles pour tout le territoire. De même, la déconcentration, qui n'apporte aucune modification à la structure centralisée, ne participe qu'à un aménagement du pouvoir de décision. Ce pouvoir déconcentré reste subordonné à un contrôle hiérarchique. Il est donc plus qu'évident aujourd'hui qu'une centralisation excessive ne s'accommode pas aux exigences de la gestion moderne des administrations publiques à la recherche constante d'efficacité.

Par ailleurs, les recherches faites sur l'administration publique marocaine mettent en évidence la question du foisonnement anarchique des services administratifs couplé d'un déphasage entre les missions assignées par les textes officiels et les missions accomplies par certaines structures.

L'effet pervers de cette situation ne peut être que l'apparition des chevauchements des compétences et l'existence de doublon de structure qui ont un impact non seulement sur les agents publics mais également sur les administrés. Dès lors que les structures sont incommodes à leurs usages et qu'elles sont nombreuses, cela ne peut que créer des blocages en décourageant les agents publics (10) dans l'accomplissement de leurs tâches quotidiennes.

§2. La décadence culturelle : le problème de l'éthique

On ne manquera pas de dire que la préoccupation majeure de l'ensemble des administrations publiques est bien celle de l'éthique. Pour nous expliquer, des maux tels que la corruption, le trafic d'influence, la concussion ou encore l'abus de pouvoir sont

(8) La circulaire du Premier ministre n° 75/Cab du 26 février 1993, mettait un accent particulier sur un réajustement des structures administratives. Les objectifs principaux étant la réduction de la multiplication des structures, le rapprochement de l'administration des administrés, l'institution d'un système de coordination intra et interministérielle à même de faciliter la circulation de l'information au sein de l'appareil administratif.

(9) Khalid Ben Osman, mai 2004, Etude sur les secteurs prioritaires de réforme de l'administration publique au Maroc, unpan1.un.org, consulté en ligne le décembre 2018, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un/unpan030382.pdf>

(10) Moha Kettouch, *La réforme du service public*, Rabat, Ed Dar Al Qalam, 2001, p. 85.

présents, à des degrés divers, dans toutes les administrations publiques. Et sont considérés comme des pratiques contraires à l'éthique.

Bien que cette notion semble être difficile à définir au regard de la confusion qui gravite autour d'elle, il est quand même nécessaire de chercher à recentrer le débat sur une conception qui contribuera à notre problématique. La réflexion (11) de M. A. Benabdallah sur l'éthique nous amène à distinguer entre l'éthique, la déontologie et la morale. En effet, la déontologie serait, pour un fonctionnaire public, servir, observer l'obligation de réserve, fonctionner selon les instructions de ses supérieurs mais dans les limites de la légalité. La morale, elle, n'est qu'un ensemble de règles de conduite admises au sein d'une société et système de valeurs et de devoirs qui régissent les rapports sociaux.

Fort de ces comparaisons, l'auteur nous définit l'éthique comme étant, au sein d'une administration, la stricte observance d'un ensemble de règles se rattachant à la fonction de responsable ou de simple agent et qui, bafouées ou transgressées, constituent un manquement à des obligations lesquelles, sans être expressément toutes prévues dans un texte juridique, ne constituent pas moins des normes qu'il faut respecter.

Par ailleurs, Terry Cooper (12), en s'intéressant à cette question d'éthique au sein de l'administration publique américaine, Remarque que cette problématique a fait l'objet de profonde réflexion et d'étude empirique. Ces études se sont intéressées au trois niveaux des relations qu'entretiennent les agents publics, qui se résument à des relations intra-administration, inter-administration et administration-administré. Les conclusions de ces travaux ont mis la politisation de l'administration comme facteur principal des pratiques contraires à l'éthique.

S'il est admis que les pratiques contraires à l'éthique au sein des administrations publiques ne s'accommodent pas à la recherche de l'efficacité et une gouvernance efficiente, il n'en demeure pas moins que la problématique de l'éthique reste avant tout une question de valeurs. Elle renvoie non seulement au devoir de décider, d'user de sa liberté d'appréciation dans la prise de décision, mais aussi à un ensemble de valeurs, normes auxquels les usagers de l'administration se réfèrent en matière de décision.

Les philosophes, entre autres Socrate, Aristote et Rousseau, ont été les premiers à s'intéresser à cette question d'éthique au sein de la société. C'est d'ailleurs les travaux des philosophes grecs qui vont permettre de considérer des principes tels que la justice, l'impartialité, l'équité comme des principes éthiques. La question qui se pose alors ici est celle de savoir comment se fixe les règles d'éthique professionnelles au sein des administrations publiques.

La situation critique que vivent les pays en situation de crise d'éthique, fait ressortir diverses pratiques comme le patronage, le népotisme, le clientélisme, le détournement

(11) M. A. Benabdallah. « *Ethique et administration* », REMALD, 2003, n° 48-49, p. 9.

(12) Terry L. Cooper, « *Public administration ethics: Theory and praxis in the United States of America* », Asian journal of public administration, 1992, vol. 14, n° 1, p. 80 et suiv.

de fonds, l'abus des biens publics, le trafic d'influence, l'utilisation de sa position et de son pouvoir pour son enrichissement personnel, le favoritisme à l'égard de la famille, des parents ou d'amis, le travail au noir, la partialité, l'absentéisme, l'arrivée tardive au travail, le travail « bâclé », la tergiversation, les fautes et les erreurs impardonnables, la fuite d'informations, le délit d'initié, l'usage des moyens de l'administration à des fins personnelles, le gaspillage, etc. Mais, parmi toutes ces manifestations, nous ne pouvons mettre que trois en avant. Il s'agit de l'abus des privilèges, la corruption et la concussion et l'enrichissement rapide ou miraculeux (13).

Ce type de pathologies administratives ne pouvait rester sans interpeller les plus hautes autorités marocaines. C'est ainsi que dans son message au colloque national sur le *soutien de l'éthique dans le service public*, le Roi Mohammed VI notait déjà que « ..l'une des obligations premières du service public consiste à se conformer à une haute moralité et à servir le citoyen avec une abnégation digne du service public et de l'intérêt supérieur, conformément aux exigences de l'option démocratique des Etats de droit ». Comme le souligne le Souverain, l'éthique au sein du service public doit permettre l'amélioration des qualités des services rendus au citoyen par l'administration et dans la même occasion améliorer les relations administration-administré.

Si la législation concernant les crimes commis par les fonctionnaires permet de manière implicite de distinguer les pratiques contraires à l'éthique qui minent l'administration marocaine, la corruption demeure de loin la pratique contraire à l'éthique professionnelle qui entrave les relations de l'administration avec son environnement.

Ainsi donc, les difficultés structurelles et culturelles qui minent l'administration publique marocaine, au regard ce qui a été vu plus haut, n'est pas propre à celle-ci. Les mêmes difficultés sont susceptibles d'être retrouvées à des échelles différentes dans les administrations publiques des Etats africains. Les conséquences de ces difficultés sont d'une part d'entraver l'efficacité des missions d'intérêt général que doit accomplir l'administration et d'autre part contribuent à dégrader l'image externe de celle-ci. Pour y remédier, l'administration publique est alors appelée à procéder de manière constante à un remodelage de ses structures, de son fonctionnement, et introduire une culture de l'efficacité.

II. La mise en œuvre du nouveau management public dans l'administration marocaine

Afin que le management public soit mis en œuvre, il demeurera indéniablement tributaire de l'adoption d'une nouvelle conception de l'administration s'apparentant à une révolution pour faire face à un défi des plus grands pour une administration stratégique.

(13) M. A. Benabdallah, *ibid.*, p. 9.

§1. Vers une révolution de la conception de l'administration marocaine

Personne ne contestera le fait que le processus de globalisation à la mode influence fortement les administrations des Etats et le Maroc n'est pas en reste. Ce processus implique des changements en vue d'une adaptation à toutes les administrations publiques. Cela a poussé le professeur A. Sedjari à constater qu'« *il n'est plus de domaine ou l'action gouvernementale puisse être aujourd'hui conduite sans prendre en considération l'environnement international* » (14). En effet, la mondialisation, qu'elle soit considérée comme un processus, une internationalisation ou une idéologie, impose des choix aux Etats (à travers leurs administrations) dans leurs différentes actions publiques. Les politiques économiques sont ainsi, influencées par les mouvements des capitaux, l'action des organismes internationaux. Plus près de nous, la récente crise financière et économique de 2006 qui a touchée l'ensemble des économies du monde à divers degrés imposant au pouvoir public d'opérer certains choix en fonction de ce contexte de crise en est un exemple patent.

Admettons de suite que le phénomène de la mondialisation et comme le partage d'ailleurs Khalid Naciri, ne se pose pas controversement mais plutôt en terme de limitation de ses effets pervers, tout en tirant profit de ses avantages. Pour l'administration publique, il s'agit alors de s'adapter à ce nouveau contexte avec ces contraintes, ces défis et ses opportunités. Pour être un peu plus claire, il s'agit d'avoir une administration stratégique et citoyenne, compétitive tant économiquement qu'institutionnellement.

Cette adaptation suppose inévitablement d'une part, une administration efficiente et productrice, assurant ses missions d'intérêt général conformément aux exigences de son environnement interne et externe. Il est donc, tout simplement demandé à l'administration publique marocaine de faire preuve d'efficacité dans son action. Si le principe de l'efficacité est admis en soi comme une finalité parmi tant d'autres, de l'adaptation de l'administration marocaine dans le processus de mondialisation, une question peut tarauder les esprits concernant la mesure de cette efficacité. Des voix se sont élevées en croyant qu'il suffisait de mettre en œuvre les nouvelles techniques de gestions et d'introduire les nouvelles techniques de l'information et de la communication, pour impulser la culture de l'efficacité au sein de l'administration publique marocaine. La « e-administration » serait alors une voie vers la recherche de l'efficacité.

L'avènement des nouvelles technologies de l'information et de la communication a eu un impact considérable sur le fonctionnement des administrations publiques. Cependant, même si les tendances à travers le monde montrent la recherche de l'instauration, de ce

(14) Ali Sedjari (dir.), *La mise à niveau de l'administration publique face à la mondialisation*, Rabat, Harmattan, 1999, p. 13.

que les spécialistes appellent, la « e-administration » ou encore le « e-government » (15), il n'en demeure pas moins que ces technologies se heurtent à un certain nombre d'embûches et vont dans une certaine mesure à l'encontre des principes du service public. Pour illustration, nous ne saurions imaginer comment un citoyen analphabète vivant dans une zone rurale caractérisée par l'absence d'infrastructures de base pourrait prétendre utiliser l'outil informatique, en particulier internet, comme moyen pour se rapprocher de l'administration. L'« e-administration » pourrait ainsi se concevoir dans ce sens non pas comme une source d'efficacité de l'administration mais plutôt un générateur d'inégalité d'accès au service public. L'analphabétisme peut donc être considéré comme étant un facteur majeur du déploiement la « e-administration » au Maroc.

A cela vient s'ajouter les coûts relatifs à l'acquisition des équipements nécessaires ainsi que les coûts d'accès et la maîtrise de ses outils tant par les agents publics que par les citoyens. L'évidence est donc que la l'introduction des nouvelles techniques managériales au sein de l'administration publique marocaine fait face à des écueils techniques, culturels et structurels. Toutefois, ces derniers ne sauraient mettre de côté la nécessité voire l'urgence de moderniser l'administration publique.

§2. Le défi de la gouvernance pour une administration stratégique

Nul besoin de rappeler que la gouvernance en tant que concept et pratique n'est pas d'usage récent. Pour rappel, en 1840, le roi Charles Albert de Piémont-Sardaigne voyait dans le *buongoverno*, un moyen de sortir du malaise dans lequel se trouvait son royaume(16). Le terme va être vulgarisé par les organismes d'aide au développement à partir de 1989, et est alors vu un moyen de résorber les problèmes fonctionnels et structurels des Etats aidés.

L'expérience de la nouvelle gestion publique au Maroc, en dépit des difficultés qu'elle rencontre et des dysfonctionnements inhérents à l'action publique, permet tout de même de développer une prise de conscience devant la nécessité effective et réelle de la population d'un cadre favorable à l'évolution.

Dans ce sillon, le professeur M.A. Benabdallah nous fait remarquer que « *au cours de son passage de l'âge ingrat à l'âge adulte, l'administration publique marocaine a contracté des virus qui menacent de ronger son ossature si des mesures urgentes et draconiennes ne sont pas prises* » (17). L'auteur poursuit en nous faisant prendre conscience qu'il y a tellement un foisonnement de discours relatifs à la modernisation de

(15) Pour l'OCDE, l'e-government c'est « *l'usage des technologies de l'information et de la communication (TIC) en particulier internet en tant qu'outil visant à mettre en place une administration de meilleure qualité* ».

(16) Guy Hemert *et al.*, *La gouvernance : un concept et ses applications*, Paris, Karthala, 2005, p. 5.

(17) M. A. Benabdallah, *Repenser l'administration, 40 ans d'administration*, op. cit. p. 10.

l'administration publique que les principes et les objectifs même de cette notion ont perdu de leurs substances, voire « sacralité ». Cela peut expliquer la nonchalance avec laquelle sont mises en place certaines dispositions.

Par ailleurs, les réflexions tournées vers la maîtrise des difficultés inhérentes à l'administration impliquent nécessairement une recomposition des administrations à partir d'un nouveau processus méthodologique où la centralité doit céder la place à de nouvelles formules d'organisation et de fonctionnement, vers une autonomie plus accrue, une responsabilité soutenue de l'ensemble des acteurs publics et une matérialisation plus engagée des différents acteurs dans la mise en oeuvre des programmes de réforme. On comprend alors parfaitement la nécessité de soumettre la gestion administrative aux principes modernes du management et du marketing.

On observe une réelle envie de changement paradigmatique dans la conception de l'administration et les principes, les techniques, les méthodes, selon lesquelles elle doit être gérée. A la tête de l'Etat, les termes « efficacité », « productivité », « performance », « management par objectifs » semblent être devenus monnaie courante et constituent bien souvent le leitmotiv du discours politique en recherche d'élection, etc.

En revanche, les organisations publiques semblent plus lentes à assimiler ce schéma de pensée, notamment en ce qui concerne la performance. Des tabous persistent, cela est indéniable.

Cela conduit tout naturellement à la recherche d'un autre modèle administratif performant, mieux adapté à la vocation d'un Maroc moderne, capable d'adopter de nouvelles échelles de références et de laisser une large place à une gestion plus humaine, ayant toujours à cœur la recherche du bien-être des populations. Il s'agit du modèle de gouvernance administrative voué à des valeurs de bonne gouvernance qui accompagnera la mutation actuelle de l'Etat marocain qui est en situation de transition prometteuse puisqu'elle a déjà annoncé la mise en place d'un vaste mouvement de restructuration et de modernisation des institutions nationales et locales dans le but de pratiquer une « bonne gouvernance » au niveau de la gestion des affaires publiques.

Le pari est maintenant lancé, il va falloir le concrétiser en mesures concrètes, effectives et solides. Ce désir de modernité, associée à la rationalisation et à l'assouplissement des méthodes de gestion, cohabite malheureusement encore avec une vision plus traditionnelle de l'administration, notamment nourrie par une résistance au changement et un trouble des valeurs fondatrices de la tradition marocaine.