

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GOUSSAULT, Yves

Titre : « Quelques aspects de la politique agraire marocaine depuis l'indépendance ». *Exposé fait aux étudiants marocains à la Cité Universitaire le 18 janvier 1962*, 11 p.

Date : janvier 1962

QUELQUES ASPECTS DE LA POLITIQUE AGRAIRE MAROCAINE
DEPUIS L'INDEPENDANCE (1)

Après le tableau d'ensemble que Mr Marthelot vient de faire sur la modernisation rurale au Maroc, les notes qui suivent apparaîtront bien sommaires. Elles chercheront non pas à analyser l'essentiel de la politique agraire depuis l'Indépendance, mais à souligner certaines des tendances de cette politique avec les réactions qu'elles provoquèrent dans le monde paysan. Notre équipe ayant eu la chance de travailler constamment avec les collectivités paysannes depuis 1957, c'est à ce niveau que nous avons observé et mesuré les répercussions des interventions gouvernementales. Il en ressort des données qui intéressent la recherche d'un développement à base de participation des masses et la préparation d'un véritable socialisme marocain, et c'est dans ce but que je vous livre ces réflexions.

Deux périodes ont marqué le développement agraire depuis l'Indépendance du Maroc. Elles ne sont sans doute pas séparées par une coupure totale puisque nombre de projets, d'efforts et d'institutions se poursuivirent d'une phase à l'autre; mais elles marquent cependant des orientations si différentes que nous devons les considérer comme constituant deux conceptions distinctes. La première va de l'Indépendance à 1960 et la seconde est en cours actuellement.

1. Première période : 1956-1960.

Cette phase commence, en fait, avec la Route de l'Unité car celle-ci symbolise et matérialise l'extraordinaire mobilisation des jeunes ruraux en ces premiers mois de l'Indépendance. Il n'est pas question de revenir sur l'évènement que fut ce chantier national, mais je voudrais rappeler sa signification et sa portée dans les campagnes marocaines. C'était le premier appel du Pays indépendant et cette manifestation nationale annonçait et préparait les mobilisations à venir sur les tâches économiques et sociales. C'est bien dans cet esprit que ceux qui participèrent à ce rassemblement repartirent dans leurs douars : "volontaires de l'Indépendance" ils devaient se tenir prêts à participer - et à faire participer leurs collectivités - aux chantiers locaux qui devaient suivre. On imagine mal, en y songeant aujourd'hui, l'enthousiasme qui marqua les débuts de l'Indépendance. Cet enthousiasme était d'abord le fait des cadres et je vous ai dit ici même au mois de Décembre que nous avons commencé notre travail en nous appuyant sur cette volonté générale de lancer des initiatives nouvelles et d'instaurer des modes nouveaux de coopération entre les Pouvoirs Publics et les fellahs. Mais il faut ajouter que ces fellahs étaient eux-mêmes dans un état de disponibilité qui rendaient possibles les plus grands espoirs. Nos stages d'animation et de mise au travail, entièrement basés sur la confrontation entre l'encadrement et les paysans et sur la préparation d'efforts communs, furent portés par le climat de confiance et d'unanimité qui régnait alors. J'ai dit que tout était possible à cette époque et le monde rural attendait des directives, des répliques locales et régionales de la Route de l'Unité, quelque chose qui eut permis aux éléments dynamiques de s'affirmer et d'entraîner ceux qui les entouraient.

(1) - Exposé fait aux Etudiants Marocains à la Cité Universitaire le 18.1.1962.

Nous examinerons ce qui fût fait sur le plan technique et économique d'une part et sur celui des structures d'autre part.

a) aspects techniques et économiques.

Je ne reviendrai pas sur ce qui a été dit par Mr Marthelot au sujet de l'Opération Labour. Il faut cependant ajouter que l'atmosphère d'inauguration de Sidi Hajaj montrait tout de suite que cette nouvelle opération était d'un autre ordre que la Route de l'Unité : il n'était pas nécessaire d'être grand connaisseur des réactions paysannes pour sentir que l'entreprise, si bien pensée pouvait-elle être, venait d'en haut et ne rejoignait que très indirectement les aspirations populaires des campagnes. Il existe plusieurs études (1) sérieuses de l'Opération Labour mais elles sont toutes consacrées principalement aux aspects techniques : il resterait à faire une critique "par le bas" et à partir des données socio-politiques du monde paysan. Elle montrerait sans doute que les collectivités rurales n'étaient pas préparées à une action si brutalement technologique et que, outre les préparations éducatives qui manquèrent si néfastement, il eût fallu des actions intermédiaires : en disant intermédiaires, je ne dis pas moins révolutionnaires, mais plus intégrées et plus adaptées à la participation des fellahs et des minorités novatrices. Les leçons des Pays qui ont vraiment entrepris le développement de leurs campagnes sont assez nettes sur ce point : la Chine et Cuba ont offert des réalisations à portée de la base et les Etats comme la Yougoslavie et la Pologne y sont revenus, une fois reconnus les échecs des grandes tentatives techniques et structurelles.

Cet exemple de l'Opération Labour permet de comprendre la difficulté et le malaise ressentis par les populations rurales en face des initiatives gouvernementales qui suivirent l'Indépendance. Il faut se rendre compte que la plupart des décisions et des tâches entreprises par l'Etat marocain ne touchèrent pas réellement le milieu paysan qui attendait des réalisations rapides et généralisées. Pendant que le Gouvernement lançait un programme important d'études pour la planification (ce qui était évidemment essentiel), pendant que la C.T.A. concentrait le principal de ses forces sur l'Opération Labour, la plus grande partie des fellahs restaient soumis au système antérieur d'encadrement et d'intervention du Makhzen. Or, à part quelques secteurs où des équipes locales dynamiques cherchèrent à faire du nouveau, l'ensemble du paysanat vit les routines se poursuivre et les structures se défaire. Dans les secteurs modernisables (et surtout les périmètres irrigués) le phénomène de désintégration fut plus sensible : Beni Amir, Beni Moussa, Doukkala, etc ... en sont les témoins. Mais partout les projets du Génie Rural, des Eaux et Forêts, des Travaux Publics se perdirent dans les lenteurs administratives, les oppositions entre Services Techniques et les méfiances entre agents d'Autorité et responsables techniques. Crédit Agricole, investissements divers et le financement des opérations locales suivaient le même cours qu'auparavant. Alors que des réformes de structures se préparaient et progressaient - j'en parlerai tout à l'heure - les interventions et méthodes techniques n'évoluaient pour ainsi dire pas et c'est pourtant dans ce domaine que des initiatives novatrices auraient pu le plus facilement répondre à l'attente paysanne et marquer le changement apporté par l'Indépendance.

Elles étaient pourtant possibles puisque les années 1959 et 1960 furent l'occasion d'un début de renouveau. Il serait injuste, en effet, de considérer que cette première période fut un échec technique et économique : les dernières années - donc tard déjà par rapport aux possibilités psychologiques qu'offrait l'Indépendance - virent naître un ensemble de réalisations qui amorçaient la reconversion des méthodes et orientations. Chantiers de D.R.S. avec participation des collectivités et nouvelles formes de contrats, travaux de petite hydraulique du genre feïds (barrages de retenue, banquettes-digues céréaliers), coopératives réellement paysannes et allotissement de terres confisquées, etc ..., nous ramenaient à des actions de base qui

(1) - En particulier F. CLERC - B.E.S. n°82 et Bulletin Economique Rural n°48 et J. LE COZ "Méditerranée" n°3 - juillet/septembre 1961.

conciliaient les exigences techniques et les aspirations des fellahs. Malheureusement les calamités nationales dont le séisme d'Agadir et les bouleversements politiques devaient arrêter cette évolution prometteuse.

C'est finalement cette contradiction qui caractérise, sur le plan technique et économique, la première phase de la politique agraire au niveau du paysannat. Paradoxalement, le Maroc se trouvait trop bien pourvu en techniciens et trop alourdi par son appareil administratif hérité du Protectorat. Des Pays plus dépourvus ont pu profiter de leur indépendance pour faire plus facilement du nouveau et donner satisfaction au monde rural. Reconvertir les habitudes des grandes administrations techniques, amener un service à ne plus penser ses interventions en termes d'appel d'offres ou d'encadrement-vulgarisation, remettre en cause les techniques elles-mêmes pour y intégrer le maximum de participation paysanne (sans tomber dans le travail réquisitionné), démanteler les bastions des structures anciennes et synchroniser les opérations d'investissement, de crédit et d'encadrement technique, sont des tâches redoutables surtout quand il faut faire vite. L'expérience montre en outre qu'une telle réforme suppose l'appui de toutes les forces du Pays et les divisions politiques du Maroc ont été un terrible handicap. C'est peut-être pour ces raisons que l'on a finalement préféré le lancement d'opérations apparemment plus radicales et dont le caractère technologique plus poussé permettait d'éviter les réformes élémentaires, à commencer par celle des structures foncières qui demeure la plaie fondamentale du développement agraire marocain.

Nous pouvons conclure sur ce dilemme caractéristique des premières années de l'Indépendance; devant le poids des hiérarchies techniques et de leurs habitudes, il y avait deux issues qui auraient dû être conjuguées : celle des opérations à haute technicité, venant du sommet, mobilisant les techniciens et leurs moyens et celle des réalisations de base, mobilisant les populations et leur encadrement. Toutes deux étaient révolutionnaires dans la mesure où elles bouleversaient à la fois les modes d'intervention et les orientations données à l'effort agraire du Pays indépendant. Après avoir sacrifié la seconde issue à la première, il semblait qu'on allait aboutir à une politique cohérente que l'entrée en vigueur du Plan Quinquennal devait normaliser. La Réforme Communale fournissait la structure de base qui devait servir de cadre à ces multiples réalisations décentralisées et les équipes de techniciens groupées autour des Gouverneurs constituaient une première ébauche de Comités régionaux de développement. C'est ce qu'il nous faut examiner rapidement.

b) Décentralisation des structures et Réforme Communale.

Autant l'évolution technique a été hésitante, autant l'effort sur la réforme des structures administratives a été soutenu pendant cette première période. La création des Communes Rurales est sans aucun doute le signe typique de la politique marocaine de développement et, par rapport aux options initiales faites par les autres Etats nouvellement indépendants, elle faisait du Maroc un modèle extrêmement intéressant.

Sur la décentralisation au niveau régional, je n'insisterai pas car vous savez que la régionalisation du Plan est le problème essentiel auquel se heurtent les pays en voie de développement. Penser un Plan, l'élaborer et faire les études nécessaires, est une entreprise relativement aisée, mais qui mène à une impasse si tout est conçu d'en haut et si les personnes et organes qui participent à l'élaboration du Plan ne sont pas ceux qui auront à le mettre en application. Beaucoup d'Etats ont ainsi dépensé des sommes importantes et fourni un gros effort pour aboutir à l'impossibilité de réaliser la Planification qu'ils s'étaient donnée. Le Maroc n'a pas échappé à cette difficulté et vous en trouverez l'aveu explicite dans la Troisième Partie de l'édition officielle de 1960, chapitre 1er, section 1 (page 353). Méconnaissance des problèmes économiques régionaux et insuffisance des moyens d'application à l'échelon régional y sont clairement reconnus, ce qui revient à dire que le Plan Quinquennal

n'est pas complet ou qu'il lui manque une partie essentielle aussi bien à son établissement qu'à sa réalisation.

Ici encore nous rencontrons une contradiction analogue à celle que nous avons notée à propos des aspects techniques. La centralisation et l'initiative du sommet - qu'il n'est pas question de mettre en cause - ont étouffé l'effort de décentralisation et pourtant cette structure décentralisée existait et a failli prendre forme définitive. J'ai dit que des équipes de techniciens groupées avec les agents d'Autorité autour des Gouverneurs, commençaient à constituer une première forme de Comités Régionaux de Développement. Pour nous qui travaillions à cette époque sous la dépendance directe des Gouverneurs, cette évolution était évidente. Dans presque toutes les Provinces où nous étions à l'oeuvre, nous avons assisté à ce regroupement des cadres techniques et administratifs et il était clair que le désir du Gouverneur était d'institutionnaliser cet échelon du Développement, en lui donnant, sans doute, les pouvoirs nécessaires. Déjà maître de la plus grande partie des projets et réalisations régionales, le Comité aurait pu rapidement apporter au Plan le complément indispensable sans oublier pour autant la participation des organisations politiques et populaires qui fit défaut. Du même coup les efforts dispersés des caïds et des agents techniques de base se trouvaient intégrés et coordonnés dans un ensemble régional. Il est probable que le très délicat problème de la tutelle des Autorités sur les Communes Rurales allait se trouver partiellement résolu à son tour. Mais ceci nous conduit à la réforme agraire.

On a dit que les fellahs n'avaient guère été intéressés par la mise en place des Communes Rurales. Je tiens à affirmer ici que la réforme communale représentait au contraire l'acte politique le plus important pour les communautés rurales, que leur intérêt était très grand (nous l'avons expérimenté au cours de nombreux stages à orientation communale) mais c'est la tournure finale prise par la réforme qui a profondément déçu le monde paysan.

Il n'est pas possible en si peu de temps d'aborder un sujet aussi difficile et je voudrais me limiter à quelques remarques sur les tendances qui ont fini par déformer le projet communal initial.

Première remarque : on s'est inspiré de la Loi française de 1884 et la commune marocaine a souffert dès le départ d'une conception beaucoup trop administrative. Il y a eu, certes, des hésitations sur ce point et certains responsables gouvernementaux penchaient nettement pour une orientation économique inspirée du modèle yougoslave. Mais comme toujours au Maroc on a trop exclusivement débattu le problème au plan théorique bien que les Provinces aient été fréquemment consultées en ce domaine. Il reste que l'on a refusé une option économique nette et qu'on a cru trouver une solution satisfaisante en introduisant une ouverture assez imprécise de la commune sur ce qui est appelé "les travaux ruraux" dans le dahir. Pour les cadres techniques et d'Autorité, les "travaux ruraux" se limitaient aux implications les plus restreintes du terme et comme le dahir attribue surtout au Conseil Communal un rôle de consultation et de conseil (Art. 54) par rapport aux organes administratifs, il était prévisible que cette part étroite de participation économique ne renverserait pas les habitudes antérieures.

Une deuxième remarque confirme la précédente et concerne le découpage communal. Juridiquement peu orientée vers la décentralisation économique, la commune ne l'était pas davantage du fait de son infrastructure territoriale. De nouveau le choix initial fut administratif et le découpage choisi se fit à partir des divisions ethnico-administratives antérieures (fraction de tribus) sans chercher premièrement à donner aux futures communes une base économique homogène et viable. Bien sûr on respecta l'impératif du budget et il y eut dans ce sens un facteur économique important. Mais quand nous avons voulu, par la suite, regrouper nos anciens stagiaires sur des tâches communes de mise en valeur contrôlées par les Pouvoirs Publics et l'encadrement, nous nous sommes heurtés à un conflit territorial permanent et à des recoupements anarchiques. Le dahir communal prévoyait certes la constitution de syndicats de communes

en cas "d'oeuvre commune" (Art. 57) à réaliser, mais avant de les regrouper, il aurait fallu que les communes soient déjà bien assises sur leurs responsabilités économiques propres. C'est pour parer à cet écueil que les modèles étrangers de réforme des structures de base ont commencé par définir les zones et sous-zones homogènes à l'intérieur des grandes régions économiques: les limites communales (Yougoslavie) ou celles des Unités et cellules de développement (Tunisie, Sénégal) viennent alors s'inscrire sur cette base cohérente. La commune y devient premièrement une structure de développement confirmée ensuite dans ses compétences par des dispositions juridiques et administratives. Cette perspective est évidemment à l'opposé du modèle français. Elle eût donné aux collectivités nouvelles une impulsion autrement efficace que la seule invitation à partager les responsabilités administratives.

Ceci nous amène à la troisième remarque : dans le cadre choisi par le Maroc, le problème de la tutelle se trouvait particulièrement mal posé et les années suivantes ont confirmé les craintes de ceux qui prévoyaient des abus. Disons d'abord que si la distinction juridique entre contrôle de légalité et contrôle d'opportunité est claire, elle se révèle assez floue dans les faits et donne lieu à bien des outrepassements de compétence de la part de l'autorité de tutelle. Devant un Conseil Communal peu affirmé, il est facile d'imposer des décisions qui sont bel et bien du domaine de l'opportunité! Cette tentation s'est trouvée considérablement accrue par plusieurs facteurs. D'abord la conception même de la réforme communale qui, comme je l'ai dit, était à base juridique et administrative sans comporter de réelle modification d'infrastructure. Ensuite par le mode de scrutin choisi (uninominal à un tour) qui a permis aux notables locaux de tourner la réforme à leur avantage et de reprendre une place qui allait leur échapper. Enfin par le fait que cette réforme a fait jouer les personnages et non les institutions. Ces deux derniers facteurs sont très importants si on se place dans la position des fellahs face aux nouvelles communes qui leur étaient proposées. En effet, non seulement les notabilités locales se sont trouvées la plupart du temps confirmées mais les collectivités rurales se sont vues remises plus que jamais dans les mains des chioukhs et caïds. Enfermés derrière cette double haie de personnalités (les conseillers et les représentants locaux d'autorité), les éléments dynamiques des communautés paysannes ne risquaient pas de s'exprimer. On comprend alors que les espoirs suscités par la nouvelle institution chez les fellahs aient été rapidement déçus. Au lieu de libérer les forces vives et novatrices du monde rural, la réforme communale confirmait dans leur rôle les personnages sociaux et revigorait les pressions sociologiques conservatrices ou régressives. Ici encore les exemples extérieurs sont maintenant formels : pour être une structure de développement, la cellule de base doit faire jouer autant les électeurs que les conseillers; ceux-ci doivent être représentatifs et contrôlables; la "soudure", enfin, entre la cellule populaire et les Pouvoirs Publics doit se faire autour d'une équipe polyvalente et non autour d'un agent de tutelle qu'il soit commissaire politique, représentant d'Autorité ou agent technique.

En soulignant ces critiques de la réforme communale, je ne voudrais pas faire oeuvre négative et j'ai dit au commencement de ce chapitre de mon exposé que la création des Communes Rurales constituait une entreprise audacieuse et typique de la Politique agraire marocaine au lendemain de l'Indépendance. Je continue à croire que ce qui a été fait est déjà une étape importante dans la mise en place de structures nouvelles. Il ya certainement bien des erreurs qui auraient pu être évitées et les orientations sont contestables, mais rien n'empêche d'envisager des transformations à venir qui redonneront à la commune marocaine son rôle fondamental dans le développement. En adaptant les limites aux zones économiques, en acceptant un scrutin de vraie représentation populaire et en donnant au terme de travaux ruraux son acception la plus grande, on verrait surgir une organisation nouvelle de la base. Il restera alors un dernier maillon à réformer qui est précisément celui de l'équipe polyvalente chargée de coopérer avec

les communes et nous voici par ce fait réintroduits dans le problème général de la décentralisation et de la régionalisation. Pendant la première période que nous examinons actuellement, deux mouvements allaient à la rencontre l'un de l'autre : la création d'équipes régionales autour des Gouverneurs et la réforme communale. Ils n'eurent pas le temps de se rejoindre et cela explique certainement les flottements actuels entre Pouvoirs Publics et Communes, flottements conflictuels et paralysants. D'un côté, les Services Techniques et Administratifs ont tendance à descendre très bas pour aller porter leurs interventions jusqu'aux communes et même jusqu'aux fellahs individuels; de l'autre, les communes et autres collectivités restent emprisonnées dans leurs départements administratifs ou techniques. Je me permets de signaler que cette difficulté est générale dans les Pays en voie de développement et même dans les Etats socialistes à structures unifiées. C'est probablement au niveau du Cercle que se situait la solution : car c'est là que pouvaient se constituer - à partir des super-caïds et agents techniques - les équipes polyvalentes assurant sous le contrôle des Comités Régionaux l'exécution des tâches de développement et la coopération avec les communes, associations et syndicats.

C'est à ce niveau intermédiaire où se rejoignent la base et la structure régionale décentralisée qu'on sent le mieux la contradiction qui a marqué la politique rurale marocaine. Les réformes qui créaient un échelon provincial fort et une organisation communale nouvelle, déjà hésitantes dans leurs orientations initiales, se sont arrêtées en cours de route et ont renâclé à l'ultime étape qui seule pouvait donner son efficacité réelle à l'ensemble de l'entreprise. Il ne m'appartient pas d'en juger les raisons : conservatisme à tous les échelons du Pays, instabilité politique des premiers gouvernements, refus des réformes fondamentales (et de la réforme agraire en premier lieu), toutes ces motivations et d'autres ont joué sans doute. Mais on ne s'étonnera pas alors que les éléments jeunes et disponibles des collectivités paysannes, ceux sur lesquels se sont appuyés les Etats à développement énergique, aient attendu en vain les suites au mouvement instauré par la Route de l'Unité et l'Indépendance. La Politique agraire avait pris un bon départ - plus net dans le domaine structurel que dans le secteur technique et économique - mais au terme de cette première période elle s'enlisait dans ses hésitations.

2. Deuxième période : 1960 à aujourd'hui.

Il a fallu plus d'un an pour se rendre compte de la conception nouvelle qui détermine la phase actuelle du développement rural. Je ne veux pas dire que cette conception soit claire encore et sortie de ses tâtonnements, mais il est possible aujourd'hui d'en distinguer les premières orientations. Nous en retiendrons deux qui sont particulièrement caractéristiques, les Offices et la Promotion Nationale et nous verrons les réactions paysannes dans cette conjoncture nouvelle.

a) Les Offices

L'idée était ancienne et le nouveau gouvernement a repris ce qui avait été étudié auparavant et sommairement proposé dans le Plan Quinquennal. Mais ce qui est intéressant c'est la manière dont se situent ces Offices dans la Politique agraire actuelle, car s'ils avaient été conçus dans un cadre qui était celui de la première période que nous venons d'examiner, c'est dans un contexte politico-économique tout autre qu'ils sont nés. Il serait d'ailleurs plus juste de parler d'un Office - celui des Irrigations - puisque l'Office de Modernisation Rurale n'a pas encore d'existence officielle (la proclamation du dahir est imminente) et la Direction des Eaux et Forêts ne semble pas devoir être modifiée.

L'écart, que je viens d'indiquer, entre les conditions de conception de l'Office des Irrigations et la conjoncture dans laquelle il fait ses premiers pas, permet de mieux comprendre les tendances de la politique rurale dont il est l'instrument. J'en rappellerai rapidement deux aspects : celui des transformations structurelles et celui des objectifs techniques.

Un récent article de la Revue "Tiers-Monde" (1) montrait la tendance marocaine à créer des Offices et en soulignait les dangers. Or c'est un fait que l'O.N.I. qui semblait résoudre bien des difficultés passées en matière de structures rurales, les voit ressurgir aussi menaçantes. Par rapport au dispersément et aux conflits des interventions techniques d'autrefois, la centralisation des compétences en un seul organisme public est un progrès considérable. En agriculture modernisée, elle est même un impératif dont les expériences étrangères montrent la généralisation rapide. Aux yeux du fellah c'est également un avantage important, dans la mesure où il n'aura plus en face de lui un éventail de Services concurrents ou mal coordonnés. Pour une économie planifiée, enfin, la création d'Offices sur des zones territoriales spécialisées assure le maximum de garanties d'efficacité aux investissements et aux opérations techniques.

Mais si l'Office résoud un grand nombre de problèmes structurels dans un cadre politico-économique bien défini, il risque de les aggraver quand ce cadre reste imprécis. Dès ses premiers mois d'expérience, l'O.N.I. s'est heurté à cet obstacle : une structure de développement se dessinait dans la première période et elle a été abandonnée dans la deuxième sans être encore remplacée. En attendant que le Gouvernement définisse une politique en cette matière, l'Office est condamné à une situation d'autant plus délicate qu'il détient des moyens considérables et intervient dans des domaines particulièrement importants et révolutionnaires du point de vue économique. Je ne puis étudier ici les problèmes posés par l'intégration de l'Office au sommet, mais je voudrais vous indiquer les conflits provoqués à la base et vous comprendrez du même coup l'incertitude des fellahs devant ce dernier-né de la politique rurale marocaine.

Nous avons vu que les Communes Rurales ont été dotées d'une compétence territoriale définie selon des critères administratifs et non pas en fonction d'une responsabilité économique. En périmètre irrigué, la situation ainsi créée devient tout de suite paralysante : le découpage communal interfère radicalement (sauf quelques rares exceptions) avec l'infrastructure d'irrigation et la création d'unités de base pour la production se trouve pratiquement bloquée. Déjà fortement hypothéquée par la situation foncière, la politique de l'Office ne peut évidemment pas se soustraire aux impératifs du réseau d'irrigation et la discipline de production la plus élémentaire pour qu'il puisse simplement remplir son rôle, exige qu'il ait des interlocuteurs organisés au niveau paysan. Chevauchement inextricable qui se complique enfin du fait que les communes relèvent d'une hiérarchie administrative étrangère à l'O.N.I. et c'est là que ce problème de base rejoint celui des institutions au sommet et au niveau régional. Prise entre la double aliénation d'une Commune qui n'exprime pas ses aspirations et d'une structure foncière qui l'écarte de tout bénéfice économique, la partie dynamique de la collectivité paysanne se replie dans l'individualisme et l'attente. On ne pourra évidemment envisager de participation des masses au développement tant que cette situation n'aura pas été clarifiée.

C'est probablement à cause de l'enchevêtrement des structures de base que l'Office se trouve de plus en plus soumis à sa tentation administrative et centralisatrice. Vous savez qu'au temps du Protectorat une vive querelle opposa la Direction de l'Intérieur et la Direction de l'Agriculture sur la création d'un organisme centralisé et étatique chargé de tous les périmètres irrigués. La thèse libérale de l'Agriculture était inacceptable et celle de l'Intérieur - dont la conception de l'actuel O.N.I. se rapproche - faisait peur par le poids de son appareil administratif. Comparé aux Sociétés d'Aménagements des autres pays, l'Office des Irrigations est effectivement un organisme pesant et les critiques récentes faites aux réalisations du genre de l'Institut cubain de la Réforme Agraire montrent que même dans une structure politique forte la tendance est à la décentralisation. Mais les avantages d'une direction unique et forme l'auraient sans doute emporté s'il avait été possible de donner rapidement une grande autonomie aux échelons

intermédiaires et locaux de l'O.N.I. A la paralysie de la base, s'est ajoutée la difficulté à définir et à mettre en place des périmètres décentralisés. Bien des raisons y ont concouru dont le manque de directeurs marocains et les interférences avec les Pouvoirs des Provinces. Or si vous réfléchissez, vous constatez que nous retrouvons ici un problème analogue à celui que j'indiquai tout à l'heure à propos de la régionalisation du Plan et des niveaux de soudure entre les responsabilités de base et les impulsions venues d'en-haut. La doctrine officielle existe; elle prévoit des Centres de Travaux reconvertis mettant à la disposition d'associations paysannes des adjoints techniques et des cadres de contact, mais tant que ne seront pas solutionnés les litiges périmètre-province et association d'irrigateurs-communes rurales, cet organigramme théorique ne pourra être que partiellement appliqué.

Dans ces conditions, la tendance actuelle est d'abord au fonctionnariat et à l'administration, ce qui est un repli compréhensif pour des techniciens ou agents confrontés à des problèmes qui les dépassent. Mais on note également et ceci est plus significatif, une tendance simultanée à ce qu'il est convenu d'appeler la technocratie.

Il n'est pas douteux que la deuxième période commencée en 1960 est marquée par une confiance très grande dans les vertus des moyens techniques et financiers. Le phénomène n'est pas propre à l'O.N.I. et il caractérise l'atmosphère générale de la politique rurale marocaine depuis le dernier changement politique. Il rejoint d'ailleurs une tendance constante dans l'histoire des vingt dernières années. Mais si le Paysannat de 1945, qui était une formidable impulsion à partir du technique, a été violemment combattu, c'était en quelque sorte parce qu'il anticipait sur l'histoire : ses initiateurs ont voulu réaliser un programme qui supposait des conditions qui ne vinrent qu'avec l'Indépendance. La tendance technocratique actuelle apparaît plutôt comme un repli devant l'importance des réformes à entreprendre et, dans ce sens, elle est le complément naturel de l'absence d'institutions nouvelles. Elle ne peut donc être qu'une position d'attente et qu'un phénomène passager.

Sur le plan technique et dans son propre domaine, l'Office des Irrigations est soumis aux mêmes influences. Déjà les moyens importants mis à disposition en personnel technique et en crédits et le caractère même de sa fonction modernisatrice, suffiraient à lui imprimer cette marque. L'attente de solutions aux problèmes de structures risque d'accentuer cette propension et la facilité avec laquelle l'Office se lance dans des opérations techniques successives (traitement massif du coton l'été dernier, projet betteravier maintenant) donne l'impression qu'il veut prouver sa vitalité sur des réalisations neuves sans l'user sur les obstacles fondamentaux.

Ces opérations à fort impact technique ne représentent certainement qu'une tactique d'attente et c'est là une nuance sur laquelle je voudrais insister, car la politique rurale d'aujourd'hui semble bien arrivée à une position limite. Si la technocratie représente en effet une propension, j'ai l'impression très vive qu'elle n'est plus un danger réel car tout indique qu'elle ne peut plus être une position durable ni une forme permanente de politique agraire. L'urgence des problèmes structurels est telle qu'il n'est plus de projet ni de réalisation qui puisse espérer aboutir en éludant, à force de moyens techniques et matériels, les implications fondamentales qui paralysent tout effort. Le propre de l'Indépendance, avec ses nouvelles conditions d'encadrement et d'assistance technique, avec aussi la nécessité politico-économique d'intégrer les collectivités rurales, aura été de condamner la conception et l'efficacité technocratiques. Il nous faut donc attendre encore avant de porter un jugement mais il me paraît déjà clair que dans le développement économique d'un Etat indépendant, il y a incompatibilité entre la notion d'Office et celle de simple technocratie. Si aucune décision n'était prise, l'O.N.I. se réduirait rapidement à un Service Technique, voué à une position intenable et à la paralysie.

b) La Promotion Nationale.

Voici une entreprise caractéristique de la Politique rurale actuelle et qui vise à renouer directement avec le climat de mobilisation populaire des premiers jours de l'Indépendance. Dans ce sens l'intention idéologique est évidente et nous nous trouvons devant la première réalisation du genre depuis la Route de l'Unité. Au premier volet du dyptique agraire - les Offices et l'intervention économique spécialisée - elle ajoute le complément d'un vaste mouvement de réalisations locales à base de participation paysanne.

Il est difficile de caractériser la Promotion Nationale et de la définir dans ses répercussions sur le développement rural. D'abord parce qu'elle relève en quelque sorte d'une intention para-politique échappant donc à mon appréciation technique, et d'autre part parce qu'il est su de tous qu'elle traverse actuellement une crise d'orientation.

Telle qu'elle apparaît pour l'instant et en dehors des incidences idéologiques, la Promotion Nationale est beaucoup plus une opération visant au plein emploi des masses rurales qu'une action sur les structures de base du développement. Mais déjà le fait de s'attaquer au sous-emploi agricole devrait signifier que la Promotion fait oeuvre économique concertée avec les objectifs du Plan et vise à créer des structures économiques d'emploi. Dans un Pays, en effet, où la moitié de la population rurale est inemployée (ce sont les chiffres officiels : 1.500.000 emplois ruraux à créer et 250 millions de journées de travail à susciter) et où 90.000 personnes nouvelles arrivent chaque année sur le marché du travail par suite de la croissance démographique, toutes les possibilités en encadrement et tous les moyens financiers et techniques doivent être utilisés à créer du travail durable et multiplicateur d'emploi. La Promotion Nationale n'a pas encore atteint ce stade et, si elle peut présenter déjà à son bilan un certain nombre de réalisations d'équipement (DRS ou hydraulique par exemple), celles-ci sont nettement insuffisantes par rapport aux moyens mis en oeuvre. Le reste des travaux constitue plutôt de l'occupation et relève d'une opération complexe, à la fois chantier de chômage et Service civique.

Cette dernière remarque souligne un autre caractère de la Promotion Nationale. J'ai dit service civique et il suffit pourtant d'observer quelques-uns des chantiers locaux pour se rendre compte que le recrutement des travailleurs, l'encadrement, l'atmosphère de travail et le rythme des journées, la rétribution enfin des ouvriers, donnent à la Promotion une figure tout autre que celle d'un service national. Ses promoteurs et animateurs la présentent néanmoins comme telle et le mot de mobilisation revient souvent dans les déclarations officielles. Pour l'instant, j'aurais tendance à dire qu'elle a ce caractère contradictoire d'être un service national dans sa conception au sommet et de demeurer un ensemble de chantiers de chômage à la base. L'avenir montrera comment elle sortira de ce paradoxe ou si elle cherchera précisément à se donner cette ambivalence.

Mais qu'elle soit service civique ou chantier de chômeurs, elle ne pourra de toutes façons accéder à l'efficacité que le jour où elle aura provoqué une transformation dans les relations entre les Pouvoirs Publics et le monde paysan. C'est un problème de structures et nous avons assez vu que c'est la pierre d'achoppement de toute la politique agraire marocaine. Pour le moment, la Promotion Nationale n'est pas sans rappeler les entreprises du genre Développement Communautaire, bien qu'elle soit pratiquement dépourvue d'aspect éducatif. Or toute opération de Développement Communautaire - rappelez-vous la fameuse discussion autour de René Dumont dans l'Observateur - souffre d'un mal congénital : elle ne s'intègre pas dans les structures de l'Etat et du Développement et elle en vient rapidement à créer une nouvelle hiérarchie parallèle. Dans ces conditions, il y a grand danger que l'effort reste extérieur à la vie économique et politique du

Pays et qu'il n'aboutisse qu'à des bricolages sans réelle portée, tandis que les Services Techniques et Administratifs poursuivront leurs modes antérieurs de fonctionnement.

Franchement, je suis mal à l'aise pour parler de la Promotion Nationale car il se trouve que, depuis plusieurs années, nous ^{W 3 E}coopérons à une entreprise assez analogue au Sénégal et que nous avons ~~réussi~~ à réaliser là-bas ce que nous pensions voir aboutir au Maroc dans les premières années de l'Indépendance. Mais - et c'est là ce qui me gêne - l'orientation prise au Sénégal est tellement différente de celle adoptée par la Promotion Nationale que la comparaison s'avère difficile. L'Animation (c'est son nom là-bas) est essentiellement un mouvement populaire visant à organiser les campagnes en cellules de base coopérant aux tâches régionales et locales du Plan Quadriennal de Développement. Les cellules sont des groupes de villages à caractères économiques et sociologiques homogènes, organisés en pré-coopératives et animés par des animateurs désignés par la population et formés dans des centres installés au niveau des cercles. La formation est entièrement axée sur les tâches intéressant les cellules (travaux d'équipement en investissement-travail et campagnes d'accroissement de la production) et elle est donnée par l'encadrement technique et administratif de base appelé à coopérer avec les cellules. Cet encadrement est groupé en équipes polyvalentes qui sont directement rattachées aux Comités Régionaux de Développement. Vous voyez tout de suite qu'à la différence de la Promotion Marocaine, l'Animation Sénégalaise est essentiellement axée sur les structures de base et qu'elle est un mouvement, provoqué et contrôlé sans doute, mais issu des collectivités paysannes. Au niveau local, les cellules tendent à se regrouper en Unions qui prendront un jour la forme communale et qui sont dès maintenant coopératives. Ces Unions correspondent à des zones homogènes et on peut y appliquer une véritable politique d'investissement et d'aménagement : villages-centres (futurs chefs-lieux de communes) et infrastructure socio-économique. Au niveau régional, un responsable régional de l'Animation fait partie du Comité Régional de Développement, et à Dakar, l'Animation est un des trois départements du Plan à côté de celui des Etudes et de celui des Aménagements. A côté des zones de cultures traditionnelles prises en charge par cette structure unifiée, il existe aussi des secteurs à vocation spécialisée confiés à des Offices : mais partout l'Animation remplit son rôle de soudure entre les interventions gouvernementales et les collectivités réorganisées; seules les modalités techniques et économiques changent selon les zones et les objectifs. Certes, on retrouve là-bas le même souci de lutte contre le sous-emploi et le Plan prévoit un milliard et demie de travaux en investissement-humain, mais il n'est plus question de chantiers ou de service national : ce sont les cellules et les Unions qui assurent elles-mêmes les travaux prévus aux plans régionaux avec la coopérative comme support comptable et les équipes polyvalentes comme contrôle technique.

La comparaison est donc impossible dans l'état actuel de la Promotion Nationale et les conditions politiques sont aussi bien différentes. Il reste que la Promotion, comme l'Animation, cherchent à compléter l'intervention gouvernementale et que le Maroc a reconnu là la nécessité d'un élément nouveau dans sa politique agraire. Ce facteur essentiel n'existait pas dans la première période et c'est pourtant à ce moment-là qu'il aurait pu se développer avec le plus d'enthousiasme : je ne puis que regretter personnellement que les deux mille animateurs formés par nous aient été laissés pour compte alors que tout était prêt, comme au Sénégal, pour en faire un outil irremplaçable du développement rural. Faute d'un syndicalisme rural populaire et pour hâter sa naissance, l'Animation était un atout qui n'a pas été joué.

Conclusion

Au terme de cet exposé, je voudrais redire que je n'ai pas cherché ici à faire une analyse complète de la politique agraire du Maroc depuis l'Indépendance, mais seulement à en rappeler quelques tendances. J'ai essayé de caractériser deux étapes de développement qu'il serait faux et vain de vouloir opposer, malgré la rupture politique qui les sépare. Certes la première

a été marquée par un effort structurel et planificateur qu'on ne retrouve pas dans la deuxième qui a commencé sous un signe nettement centralisateur et interventionniste. Mais toutes deux me semblent avoir beaucoup de points communs dans leur recherche hésitante d'une vraie participation populaire. On piétine actuellement et on piétine depuis des années : finalement le Maroc n'a jamais eu de véritable politique agraire et il n'a guère dépassé jusqu'ici le stade des velléités en matière de développement rural. Pour ceux qui travaillent au niveau des fellahs, l'impression dominante est celle d'une sorte de peur des Pouvoirs Publics en face du milieu paysan, lequel à son tour se réinstalle dans la position de repli où l'avait confiné le Protectorat et dont la Libération commençait à le faire sortir. Hésitation ? Peur et méfiance ? Tout cela évoque l'attente et c'est effectivement l'attente des réformes fondamentales qui paralyse le Maroc de part et d'autre. Nous marchons donc sans doute vers une troisième phase de la politique agraire, celle où seront abordés de front les obstacles fondamentaux et réformées les structures foncières et économiques. C'est alors que les efforts, les institutions, les investissements et le personnel mis en oeuvre ces dernières années, prendront leur efficacité et leur cohérence. Du même coup seront libérées les possibilités paysannes de participation aux structures et aux tâches du Développement.

Paris, le 18 janvier 1962

Yves Goussault.