

Les archives publiques et la transparence administrative au Maroc

Public archives and administrative transparency in Morocco

Houda Bouihi¹, Ouafae El-Kasri²

¹Laboratoire MIKS, Ecole des Sciences de l'Information, BP:6204, Rabat 10100, Maroc, (0009-0009-8118-3438, houda.bouihi@esi.ac.ma)

²Laboratoire MIKS, Ecole des Sciences de l'Information, BP:6204, Rabat 10100, Maroc, (0009-0001-8891-0652, ouafae.el-kasri@esi.ac.ma)

[REDACTED]

[REDACTED]

Introduction

Le Maroc est en train de mener un grand chantier de réforme administrative (Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique, s. d.), ayant pour objectif le renforcement de la transparence et l'amélioration de la relation entre l'administration et ses usagers. Dans ce cadre, l'Etat a entamé plusieurs actions, à savoir l'accélération du processus de la digitalisation de l'administration, le renforcement de l'ouverture de l'administration par la promulgation de la loi n°31.13 relative à l'accès à l'information, l'adhésion au Partenariat pour le Gouvernement Ouvert (OGP) en 2018, et la promulgation de loi n°55.19 relative à la simplification des procédures et formalités administratives...

Dans un contexte marqué par des crises économiques et surtout après la crise sanitaire du Covid-19, l'administration publique se retrouve face à l'obligation de repenser la gestion de ses ressources, elle se veut de plus en plus rationnelle dans l'utilisation des moyens et des ressources mises à sa disposition (Nicolas, 2020). L'administration publique marocaine n'est pas à l'abri des effets des crises économiques, et en plein chantier de sa réforme, elle doit être en mesure d'utiliser ses ressources, y compris les archives, d'une manière rationnelle. La mauvaise gestion de ces archives peut avoir des impacts considérables sur l'efficacité administrative.

Les archives et notamment les documents administratifs constituent l'épine dorsale de l'administration, car l'activité administrative repose sur la production et la réception des documents (appelés archives depuis leur production ou leur réception)¹. Les archives constituent la source la plus fiable et vérifiable de l'information administrative. En pleine transformation administrative, la question des archives est censée être fondamentale, car sa bonne gestion renforce la transparence administrative et contribue à son efficacité comme nous allons le voir ci-après.

Il est important de noter que le Maroc s'est doté depuis 2007 d'une loi marocaine sur les archives (loi n°69.99), ce qui présume le début de l'installation d'une culture de gestion des archives dans les administrations publiques marocaines. Pour cela, et vu la relation étroite entre les archives, l'information et la transparence et l'efficacité administrative, nous nous sommes demandés : dans quelle mesure la situation actuelle des archives publiques permet-elle de favoriser la transparence administrative au Maroc ?

Notre recherche permettra donc de dévoiler la situation de la gestion des archives publiques dans les administrations marocaines par rapport aux exigences du droit d'accès à l'information publique et aux principes de la transparence.

¹ Ici, il est important de rappeler que la loi n°69.99 définit les archives comme étant « l'ensemble des documents, quels que soient leur date, leur forme et leur support matériel, produits ou reçus par toute personne physique ou morale et par tout service ou organisme public ou privé, dans l'exercice de leur activité... ».

Méthodologie

Dans le présent article, nous allons essayer de répondre à cette question en exploitant principalement les résultats d'une étude récente effectuée en 2022, qui s'est basée sur une enquête par questionnaire et interview auprès de 21 sur 36 responsables d'entité archives dans les départements ministériels marocains.

Avant de se lancer dans l'exploitation des résultats de l'étude susmentionnée, nous allons mettre en évidence l'intérêt d'une gestion rationnelle des archives publiques pour une administration publique moderne dans une première partie. Dans la deuxième partie, nous allons essayer de dévoiler la situation des archives dans les administrations publiques marocaines, notamment en ce qui se rapporte à la mise en œuvre de la loi n°31.13 relative à l'accès à l'information et enfin nous allons proposer des pistes de réflexion afin d'attirer l'attention des décideurs sur l'intérêt la gestion des archives dans le processus de la modernisation de l'administration publique.

1. La rencontre entre la gestion des archives et l'administration ouverte, transparente et efficiente

1.1 Les archives sont un vecteur de l'ouverture et de la transparence administrative

La notion de l'"ouverture administrative" signifie que l'administration doit pouvoir faire l'objet d'un contrôle extérieur (OCDE, 1999). La transparence et la participation citoyenne sont deux composantes essentielles de l'ouverture administrative, la première désigne la possibilité d'observer les processus décisionnels et la deuxième renvoie à la possibilité d'y prendre part (Weinberg cité dans Curtin & Mendes, 2011).

Du moment où le citoyen puisse accéder à l'information² enregistrée dans le document administratif, il deviendra éclairé des décisions publiques et des projets qui se préparent. Il pourra ainsi demander des comptes aux responsables publics et prendre part au processus décisionnel. À notre sens, l'effet de la participation citoyenne ne sera pas significatif si l'accès aux informations n'est garanti qu'après la clôture des dossiers et leur archivage définitif, ce qui correspond à l'achèvement du processus décisionnel. Afin d'être transparente, l'administration est appelée alors à mettre en place un système de gestion des documents administratifs permettant le repérage et la communication des documents récents, contenant des informations fraîches ayant trait aux décisions en cours d'élaboration.

La transparence administrative exige donc la capacité de répondre à des demandes d'accès aux documents et aux informations administratives surtout récentes. Au Maroc, la loi n°31.13 portant sur l'accès à l'information, promulguée en 2018 dans le cadre de la dernière réforme administrative, vient cadrer ce droit pour les marocain(e)s (et pour les étranger(e)s résidant au Maroc de façon légale). L'accès à l'information est dorénavant possible sur demande ou d'une manière proactive par le biais de la publication des informations par tout moyen de publication possible.

² Nous parlons ici de l'information librement communicable conformément à la loi n°31.13 relative à l'accès à l'information.

Étant donné que les archives constituent une source importante d'informations fiables et vérifiables, l'effectivité de l'ouverture de l'administration publique dépend de la bonne gestion de ces archives et de la qualité des informations qui y sont contenues et mises à la disposition du citoyen.

Or, pour répondre à une demande d'information, il faut tout d'abord vérifier si le document contenant ladite information existe, le retrouver, et enfin étudier sa communicabilité, ce qui suppose l'existence des procédures de gestion des archives et surtout la disponibilité des instruments de recherche. A cet effet, aucune suite favorable ne pourra être donnée à une demande d'accès à l'information si le document adéquat n'est pas trouvé.

1.2 Les archives sont une ressource administrative

L'autre objectif que la réforme de l'administration publique désire bien atteindre, c'est celui d'avoir une administration efficiente qui sait utiliser les ressources mises à sa disposition³. Les archives constituent une ressource informationnelle qui devraient être considérées au même rang que les ressources humaines, financières et matérielles de l'administration.

En effet, toute défaillance dans la gestion des archives entraînerait la perte de l'information, ou dans le meilleur des cas la perte du temps administratif dans la recherche de cette information. D'autant plus, une mauvaise gestion des archives entraîne une panoplie de problèmes à l'administration, à savoir :

La méconnaissance de l'existence d'un document peut entraîner une mauvaise prise de décision ;

La perte d'une archive corrompt le fonctionnement normal d'une entité administrative ;

L'absence d'une visibilité sur les archives favorise la rétention de l'information par certains fonctionnaires, ce qui entraîne l'absence de la transparence en interne de l'administration, et entrave le partage de l'information en externe ;

La conservation non rationnelle de la totalité des archives d'une entité engendre la difficulté de repérage de l'information, entraîne l'encombrement des espaces physiques ou virtuels et constitue un surcoût en matière des équipements ;

L'élimination arbitraire, la perte ou la dégradation des documents essentiels ou à valeur probante entraînent à des litiges et à des contentieux, et imposent un surcoût supplémentaire pour l'administration.

La gestion des archives doit accompagner la transformation digitale de l'administration publique, qui est un élément essentiel de la réforme administrative au Maroc. La dématérialisation des archives gérées de manière rationnelle permettra de faire face à maints problèmes : l'administration gagnera en termes d'espace de conservation, d'accès aux informations, de garantie de la traçabilité et de l'échange facile, ainsi que de l'amélioration de la qualité des interactions entre citoyens et administrations et de la réduction des inégalités sociales et spatiales en matière d'accès à l'information (Bachoué

³ LETTRE ROYALE adressée aux participants au Forum National de la Haute Fonction Publique organisé le 27 février 2018 à Skhirat [en ligne]. [Consulté le 18 mai 2022]. Disponible sur : <https://www.maroc.ma/fr/discours-royaux>

Pedrouzo, 2014). Il est à noter que, en dépit des bienfaits de la dématérialisation, de nombreux défis restent à relever, notamment en ce qui concerne la sécurité des données et des informations, l'obsolescence technologique et le coût élevé de cette opération. (Makkoudi et al., 2022).

2. Les archives publiques dans les départements ministériels marocains : quelle situation et quel usage ?

Afin de dévoiler la situation des archives publiques dans les administrations marocaines, nous avons choisi les départements ministériels comme échantillon représentatif de l'administration marocaine, à cet effet nous allons exploiter les résultats d'une étude qui a été réalisée dans le cadre d'un mémoire de Master Spécialisé en Documentation et Archives à l'Ecole des Sciences de l'information. Ce travail, à travers une enquête, a essayé de mettre en lumière les conditions de la gestion et de la conservation des archives publiques et ses répercussions sur la mise en œuvre du droit d'accès à l'information au Maroc.

L'enquête menée en avril 2022 auprès des responsables archives dans la majorité des départements ministériels, a permis de révéler que, à l'exception de quelques-uns, les archives souffrent de problèmes liés notamment à la mauvaise perception de leur intérêt par les décideurs et les producteurs d'archives, ce qui entraîne la marginalisation des structures de la gestion des archives, et affecte l'accès à l'information administrative (Bouihi, 2022).

L'étude a révélé également que la suspension de l'opération de versement des archives définitives aux Archives du Maroc et la lourdeur de l'opération de l'élimination, contribuent à la complication de la situation, car les structures d'archives n'auront pas assez d'espace ni de temps pour accueillir les archives intermédiaires et s'investir dans la gestion des archives courantes constituant la source des informations les plus fraîches.

2.1 La perception des archives publiques dans les administrations

L'enquête a révélé que les responsables ainsi que les fonctionnaires, ne donnent pas assez d'importance à la question de la gestion des archives publiques, car ils ne sont pas habitués à leur usage comme outils de planification, de prise de décision, et de capitalisation des connaissances dans l'administration. Par contre, les responsables dans les départements ministériels veillent à ce que la gestion des archives financières et des ressources humaines soit faite convenablement, du fait qu'elles sont sujettes à l'inspection et au contrôle.

En outre, les responsables aperçoivent la gestion des archives comme étant une charge supplémentaire sans contrepartie claire, et réduisent la gestion des archives à l'opération de l'élimination pour la libération de l'espace.

Il est à noter que généralement, pour les décideurs, la notion d'archives correspond seulement aux anciens dossiers sur support papier ; les documents récents et ceux sur support électronique ne sont pas considérés comme étant des archives. Ces derniers échappent ainsi au circuit de la gestion des archives. De ce fait, les structures d'archives ne sont souvent pas impliquées dans les projets de la gestion des documents électroniques, alors que la législation marocaine, notamment la loi n°69.99 qualifie tous les documents administratifs quel que soit leur support comme archives publiques.

2.2 La communication des archives publiques et l'accès à l'information

La même étude a révélé que 67% des structures chargées de la gestion des archives dans les départements ministériels ne sont jamais sollicitées par les responsables d'accès à l'information, nommés dans le cadre de l'application des dispositions de la loi n°31.13 relative à l'accès à l'information, et cela revient selon les dires des participants à l'enquête, à plusieurs facteurs, à savoir :

- La sous-estimation de l'importance des archives prises en charge par la structure chargée de la gestion des archives ;
- L'absence des instruments de recherche dans les archives, faute de moyens nécessaires ;
- La faible implication des structures d'archives dans la gestion des archives courantes. Sachant que ces dernières sont plus susceptibles d'intéresser les citoyens, car elles contiennent les informations les plus récentes sur les projets en cours de préparation.

Néanmoins, l'étude a révélé que les structures chargées de la gestion des archives qui sont sollicitées par les responsables d'accès à l'information dans les départements, ont une pratique relativement ancienne de la gestion des archives, et dispose d'outils de gestion des archives permettant de donner une idée sur la production archivistique du département concerné.

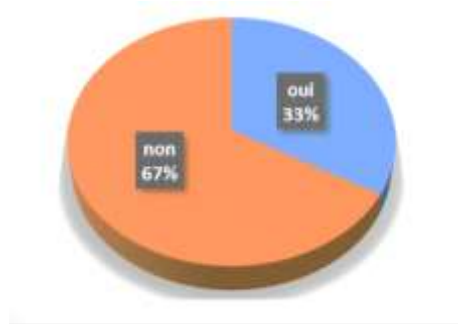


Figure 1: Taux de sollicitation de la structure d'archives par le responsable d'accès à l'information (Bouihi, 2022)

2.3 Des structures d'archives en stand-by

L'étude a révélé que la majorité des structures chargées de la gestion des archives sont marginalisées. 76% de ces structures n'arrivent pas à accomplir toutes les missions qui leur sont attribuées en vertu de la réglementation, notamment le traitement des archives faute de moyens humains, financiers et logistiques, et l'élaboration des outils de gestion des archives à cause de la faible implication des entités concernées, le désintérêt et la méconnaissance en la matière, ce qui aura des répercussions considérables sur l'accès à l'information administrative.

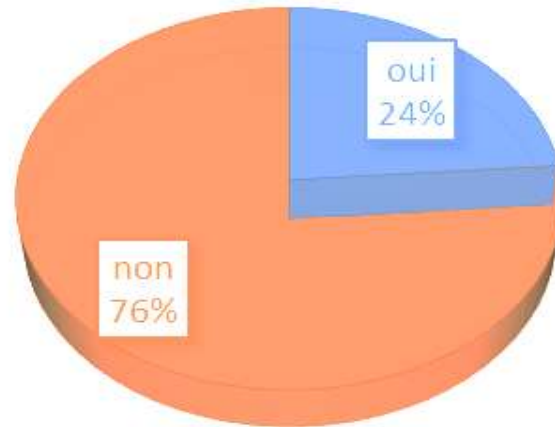


Figure 2: Taux d'accomplissement des missions des structures de gestion des archives (Bouihi, 2022)

Il est à noter également que, selon la même étude, les structures d'archives dans les départements ministériels consacrent la majorité de leurs efforts ainsi que leur temps à assainir le vrac des archives héritées du passé. Dans la plupart des cas, ces structures se contentent de la réception des documents devenues inutiles pour les producteurs.

Tant que le service d'archives ne répond pas aux besoins de ses usagers (les fonctionnaires et indirectement les citoyens), il sera toujours marginalisé et la gestion des archives connaîtra toujours des contraintes.

2.4 Les premiers jalons d'une politique nationale d'archives sont posés

Malgré la situation décrite en haut, il n'est pas négligeable que la culture d'archives s'instaure lentement après le renforcement du cadre juridique et réglementaire relatif aux archives et grâce aux efforts déployés par l'institution Archives du Maroc.

2.4.1 Le renforcement du cadre juridique et réglementaire

Le renforcement de la réglementation sur les archives par le décret d'application de la loi n°69.99 relative aux archives ainsi que la publication du guide référentiel de la gestion des archives publiques, étaient d'une grande utilité pour mettre les premiers jalons de la culture d'archives au Maroc. Les différentes actions de formations et de sensibilisation menées par Archives du Maroc ainsi que l'accélération de la création des structures d'archives dans les départements ministériels, ont appuyé la mise en place des programmes de gestion des archives dans ces départements, ce qui impactera positivement la mise en œuvre du droit d'accès à l'information et l'ouverture des données publiques.

2.4.2 Une institution nationale d'archives en stand-by

Archives du Maroc est le chef d'orchestre du système national des archives, elle a pour mission de sauvegarder le patrimoine national d'archives par le biais, entre autres, de la collecte, la conservation et le traitement des archives définitives, et de la promotion et de la coordination des programmes de gestion des archives courantes et intermédiaires.

La première mission est suspendue faute d'espace de conservation. De ce fait, l'institution nationale d'archives ne peut pas recevoir aucun versement d'archives publiques définitives tant qu'elle ne dispose pas de dépôts dédiés à leur conservation (Cour des comptes, 2015). En ce qui est de la deuxième mission portant sur la promotion et la coordination des programmes de gestion des archives publiques, Archives du Maroc a travaillé sur l'accélération du chantier⁴ de mise en place des programmes de gestion des archives, notamment à travers l'incitation à la création des structures d'archives au niveau des départements ministériels, et ce depuis 2018⁵. Archives du Maroc offre également l'assistance technique aux administrations publiques, et normalise les procédures de la gestion des archives publiques par le biais de la publication des guides, tels que le guide référentiel de la gestion des archives publiques qui était d'une importance pour les responsables d'archives selon l'enquête.

Les problèmes d'espaces aux Archives du Maroc ne permettent pas de renforcer le capital humain. Donc, l'Institution se contente de satisfaire les besoins urgents en personnel dans l'attente de l'édification d'un siège approprié (Cour des comptes, 2015). De ce fait, la mission d'accompagnement des administrations publiques dans la mise en place de leurs programmes de gestion des archives peut prendre plus de temps.

3. Recommandations

Sur la base des résultats de l'enquête, il s'est avéré que la gestion des archives dans la plupart des ministères est confrontée à un ensemble de problèmes à savoir : la faiblesse des ressources allouées et la faible implication des parties prenantes, à cause de la mauvaise perception de la notion d'archives et de leur intérêt comme source fiable et vérifiable de l'information, malgré les efforts déployés par Archives du Maroc. Cependant, de grands efforts restent à fournir, surtout en ce qui concerne l'application des procédures de gestion des archives et la mise en œuvre des outils de gestion des archives.

3.1. La nécessité d'une transformation des structures d'archives

Le rôle et les missions des services d'archives doivent en effet être repensés et adaptés à un contexte en pleine transformation. Afin de contribuer à l'efficacité administrative, les services d'archives sont obligés de muter de manière à mieux répondre aux besoins de leurs usagers, au lieu de jouer le rôle du débarras. Les responsables des structures d'archives sont tenus d'être de plus en plus exigeants en matière de qualité d'archives à recevoir dans le cadre des transferts au dépôt de préarchivage, et « non pas la masse de tous les documents existants » (Domas, 2003), et ce à travers la mise en place d'une politique rigoureuse et claire de gestion des archives.

Il est également important que les services d'archives se positionnent dans l'administration en offrant des services capables de susciter l'intérêt des décideurs et des fonctionnaires, en

⁴ Site web de Archives du Maroc : <https://www.archivesdumaroc.ma/fr-MA/AssistanceTechnique>

⁵ *Plan d'action nationale du gouvernement ouvert 2018-2020*. Consulté le 20 mai, à l'adresse: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Morocco_Action-Plan_2018-2020_FR.pdf

proposant des prestations de qualité en termes de recherche d'information et d'assurance de bonnes conditions de conservation.

Le service d'archives doit également aider l'administration dont il relève à s'aligner aux stratégies nationales en matière d'accès à l'information et de la digitalisation. A cet effet, les archivistes travaillant dans ce service doivent suivre des formations accentuées sur les nouveaux aspects relatifs à la gestion de l'information et des documents électroniques pour adapter leur offre de service à cette nouvelle réalité.

3.2. Les outils de gestion d'archives au service de la transparence et de l'ouverture de l'administration

Les administrations au Maroc sont tenues, conformément aux dispositions de la loi n°31.13, de prendre les mesures nécessaires permettant d'assurer la gestion, la mise à jour, le classement et la conservation des informations dont elles disposent, et de mettre à la disposition du responsable d'accès à l'information une base de données afin de faciliter l'accomplissement de ses missions⁶.

La question qui se pose alors est de savoir si ces mesures et cette base de donnée sont différentes de celles des archives.

Etant donné que les administrations sont censées, conformément à la législation et à la réglementation en vigueur, établir un plan de classification et un calendrier de conservation de leurs archives, le chercheur de l'information pourra les exploiter pour identifier facilement l'information dont il a besoin. En effet, une fois publié dans le bulletin officiel, le calendrier de conservation des archives donnera déjà une visibilité sur les typologies de toutes les informations produites ou reçues par ces administrations dans le cadre de l'exercice de leurs activités.

Alors, l'accès à l'information est tributaire de l'existence des outils de gestion et des instruments de recherche, qui sont élaborés par les structures d'archives des administrations. La publication du plan de classification, dans le cadre de la diffusion proactive de l'information, et du calendrier de conservation dans le bulletin officiel, seront des moyens performants pour faciliter le repérage de l'information par le demandeur et le responsable d'accès à l'information, et de respecter les délais impartis en la matière. À cet effet, il faut promouvoir et accélérer le chantier d'élaboration des outils de gestion des archives, à savoir les plans de classification et les calendriers de conservation dans les administrations publiques marocaines, et ce à travers la mise en place d'une politique efficace pour la gestion des archives.

⁶ Conformément aux articles 11 et 12 de la loi n°31.13 et à la circulaire n°2 du 25 décembre 2018 portant sur la désignation des personnes chargées de l'accès à l'information.

Conclusion

Les archives étaient considérées pour longtemps comme sources de la recherche rétrospective seulement. Aujourd'hui, nous assistons au déploiement d'un autre intérêt des archives surtout courantes et intermédiaires, comme pilier pour la transparence et l'efficacité administrative. A cet effet, la question des archives doit être prise en considération dans les actions et projets relatifs à la réforme de l'administration publique marocaine.

Nonobstant, la gestion des archives publiques rencontre des problèmes majeurs liés à la faiblesse de la culture d'archives et la limites des moyens alloués, ce qui empêchera de mieux tirer profit de ces archives comme étant une ressource administrative et source fiable et vérifiable de l'information.

A cet effet, le rôle des archivistes est primordial dans le processus d'instauration d'une culture de gestion des archives, à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique rigoureuse de gestion des archives et la proposition des produits et des services adéquats aux besoins, ainsi que la sensibilisation des décideurs à l'intérêt de se disposer des outils de gestion des archives, à savoir le plan de classification et le calendrier de conservation pour l'administration et pour le citoyen.

Une fois la conscience de l'intérêt des archives comme pilier pour la transparence et l'efficacité administrative est acquise, plus d'importance sera accordée à la question des archives publiques.

Références

- Archives du Maroc. (2017). *Guide référentiel de la gestion des archives publiques*. Consulté le 7 juillet 2023, à l'adresse: [https://www.archivesdumaroc.ma/ArchivesDuMaroc/media/ArchivesDuMaroc/Files/GUIDE-francais-10-01-2018-\(1\).pdf?ext=.pdf&disposition=attachment](https://www.archivesdumaroc.ma/ArchivesDuMaroc/media/ArchivesDuMaroc/Files/GUIDE-francais-10-01-2018-(1).pdf?ext=.pdf&disposition=attachment)
- Bachoué Pedrouzo, G. (2014). L'archivage numérique dans la sphère publique, les enjeux d'une législation annoncée. *Revue française d'administration publique*, 151-152(3-4), 825-837. <https://doi.org/10.3917/rfap.151.0825>
- Bouihi, H. (2022). *Étude de la situation des archives publiques à la lumière des objectifs de la réforme de l'administration au Maroc : cas des départements ministériels*. [Mémoire non publié]. École des Sciences de l'Information.
- Curtin, D., & Mendes, J. (2011). Transparence et participation : Des principes démocratiques pour l'administration de l'union européenne. *Revue française d'administration publique*, 137-138(1-2), 101-121. <https://doi.org/10.3917/rfap.137.0101>
- Cour des comptes. (2015). *Rapport de la Cour des Comptes pour l'année 2015*. Consulté 6 juillet 2023, à l'adresse <https://www.courdescomptes.ma/publication/rapport-de-la-cour-des-comptes-pour-l-annee-2015/>
- Domas, A. (2003). *Le Records Management : rapport de recherche bibliographique*. Consulté le 8 mai 2022, à l'adresse: <https://www.cepid.eu/cepid2003/recordsmanagement.pdf>
- Makkoudi, M., Elmquaddem, N., & Vasseur, É. (2022). Dematerialization of administrative documents in Morocco : Legal and regulatory framework. *Journal of Information Sciences*, 21(2), Article 2. <https://doi.org/10.34874/IMIST.PRSM/jis-v21i2.36570>
- Ministère de la Réforme de l'Administration et de la Fonction Publique. (s. d.). *Plan National de la Réforme de l'Administration 2018 – 2021*. Consulté 6 juillet 2023, à l'adresse <https://hazbane.asso-web.com/uploaded/plan-national-de-la-ra-forme-de-la-administration-2018-2021.pdf>
- Nicolas, F. (2020). COVID-19 : une crise économique sans précédent. Des conséquences multiformes. In *Ramses 2021* (p. 192-195). Institut français des relations internationales. <https://doi.org/10.3917/ifri.demon.2020.01.0192>
- OCDE. (1999). *Principes européens d'administration publique* (Documents SIGMA N° 27; Documents SIGMA, Vol. 27). <https://doi.org/10.1787/5kml60zsw8bx-fr>
- Plan d'action nationale du gouvernement ouvert 2018-2020*. Consulté le 20 mai, à l'adresse: https://www.opengovpartnership.org/wp-content/uploads/2018/10/Morocco_Action-Plan_2018-2020_FR.pdf