ÉLITES INTERMÉDIAIRES, POUVOIR ET LÉGITIMITÉ DANS LE MAROC INDÉPENDANT

INTRODUCTION

On s'étonne à la fin du protectorat de voir que le monde rural qui représentait en 1956 près de 80 % de la population du pays n'est administré que par quelques centaines de fonctionnaires français civils ou militaires. Dispersés à travers le territoire, ils sont assistés dans les postes par quelques commis marocains, et gardés par des mokhazenis peu nombreux, dotés d'un armement vétuste et n'ayant plus qu'un lointain rapport avec les auxiliaires actifs de la pacification. Or l'administration française par ses grandes directions techniques et les états-majors de ses services concentrés à Rabat donnait l'impression d'un système bureaucratique imposant par le nombre et l'efficacité de ses agents.

Cependant, le monde rural reste soumis pendant plusieurs décades à l'ordre contraignant instauré par l'autorité administrative française. Une multitude d'agents marocains dont les commandements sont calqués approximativement sur le système tribal relaie l'action des officiers d'Affaires Indigènes et des Contrôleurs civils. Sans l'appui de ces « notables », et sans le consentement des populations, la machine administrative tournerait à vide.

Ces auxiliaires ont en outre l'avantage de ne rien coûter au pouvoir central. On les laisse prélever leur part de l'impôt rural et on tolère quelques exactions supplémentaires. Le coût de cette administration dont les représentants sont présents au niveau du moindre groupement ethnique, pour maintenir l'ordre, renseigner et exécuter les décisions de l'administration française, est donc supporté par le secteur agricole traditionnel. Non seulement l'Etat ne leur verse aucun traitement, mais il n'a pas à construire ni à entretenir de locaux administratifs puisque leur demeure en tient lieu.

On peut donc, en schématisant, dire que l'administration française s'est assurée le contrôle du « Maroc utile » en laissant les notables exploiter le monde rural traditionnel. Elle tirait la légitimité de son action de contrôle du Souverain, qui en vertu du traité de Fès l'avait chargée de moderniser le pays. Il en était de même des caïds et de leurs subordonnés qui n'étaient juridiquement que les représentants du Sultan dans les tribus. Dans la

réalité, la soumission du bled Siba s'était faite entre les mains des autorités militaires françaises. Les liens de certains caïds du Rif ou du Sud avec le Trône chérifien étaient assez minces, et les cérémonies formelles d'allégeance accompagnées de cadeaux ne leur plaisaient guère. Or, après 1945, la situation se dégrade. Le Souverain s'allie à la bourgeoisie pour contester le protectorat. Le système est en porte-à-faux et les nationalistes s'efforcent d'utiliser le mécontentement du monde rural traditionnel qui supporte le coût élevé de l'administration des notables.

C'est alors que le protectorat songe à un type d'alliances qui lui assurerait une légitimité nouvelle. Au lieu de tenir son pouvoir d'une délégation du Sultan, il favorisera l'implantation d'un système d'assemblées locales élues, créateur d'une légitimité démocratique. Par hypothèse ce système ne devrait pas présenter de danger pour l'administration française, tout en pouvant éventuellement être utilisé contre le Palais et la bourgeoisie nationaliste. La précipitation de la crise entre le Palais et la Résidence interdit de pousser très loin l'exécution d'un plan qui demandait pour le moins du temps, et supposait comme allant de soi le démantèlement du système des notables.

C'est en fait le contraire qui se produisit en 1953 lorsque la Résidence décida de déposer Mohamed V en faisant appel aux pachas et caïds. Les mécanismes des relations entre l'administration française et les notables dépassent alors le niveau des simples rapports de soumission. Il s'agit en fait d'une solidarité dans le contrôle du monde rural, contre le Palais et les nationalistes qui cherchent la ruine du système. Exploiteurs du monde rural traditionnel, les notables sont aussi exploités par le Palais, dont les méthodes sont comparables aux leurs; ils craignent également les appétits des bourgeois nationalistes. Dans l'ancien bled Siba les réticences à l'égard de l'univers citadin du nationalisme restent grandes, ainsi que la croyance dans la solidité du protectorat.

Pour la bureaucratie de la capitale, l'Indépendance n'est souvent qu'une passation de consignes au profit de la bourgeoisie marocaine. L'affaire se complique dans le monde rural. Le protectorat aurait bien voulu faire cautionner par le Sultan à son retour d'exil l'ancien réseau des caïds qui avaient demandé sa déposition. Mais après bien des hésitations, le Roi refuse de se compromettre avec les anciens notables. Il est cependant assez averti des réalités pour voir que celui qui établira une nouvelle alliance avec le monde rural dominera le système politique marocain dans son ensemble. S'il laisse démolir le pouvoir politique des notables, le Roi freine tout ce qui pourrait porter atteinte à leur situation économique ou apparaîtrait comme les prémices de réformes de structures plus vastes. Dans un premier temps, le Palais freine donc les efforts entrepris par le parti nationaliste pour s'assurer le contrôle du monde rural grâce à un réseau qui combinerait parti et administration. Puis à la faveur d'une relance des assemblées locales mises en place à la fin du protectorat, le Palais trouve moyen de rétablir un système d'élites locales qui lui est favorable. On laisse s'établir en dépit des déclarations officielles un cadre territorial qui préserve les solidarités ethniques sur lesquelles reposait le régime antérieur. Le scrutin uninominal vient s'ajouter au découpage territorial pour faire apparaître une classe d'élus qui ne soit pas en rupture avec le passé.

Conscient du fait que le suffrage universel créait une légitimité nouvelle, virtuellement concurrente, si un parti unique ou largement majoritaire voulait en faire usage contre la monarchie, le Souverain veut dépolitiser les résultats des élections, cantonner les élus au niveau local, en faire les instruments de l'action administrative. Il n'a pas entièrement réussi sur ce point. Privés de pouvoirs de gestion, les conseillers communaux restent néanmoins les seuls représentants élus au suffrage universel dans le système politique. Il auront tendance à refuser de se laisser enfermer dans le cadre étriqué qui leur aura été préparé, et à revendiquer une compétence quasi générale sur le plan local. Très tôt, les partis et l'administration tenteront aussi de capter ces vecteurs de légitimité populaire que sont les élus. Une évolution incontrôlée aurait pu devenir menaçante pour le système politique. La monarchie canalisera ces tendances de deux façons. Tout d'abord, en recréant un réseau administratif d'élites locales complémentaires de celui des élus. Partiellement fonctionnarisé pour être mieux tenu en main et pour ne pas entrer en contradiction avec l'idéologie moderniste du pouvoir, le financement de ce réseau sera néanmoins assuré dans la réalité par des pratiques qui ne diffèreront guère que dans la forme de celles du protectorat. Lorsque les élus investis par le suffrage universel s'installent, les chioukh et moqqademin sont déjà en place, tenant leur autorité de l'investiture administrative tempérée par l'acceptation informelle des collectivités de base. Ils ont besoin de ce concensus pour exercer les multiples tâches qui leur incombent depuis le remplacement des caïds traditionnels par des fonctionnaires. Chioukh et moqqademin sont encore plus nécesasires à l'administration locale que du temps du protectorat.

Mais disposant aussi d'élus issus du même groupe social, les nouveaux caïds peuvent organiser les rivalités et moins dépendre de leurs relais que l'administration française. Globalement on peut estimer qu'autant par l'intermédiaire des élus que par celui des petits administrateurs, le Palais a reconstitué un système d'alliance avec les élites locales qui le garantit contre les poussées de l'intelligentzia, de la bourgeoisie urbaine et du prolétariat. Le contrôle du monde rural est donc un facteur de stabilité politique considérable. Hassan II s'en servira pour conférer à la monarchie la légitimité nouvelle du suffrage populaire en faisant approuver par référendum la constitution du 7 décembre 1962. Il ne réussira pas cependant par les mêmes moyens à s'assurer une majorité de gouvernement qui réponde à son attente.

Le renversement des alliances de la monarchie bloquera aussi toute tentative de modernisation conséquente du monde rural, qui passe par des réformes de structure. Les élites locales traditionnelles auxquelles appartiennent la quasi totalité des petits administrateurs locaux et des élus, sont très sensibles à toutes les mesures concernant le statut des terres. Elles ont souvent besoin de l'aide de la bureaucratie du Makhzen pour consolider des emprises foncières encore précaires que les tribus auraient vite fait de leur contester autrement. Les tentatives d'agriculture intensive qui rendent nécessaire une nouvelle répartition des terres suscitent leurs craintes. Ils seraient par contre assez favorables à des opérations de modernisation qui les débarrasseraient, par une émigration vers les villes ou vers l'étranger, d'un sur-

plus menaçant de population rurale impossible à conserver. Or, le pouvoir n'est pas assez sûr de lui pour accepter cette évolution. Il préfère des méthodes quasi salariales comme la Promotion Nationale, qui permettent de maintenir le plus longtemps possible sur place le surplus de population du secteur rural traditionnel.

Cette politique repose en partie sur l'aide étrangère qui finance à la fois une part du coût du réseau administratif local, et le maintien dans les campagnes d'une partie de l'excédent de population. La Monarchie avait fait de l'aide extérieure, surtout européenne, un élément important de sa stratégie des élites. La bourgeoisie agraire moderne était la plus intéressée par les perspectives d'une association avec le Marché commun qui lui permettrait d'écouler ses agrumes, son vin, son riz, etc. Mais les desseins du souverain n'ont pu sur ce point, être entièrement réalisés. Ses échecs relatifs dans ses efforts de démocratisation politique ont dans un premier temps écarté les aides à la modernisation du système agraire au Maroc. Cette défaillance d'une aide extérieure importante aura bloqué les tentatives de modernisation du système politique et des structures du monde rural que la monarchie était au départ, décidée à entreprendre. L'évolution de la situation lui a très vite fait craindre de perdre le soutien des élites locales avant d'avoir réussi à attirer le soutien d'autres groupes sociaux, qui auraient peut-être souscrit à ses réformes, mais sans accepter de voir la monarchie continuer à jouer un rôle actif. Le succès de la modernisation l'aurait conduit à limiter son rôle, à n'être qu'un symbole de légitimité et d'unité. Hassan II ne pouvait s'y résigner. Il craignait en outre de voir la monarchie isolée et emportée par les remous des premières réformes, pour avoir été longtemps associée aux institutions du passé.

Ces craintes ont accentué les aspects conservateurs et immobilistes de sa politique, créant à moyen terme, d'autres risques d'éclatement entraînés par des conflits sociaux non résolus. Mais comme le protectorat à l'heure des crises préfère se rabattre sur les notables traditionnels, Hassan II préfèrera garder le soutien des élites locales lui assurant la tranquillité du monde rural, plutôt que de poursuivre une politique de modernisation qui pourrait lui aliéner ces élites.

Le rappel de cette évolution dans son ensemble nous a paru nécessaire pour replacer dans son contexte les deux points que nous allons à présent privilégier dans le cadre précis de ces études : la réintégration des élites locales dans le réseau administratif, et la coexistence du réseau administratif et des élus.

I. — LA RÉINTÉGRATION DES ÉLITES LOCALES DANS LE RÉSEAU ADMINISTRATIF

Pendant que les débats sur les élections communales occupaient le devant de la scène politique et cristallisaient la rivalité entre les partis et le Palais, ce dernier marquait des points sur le terrain en favorisant la reconstitution d'un réseau administratif de base intégrant à nouveau les élites locales. Il aurait été dangereux de laisser le monde rural replié sur lui-même

et sans encadrement administratif. On sait comment un sentiment d'abandon avait dans les premières années de l'Indépendance donné naissance à un mécontentement politique s'exprimant par des révoltes (1). Il n'était pas question cependant de revenir sous une autre forme au système des caïds du protectorat. La mise en place des élus tardait trop et ne résoudrait qu'une partie des problèmes. La solution fut trouvée empiriquement en ayant recours à un nouveau personnel politique issu du même groupe social que les caïds du protectorat.

Les caïds issus du milieu étaient certes définitivement condamnés par leur participation à la déposition de Mohammed V en 1953. Soucieuse de son aspect moderne, l'administration du Maroc indépendant ne pouvait se permettre d'utiliser des agents qui vivaient officiellement de prélèvements sur les populations qu'ils administraient. Les nouveaux caïds étaient des fonctionnaires que l'on avait l'intention d'organiser suivant le modèle théorique du corps préfectoral français, et suivant la pratique du contrôle civil dont ils héritaient des postes budgétaires, des bureaux et des villas. Mais si la prise en charge de quatre cents fonctionnaires nouveaux ne posait pas de problèmes insolubles, il n'était pas possible d'entretenir, ne fût-ce qu'avec de modestes indemnités deux mille chioukh et près de 20 000 moqqademin. Le coût de la fonctionnarisation de ces agents aurait dépassé de très loin l'ensemble des crédits du ministère de l'Intérieur. Il n'était pas possible cependant de se passer de ces relais sans paralyser l'administration locale. Seul un parti unique disposant de cellules organisées sur tout le territoire et vivant en symbiose avec l'administration aurait pu fournir une solution de rechange efficace.

C'est vers ce modèle, dont l'organisation du Néo-Destour tunisien peut assez bien donner l'image (2) que tendaient les stratèges de l'Istiqlal, en particulier Ben Barka. Un début d'orientation vers ce type d'administration locale fut tenté dans les premiers temps de l'Indépendance avec les caïds issus de l'Istiqlal et de l'Armée de Libération. Mais les révoltes rurales de 1957 et 1958 permirent de donner un coup d'arrêt à cette collaboration avec le parti nationaliste. En fait l'administration locale nouvelle ne pouvait ni vivre de prélèvements sur la population rurale, ni être entièrement fonctionnarisée, ni trop partisane. Mais un compromis se dessina progressivement entre ces tendances contradictoires, qui permit de faire appel à nouveau aux élites locales, en les rémunérant partiellement en monnaie, et en les soumettant au contrôle étroit d'une hiérarchie de fonctionnaires.

Le problème de l'administration locale a été l'un des plus délicats à résoudre dès les premiers mois de l'Indépendance. Le 12 juin 1956 lors de la première réunion de gouverneurs présidés par Mohamed V, il apparaît que dans plusieurs régions la population refuse les nouveaux caïds investis par le Roi. Des délégations de Taza, d'Oujda, du Tafilalt entre autres, viennent assiéger le Palais et le ministère de l'Intérieur pour demander le changement

(1) La révolte d'Addi ou Bihi en 1957 et d'autres semblables dans le Rif et le Moyen Atlas n'ont pu être maîtrisées par le gouvernement qu'avec l'appui moral du roi et l'aide des F.A.R. placées sous son contrôle. Cf. sur ce point, *supra* REGNIER-SANTUCCI.

(2) Voir Clement H. MOORE, *Tunisia since Independance. The dynamics of One-Party Government.* University of California Press, Berkely, 1965.

de leurs caïds. Ces derniers sont le plus souvent nommés sur proposition des gouverneurs. Lorsqu'il s'agit d'agents nommés directement par l'Intérieur comme dans le Tafilalt, le gouverneur les refuse parce qu'ils sont étrangers à la tribu. Mohammed V soutient alors le point de vue du ministre, tout en évitant de condamner le gouverneur. Il apparaît dans le cours du débat qu'à la différence de M'Hammedi, le Roi ne récuse pas le principe du recrutement d'administrateurs originaires de la tribu, ou pour le moins soumis à son acceptation. Dans la pratique une solution va être trouvée progressivement au problème des relais acceptés par la population en modifiant le statut des chioukh et des moqqademin, dont le rôle aurait pu se confondre progressivement avec celui des conseillers communaux et des présidents de communes rurales.

Lors de l'Indépendance, ces petits agents avaient été atteints par le discrédit qui touchait l'administration caïdale, et entraînés dans son effondrement. En nommant des caïds fonctionnaires en remplacement des notables qui vivaient officiellement de prélèvements sur les impôts de leurs tribus, le gouvernement marocain ne pouvait songer à fonctionner à un même degré les agents locaux qui servaient de lien entre le caïd et la population. Se passer de leur collaboration était également impossible. On entreprit donc de redonner aux caïds les collaborateurs dont ils avaient besoin en mettant l'institution en harmonie avec l'idéologie du Maroc indépendant.

Après quelques mois d'isolement, variable suivant les régions, les nouveaux caïds reconstituent progressivement un réseau de chioukh et de moqqademin à peu près identique à celui du protectorat. Ne pouvant plus tolérer la marge de prévarication qui servait à rémunérer ces agents de façon quasi officielle, ils ont recours à des candidats qui leur sont proposés ou recommandés par les partis, en respectant plus ou moins les procédures traditionnelles de désignation ou d'agrément des groupements administrés. Très rares sont les anciens chioukh repris par la nouvelle administration; le phénomène est plus fréquent déjà pour les moqqademin. L'instabilité de ces agents reflètera parfois les fluctuations politiques à l'échelle nationale. Mais leur mode de recrutement et les fonctions qui leur sont confiées montrent que l'on ne peut sortir du groupe des élites locales si l'on veut conserver quelque efficacité à l'institution.

Le rôle de ces petits agents est difficile à définir. Il est certain qu'il dépasse en fait de beaucoup l'exécution de tâches apparemment mineures qui leur sont confiées par les caïds. Le cheikh est souvent un homme déjà riche, gros cultivateur ayant commencé à moderniser son exploitation par l'achat d'un tracteur ou l'emploi des engrais. Il est souvent plus intéressé par le statut social que lui procure sa fonction, que par les revenus supplémentaires qu'elle lui rapporte. Le moqqadem est aussi un notable local, mais de moindre rang.

Contrairement à l'hypothèse que l'on pouvait généralement faire au début de l'Indépendance, le rôle des chioukh et des moqqademin s'est accru pour plusieurs raisons. La première est justement le fait que les nouveaux caïds n'appartiennent plus au groupe ethnique. Ce sont des agents du Makhzen qui ont hérité des symboles d'autorité bureaucratique qui apparte-

naient autrefois aux contrôleurs civils. Fonctionnaires d'origine citadine le plus souvent, ils ne restent pas dans le même poste plus de deux ou trois ans. Ils font généralement partie de la clientèle d'un gouverneur et se déplacent avec lui. Occupant les logements et les bureaux des anciennes autorités de contrôle, ils ne sont pas toujours en contact direct de la population. Certains caïds sont installés dans les bureaux du cercle ou de la province pour administrer des populations qui se trouvent parfois à des dizaines de kilomètres de leur siège. Les ruraux vont donc s'adresser naturellement au cheikh et au moqqadem, installés dans la tribu, qui les accueillent suivant les règles de l'hospitalité traditionnelle et auxquels ils pourront exposer en confiance leurs problèmes.

D'autre part, l'administration marocaine nouvelle ayant un caractère encore plus dirigiste que celle du protectorat, multiplie les enquêtes et les commissions administratives. Ces procédures qui sont placées sous la responsabilité du caïd sont en fait mises en œuvre au niveau du cheikh — ou du moqqadem. Une note de la province de Casablanca en date du 17 janvier 1959 recense ainsi les attributions réelles du cheikh qu'aucun texte réglementaire ne mentionne puisque cet agent n'intervient que par délégation du caïd :

« a) *Attributions politiques ou concernant la police du territoire.*
— Informer l'autorité locale;
— Action de police administrative : souk, hygiène, constructions, etc.;
— Participation au maintien de l'ordre.

b) *Attributions administratives*
— Diffusion des lois, règlements et arrêtés s'appliquant à la collectivité;
— Enquêtes administratives de toute nature que lui confie le caïd : pour l'établissement du certificat de résidence, d'indigence, pour les allocations familiales, l'établissement du bien de famille, etc.;
— Auxiliaire de la S.O.C.A.P. et autres organismes de crédit : confection des listes de prêts, intervention dans la distribution et le recouvrement des prêts;
— Auxiliaire de l'inspecteur des impôts ruraux : l'établissement et le recouvrement du tertib;
— Auxiliaire dans certains cas des services techniques : informations, enquêtes, rassemblement pour le Génie rural ou les Travaux publics.

c) *Rôle d'auxiliaire de la justice*
— Remise des plis de justice, notifications, avertissements, etc.;
— Auxiliaire de la justice : transport du tribunal d'immatriculation, enquêtes à lui confiées par le Juge du Sadad sous couvert du caïd ».

On comprend dans ces conditions que le cheikh se soit vu reconnaître dès 1956 le rôle d'agent de l'Etat et attribuer en compensation des redevances traditionnelles qui lui étaient supprimées, une indemnité de 250 dirhams par mois (3). Sans lui, les caïds ne pouvaient accomplir leur tâche, ni surtout être renseignés sur la situation politique, économique et sociale de leur circonscription. Au nombre d'environ deux mille pour tout le pays, ils jouent auprès de nouveau caïds un rôle comparable à celui des anciens caïds auprès

(3) Un revenu fixe de cet ordre est loin d'être négligeable, si on le compare au bénéfice d'exploitation annuel que Julien Couleau évalue pour un notable possédant 5 attelées, 40 bovins et 150 moutons, aux environs de 8 700 Dh. (1 dirham = 1 franc). J. Couleau, *La Paysannerie marocaine*, Paris, C.N.R.S., 1968, p. 245.

des contrôleurs civils. Ils sont, suivant la tradition, proposés en principe par les djemaas de fraction (4), leur nomination étant officialisée par une décision du gouverneur prise sur proposition du caïd. Une fois désigné, le cheikh reste en fonction tant qu'il garde la confiance de ses administrés et de ses supérieurs. La révocation d'un cheikh n'est généralement décidée qu'après l'intervention du ministre de l'Intérieur sur rapport du gouverneur ou du Cabinet royal, saisi de l'affaire par des délégations de notables venant se plaindre directement à Rabat. Il est parfois arrivé de voir le souverain en personne intervenir pour régler une affaire de révocation ou de remplacement d'un cheikh.

L'annonce des réformes communales a posé le problème de la coexistence du cheikh et du président de commune, en particulier lorsque les nouvelles communes correspondaient exactement à une fraction. Une lutte d'influence risquait de naître entre le cheikh et le président, chacun s'efforçant d'agir dans un sens différent auprès du caïd et auprès de la population. La plupart des gouverneurs étaient dans ces conditions, favorables à une fusion des deux fonctions. Certains avaient même commencé, dans la province de Casablanca par exemple, à faire élire officieusement les chioukh, et quelquefois à leur confier la présidence des communes instituées par le protectorat. Une évolution empirique se dessinait conduisant les chioukh à se faire élire dans le nouveau système communal avec le consentement des populations et de l'administration locale. Or un dahir du 5 mai 1960 (5) pris à la demande de l'Istiqlal, est venu bloquer cette évolution en annulant les candidatures des chioukh et des moqqademin, créant un mécontentement certain en milieu rural. On a ainsi laissé subsister deux réseaux parallèles à l'échelon communal privant la réforme communale d'une partie de son sens. La tutelle du caïd sur les communes assure en fait la prééminence des chioukh sur les présidents. Leur indemnité de fonction et leur association étroite aux tâches du Makhzen leur garantit auprès des administrés un prestige supérieur à celui des élus.

Cette évolution au niveau de la fraction est complétée par la reconstitution sous des formes encore plus proches de celles du protectorat du réseau des moqqademin, servant de relais à l'action du cheikh et du caïd jusqu'au niveau du douar ou du groupe de douars.

Le statut du moqqadem est encore plus imprécis que celui du cheikh. Son mode de recrutement et ses attributions varient d'une province à l'autre. C'est à son niveau qu'aboutissent toutes les actions et toutes les pressions administratives. Il ne peut rejeter sur aucun subordonné ses responsabilités réelles ou les carences de ses supérieurs. Au contact direct de la population, sa situation manque de confort et de garanties. Son seul avantage est d'offrir

(4) Ce schéma théorique vaut à la rigueur pour les régions où les institutions traditionnelles conservent une certaine vigueur. Pour être efficace le cheikh, ou le moqqadem, doit être accepté par les siens mais surtout avoir la confiance des autorités locales, que l'on s'efforce d'acquérir par des moyens divers.

(5) *Bulletin Officiel* du 6 mai 1960, p. 928. Voir L.J. Duclos, *Les élections communales marocaines du 29 mai 1960. Des lois aux faits.* Mémoire C.H.E.A.M., 1962, dactyl. p. 27-28. L'auteur estime que dans la province de Taza 5 % des circonscriptions ont été affectées par ces décisions de retrait.

des compensations assez nombreuses et traditionnellement tolérées, aussi bien par la population que par la hiérarchie administrative.

Suivant une procédure comparable à celle utilisée pour les chioukh, les moqqademin sont nommés par arrêté de caïd, après avoir été désignés par la djemaa du douar et proposés par le cheikh. Leur révocation n'est généralement décidée qu'après consultation de la province. Leur fonctionnarisation même partielle serait une charge trop lourde pour l'Etat. On comptait, en effet près de 20 000 moqqademin en 1957, et le coût d'une allocation même modeste de 50 Dh par mois se chiffrerait à 12 millions de Dh, soit un coût supérieur à celui de tout le personnel administratif des provinces et préfectures.

En 1958, une note du ministère de l'Intérieur établie pour discuter la situation de ces agents avec le ministère des Finances décrit ainsi leurs attributions :

« Le rôle actuel du moqqadem :

— Dans un cheikhat, les moqqademin sont les auxiliaires des chioukhs, leurs agents d'exécution, à l'échelon du douar. Par ailleurs, ils sont censés renseigner le cheikh ou le caïd sur tous les aspects de l'activité du douar ayant une incidence administrative, économique et même politique.

Si l'on considère que la vie en tribu conserve un caractère fortement collectif, et que la plupart des ordres et directives s'y transmettent par voie orale, le cheikh privé de moqqademin ne pourrait pas faire grand chose.

— Le moqqadem est en quelque sorte le représentant et le responsable du douar — ce qui implique que la population doit lui faire confiance.

— Faute de facteurs ruraux, le moqqadem est chargé de remettre à leurs destinataires tous les plis privés ou administratifs.

— Il assure le travail de prérecensement du tertib aidé de quelques hommes de confiance. C'est une responsabilité sérieuse, puisque ce travail sert de base à l'établissement de l'assiette de l'impôt.

— Il assistait, si besoin était, aux audiences de justice lorsque les caïds detenaient le pouvoir judiciaire. Là où le juge-délégué est compétent, il est souvent chargé par celui-ci de fournir des renseignements sur les litiges ou les parties. De même, les services de la police et de la gendarmerie ont fréquemment recours aux moqqademin dans leurs enquêtes.

— A cela s'ajoutent diverses activités et responsabilités qu'il est difficile de circonscrire car elles sont occasionnelles (la lutte contre les acridiens en est un exemple).

— Toutes ces charges sont assurées sans statut, sans traitement et sans garanties ».

Il est impossible de se priver de cet agent sans compromettre le fonctionnement de la machine administrative. Mais on ne peut continuer à le laisser officiellement exploiter la population, même en limitant le montant de ses prévarications à un taux supportable.

Le ministère des Finances accepte donc de prévoir l'indemnisation des moqqademin à condition que leur nombre soit officiellement réduit (6) et que leur salaire reste modeste. A la suite de ces discussions, un accord intervient en 1958 pour la prise en charge de 7 000 agents répartis de façon

(6) P. CHAMBERGEAT. « L'administration et le douar ». *Revue de géographie du Maroc* (8), 1965 : 83-87.

inégale suivant les province (7). Le nombre fixé était tout à fait insuffisant pour assurer l'encadrement des campagnes, et l'exécution de multiples tâches administratives. Aussi, en 1960 un rapport de la province de Fès dresse le bilan de la réforme :

« Moqqademin :

Le nombre de ces agents est nettement insuffisant. La majorité parmi ces agents menace journellement de démissionner. Si l'on se penche attentivement sur leur sort, on s'apercevra qu'ils n'ont pas tous les torts. En effet, l'indemnité allouée à un moqqadem n'est que de 50 Dh actuellement. On est souvent porté à croire qu'un moqqadem n'est pas intégralement absorbé par ses attributions et que, par conséquent, il peut s'occuper d'autre chose, comme par exemple labourer et moissonner ses biens. C'est là une fausse conception car, avec le travail qu'il a journellement à faire, un moqqadem n'a guère le temps de s'occuper de ses propres affaires. Actuellement, un moqqadem contrôle en moyenne de huit à douze douars. Qand on pense que la plupart des douars sont distants entre eux de huit à quinze kilomètres et parfois plus, on peut s'imaginer un peu toute l'activité que doit déployer un moqqadem. La situation de tous ces représentants locaux mérite d'être reconsidérée à tous les points de vue (augmentation de l'effectif et amélioration de la solde), continuer à l'ignorer ne pourrait avoir que des répercussions fâcheuses sur le commandement local qui parfois n'apporte pas tout le concours désirable à la liquidation des affaires courantes, notamment des créances de l'Etat ».

Le problème ne pourra être partiellement résolu, sur le plan financier, que par des pratiques extra légales. Il sera admis que l'on tolère à nouveau certains prélèvements des maqqademin, non plus sur les redevances dues par la population, mais sur les distributions de denrées d'origine américaine faites par l'Entraide Nationale, ou sur les paiements en nature ou en argent des chantiers de la Promotion Nationale. L'administration pourra ainsi disposer, à côté de l'encadrement officiel d'un nombre suffisant d'agents officieux. Il lui restera à trouver, comme pour les chioukh, un modus vivendi entre son réseau administratif et les élus locaux.

Certaines attributions de moqqadem sont appelées à disparaître à mesure que l'administration moderne étendra et différenciera ses activités. Il en est ainsi de ses responsabilités en matière d'ordre public, du port des lettres et plis administratifs, qui reviendront à la gendarmerie ou aux services postaux. Le principe de la responsabilité collective pour l'exécution des lois et règlements tend aussi à être abandonné.

En fait le rôle de surveillance politique de ces populations ne fera que s'accroître. Aucun étranger au groupe dont ils ont la responsabilité ne peut y séjourner, y travailler, parler à la population sans qu'on les prévienne. Ces informations sont rapidement portées à la connaissance de l'administration locale, qui surveille non seulement les activités des partis politiques, mais aussi celles des représentants des autres administrations. Leur rôle s'est accru en matière électorale. Ils collaborent à l'inscription sur les listes électorales, organisent les bureaux de vote, en assurent le service d'ordre, et parfois la présidence. A cela s'ajoutent parfois une participation officieuse à la propagande des candidats gouvernementaux, et des interventions dans le choix des candidatures aux élections locales. Pour donner aux caïds une

(7) La province de Rabat voit le nombre de ses moqqademin réduit de 1 756 à 786.

plus grande emprise sur leurs délégués, le ministère de l'Intérieur s'est efforcé d'imaginer diverses formules permettant de leur verser une indemnité.

Dans la perspective d'une administration communale, on prévoyait de faire du moqqadem une sorte de garde-champêtre rémunéré sur le budget communal. Une ébauche de cette évolution se dessinait dans le compromis intervenu avec le ministère des Finances en 1958 prévoyant que le traitement des moqqademin serait pris en charge par moitié par le budget communal et par le budget provincial. Les communes se voyaient attribuer à cet effet 10 centimes additionnels au tertib. Cette mesure revenait à faire payer en partie ces agents par la population, sans que certaines communes rurales, dont le revenu est très faible, puissent couvrir cette dépense. L'administration provinciale, qui devait compléter le traitement des moqqademin, voyait dans cette mesure une réduction de ses crédits d'équipement. Certains présidents de communes refusant, à partir de 1960, de signer les ordres de paiement des moqqademin, on transféra alors aux provinces les ressources nécessaires pour payer ces agents en totalité, en réduisant d'autant les subventions de l'Etat aux communes au titre de la taxe sur les transactions.

Avant les premières élections communales, le gouvernement marocain a donc reconstitué un réseau administratif de base remplissant une large part du rôle social et politique des élus. Il s'est efforcé certes de rompre avec les pratiques de l'ancien régime en fonctionnarisant progressivement des agents — leur prise en charge par l'Etat croissant avec leurs responsabilités. Mais les pratiques anciennes de dons plus ou moins forcés ou de prélèvements tolérés se maintiennent lorsqu'on s'éloigne du pouvoir central. Ces petits notables sont les relais nécessaires de l'action des 300 caïds et des 80 chefs de cercles qui constituent l'armature de l'administration des provinces. Leur rôle est largement concurrent de celui que l'on voulait à l'origine faire jouer aux élus locaux. Les retards et les tergiversations rencontrés dans l'élaboration du statut communal ont encouragé l'administration à reconstituer un réseau de base comparable à celui du protectorat (8).

Certes les anciens chioukh et moqqademin ont aussi cessé leurs fonctions en 1956. Mais pour les remplacer on a, à nouveau, fait appel aux élites locales. Les délégués de l'administration sont désignés suivant des procédures traditionnelles, qui assurent, sauf exception, l'accord des populations. De leur côté, les nouveaux élus sont souvent d'anciens chioukh ou moqqademin du protectorat, ou des membres de leur famille. On constate enfin, au cours des années, que l'administration désigne souvent comme chioukh ou moqqademin les présidents ou conseillers communaux. Leur élection prouve le consentement de la population et leurs contacts avec l'autorité administrative leur donne l'occasion de se faire apprécier. Par ailleurs, si la population est associée à la désignation des délégués de l'administration, les caïds et les chioukh jouent en 1960 et encore plus en 1963, un certain rôle dans les élections locales.

(8) Il est certain que les discussions autour de la loi électorale et des pouvoirs des conseils ont masqué ces mesures.

La ligne de partage entre les deux groupes est donc assez floue. Il n'en reste pas moins que les représentants locaux de l'administration jouissent d'un prestige supérieur à celui des élus (9). Jusqu'alors l'association sous diverses formes des élites locales au pouvoir a su prévenir efficacement les désordres ruraux depuis 1960. L'évolution des campagnes continue cependant à poser des problèmes que le pouvoir central ressent, sans avoir les moyens ou la volonté réelle de leur trouver une solution.

Le renforcement de l'emprise des élites locales sur l'administration, a été officiellement accentué en 1960 pour combattre l'influence jugée pernicieuse des partis. Sans aller jusqu'à abandonner l'idée du caïd fonctionnaire, cette « réforme » du corps des agents d'autorité fut l'une des premières tâches auquelles s'employa l'ancien Premier ministre Bekkai, nommé au ministère de l'Intérieur dans le gouvernement formé sous la présidence de Mohamed V, le 29 mai 1960. Au cours d'une réunion de gouverneurs comptant une majorité d'agents récemment désignés par le nouveau gouvernement il définit ainsi, le 20 août 1960 les règles qui doivent inspirer le recrutement des nouveaux caïds :

« — En premier lieu, il ne doit plus exister d'*agents d'autorité ignorants :* c'est contraire aux règles les plus élémentaires de l'administration, car un agent d'autorité est avant tout un administrateur. De plus le nouveau statut qui verra le jour confère à ces agents des garanties de carrière, des avantages matériels substantiels. Il est maintenant possible de trouver des éléments valables. Ce qui n'a pu être réalisé jusqu'à présent en raison de la situation aléatoire qui était la leur.

— En second lieu le choix des agents ne doit *pas être influencé par des considérations politiques.* Il ne doit être fonction que de la compétence et de l'esprit de sacrifice à la chose publique.

— Enfin, le *recrutement local est préférable, dans la mesure où l'on trouve des éléments* qui répondent aux *conditions exigées :* instruction minima, compétence, intégrité. Cela facilitera leur travail en raison de leur connaissance des problèmes locaux ».

Ces orientations sont confirmées par une circulaire confidentielle du 17 septembre 1960 faisant état d'instructions expresses pour épurer le corps des agents d'autorité de tous ceux qui seraient soupçonnés de sympathie à l'égard de partis politiques. Les caïds connus pour leur sympathie à l'égard de l'Istiqlal, de l'U.N.F.P. ou de l'Armée de Libération vont être éliminés (10). Certains gouverneurs vont utiliser cette procédure pour se constituer une clientèle personnelle et familiale (11). La plupart des gouverneurs recherchent les candidats les plus valables sur le plan local en s'efforçant de concilier chez eux une formation moderne avec une certaine audience en milieu traditionnel. Le Ministère limitera son rôle à filtrer les propositions et à suggérer des noms lorsqu'aucun candidat répondant à ses vœux ne se trouvera sur place. Les postes vacants ne seront pas tous pourvus, surtout dans les provinces montagneuses ou pré-sahariennes.

(9) Cependant on constate dès 1960 dans une région de droit coutumier, comme la zone montagneuse de la province de Beni-Mellal, une tendance à porter devant les conseillers communaux statuant selon les règles traditionnelles, les différends que l'on se refuse à soumettre au juge du Sadad qui appliquerait le Chraà.

(10) Plus de la moitié des postes de caïds changeront alors de titulaires.

(11) Cette clientèle les suivra ensuite de poste en poste. Par ailleurs, quelques gouverneurs profitent de ces instructions pour mettre les postes de caïds à l'encan — et, par voie de conséquence, ceux des chioukh et des moqqademin.

L'administration centrale veillera à faire affecter dans les limites de la province les caïds ayant une audience locale en dehors de leur zone d'origine. Suivant les régions, le pourcentage de caïds recrutés sur place variera de 20 à 50 %; les élites locales se voient donc offrir là une occasion de participer au pouvoir dans des conditions plus attrayantes qu'au sein des conseils communaux.

La reprise en main du ministère par le président Bekkai s'est donc traduite par d'importants changements de personnels à la fin de l'été 60. Les nouveaux agents d'autorité ont certes été proposés la plupart du temps par les gouverneurs, mais non sans filtrages successifs. Le ministère connaissait bien les campagnes, et venait, pendant l'année écoulée, de parcourir de nombreuses régions du Maroc pour regrouper les anciens combattants. Il avait eu alors l'occasion d'entendre leurs doléances sur les caïds. Ses amis du Mouvement Populaire, Ahardane et le Dr Khatib, donnèrent aussi une avis déterminant sur les candidats, ainsi que sur les nominations de chioukh faites par les provinces.

Il était souvent facile de justifier la mise à l'écart des anciens agents pour incompétence ou prévarication. On comptait, suivant une enquête faite en juillet 1960 par le ministère de l'Intérieur, sur 395 caïds et chefs de cercles, 23 illettrés, 57 agents n'ayant que quelques rudiments d'instruction en arabe, et 135 ayant un niveau d'études primaires. Une centaine d'agents seulement, en premier lieu les chefs de cercle, avaient un niveau d'études dépassant le C.E.P. Enfin, 80 postes restaient vacants, principalement dans le Rif et dans les régions pré-sahariennes. Le nouvel encadrement améliorera la situation mais sans assurer à l'administration locale le même niveau de recrutement qu'aux administrations centrales. Le défaut sera compensé chez la plupart des agents par une familiarité certaine avec le milieu rural leur permettant de tirer le meilleur profit possible de leurs adjoints locaux.

Pour illustrer cette réintégration des élites locales dans le réseau de l'administration, on peut citer l'opinion de jeunes ruraux telle qu'elle apparaît au cours d'une enquête effectuée plus de dix ans après l'Indépendance (12). Pour ces jeunes l'Etat (le Makhzen) tel qu'ils le perçoivent dans leur univers quotidien, c'est d'abord les autorités locales. Lorsqu'on les interroge sur ces autorités locales, les 2/3 des réponses visent le cheikh et le moqqadem, un tiers seulement le caïd et ses adjoints dont la présence est ressentie comme plus lointaine. On note aussi que dans l'esprit des participants à l'enquête les « représentants de la population », c'est-à-dire avant tout les conseillers communaux, auxquels s'ajoutent les « naïbs » des terres collectives et les présidents de coopératives sont perçus comme des représentants du Makhzen. Les auteurs résument ainsi l'opinion des enquêtés sur le thème de l'Etat :

« Nos interlocuteurs ne sont pas abusés par les titres, les mots ou la forme : ils classent les notables issus de leur village comme des représentants de l'Etat. Ce qui est réaliste dans la mesure effectivement où, bien souvent ces notables ayant ten-

(12) Paul Pascon et Mekki Bentahar. « Ce que disent 296 jeunes ruraux ». *Bulletin Economique et Social du Maroc* (112-113), janvier-juin 1969.

dance à représenter leur propre intérêt individuel avant ceux de la population qu'ils sont censés représenter, reviennent des réunions chez le caïd en disant, le Makhzen a décidé que... Vous devez faire telle chose. Le contact Etat-administrés se fait non entre le caïd et les représentants mais, soit directement entre le caïd et la population, soit plus généralement entre les notables et la population ».

Ainsi se dessine aux yeux des jeunes ruraux un dualisme entre un Etat formel, modernisateur, dont on attend tout, auquel on est prêt à répondre avec enthousiasme suivant les termes de l'enquête de P. Pascon et M. Bentahar :

« Le Makhzen réel au village : Cheikh et moqqadem, notables traditionnels qui détiennent directement le pouvoir sur la population, et pour cette dernière catégorie, la prudence retient mal de violentes poussées de critiques ».

Le bilan de cette réintégration des élites locales dans le réseau administratif n'est donc pas entièrement positif. On peut cependant estimer qu'il a permis à l'Etat d'éviter les révoltes rurales qui se dessinaient dans les premières années de l'Indépendance, avec souvent une coloration régionaliste. Maintenir les élites locales en dehors du système aurait pu amener une multiplication des révoltes. Au lieu d'exploiter les conflits, les notables les atténuent, avertissent les autorités, ménagent les compromis.

Au passif du système il faut tout d'abord inscrire le coût de l'opération, qui doit être égal ou même supérieur à celui de l'administration locale du protectorat, mais qui semble réparti de façon différente. D'une part la fonctionnarisation partielle accroît la dépendance directe du réseau des élites locales à l'égard de l'administration caïdale. Les prélèvements complémentaires, au lieu de porter comme sous le protectorat sur les revenus agricoles portent plutôt sur des revenus distribués par l'Etat, d'origine nationale ou de la Promotion Nationale. Cette situation constitue un moyen de pression complémentaire pour les représentants de l'Etat qui peuvent toujours disposer de preuves pour traduire en justice un notable qui refuserait sa collaboration. Si le système est certainement plus coûteux que celui du protectorat, le coût a été déplacé vers le pouvoir central, et accessoirement vers l'étranger qui supporte indirectement les organismes d'aide au monde rural.

La population rurale n'est pas pour autant entièrement satisfaite du système. Nous avons vu précédemment que pour les jeunes ruraux les élites locales collaborant avec l'administration, n'étaient composées que d'ignorants et de corrompus. Il y a là un conflit en puissance dans la mesure où un nombre croissant de jeunes passés par les écoles primaires supporteront mal la tutelle paternaliste de ces notables d'un autre âge.

Un autre conflit potentiel provient du fait que les seules interventions possibles actuellement de l'Etat sont celles qui ne bouleversent pas les avantages acquis par les élites locales, ou mieux encore celles qui renforcent leur situation. Or cette situation risque de freiner tout développement de la production agricole — ou de ne pas permettre un type d'action répondant à la poussée démographique constatée dans le monde rural.

II. — LA COEXISTENCE DU RÉSEAU ADMINISTRATIF ET DES ÉLUS

Les élections communales du 29 mai 1960 (13) ont doté le pays du jour au lendemain de 10 000 conseillers communaux dont les partis revendiquèrent l'affiliation en dépit de l'apolitisme officiel du scrutin proclamé par le ministre de l'Intérieur Driss Mhammedi. Continuant de donner crédit à cette fiction, son successeur, le président Bekkai, ne proclama aucun résultat politique de la consultation. Mais on pouvait savoir par les rapports des gouverneurs que l'Istiqlal avait remporté plus de 40 % de sièges, et comptait en son sein la majorité absolue des présidents. L'U.N.F.P. n'avait que 23 % des sièges. Son succès était surtout marqué dans les villes du littoral et accessoirement dans quelques provinces rurales du Sud du pays dont l'émigration s'orientait vers Casablanca. Le Mouvement Populaire ne comptait que 7 % des élus concentrés dans des régions berbères. Mais en dehors de ces partages d'influence encore incertains, tous les observateurs officiels s'accordent à reconnaître que les élus proviennent dans leur très grande majorité du groupe des élites locales. Il est très rare de voir figurer parmi eux un paysan sans terres ou un ouvrier agricole. La richesse s'accroît généralement lorsqu'on passe des conseillers aux présidents. Un nombre significatif d'anciens caïds, chioukh et moqqademin écartés du pouvoir local en 1956 ont pris là leur revanche aux élections de 1960. L'appartenance politique réelle ou supposée des élus a souvent moins d'importance que les rivalités parfois intenses entre ces Capulet et Montaigu dont l'un occupe les fonctions de cheikh et l'autre celles de président du Conseil communal. Elles créent plus de problèmes aux autorités administratives que les affiliations partisanes. Mais elles leur permettent aussi d'utiliser ces divisions pour mieux contrôler les élites locales et ne pas dépendre d'un seul réseau pour leurs contacts avec la population.

Si dans la pratique les ruraux classent (14) chioukh, moqqademin et élus parmis les représentants locaux du Makhzen, la rivalité n'en est pas moins grande entre les deux groupes d'élites locales. Les textes organisant les communes ont pour ainsi dire créé le conflit par leurs réticences ou leurs silences. Une compétition inévitable entre élites locales pour les ressources difficilement extensibles de l'agriculture traditionnelle en expliquerait le caractère implacable, plus que ne le ferait des divergences politiques sur des problèmes nationaux. L'administration du Maroc indépendant a-t-elle intérêt à jouer sur ces rivalités, comme le faisait volontiers celle du protectorat ?

(13) Voir Paul CHAMBERGEAT. « Les élections communales marocaines du 29 mai 1960 ». *R.F.S.P.*, volume XI, n° 1, mars 1961, p. 89-117.

(14) Voir Paul PASCON et Mekki BENTHAHAR. « Ce que disent 296 jeunes ruraux », *loc. cit.*

Le cadre juridique mis en place, les tutelles et les obligations étaient faites pour ôter dans l'esprit des gouvernants marocains toute initiative politique aux conseils communaux élus le 29 mai 1960.

Les dahirs du 1er septembre 1959 et du 23 juin 1960 prévoient bien des conseils communaux élus au suffrage universel et jouissant de la personnalité morale et de l'autonomie financière (15). Ces conseils élisent à leur tour librement leur président et leur bureau. Ils disposent de vastes pouvoirs de gestion des affaires de la commune, en restant soumis à la tutelle du ministère de l'Intérieur représenté par l'autorité locale. L'architecture d'ensemble s'apparente étroitement au système communal français de la loi de 1884. Mais le fonctionnement réel des institutions est tout autre. Le président ne dispose ni du pouvoir de police, ni du pouvoir réglementaire qui reste entre les mains du caïd ou du pacha. Mieux encore, bien que ce point ne figure pas dans les textes législatifs, il ne contrôle pas l'administration communale qui reste sous l'autorité du caïd. Il ne peut entrer en contact avec les autres services de l'Etat dont le concours lui est nécessaire, comme les Travaux publics ou les services chargés de l'équipement rural, qu'en passant par le caïd (16). Ce dernier dispose donc d'un pouvoir beaucoup plus étendu que celui du président. En outre, l'administration communale se limite souvent à un commis du caïdat qui assure le secrétariat de plusieurs communes en plus de son travail administratif normal, moyennant une légère indemnité.

Les crédits de la commune sont gérés, et souvent le budget est établi par le régisseur comptable du cercle. Ainsi l'administration communale reste entre les mains du ministère de l'Intérieur. D'autres fonctionnaires, les instituteurs en particulier, auraient pu aider les présidents des conseils communaux, mais toute solution qui aurait risqué de diminuer l'autorité du caïd a été volontairement écartée (17). Son pouvoir est encore accru du fait qu'il exerce de plein droit les fonctions d'officier d'état civil et d'officier de police judiciaire dans les communes placées dans son commandement. Le rôle du conseil communal se trouve donc réduit dans la réalité à celui d'un conseil consultatif chargé d'aider le caïd à établir un budget communal souvent insignifiant, et à en contrôler la gestion. Il se réunit peu pour délibérer, au plus deux ou trois fois par an, dans un bureau du caïdat le plus souvent pour entériner les propositions de l'autorité administrative locale.

Si les textes pouvaient laisser un espoir de voir les communes disposer de quelque autonomie, les instructions aux gouverneurs en date du 6 août 1960 font preuve d'une conception de la tutelle inspirée d'un juridisme

(15) Voir pour une analyse précise des bases juridiques et du fonctionnement de l'administration communale. H. Nicolas Mourer : « Les collectivités territoriales et l'administration locale du royaume du Maroc ». *A.A.N.* 1963, pp. 129-161 et Jean Garagnon et Michel Rousset. *Droit administratif marocain*, Rabat, 1970, p. 83 et ss.

(16) Ce point qui ne figure pas dans le dahir du 23 juin 1960 est précisé par une circulaire d'application du 6 août 1960. L'administration locale craint de se voir privée d'un moyen d'influence si les services techniques élaborent leur programme directement avec les élus. Elle redoute aussi de leur part une action politique autonome défavorable au régime.

(17) Le pouvoir central craignait l'influence que ces fonctionnaires, ayant généralement des sympathies pour l'opposition, pourraient avoir sur les élus.

centralisateur de pure tradition française. Ces instructions replacent le dahir sur l'organisation communale dans l'héritage législatif du protectorat dont les textes sur les municipalités, les centres autonomes et les communes rurales sont présentés comme les étapes d'une évolution aboutissant au texte de 1960.

Pour les communes rurales « le nouveau statut n'amène pas de profonds changements... Le caïd a dans son commandement deux ou trois communes qui ne disposent d'aucun appareil administratif, celui-ci étant concentré aux caïdats. Les rapports entre le caïd et le président devraient donc subir un minimum de changements ».

Cet esprit de continuité affecte non seulement la forme juridique des textes, mais aussi leur esprit, comme le montre l'extrait suivant venant après des développements sur le pouvoir hiérarchique.

« La machine administrative est à la disposition du peuple, mais encore faut-il que les rouages n'en soient pas détraqués et que le fonctionnement n'en soit pas dérangé par des pratiques préjudiciables.

.... Il est indispensable pour la bonne marche administrative du service public de tenir groupés sous une seule autorité ayant la compétence et le grade voulus, la cohorte obéissante des fonctionnaires.

... Pour être efficace, l'Administration doit rester une et disciplinée ».

Ces arguments servaient généralement sous le protectorat à justifier le refus d'associer les Marocains aux responsabilités de l'administration française. Il apparaît avec évidence que dans le domaine de l'administration locale, la classe dirigeante du Maroc indépendant a repris à son compte la pratique et l'esprit des institutions du protectorat.

On ne saurait s'étonner dans ces conditions de voir renaître des conflits qui s'apparentent à ceux de la période précédente. Nous savons en effet comment le protectorat avait été déçu dans sa tentative visant à détourner les nationalistes des revendications politiques en associant les représentants de la bourgeoisie urbaine aux décisions économiques au sein des Chambres de commerce et d'agriculture, ainsi qu'au Conseil de gouvernement. Au lieu de la collaboration attendue, on avait vu se développer une critique globale du système devenue rapidement insupportable (18) au général Juin.

L'attitude des élus locaux après 1960 pourrait se comparer à celle des nationalistes dans les assemblées du protectorat. Elle préfigure les critiques des parlementaires pendant la période 1963-1965, bien que dans les deux cas les élus ne demandent pas un changement de régime, mais une redistribution

On imaginait mal en 1960 que les élus s'opposent aux caïds, sans le concours desquels ils ne pourraient rien accomplir en faveur de leurs électeurs. La participation de l'administration à l'équipement des campagnes devait garantir la docilité des élus à l'égard des projets officiels et assurer en même temps leur fidélité politique. Cependant la réalité des rapports est différente. La plupart des conseils municipaux et communaux estiment le cadre juridique qui leur est proposé inacceptable. Certains d'entre eux

(18) Voir Stéphane BERNARD, *Le conflit franco-marocain*, 1943-1956, Bruxelles, 1962, t. I, p. 107 et ss.

expriment une conception globale du pouvoir local qui les pousse non seulement à protester contre les entraves mises à la gestion communale, mais à protester contre les entraves mises à la gestion communale, mais à réclamer le contrôle de l'ensemble de l'appareil d'Etat intervenant dans leur circonscription.

A la lecture des procès-verbaux et des notes des gouverneurs des provinces qui accompagnent la transmission au ministère de l'Intérieur on constate que certains conseils, qu'on ne saurait qualifier de révolutionnaires, prétendent cependant jouer un rôle qui aboutirait à changer considérablement la nature du système politique. Ainsi une lettre du gouverneur de la province de Rabat en date du 28 novembre 1961 résume l'attitude de conseils ruraux qui n'ont jamais pourtant fait figure d'extrémistes. Selon le gouverneur, les conseillers ruraux veulent d'abord s'assurer le contrôle de tous les agents et organismes de l'Etat intervenant au niveau de la commune. Cela les amène en premier lieu à revendiquer la désignation et le contrôle des chioukh et des moqqademin, la gestion et la représentation auprès du pouvoir central des terres collectives, la gérance des lots de colonisation récupérés, le contrôle des centres de travaux agricoles et de tous les services techniques de l'Etat opérant dans leur circonscription, enfin la nomination des agents subalternes de l'administration, en particulier des auxiliaires de la justice et de la police (19). Ces revendications formulées par des notables qui sont en fait les alliés du Palais tendraient à montrer que la notion d'Etat et de pouvoir central est encore loin d'être acceptée dans la forme léguée par le protectorat.

On comprend dans ces conditions l'insistance avec laquelle le gouverneur de Beni Mellal (20) déclare que la principale difficulté rencontrée dans la collaboration entre l'administration et les élus concerne la définition de « la matière communale, en fixant les domaines respectifs de l'intervention de l'Etat, de la Province et de la Commune ». Pour ce gouverneur de formation supérieure ayant une expérience étendue des problèmes du monde rural, l'application de la Charte communale ne requiert pas tant de nouvelles précisions juridiques qu'un changement de l'état d'esprit des élus et du corps des caïds dont il souligne par ailleurs les insuffisances de formation et le manque de préparation, en des termes que ne désavouerait pas l'opposition.

L'intervention des partis politiques ne se manifeste guère dans le fonctionnement local des conseils communaux. Elle apparaît par contre avec plus de netteté dans les centres et les villes importantes. Cependant en dehors même des conseils, les élus, et surtout les présidents, constituent une clientèle politique de choix sollicitée aussi bien par les partis que par les représentants de l'administration. Les tendances varient certes suivant les provinces et l'intensité du climat politique. Mais dans l'ensemble l'action politique locale et nationale n'apparaissent pas directement liées.

(19) Ces revendications des conseils communaux portent aussi sur des détails d'exécution de leurs décisions dont ils ne comprennent pas le cheminement administratif et financier, surtout lorsqu'il s'agit de dépenses d'équipement. L'intervention du caïd, du percepteur et de l'administration provinciale leur apparaissent comme autant d'entraves à leur compétence.

(20) Rapport en date du 22 novembre 1961.

Bien que leur parti ait été dans l'opposition à partir de janvier 1963, et que la plupart des agents du ministère de l'Intérieur ne leur aient guère été favorables dès le début de l'expérience communale, les élus de l'Istiqlal ont été dans l'ensemble, à Salé, à Fèz, à Marrakech notamment, de bons gestionnaires, poussant activement à la réalisation d'un équipement communal et veillant à la rigueur des finances et des mœurs. On ne peut en dire autant, à l'exception de Casablanca, des élus de l'U.N.P.F. qui se sont plus souvent désintéressés des tâches concrètes, utilisant les conseils comme tribune politique et refusant de collaborer avec l'administration pour assurer au minimum le fonctionnement traditionnel des services. L' U.N.F.P. est le seul parti pour lequel les problèmes communaux soient abordés en relation avec les problèmes nationaux (21). On y trouve aussi, parfois, un curieux mélange de grands principes et de demandes intéressées comme dans une note du président du Conseil municipal de Casablanca adressée au gouverneur en décembre 1961. Cette note revendique le droit pour le conseil municipal de régler par ses délibérations l'ensemble des affaires urbaines, notamment en ce qui concerne la police, la santé et l'éducation. La ville devrait dans ce but disposer de ressources fiscales suffisantes, indépendantes du bon vouloir du gouvernement. Le président du Conseil municipal devrait également disposer du pouvoir réglementaire et du pouvoir hiérarchique sur les services municipaux sans tutelle a priori. Après avoir précisé que dans ces conditions le poste de gouverneur n'a plus de raison d'être, le président saisit le représentant du gouvernement de demandes détaillées d'indemnités, de frais de déplacement et de frais de mission.

N'ayant pu obtenir de participation véritable à la gestion des affaires locales, les élus seront tentés de céder aux sollicitations des partis, des syndicats et des hommes politiques soucieux à partir de l'élection du parlement de se créer une clientèle locale.

La politisation de l'élection dans les villes, et même parfois dans les campagnes, a eu pour effet de créer des liens entre responsables politiques nationaux et élites locales. Alors que les chioukh restent dans l'ombre des caïds, les présidents et les conseillers communaux assistent dès 1960 aux congrès de l'U.N.F.P. et de l'Istiqlal. Les élus occuperont dès lors une place importante dans les instances officielles des partis. On réclamera leur émancipation de la tutelle rigide prévue par la Charte communale, la suppression des procédures d'approbation des décisions par les ministères de l'Intérieur et des Finances pour le budget, l'attribution d'un pouvoir règlementaire véritable au président et enfin le paiement d'indemnités de fonction.

A son sixième Congrès qui eut lieu à Casablanca du 12 au 15 janvier 1962, l'Istiqlal consacre plusieurs séances aux problèmes municipaux et communaux. Allal El Fassi présidera la commision des Affaires communales, où il étudiera avec des présidents et des conseils sympathisants de son parti, le problème de la révision de la Charte de 1960. L'essentiel de ses critiques est dirigé contre les agents d'autorité, caïds et pachas, imprégnés, dit-il,

(21) Voir Mehdi Ben Barka. « Les conditions d'une véritable réforme agraire au Maroc » in *Réforme agraire au Maghreb*, Paris, Maspéro, 1963.

d'idées colonialistes. Le Congrès réclamera l'extension des prérogatives des Conseils et l'allègement de la tutelle du ministère de l'Intérieur. Cette campagne aboutira, le 15 avril 1962, à la création d'une Fédération des conseils communaux et municipaux qui se réclamera de l'adhésion de près de cinq cents élus (sur un total de onze mille). En juillet 1963, après un passage de près de six mois dans l'opposition, l'Istiqlal proclamera encore son intérêt pour l'expérience communale (22) : « En dépit des imperfections des textes et surtout des entraves posées par les autorités — Réussite de l'expérience des conseils communaux et municipaux ». L'essentiel des critiques de l'Istiqlal se situe dans le cadre du régime et du système. Elles visent à une plus grande participation, à une responsabilité politique réelle des élus dans la gestion. Elles censurent les insuffisances flagrantes des agents du ministère de l'Intérieur chargés de la tutelle.

L'U.N.F.P. ne prêtera pas une attention prioritaire aux conseils communaux. Absorbée par les problèmes de ses rapports avec l'U.M.T. et l'U.N.E.M. elle ne les utilisera pas autant que l'Istiqlal. Ses préférences iraient plutôt à la mise en place d'organisations de masse dans les campagnes, dont l'U.S.A. sera l'exemple type (23).

Le Mouvement Populaire cherchera par contre, avec l'appui des autorités administratives de plusieurs provinces à regrouper dans ses bureaux locaux le plus grand nombre possible de conseillers et de présidents auxquels il confiera volontiers des responsabilités. La symbiose se fera assez facilement en de nombreuses régions. Tout en s'efforçant de rassembler le plus grand nombre de conseillers communaux au sein du Mouvement Populaire, et plus tard du F.D.I.C., l'administration locale redoute de les voir échapper à sa tutelle. Elle les utilise aussi en dehors du cadre strictement communal, comme représentants de la population, dans certaines circonstances politiques.

Ainsi, le Roi prendra l'habitude dans ses nombreux déplacements officiels de réunir les présidents (et quelquefois les conseillers) au siège de la province pour leur parler et entendre leurs doléances, dans un style où la tradition chérifienne se mêle à la pratique de la Ve République. Aux promesses d'adduction d'eau et d'améliorations agricoles s'ajoutent des déclarations d'intention sur la révision dans un sens libéral du statut communal (24).

De son côté le ministre de l'Intérieur Bekkai, au moment même où ses services lui font signer l'instruction aux gouverneurs en date du 6 août 1960 citée plus haut, envisage un élargissement des compétences économiques des communes, tout en maintenant le principe d'une tutelle plus paternaliste que juridique. Il donne aussi verbalement en août 1960 ses instructions aux gouverneurs :

« Le changement, par rapport à hier, est la naissance des nouvelles communes municipales et rurales. Je vous demanderai de respecter la Charte concernant ces

(22) *Al Istiqlal*, 14 juillet 1963.

(23) Voir Mehdi Ben Barka. *Option révolutionnaire au Maroc*. Paris, Maspéro 1966, p. 61 et ss.

(24) Hassan II a notamment eu recours à ce thème lors de ses premières visites officielles à Fès, Meknès, Beni-Mellal, et dans les provinces du Nord, après son accession au pouvoir en mars 1961.

nouvelles communes dans l'esprit que sa Majesté a bien voulu leur attribuer. Il faut que vous relisiez cette Charte pour la respecter à la lettre et surtout dans son esprit. Il est clair que nous avons tous des habitudes, habitudes qui étaient de tout gérer. Il faut donc laisser aux Conseils municipaux et aux Communes rurales leurs responsabilités.

Vos représentants : Super-Caïds, Pachas, Caïds, Khalifas, Chioukh se trouveront souvent en face des présidents des Communes et qui, peut-être, ne seront pas toujours avertis ni au courant. Pour arriver à les instruire, il faut leur expliquer exactement le sens de la Charte. Il faut essayer de vivre en parfaite intelligence avec les élus communaux et ruraux et les habituer à prendre leurs responsabilités.

Les Conseils ruraux ne seront pas toujours à la hauteur de ce qui est attendu d'eux, la plupart des membres composant les Communes rurales étant illettrés. C'est là justement votre action, celle d'être aussi des éducateurs. Je fais appel à votre personnalité beaucoup plus qu'à vos titres. Vous êtes instruits, au courant puisque vous avez fait un peu tous les ministères. A vous d'employer une bonne psychologie envers vos administrés pour les instruire. Vous êtes en quelque sorte les tuteurs de ces collectivités, de ces communes.

J'attends beaucoup de ces communes. Nous avons un plan quinquennal qui a été discuté longuement. Ce plan vient au moment où précisément vous allez être, vous, la trame de ce pays où vous créerez une administration que vous allez faire de toutes pièces. Vous allez nous aider à former une administration digne de ce nom, capable d'administrer, de critiquer, de suggérer. Ce plan qui est scellé, fait appel au Pays tout entier ».

Pensant rendre la coopération plus facile entre l'administration locale et les élus, Bekkai s'efforcera aussi pendant son passage à l'Intérieur de favoriser le recrutement local des caïds. Malgré son désir de voir se constituer une administration locale capable d'associer les communes au développement et à la réalisation du Plan, les services centraux ne laisseront pas les conseils empiéter même sur des domaines mineurs de gestion, tels que les terres collectives ou les centres de travaux, rejoignant les préoccupations du protectorat à l'égard des djemaas administratives (25).

Les décrets d'application qui auraient été nécessaires pour fixer les compétences communales en matière économique ne seront jamais pris. Par contre la Direction des Affaires Administratives du Ministère acceptera sous la pression de l'opinion et des ministres Istiqlal de la coalition gouvernementale, de proposer quelques réformes ambiguës.

Dans un rapport fait dans le courant du 1er trimestre 1962, en vue de préparer la révision de la Charte communale, promise par le Roi lors de ses visites à travers le royaume, elle adresse le bilan d'une année d'exercice des conseils communaux. Le problème des rapports entre le président et le caïd ou le pacha doit, selon ce document, être résolu par un surcroît de précisions juridiques. Ecartant la possibilité de confier dans l'immédiat aux présidents les attributions qui en feraient les représentants de l'Etat en même temps que ceux de la commune, on conclut à la nécessité de modifier la Charte communale pour préciser que « le pacha ou le caïd assure la direction des services communaux. L'ensemble du personnel communal est placé sous son autorité hiérarchique ».

(25) Circulaire du 19 juin 1952 citée plus haut.

Par contre, le Ministère est prêt à confier aux présidents les fonctions d'officier d'état civil dans toutes les communes où existerait un bureau d'état civil qui, en vertu du pouvoir hiérarchique du caïd, serait en fait sous sa responsabilité. On ne verrait aucun inconvénient à lui déléguer le pouvoir de créer les impôts et taxes locales ainsi que de réglementer les prix; c'était dans l'ancien Maroc des pouvoirs traditionnels du « Mohtaseb », que certains conseils revendiquent.

Le Ministère souhaite aussi soumettre à réélection chaque année le bureau du conseil, mesure permettant de se débarrasser d'un président trop actif. Par contre, le mandat des conseillers pourrait être porté de trois à six ans, avec une procédure de renouvellement par moitié, et une indemnité serait versée aux présidents qui consacrent à leurs fonctions une part notable de leur temps. En dehors de ces encouragements qui tendent à renforcer son emprise sur les conseils, le Ministère estime que les problèmes de rapports entre élus et représentants doivent être dépassionnés et ramenés à des questions de souplesse et d'égards mutuels nécessaires pour entretenir une bonne collaboration.

Irritants et contestés, les élus ont acquis très tôt une existence politique que leur niait les textes et les intentions du législateur. Les articles leur interdisant toute délibération à caractère politique ne sont qu'une protection illusoire du pouvoir, à partir du moment où tous les partis — à commencer par le Mouvement Populaire — font appel aux élus pour figurer dans leurs bureaux locaux et à leurs congrès nationaux. Par contre, les espoirs que fondait l'administration dans la disposition d'un nouveau réseau d'élites locales dociles, expliquant aux populations les initiatives du pouvoir et recueillant leur soutien pour des actions économiques, ont été déçus. Seuls quelques gouverneurs ou quelques caïds, jouant généralement sur un style de rapports traditionnels, ont su obtenir ce genre de complicité, à condition de ne pas pousser trop loin leurs exigences. On a au contraire assisté à une sorte de radicalisation des attitudes lors de rapports mauvais ou médiocres (26). Les notables qui, pris individuellement, n'auraient rien refusé au caïd, lui reprochaient son utilisation abusive des crédits de la commune, critiquaient la moralité et le travail des agents des services publics, admonestaient le commissaire de police d'avoir à faire cesser les tolérances intéressées dont bénéficiaient les prostituées ou les commerçants qui vendaient de l'alcool aux musulmans. La présence des conseillers communaux conduisit également les services municipaux à renoncer à la collaboration de techniciens étrangers et à rédiger leurs documents de travail en arabe.

Expérience ambiguë où les demandes de la base que reflètent les délibérations de conseils, où les prises de position des élus ne peuvent parvenir aux instances politiques qu'en dehors des voies légales. Trop souvent, les gouverneurs se gaussent des prétentions des conseils et mettent en avant l'incompétence de leurs membres sans savoir qu'il y aurait peut-être dans leurs

(26) Un exemple de radicalisation des rapports entre les notables élus et l'administration est donné lors du Colloque agricole du Camp des Chênes. Voir *Maghreb*, n° 3, mai-juin 1964, pp. 25-27.

manifestations une volonté confuse de voir définis les rapports avec le pouvoir central sur une autre base que l'héritage du protectorat.

Qu'aurait donné une pratique plus libérale sur le plan politique ? Plus d'autonomie et de pouvoirs réels auraient sans doute fait renaître un courant régionaliste que redoutaient certains administrateurs marocains parmi les plus clairvoyants. Paradoxalement le refus d'étendre les pouvoirs des conseils les a amenés à chercher des contacts avec les partis et les hommes politiques — et donc indirectement à accepter leur intégration dans le jeu politique national. Un certain prestige social, un pouvoir plus consultatif que délibératif et une intégration partielle dans les clientèles politiques nationales ont pu détourner les élites locales d'autres formes d'action politique en dépit de l'insatisfaction que montrent un grand nombre d'élus. Ce renforcement de l'intégration nationale aurait pu trouver sa justification dans une politique de réformes du monde rural. Ce système de contrôle politique du monde rural avec le concours des élites locales fonctionnera tant qu'il s'agira de préserver un ensemble de rapports mal définis. Il intégrera les réformes décidées par le pouvoir central à condition qu'on ne l'oblige pas à remettre en cause les équilibres traditionnels. Il refusera toutes les initiatives des services qui auraient pu réaliser une mise en valeur certaine, au prix de réformes de structures. Un tel système, conservateur au sens littéral du terme, aurait pu convenir si au même moment n'étaient pas intervenus une poussée démographique et des changements dans l'éducation, propres à remettre en cause aussi bien les situations dans les campagnes, que les rapports villes-campagnes.

O. MARAIS.