

Repenser l'administration (*)

Mohammed Amine BENABDALLAH
Professeur à l'Université Mohammed V
Rabat-Souissi

Les années cinquante sont pour le Maroc une phase historique déterminante où les grands choix qui ont orienté le devenir du pays ont été ébauchés. Le recouvrement de l'indépendance a été aussitôt suivi par la mise en place progressive d'une administration nationale inspirée sur divers plans de l'administration française de l'époque. Période déterminante, certes, dans la mesure où plusieurs institutions y ont vu le jour, mais ne constituant en aucune façon le point de départ, ou la naissance de l'administration marocaine. C'est dire combien le choix du titre d'un ouvrage dont les auteurs se proposent de réfléchir sur une administration à laquelle ils donnent l'âge adulte de quarante ans, peut sembler arbitraire et donner l'impression nette qu'ils laissent de côté toute la période antérieure comme si l'histoire n'avait commencé que depuis quarante ans. Faut-il dire que sans une administration même embryonnaire, l'édification d'un Etat est fatalement vouée à l'échec ? Que la naissance de l'administration au Maroc est liée à celle de l'Etat qui remonte à douze siècles déjà ? Le titre de l'ouvrage invite à une précision préalable, ainsi qu'à la présentation de la pensée que sa lecture inspire.

*

* *

A l'inverse de bon nombre de pays arabo-africains, le Maroc, Etat déjà millénaire au moment de la signature du traité de Fès, en 1912, n'a pas connu la dernière occupation d'une puissance étrangère qui allait au terme de sanglantes péripéties, le conduire vers l'accession à l'indépendance pour devenir un nouvel Etat. Il a subi une occupation alors qu'il était déjà souverain, totalement indépendant, doté d'une administration makhzénienne ⁽¹⁾, sans doute critiquable à l'aune d'une administration de la fin de ce siècle, mais correspondant parfaitement aux besoins de l'époque. En sorte, que le protectorat, considéré comme une parenthèse, n'a été à plusieurs égards qu'une période à la fin de laquelle le Maroc n'a pas "accédé" à l'indépendance au même titre que les Etats nouveaux, mais l'a tout

* Propos introductif à l'ouvrage collectif « 1956-1996, quarante ans d'administration », REMALD, Thèmes actuels n° 6, 1996, p. 7 et suiv.

¹ E. Aubin, Le Maroc d'aujourd'hui, Lib. A. Colin, Paris 1910, p. 130; M. Lahbabi, Le Gouvernement marocain à l'aube du XXe siècle, éd. Maghrébines 1975, A ; Laroui, Les origines sociales et culturelles du nationalisme marocain, (1830-1912), Maspero 1977, p. 81 ; H. Terrasse, Histoire du Maroc, des origines à l'établissement du protectorat français, 2 vol. éd. Atlantides, Casablanca 1949; J. Waterbury, Le commandeur des croyants, PUF, 1975.

simplement recouvrée. C'est à bon droit qu'on a pu récemment écrire : « Qu'est-ce qu'une éclipse de quarante-quatre petites années pour une souveraineté qui s'est forgée et maintenue sans discontinuer - privilège que ne peuvent revendiquer ni la Tunisie, ni l'Algérie pendant plus d'un millénaire? Peu de chose, assurément » ⁽²⁾. Néanmoins, si l'image de la parenthèse est juste sur le plan de la souveraineté nationale, il en va différemment de celui du système administratif.

En concordance avec l'esprit de toute occupation, fût-elle dissimulée derrière un générique pudique tranchant avec ceux habituellement en usage, les autorités du protectorat, conscientes naturellement de la nécessité de l'institution d'une administration chargée de réaliser leurs desseins, n'ont pas procédé à la réforme du Makhzen. Elles l'ont écarté de la direction des affaires jugées stratégiques pour la concrétisation d'une présence à la durée, somme toute, indéfinie ⁽³⁾, en le doublant d'une administration parallèle, empruntant à celle de la métropole sa vocation d'autorité et de commandement. Elles ont été à la source de tous les changements de la société ⁽⁴⁾. Une administration nouvelle est mise en place avec les prémices de structures, de procédures et même d'un juge statuant en matière administrative ⁽⁵⁾.

C'est un truisme que de dire que l'administration actuelle n'est que le résultat de la phase historique que, à son corps défendant, le Maroc a connu de 1912 à 1956. Au reste, cette observation peut s'étendre à tous les domaines car si, se livrant à l' "uchronie" qui, selon Miguel de Unamuno, est un art divinatoire tendant à déterminer ce qui se serait passé, si ce qui s'est passé ne s'était pas passé, l'imagination serait d'autant fertile que l'on se perdrait en conjectures. Du point de vue scientifique, la question ne serait évidemment d'aucune utilité, mais dans une optique purement intellectuelle, elle serait une source intarissable de suppositions dépeignant aux couleurs de l'enfer et du paradis l'image d'une situation qui n'aura jamais eu lieu. La tentation est grande et irrésistible, mais si la question est simple à poser, il faut reconnaître que toute réponse serait sujette à doute et qualifiée de fantaisiste! En tout état de cause, les retombées de l'histoire sont là, s'offrant généreusement aux générations, présentes et futures, pour en tirer le maximum de profits et d'enseignements : Le tribut du protectorat.

² D. Rondeau, La "vie à part" du Maroc, présentation de la nouvelle édition de l'ouvrage de W. Harris, Le Maroc au temps des Sultans, Balland, Le Nadir, Paris, 1994, p. 16.

³ Concernant les idées faisant l'objet de discours lyriques foncièrement révélateurs et stratégiquement compréhensibles, voir le « discours d'Etienne et l'union sacrée » et « les richesses à prendre » que relève Ch. A. Julien, le Maroc face aux impérialismes, 1415 -1956, éd. Jeune Afrique, 1978, p. 58-59.

⁴ Au cours d'un entretien avec M. Jobert, Sa Majesté Hassan II annonce : « Il est de bon ton de critiquer l'occupation française, mais ces gens, notamment les officiers des Affaires indigènes, ont aimé ce pays, ses habitants et ont fait pour eux plus que bien des Marocains ne feraient », Journal le Monde du 20 novembre 1993, J.-P. Peroncet - Hugoz, in W. Harris, *op. cit.*, p. 25-26.

⁵ Le fameux article 8 du dahir sur l'organisation judiciaire, 12 août 1913, premier jalon du droit administratif marocain.

*

* *

L'indépendance recouvrée, le système administratif légué n'est nullement remis en cause ou même inquiété ⁽⁶⁾, si l'on excepte les structures naturellement propres à tout colonialisme. Pouvait-on d'ailleurs le faire ? Pouvait-on valablement fermer la parenthèse, faire table rase d'un présent imposant et revenir à la ligne, comme si de rien n'était, pour renouer avec le passé antérieur ? Il eût été illusoire d'espérer un quelconque succès dans le sens d'une voie aussi périlleuse. La destruction d'un système implique nécessairement son remplacement par un autre au moins aussi performant, or les difficultés qu'eussent entraînées les risques d'un bouleversement engendré par le retour à l'administration intégralement makhzénienne du début du siècle n'étaient pas à négliger. S'il est certain que dans l'histoire d'une nation millénaire, quarante quatre ans ne sont qu'une éclipse, il est non moins certain que pour une génération, c'est, pourrait-on dire, assez pour l'éloigner de celle qui la précédée.

L'appareil juridico-administratif édifié tout au long du protectorat présentait, en dépit de tous les défauts grevant son adoption complète et immédiate, un modèle invitant ses légataires à le considérer comme une esquisse à faire évoluer en lui apportant tous les aménagements nécessaires dans le but de répondre aux besoins du pays de nouveau indépendant. La coupure évitée, il fallait s'orienter vers un système fondé sur celui du protectorat, inspiré du modèle français, mais ne présentant pas d'incompatibilité avec les aspirations de la société. Cependant, il ne fallait pas, non plus, glisser vers le terrain confortable où l'imitation se fait d'une manière quasi aveugle, où les greffes d'institutions sont légion, sans considération aucune pour les besoins spécifiques du receveur quelquefois, sinon généralement, foncièrement différents de ceux du donateur ⁽⁷⁾. Les institutions adoptées depuis 1956 à nos jours sont nombreuses et le sentiment qu'elles inspirent oscille tantôt entre la satisfaction et le manque d'intérêt, tantôt entre celui-ci et l'amère déception. Dans plusieurs domaines, les essais d'adaptation ont été fort louables, dans d'autres, en revanche, leurs résultats se sont avérés plutôt décevants.

*

* *

A n'en point douter, l'administration marocaine face aux diverses pressions ⁽⁸⁾ d'ordres politique, économique, financier et de plus en plus social a été l'objet d'une très grande

⁶ A ce sujet, M. Rousset, Réflexion sur quelques aspects de l'évolution du système administratif du Maroc, RJPEM, 1976 n° 1, p. 107.

⁷ J. Rivero, Les phénomènes d'imitation des modèles étrangers en droit administratif; Droit administratif français et droits administratifs étrangers, pages de doctrine, LGDJ, 1980, respectivement, p. 459-475.

⁸ A. Sedjari, Etat et développement administratif au Maroc, tradition ou modernité? Les éditions Guessous 1993, p. 18.

évolution en l'espace de quarante ans. Elle a acquis, sinon renforcé, une position hégémonique au sein de l'Etat où le pouvoir politique lui est désormais subordonné (⁹) du fait des demandes auxquelles elle est appelée à répondre et, surtout, des projets de réforme qu'elle est à même d'impulser, voire de conduire avec succès ou de bloquer grâce à son redoutable pouvoir d'inertie. Si, en théorie, l'administration est, par nature, subordonnée à des fins qui lui sont extérieures (¹⁰), en pratique, elle ne cesse de sourire avec assurance à tout propos du même genre. Sans doute, constitue-t-elle le bras de l'Etat, mais c'est d'un bras pensant qu'il s'agit, d'un bras qui, à l'image de ces baïonnettes, est bien intelligent !

Précisément, compte tenu de son importance, de l'ascendant qu'elle exerce sur les rouages et les acteurs de l'Etat et de ses relations multiples avec la société civile, l'administration doit être d'une parfaite santé. De l'esprit et de l'âme. Une santé intellectuelle qui, comme dirait le philosophe Bergson, se manifeste par le goût de l'action et la faculté de s'adapter.

*

* *

Le parfait n'est pas de ce monde! Tout au plus ne peut-on que réduire le fossé qui nous en sépare. Au cours de son passage de l'âge ingrat à l'âge adulte, notre administration a contracté des virus qui menacent de ronger son ossature si des mesures urgentes et draconiennes ne sont pas prises. Elle est devenue un chapitre privilégié du discours politique où la réforme, l'assainissement, la modernisation sont devenus des concepts qui reviennent constamment avec une espèce de banalité qui dénote la volonté de dévoiler bon nombre de tabous. La publication du récent rapport de la banque mondiale est hautement significative. L'administration est au premier rang de l'accusation dans la mesure où elle constitue non seulement un outil d'exécution mais, surtout, un organe qui, au vu des problèmes qui font son quotidien, peut contribuer à de profonds changements. Malheureusement, 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. 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 notre administration 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.

⁹ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰ Ch. Debbasch, *Science administrative*, Dalloz 1990, p. 1.

La réforme de l'administration ne doit pas s'entendre seulement comme une réforme des structures ou des procédures, elle doit concerner tous les aspects sans exception en ne perdant pas de vue qu'elle ne peut véritablement porter ses fruits qu'au bout d'une ou de deux générations. Cependant, il apparaît impérieux de songer d'ores et déjà à des réformes courageuses et des assainissements de grande envergure où l'audace et l'objectivité ne doivent pas faire défaut. Sans cela, une multitude de maladies, obstacles au développement, continueront à entretenir la mauvaise réputation de l'administration, non seulement auprès des usagers nationaux, dont les besoins sont la raison d'être de l'institution administrative elle-même, mais également auprès des opérateurs étrangers dont le concours est nécessaire à la dynamisation et l'épanouissement de l'économie nationale.

*

* *

En tout cas, et ce n'est point pour se consoler, il n'est pas dans le monde d'administration parfaite ou même qui n'ait rien à se reprocher. Il est surtout des administrations où le maître-mot, la clé du succès, c'est la réforme continue, tellement continue que le besoin de procéder à des mesures énergiques ne se fait pratiquement jamais sentir. Jamais de rupture brusque. Il suffit donc de prendre conscience du problème, se départir de tout complexe, d'agir en conséquence et de ne pas se satisfaire de peu.

C'est dans ce cadre général qu'intervient le présent ouvrage rassemblant des contributions de la plume d'auteurs confirmés de tous bords. Sa lecture invite à méditer, à la lumière du passé, sur le présent dans le but légitime de l'édification d'une administration à la hauteur des ambitions d'une nation millénaire s'appêtant à affronter les défis du XX^e siècle.