

ADMINISTRATION \_\_\_\_\_

## « L'IMPACT DU MILIEU ENVIRONNANT SUR L'APPAREIL ADMINISTRATIF MAROCAIN »

\_\_\_\_\_ Par le Prof. Hassan RAHMOUNI — Faculté de droit, Rabat

**L'**ADMINISTRATION, un monstre mais aussi une nécessité dont aucun Etat ne peut se passer. Le problème est comment la rendre la plus efficiente possible, comment en faire un outil de développement, de démocratisation et non un frein à ces deux objectifs que vise tout pays ?.

Or, pour trouver une solution ou les solutions, il faut avoir le courage d'abord de poser le problème et de l'étudier dans toutes ses données. Il est à espérer que le colloque qu'organise l'Association marocaine des sciences administratives s'inscrit dans cette optique. Le thème retenu à savoir : « L'administration marocaine face au changement » se

laisse supposer. Comme contribution de notre part, nous publions une série d'articles du professeur Hassan Rahmouni de la faculté de Droit de Rabat consacré à ce sujet.

Les effets de l'environnement sur le milieu administratif peuvent être déterminants à certains égards. L'action finale d'une entité administrative donnée se situe au terme d'un processus d'influences multiples et d'interactions diversifiées qui puisent tout autant dans le riche patrimoine socio-culturel du pays concerné que dans les sous-bassements juridico-politiques sur lesquels se fonde le système. Les considérations économiques,

humaines, historiques et relationnelles jouent également un rôle de premier ordre.

L'administration marocaine est, semble-t-il, séparée de son milieu environnant. Une telle hypothèse n'est cependant pas exempte de préjugés. Néanmoins et malgré les risques que comporte la catégorisation en matière de sciences humaines, il est plausible de dégager quelques faisceaux d'indices révélateurs des profils de l'environnement dans lequel évolue et duquel s'inspire cette administration cible.

Certaines reminiscences du Maroc ancien sont perceptibles malgré les profonds bouleversements des systèmes culturels et sociaux

qu'à occasionnées la période coloniale. A l'heure actuelle, la notion de contraste traduit fidèlement l'image composite (2) de la société marocaine dans sa triple dimension socio-politique (A), juridique (B) et humaine (C). Cette diversité d'impregnation ne manque pas d'occasionner des effets conflictuels, révélateurs d'un trop grand attachement aux contradictions des sources environnantes.

### **A. Les profils socio-politiques**

L'administration marocaine se meut dans un contexte ethno-socio-politique hétérogène. Environnement composite que parsement

(Suite en page 8 -- 1ère col.)

# ADMINISTRATION

(Suite de la 1ère page)

une mosaïque de cultures et des particularismes éternels. La société marocaine n'en présente pas moins des caractéristiques unitaires (3) qui cimentent d'une volonté uniforme, une norme juridique abstraite et générale, dictée par des impératifs tant techniciens que politiques.

Sur le plan de la stratification sociale, certaines catégories traditionnelles marquent encore de leur empreinte l'ossature de base sur laquelle de nouvelles couches sont venues se greffer : ainsi, les héritiers de la tradition Makhzen, les chorfas, la bourgeoisie commerçante et les grands propriétaires terriens ont su à partager leur piédestal ancestral avec une classe naissante de nouveaux entrepreneurs industriels, de commerçants soussis (4) de spéculateurs de différents horizons et de bureaucrates onctifs. Parmi les catégories moins prestigieuses, le corps social marocain comporte encore des auxiliaires agricoles (khammas et rshah), des artisans, des petits employés ainsi qu'un prolétariat formé d'ouvriers agricoles et industriels.

Grâce à la scolarisation massive qu'a connue le Maroc au lendemain de l'indépendance, l'ensemble de ces couches (5) ont alimenté de leur descendance la jeune appareil administratif marocain : il en est résulté un amalgame de cadres et d'employés qui ont transféré au sein des structures administratives des comportements et attitudes puisés des mentalités de leurs milieux d'origine.

Ainsi par exemple, la marque de « bédouinité » (6) qui sévit malgré l'imprégnation partielle de la société marocaine des effets du modernisme, caractérise encore le comportement des cadres et agents administratifs. « L'administrateur (...) tend à reborder les concepts de « temps », de « productivité », de « technologie », de « travail », de « service public » et de « responsabilité civiques » avec la mentalité d'un bédouin » (7). Le tempérament de laisser aller n'est pas non plus étranger aux pratiques des fonctionnaires marocains (8).

Le caractère patriarcal de la société, la primauté de la famille, le statut dégradant du travail manuel ainsi que le culte du fatalisme résultant

du caractère marchantique et foncièrement croyant de l'esprit marocain « sont considérés par beaucoup d'observateurs comme nuisibles à la motivation et au perfectionnement des performances » (9) que l'administration est en droit d'attendre de ses employés. L'administrateur public se débat ainsi entre les considérations d'efficacité que lui dictent les impératifs de responsabilité et le poids des influences temporisantes du milieu dans lequel sa personnalité a été modelée.

L'image se complique davantage lorsque l'administrateur interiorise avec l'effet de l'habitude et de l'accoutumance les buts de l'institution qu'il sert. L'imprégnation sociale parfois à tel point que les aspirations légitimes du groupe d'origine s'en trouvent reléguées à un second ordre de priorité. L'administrateur pauvre ainsi, par le jeu des avantages inhérents aux différentes fonctions, détache le sentiment des employés de leur base d'origine et à leur confère une nouvelle appartenance qui en fait les protecteurs inconscients des privilèges des détenteurs des leviers économiques. Leurs profits primaires aidant, ils s'emploient à contenir les débordements possibles au maintien du statu quo. L'insécurité s'hyponotise ainsi dans la subconscience que procure la contenance stabilisatrice et parvient à mouler un nouveau profil d'administrateur présentant toutes les apparences de docilité. L'ardeur des tâches de changement ne s'en trouve que davantage accrue.

Faut-il en conclure que l'administration s'imprègne sciemment du milieu social et se renforce d'éléments d'horizons divers pour mieux façonner son environnement et en faciliter la domination ? La réponse n'est pas évidente. Mais il est certain en tout cas que la prise de conscience des masses n'a pas pu suivre le rythme de modernisation des institutions. Nombre d'actions dynamiques se heurtent à l'hermétisme des mentalités mal sensibilisées. Par ailleurs, l'impact syndical pêche encore par ses insuffisances au sein de l'administration. De même, l'effet du mouvement partisan s'accommodent tant bien que mal des tempéraments du moment. Il brille

par son absence dans les administrations de technocrates pour régénérer dans les ministères dont les portefeuilles sont répartis entre les différentes formations politiques (10).

Il est par ailleurs intéressant de remarquer dans un autre contexte que, malgré les efforts de renouvellement des élites locales en vue d'une plus grande participation de la population à la gestion des affaires locales, les masses se sentent généralement étrangères au processus administratif. Les élus sont souvent assimilés au Makhzen. Leur rôle de pourvoyeurs de services s'efface derrière le statut de puissants dignitaires dont les gratifics la croyance populaire. De même, dans les sphères de l'administration déconcentrée, la perception du pouvoir se fait à travers les relations les plus rapprochées de la population : Pour le citoyen moyen, le Makhzen est incarné par le « moudam » et le « cheikh » (11) et dans quelques rares cas par le « caïd ».

Il en résulte ainsi une attitude de soumission collective à un Makhzen protecteur dont les bienfaits sont théoriquement garantis par le « moroc d'organisation et la pérennité de ses structures ».

## B. Le cadre juridique

Fondée pendant long temps sur des pratiques coutumières, les règles de fonctionnement de l'administration marocaine ont connu, avec le protectorat, l'abauche d'une structuration que le législateur de l'indépendance a renforcée et développée. La réglementation ainsi établie a été principalement conçue dans un esprit de conciliation entre la nature autoritaire du protectorat et les penchants libéraux de ses sources d'inspiration. L'administrateur s'accommodait ainsi de son double statut de citoyen-détendeur et de sujet-spectateur. Sa position fut davantage compliquée par la nouvelle dimension que prit l'Administration Providence de l'indépendance : sous l'effet de différents facteurs socio-économiques, il adopte progressivement l'attitude d'un administré demandeur que marquent par l'ampleur de leur poids les reminiscences contradictoires de son ancien statut.

Ainsi, les règles juridiques qu'édicte les impératifs de

structuration du jeune appareil administratif marocain se voient-elles subir le test d'assimilation, voire même de neutralisation par une population modelée sous l'effet conjugué de son triple statut.

A l'intérieur même de l'administration, l'élaboration en 1958 d'un statut général de la fonction publique (12) a cherché à clarifier la situation et à introduire une plus grande objectivité dans la gestion des ressources humaines. Son adoption a frayé le chemin à différents statuts particuliers qui ont précisé au fil des ans les conditions de recrutement et de carrière des différentes catégories de personnels desquels dépend au premier degré le fonctionnement harmonieux de l'appareil administratif.

Ainsi, différents textes se sont succédés pour régler aussi bien le statut des fonctionnaires que celui des non-fonctionnaires dont les activités sont mises au service de l'administration d'Etat et des administrations placées sous sa tutelle. La situation qui en a résulté place juridiquement tous les candidats dans une position d'égalité pour l'accès aux fonctions rémunérées sur des fonds publics. Dans l'exercice des tâches relevant de leurs attributions, les employés publics sont assujettis aux impératifs de respect des règles de subordination hiérarchique. Leur évolution répond à un système d'avancement linéaire dont la lenteur grève parfois l'enthousiasme générateur d'innovations; la rigueur des dispositions afférentes à la responsabilité des agents dans l'exécution de leurs fonctions, de même que les contraintes disciplinaires qui planent sur la carrière des fonctionnaires dictent généralement des attitudes de prudence et consignent l'activité publique dans les limites de la gestion routinière.

Par ailleurs, le fonctionnement principal du fonctionnaire, qui traduit le mode de carrière, et qui permet à tout employé titulaire de trouver un refuge sécurisant dans les garanties de la fonction publique, aggrave les penchants de passivité des services publics. Il n'est pas exclu que le système de carrière ainsi consacré ne soit à l'origine des principales déficiences qu'occasionnent les négligences humaines

dans le milieu administratif marocain.

Cette crainte se trouve d'autant plus justifiée que la constitution progressive de la composante humaine de l'administration n'a pas toujours répondu aux considérations objectives que le statut général de la fonction publique a voulu établir.

(1) - Michel ROUSSET, et "L'Administration Marocaine", bulletin de l'I.A.P. N° 12, Casper Lemaire, 1971, p. 67.

(2) - Deux études récentes relatives au Programme d'Action Coordonnée pour l'Avancement de l'Education en matière de Population (UNESCO) ont triple composition du Maroc ont désigné : « deux composantes traditionnelles, la Maroc des plaines de culture arabe et le Maroc des montagnes de culture berbère, ainsi dans les tâches d'une civilisation agro-industrielle, tant à l'égard du système économique : Le Maroc de l'urbanisation récente ». Fatima MERRASSI, Malika TLEBILATI et Roland COLIN, in "Le Maroc : présentation générale", p. 25, paru dans "Etudes de la recherche culturelle pour l'éducation en matière de population", UNESCO, Paris, 1971.

(3) - Qui traduisent un consensus que Douglas A. SCHIFFIN perçoit comme l'expression d'un véritable désaccord interne. Il assiste en effet, in "Perspectives of A Moroccan Nationalist", The Modernist Press, Toronto, New Jersey, 1968, p. 185, qui : "Consensus may rest on the multiplicity of frameworks and social differentiations through which disagreement is expressed. Consensus does not mean that every one can agree on one course of action. But that many persons can live together in one system who disagree about many things and in many ways", comme pour mettre en garde contre les excès, il prophétise, p. 151 : "Maximum consensus does not mean total stagnation and individual inadaptability".

(4) - Lire en Robert FRIEDMAN le livre de John WATLINGTON "Morocco: the Trade, the Life and Times of a Barber Merchant", University of California Press, Berkeley, 1972.

(5) - De nombreuses contraintes réduisent cependant d'année en année la portée d'une telle affirmation: entre notamment les développements poursuivis à la soudeira in Hassan BOUMOUNI, "L'expérience du service civil marocain", mémoire de D.E.S., Faculté de Droit, Rabat, 1977, page 186.

(6) - L'expression "bureaucratie" est empruntée à M. ALLOUMI, cité par Slim EL FATHALY et Richard CRAKE dans leur contribution "Administration", The Foghorn, Inc., in Arab Development, p. 188, publié dans un ouvrage collectif édité en 1969 par Ibrahim Ibrahimi, Center for Eastern Policy Arab Studies, Georgetown University, Washington, D.C. et intitulé "Arab Resurgence: The Transformation of a Society".

(7) - Omar EL FATHALY et Richard CHAKRIAN, op. cit., p. 188 (traduction personnelle).

(8) - Une expression curieuse : "L'homme qui" se qui doit advenir véritablement, souvent dans le langage des fonctionnaires innocents. Elle est née, dit-on, au milieu de "Mémoires" d'un consultant "Face des idées fortes de la culture traditionnelle marocaine" de MERRASSI, F. ELBER GHIFFI et R. COLIN, op. cit., "Bou. UNESCO", p. 112. Le concept, les conditions, les principes pour un rôle de premier ordre.

(9) - Citée EL FATHALY et Richard CHAKRIAN op. cit., p. 182 (traduction personnelle).

(10) - Ce phénomène est particulièrement visible depuis la création des unités politiques aux différentes instances gouvernementales qui ont vu les élections de 1977. Ce fut également le cas pour les premières élections de l'économie libérale à travers desquelles MEDJIANE BOUMOUNI, in "Le Haut Commissariat Marocain, 1960-1970", édité par le Centre de la recherche administrative, les partis politiques ont été amenés à fournir leurs propres cadres qui ont constitué une véritable administration à l'origine de la haute administration.

(11) - Le lecteur se référera utilement au tome 4.

(12) - BOUL & FOSTER "The Moroccan Public Structure of Government", Princeton University Press, New Jersey, 1974.

(13) - Rémy LEVRAU "Le statut général de la fonction publique", Paris, Presses de la F.N.S.P., 1976.

(14) - Cette partie s'inscrit dans le cadre de la fonction publique du 21 février 1966 (D.C. N° 287 du 11 août 1966, p. 831 et s.).