

# A l'interface de deux sociétés, Les administrateurs de communes mixtes

Exposé de Philippe de MAZIERES



<b>I. Naissance d'une administration .....</b>	<b>2</b>
1. Dès le lendemain de la prise-éclair d'Alger, le dey livrant la ville au bout de cinq jours de combat, trois courants d'opinion se forment au sujet de l'Algérie : .....	2
2. Mise en place d'une structure institutionnelle de l'Algérie : les hésitations du Pouvoir .....	2
3. L'organisation administrative .....	3
4. Une collectivité locale d'exception .....	4
<b>II. Vie et fonctions de l'administrateur de commune mixte .....</b>	<b>6</b>
1. Statut inexistant et moyens d'action aléatoires .....	6
1-Un recrutement sans gloire .....	6
2 - Une carrière aléatoire .....	7
3 - Une carrière fermée.....	7
4- Une carrière peu rémunérée.....	7
5- Mais les administrateurs étaient logés !.....	7
6- Le staff de l'administrateur .....	8
2. Le Protée de l'administration.....	9
1- les tâches administratives.....	9
3. Les ingénieurs du progrès .....	10
<b>III. La fin des Hackem .....</b>	<b>12</b>
1. La chute .....	12
2. Pourquoi ? .....	13
1- L'interface avec les musulmans.....	13
2. L'interface avec les colons .....	15

# I. Naissance d'une administration

## 1. Dès le lendemain de la prise-éclair d'Alger, le dey livrant la ville au bout de cinq jours de combat, trois courants d'opinion se forment au sujet de l'Algérie :

Ils ne cesseront pas de s'opposer tout au long de la conquête, faut-il:

- poursuivre la guerre jusqu'aux confins marocains, tunisiens et sahariens
- cesser immédiatement les combats, en se contentant de la brillante campagne d'Alger et du prestige européen qu'elle impose,
- borner la conquête de l'Algérie à sa bande côtière et à ses grands ports, Bône, Oran, Philippeville, Bougie...

Des grandes voix s'élèvent en faveur de chacune de ces thèses.

Ainsi, Alexis de Tocqueville, pour qui *"l'abandon de la France en Algérie serait aux yeux du monde l'annonce certaine de sa décadence"*, se prononce pour une occupation limitée aux zones côtières.

L'armée, de son côté entend tirer partie de sa victoire et poursuivre la guerre jusqu'à la conquête de l'Algérie tout entière.

Paradoxalement, c'est un général, et non des moindres, qui tire la sonnette d'alarme : *La possession de l'Algérie est onéreuse. La nation serait heureuse de s'en débarrasser* " déclare Thomas-Robert Bugeaud de la Piconnerie dès 1836. Le général-paysan récidive en confiant à Thiers *"il faudra bon gré malgré la quitter tôt ou tard"*. Dans *"Par l'épée et la charrue : il alla jusqu'à écrire" Je suis convaincu que la conquête absolue de l'Algérie pourrait compromettre l'indépendance de la France en Europe* ".

La désastreuse défaite de l'armée du général Trézel devant les combattants du jeune Emir Abd el Kader à La Macta, bouleverse les opinions. Nommé commandant en chef des armées d'Algérie par Thiers, Bugeaud, brûlant ses convictions, annonce qu' " il mènera en Algérie *"une guerre totale"*. Ce n'est qu'en 1857 que s'arrêtera cette guerre impitoyable *"une chouannerie, une chasse à l'homme"* dira le maréchal. Elle reprendra en Kabylie aux lendemains de notre défaite de 1871

## 2. Mise en place d'une structure institutionnelle de l'Algérie : les hésitations du Pouvoir

Tandis que se poursuivait la conquête militaire, les gouvernements successifs de la Monarchie et de la Seconde République recherchaient laborieusement une définition juridique des territoires conquis. Les textes se succédèrent.

- L'ordonnance royale du 31 octobre 1838 donne à ces territoires le nom d'Algérie et les range dans les colonies de la Couronne.
- La constitution de 1848 proclame l'Algérie "partie intégrante du territoire français " traduisant la volonté assimilatrice de la Seconde République. Toutefois, les Constituants introduisent une réserve



qui témoigne de leurs hésitations : La francisation complète de l'Algérie est renvoyée à une date ultérieure!

- Un arrêté du 9 décembre 1848 divise l'Algérie en trois départements, Alger, Oran, Constantine.

### **3. L'organisation administrative**

La lenteur avec laquelle s'effectuait la conquête entraîna logiquement un partage de l'Algérie tenant compte des progrès de la "pacification" entre territoires civils et territoires militaires`

a) dans les secteurs dont elle avait la responsabilité, l'armée poursuivit, sous la monarchie, une politique prudente conservant un schéma administratif proche de celui dessiné par Abd el Kader, et respectant le régime tribal traditionnel dirigé par une aristocratie féodale. Le système révéla très vite ses faiblesses : Agha et Bachagha poursuivaient leur politique traditionnelle, le népotisme s'ajoutant à une ancestrale prévarication. Guy de Maupassant, qui effectuait un reportage en Algérie, dénonçait ces " *potentats, seuls respectés, seuls obéis, ils sont une cause de danger permanent pour nous et un obstacle insurmontable à la civilisation.* "

C'est contre les aspects néfastes de la politique des notables que furent créés, en 1841, **les bureaux arabes.**

Cette organisation connut un grand succès qu'elle dû à l'esprit qui animait les jeunes officiers responsables des bureaux arabes : "*Le bureau arabe, écrit l'un d'entre eux, est le trait d'union entre la race européenne et la race indigène*". Conception ambitieuse qui conduisit les bureaux arabes à créer et maintenir des relations confiantes avec leurs administrés, à respecter leur religion, à associer les musulmans à l'essor économique, à soutenir l'artisanat traditionnel menacé par l'industrialisation naissante, à développer l'instruction par l'ouverture d'écoles primaires "arabes-françaises" tout en autorisant l'ouverture d'écoles coraniques ! Bugeaud souligne un aspect essentiel de leur action : les bureaux arabes s'attachent à "*brider ce qu'il y avait d'excessif dans l'occupation des terres par les vagues successives des colons.*" Cette "*politique de neutralité active et bienveillante*" suscita la méfiance obstinée des colons. Victimes de leur succès, envahis par la paperasserie administrative, de plus en plus omnipotents et de moins en moins présents sur le terrain, les bureaux arabes perdirent l'appui de l'État major. La pression des colons fut assez habile et pressante pour susciter contre eux la colère de Napoléon qui les supprima en 1858. Les militaires tentèrent alors une expérience de type communal, avec, au niveau des subdivisions militaires, des communes subdivisionnaires, divisées en cercles et en annexes dites communes mixtes : l'officier commandant de cercle faisait fonction de maire et une commission municipale associait à parité européens, israélites et musulmans.



*Le père du conférencier (1897-1974) a exercé dans l'administration de communes mixtes à Fort-National, Perigotville, puis au Telagh avant d'être en poste aux Affaires Indigènes à la préfecture d'Alger.*

#### b) L'évolution, de l'administration civile :

Les territoires non-militaires étaient répartis entre territoires civils où "une population civile européenne est assez nombreuse pour que les services publics y soient organisés" et les territoires mixtes où la population européenne insuffisante en nombre ne permettait pas l'organisation des services de type métropolitaine.

La défaite de 1871 eut des conséquences essentielles sur l'évolution des structures administrative de l'Algérie. L'armée perd son prestige : beaucoup de musulmans croient venue l'heure de la délivrance, des mouvements de rébellion sporadiques éclatent sur l'ensemble du territoire : une rébellion sanglante éclate en Kabylie. Du coup, la volonté humanitaire et associative de la politique algérienne de Napoléon perd toute crédibilité. En revanche, les revendications des colons prouvent leur légitimité.

C'est à la suite de ces circonstances dramatiques que, par simple arrêté en date du 24 décembre 1875, le Gouverneur Général Chanzy crée les communes mixtes et en même temps les responsables de ces nouvelles collectivités, les administrateurs de communes mixtes.

#### **4. Une collectivité locale d'exception**

Les nouvelles collectivités, profondément hétérogènes à l'administration municipale métropolitaine, associaient habilement les trois conceptions politiques qui, depuis la conquête, inspiraient les hommes politiques français :

- leurs attributions reprennent la plupart des attributions des communes métropolitaines : c'est l'application de la théorie soutenue par les tenants de l'assimilation qui souhaitaient appliquer en Algérie les institutions métropolitaines dans leur intégralité... Il faut relever l'extrême ambiguïté qui s'attachait à cette idée : pour les métropolitains, l'assimilation concernait la population de l'Algérie dans sa globalité, européens et musulmans : c'était l'interprétation libérale et égalitaire. Pour les Européens d'Algérie, l'assimilation ne concernait que les Français et les immigrés, les musulmans conservant leur statut inégalitaire de vaincus : c'était l'interprétation conservatrice, ardemment soutenue par les colons et les élus algériens

Mais

- les communes mixtes font place pour partie aux institutions et au droit coutumier indigènes : C'est dans le droit fil de la pensée associative qui inspirait la politique de Napoléon III. Dans une lettre fameuse du 6 février 1863, l'Empereur prônait "l'égalité parfaite entre les indigènes et les européens " et précisait que "la mise en valeur- de l'Algérie ne pouvait se faire que par l'association des Arabes et des Européens"
- les communes mixtes fonctionnent sous l'autorité d'un fonctionnaire de l'Etat, nommé par le Gouverneur général, ce qui correspond à l'exigence des partisans du système colonial de l'administration directe.

Suprême habileté (ou philosophie tirée de l'expérience des années écoulées ?) : cette organisation ambiguë est présentée comme transitoire, comme une école d'apprentissage de la fonction municipale, dont l'objectif final est de permettre à ces collectivités d'accéder au statut de communes de plein exercice, calquées, celles-ci, sur le modèle métropolitain, dont bénéficient déjà les principales villes. Tel quel ce système de transition se perpétua pendant 97 ans, jusqu'aux "événements d'Algérie".

Organisation et fonctionnement des communes mixtes

Leurs limites territoriales furent le résultat d'un découpage souvent arbitraire : certaines communes n'étaient pas encore cadastrées, et le relief, souvent très montagneux ou désertique, ainsi que la multiplicité des ethnies, soulevaient des difficultés considérables. Le Gouverneur avait, d'ailleurs, une délégation générale pour créer, modifier, supprimer une commune mixte par simple arrêté (décret du 6 février 1919)

Chaque commune mixte comportait deux parties :

Autour d'un gros village ou d'un centre de colonisation habité par une population européenne relativement dense, étaient regroupés des villages à population uniquement autochtone, les douars.

Le fonctionnement des communes mixtes répondait à la préoccupation d'associer démocratie et autorité au niveau global et au niveau des douars

- dans les douars, les habitants élaient une assemblée, la djemâ'a, qui élaient son président. Celui-ci ne disposait que de peu de pouvoirs, l'essentiel de l'autorité étant détenue par un agent d'Etat, rémunéré par le gouvernement général, le caïd. La djemâ'a votait le budget du douar. Son rôle était important dans les villages où existaient des terres collectives : dans ce cas, elle était chargée d'attribuer les terres tombées en déshérence et d'arbitrer les conflits entre paysans.



- au niveau de la commune mixte, " une Commission municipale" était présidée par l'administrateur ; elle comprenait les adjoints spéciaux, français élus par un collège de citoyens, les caïds et les présidents de djémâ'a. La commission avait pour principales fonctions de voter les budgets, primitif et supplémentaire, établis (et exécutés) par l'administrateur et d'homologuer ou de rejeter les délibérations des djemâ'a.

On a dit de la commune mixte qu'elle était *"une construction fruste, faite de pierres de taille françaises et de moellons indigènes mais robustes et d'une solidité à toute épreuve...l'administrateur fait toute l'unité de cette construction artificielle."*

## **II. Vie et fonctions de l'administrateur de commune mixte**

Le fait que la commune mixte fut créée comme une structure administrative transitoire eut pour conséquence naturelle que le corps des fonctionnaires placés à leur tête était dès l'origine un corps d'extinction, destiné à disparaître à tout moment....

L'ambiguïté de cette situation explique pour une grande part les incertitudes, les contradictions, l'intérêt lointain parfois, du Pouvoir, qui caractérisèrent, jusqu'à leur disparition, leur recrutement, leur condition de fonctionnement, le mélange de pouvoirs exceptionnels et de fragilité face aux diverses composantes de la société.

### **1. Statut inexistant et moyens d'action aléatoires**

#### **1-Un recrutement sans gloire**

Le professeur Ageron écrit *"qu'on n'a pas l'impression que l'empirisme de Chanzy et de ses collaborateurs s'en soit autrement inquiété "*. Un arrêté de 1876 déclare que les nouveaux administrateurs seraient recrutés parmi les employés de l'administration civile de l'administration civile ayant au moins deux ans d'ancienneté ou parmi les officiers et sous-officiers présentés par les généraux de division. Pas de concours, pas de contrôle, une seule exigence : connaître la langue arabe. Faute de candidat, on dut même en 1880 supprimer cette discipline. La médiocrité de ce recrutement donna lieu à des jugements acides. Un journal local *"Le Petit Colon"* remarque : *"le recrutement de ce personnel a étonné tout le monde administratif et même le public "*. Maupassant note *"Les grands chefs indigènes sont en réalité les seuls administrateurs."* Ismaël Urbain, grand publiciste qui inspira la politique de Napoléon III, suivi par de nombreux parlementaires, demande la création d'une école spécialisée. L'Université d'Alger s'offre à créer des stages. Ce n'est que quand l'Ecole coloniale ouvre ses portes à Paris, que le Gouvernement général crée un certificat d'études algériennes... pour éviter la formation à Paris des candidats administrateurs.

Les élèves de l'Ecole coloniale n'entrèrent dans la carrière qu'après la seconde guerre mondiale. En 1942, les administrateurs de communes mixtes devinrent administrateurs des services civils. Un décret du 9 octobre 1945 fit de l'ENA l'entrée unique dans le Corps.

Les difficultés récurrentes posées au gouvernement par le métier d'administrateurs, jusqu'à sa disparition, fut de susciter des vocations. Ainsi, en 1913, pour dix postes offerts, 14 candidat; en 1914 la désaffectation est si grande qu'on ne peut couvrir les vacances de postes. Quarante ans plus tard, le recrutement unique par l'ENA eut pour conséquence de tarir les entrées dans le corps au point que le G.G. dut recourir à des recrutements complémentaires par contrats !



Pourquoi cette désaffection permanente pour un corps qui, dans l'opinion publique métropolitaine et algérienne, revêtait un incontestable prestige ?

## **2 - Une carrière aléatoire**

Dès les premières décades, les conditions de vie de cette "administration de transition" offraient peu de motifs de vocation. Jetés sans préparation dans des circonscriptions immenses (ex : Le Thélagh, en Oranie, couvrait 617 000 hc), souvent surpeuplées, (exemple, la Soumamm en 1914, comptait déjà 150 000 habitants), assistés d'un nombre dérisoire de personnels qualifiés, obligés d'effectuer des tournées à cheval et en uniforme jusqu'aux douars les plus reculées ; les obligations du métier étaient rudes.

De plus, alors que leurs charges réclamaient une connaissance approfondie du terrain, le Gouvernement général n'avait aucune pudeur à imposer aux administrateurs des rythmes de mutation accélérés. En 1892, les parlementaires français d'Algérie, membres d'une commission d'étude sénatoriale reconnaissaient qu'en 10 / 12 ans ils avaient vu " passer " 8 à 9 administrateurs en moyenne. Une rumeur populaire les appelait : "*les ambulants des communes mixtes*"

## **3 - Une carrière fermée.**

La fonction préfectorale leur était inaccessible. Il faut attendre l'après-guerre pour voir quelques administrateurs appelés aux fonctions de secrétaires généraux des trois préfectures d'Algérie ou appelés au Gouvernement général. Pratiquement la carrière commençait à 25 ans, l'accession au grade d'administrateur en chef intervenait vers 40 / 45 ans, la mise à la retraite à 55 ans. La carrière se bouclait sur elle-même.

## **4- Une carrière peu rémunérée**

Quant au traitement, les administrateurs étaient assimilés aux fonctionnaires de l'Intérieur et du Gouvernement général. On ne tenait pas compte des sujétions exceptionnelles qui leur incombaient, l'exigence de présence permanente, les charges familiales qu'entraînait l'absence de lycée pour leurs enfants qui devaient être mis en pension dans les villes. J'ai retrouvé une note de son cabinet au Gouverneur général qui résume bien l'esprit des services centraux à l'égard des administrateurs : *Il est difficile d'admettre le relèvement du traitement des administrateurs tant que le traitement des fonctionnaires du Gouvernement général n'aura pas été relevé dans des proportions égales. "*

Sans doute avait-il des indemnités qui faisaient jaser les autres fonctionnaires. Selon le témoignage personnel d'un ancien administrateur "*leur insuffisance était honteuse*". J'ai pu recenser une indemnité de frais de bureau, une autre pour les frais de transport judiciaire, une prime de monture, ( mais l'acquisition du cheval était à la charge de l'administrateur ), une indemnité spéciale en cas de nomination au Gouvernement général... Aucune indemnité n'était versée à l'administrateur pour la réception d'une personnalité ministérielle, ce qui était fréquent dans certaines communes mixtes réputées pour leur qualité touristique. L'insuffisance des crédits poussaient des administrateurs à rechercher des expédients. L'un d'eux m'écrivit qu'il trouvait un concours auprès des caïds dans les cas de grandes réceptions.

## **5- Mais les administrateurs étaient logés !**

Dans la ruralité profonde de l'Algérie, dans ces villages de colonisation aux plans carrés, sans architecture, sans monument autre que le monument aux morts, les bordjs des administrateurs, généralement vastes, érigés sur des emplacements de choix, entourés de jardins, meublés sinon avec goût du moins, parfois, avec



un certain faste, donnaient à l'administrateur et à sa famille une situation sociale exceptionnelle qui leur valut longtemps le surnom de "*petits pachas*".

Notons d'ailleurs, pour être complet, la différence considérable qui séparait le logement de l'administrateur de ceux de ses adjoints. Le jeune adjoint Bujéga prenant son poste à Bougie en 1900 partage son appartement avec son collègue. Lui-même occupe deux pièces sans cuisine, un couloir le sépare de son collègue qui lui a également deux pièces, mais avec cuisine : il a l'avantage d'être marié. 50 ans plus tard, notre collègue Kleinknecht raconte dans ses mémoires, "*Administrateur civil au Sahara*" que l'appartement qu'il occupe dans son nouveau poste d'Aïn Sefra est installé dans un ancien café maure : la cuisine est dans un appentis sous un toit de tôle ondulée recouverte d'une épaisse couche de glaise.

## 6- Le staff de l'administrateur

*Au bordj* : le staff variait peu d'une commune à l'autre et resta inchangé jusqu'aux dernières années. Il comprenait

- un ou deux administrateurs adjoints
- 5 à 6 commis, généralement de souche européenne
- un khodja, adjoint indigène, homme à tout faire, à la fois chef du service
- intérieur, secrétaire, interprète quand la commune mixte n'en possédait pas
- quelques cavaliers en uniforme qui accompagnait l'administrateur dans ses tournées.
- La tradition voulait qu'un Goum, composé de quelques moraznis, anciens combattants recrutés sur titres, soit levé et mis à la disposition de l'administrateur. Son principal rôle consistait à faire une fantasia à l'occasion de la visite d'une haute personnalité. L'utilisation du Goum variait avec la personnalité de l'administrateur. Ainsi, en 1914, mon grand oncle, administrateur du Chélif demanda au préfet l'autorisation de lever son goum afin partir sur la frontière marocaine pour participer à la défense de l'Algérie. Il reçut une lettre de félicitation qui lui précisait cependant qu'un administrateur était plus utile à la tête de sa commune.

*Dans les douars* un seul fonctionnaire, nommé et rétribué par le G.G leur était affecté : le Caïd, personnage quasi légendaire par la réputation sulfureuse qui fut faite à certains d'entre eux, avait des pouvoirs singulièrement importants. Unique agent d'exécution de l'administrateur dans le douar, il était également son agent d'information lui signalant tout incident, cas de maladie endémique, passage d'étrangers au douar, feux de forêts. Pouvoir majeur du caïd : il avait la charge d'assister le répartiteur des contributions pour établir l'assiette des impôts du douar et c'est à son bureau qu'avait lieu la perception des impôts. C'est également lui qui établissait la liste des indigents qui pouvaient bénéficier des secours communaux. Dans un pays où le bakchich, voire la concussion, constituait une forme d'art traditionnelle, la tentation était grande d'abuser de ces pouvoirs financiers et quelques uns n'y résistaient pas.

Le caïd était entouré d'une petite équipe composée d'un khodja, d'un garde-champêtre, d'un secrétaire, tous rétribués chichement sur le budget communal



## 2. Le Protée de l'administration

De ces fonctionnaires à la situation par essence précaire, aux moyens d'action rustiques, le professeur Ageron, qui d'ordinaire n'est pas tendre avec eux, écrit dans son ouvrage " *les Algériens musulmans et la France* " : " *leur tâche était si considérable qu'on n'imagine pas qu'elle ait pu être menée à bien. Théoriquement; ils devaient s'intéresser à l'agriculture, au commerce, à l'industrie des indigènes, s'occuper des travaux publics, veiller à la sécurité... Ils devaient surveiller les écoles, le culte musulman, l'hygiène publique... L'application des lois foncières leur incombait... Homme de cabinet succombant sous le papier administratif, il devait être aussi homme de cheval* " .

### 1- les tâches administratives

Théoriquement, elles s'articulent autour de deux axes majeurs: l'administrateur représente l'État - il remplit la fonction de Maire. Dans les deux cas, il exerce dans leur plénitude les fonctions de ses homologues métropolitains : je me bornerai donc à rappeler les *missions particulières* qui faisaient de l'administrateur un fonctionnaire hétérogène de l'administration française.

- Dans ses fonctions de représentant de l'Etat, les administrateurs, durant trois décades se virent confiés des fonctions qui violaient l'une des règles sacro - saintes de la République : la séparation du pouvoir exécutif du pouvoir judiciaire! A l'origine de cette anomalie, les brigandages sanglants perpétrés par les autochtones qui traumatisent les colons européens... Pression continue sur les élus, sur le Gouvernement général, pour que les indigènes fassent l'objet d'une répression spécifique... Finalement, au bout d'une dizaine d'années de tergiversations entre gouverneurs férus de manière forte et gouverneurs favorables au maintien de l'autorité des juges sur les peines disciplinaires, une Loi de trois paragraphes sort frileusement du Gouvernement général le 28 juin 1881 : elle accordait aux administrateurs le droit de prononcer de peines de simple police sur des infractions spécifiques dites " *Infractions des indigènes* " . Ce fut ce que l'on appela le Code de l'indigénat. Les infractions, au nombre de 33, touchaient les objets les plus divers, par exemple la sortie d'un douar sans autorisation, le déplacement sur les chemins de poteaux indicateurs... Si j'insiste sur ce point c'est qu'il démontre le rôle de Maître-Jacques que l'on entendait donner aux administrateurs et l'esprit colonial inégalitaire conservé par les hauts responsables politiques et administratifs. C'est aussi parce que la lourdeur des peines prononcées par quelques administrateurs va-t-en-guerre, et surtout le caractère discriminatoire de cette mesure, furent le premier des arguments des nationalistes musulmans.

- En tant que chef de l'administration communale, faut-il souligner que les fonctions municipales des administrateurs s'exerçaient sur des populations mixtes, dont la majeure partie ne parlait pas le français, regroupées pour la plus part dans des douars reculés ; que, par ailleurs, ils avaient à tenir compte du droit coutumier, des Cadis, les juges musulmans qui avaient pour mission d'appliquer le droit privé musulman.

Parmi les fonctions du maire relevons celle qui présentait un caractère exceptionnellement délicat, celui du contrôle des expropriations et des procédures foncières. Dans ce pays où, depuis l'installation des colons, les problèmes fonciers étaient source permanente de conflits brutaux, il leur fallait montrer à la fois autorité et diplomatie Des mutations subites suivaient très souvent un arbitrage qui lésait un puissant personnage local.

### 3. Les ingénieurs du progrès

Entre les deux guerres le rôle des administrateurs qui était jusque là imprégné de la volonté de maintenir un ordre sécuritaire, la paix française, s'infléchit dès 1927 vers une orientation nouvelle que leur définit dans un discours le Gouverneur général Violette : " *Ce qui me paraît capital, ce qui est en quelque sorte la base de vos fonctions, c'est la tâche qui consiste à faciliter et à diriger l'évolution économique et morale des populations dans la communion et l'unité française.* ". Même directive, dix ans plus tard dans une circulaire du G.G Lebeau ( circ. du 16 avril 1937) : les tâches accrues des autorités des communes mixtes concernent "l'organisation foncière liée à une démographie qui mérite une particulière attention; ensuite l'habitat et l'alimentation, enfin l'application des lois sociales".

28 ans plus tard, aux obsèques de l'administrateur Dupuy, assassiné par les fellaghas le 24 mai 1955, le G.G Jacques Soustelle déclarait, dans son allocution funèbre, que les administrateurs avaient pour mission "de faire avancer l'Algérie, d'y implanter et d'y faire vivre une civilisation plus humaine, d'y créer du bien-être et de la paix. **Ce sont les ingénieurs du progrès** "

L'éloge est clair, la directive récurrente. En quoi les administrateurs ont-ils mérité l'un et satisfait l'autre, celle ci en particulier qui résume le mieux l'ambition de la France: **faire vivre une civilisation plus humaine ?**

Je crois qu'en ce sens leur qualité fondamentale et leur mérite essentiel est d'avoir ouvert et maintenu pendant près de cent ans le dialogue avec ceux que l'on appelait les indigènes.

"En selle dès le matin, l'administrateur et ses deux adjoints étaient partout, voyaient tout, recherchant toutes les modalités d'action et d'information" se souvient l'un d'eux, notre collègue Georges Hirtz. De même, Charles Kleinknecht, se rappelle, aux confins du Sahara, "de faire des tournées de plusieurs semaines... il fallut les événements pour comprendre que la Jeep 4x4 à crabotage était adaptée à nos missions proches et lointaines".

Ce dialogue, les administrateurs l'entretenait aussi au sein du bordj en recevant avec une périodicité régulière, voir chaque semaine, la population. Les fellahs descendaient des mechta les plus lointaines pour participer à une réunion publique dans l'emprise des bureaux de la commune mixte. L'administrateur et ses adjoints participaient à cette *Chekaiä* et recevaient à la suite quelques visiteurs dans leurs bureaux.

Notre collègue Bataillon fait dans une note qu'il a bien voulu m'adresser un tableau vivant des relations entre celui que les musulmans appelaient le Hackem, le chef, et ses administrés." *La pratique reposait sur une recherche de la conciliation sous l'autorité du Hackem ou de son adjoint revêtu de son uniforme. Pas de procédure, pas d'avocat, sauf rares exceptions. L'adjoint tenait porte ouverte pour entendre les requêtes. Souvent le caïd était saisi le premier et il envoyait à l'administrateur les deux parties, accompagnées de témoins porteur de son rapport.. Un mode de preuve souvent utilisé était le serment, déféré par le demandeur au défendeur. Le secrétaire interprète avait le Coran sur son bureau. Parfois celui qui déférait le serment précisait qu'il devait être prononcé sur la tombe d'un marabout ". On est loin ici des pratiques du Code de l'indigénat "*

Ces relations personnelles créaient un climat de confiance qui permettait aux administrateurs de bousculer les torpeurs villageoises et de réaliser tous azimut des opérations porteuses de développement.



L'agriculture fut évidemment l'objet majeur de leur activité, persuadés qu'ils étaient de la nécessité vitale définie par le Gouverneur général Lebeau dans une circulaire de 1936

*"Le paysannat indigène constitue l'assise sociale de l'Algérie. Aucun effort ne saurait être épargné".*

De cette préoccupation de servir cette nécessité vitale, on en trouve la preuve dès les débuts du siècle. Ainsi, par exemple, l'initiative de l'administrateur.

Pour faire bénéficier l'Etat de 27 000 ha apparemment libres, Bugéja fit rétrocéder 536 ha aux indigènes, ceci entraînant la fureur des colons locaux qui le traitaient d' *"administrateur néfaste dont il faut débarrasser la commune."*

Dans ce cadre du soutien agricole et de la promotion de l'agriculture indigène, les administrateurs s'attaquèrent aux deux sources endémiques de la précarité du fellah, la sécheresse et l'inexistence de capacité d'investissement. Avec les progrès des techniques agricoles, à partir de 1945, ils lancèrent des opérations d'équipement ambitieuses, barrages, routes d'accès, ponceaux, parfois expérimentales comme à Laghouat où un barrage infero-flux irrigua un millier d'hectares permettant une production massive de *fourrage...et* une luzernière ! Ou le barrage de Ghardaïa, pour sauver une palmeraie agonisant sous la sécheresse, ou encore la plantation et la culture sur terre sèche d'un millier d'oliviers dans le Hodna.

Le problème permanent des administrateurs, jusqu'aux années 55, était de trouver des sources de financement. La quête de subventions auprès des services du Gouvernement général était une opération qui dépendait de l'habileté, de l'entregent, des relations d'un administrateur avec tel ou tel directeur du Gouvernement général ou de la préfecture.

Certains n'hésitaient pas à lancer d'habiles opérations financières tel George Hirtz qui, administrateur de Laghouat, monta un système d'assurance vie-mouton pour venir en aide aux éleveurs ruinés par deux années consécutives de terrible sécheresse (1944-1945). L'opération, mise en place par l'intermédiaire d'un S.A R ( Secteur d'Amélioration rurale) fut une œuvre de longue haleine, " *à laquelle la Haute administration se rallia après hésitation* ", hésitation partagée par les éleveurs pour le paiement de la cotisation pourtant fixée à un taux très bas ( 50 c par bête ) pour tenir compte de la faiblesse de leurs revenus.

L'intérêt des administrateurs ne se bornait pas à l'agriculture. Nombre d'entre eux s'efforcèrent de développer l'artisanat local et le commerce. Je citerai volontiers l'action de Georges Hirtz, alors jeune administrateur adjoint, en faveur de la revalorisation des tapis du DjebelAmour. Retrouvant la texture des tapis anciens et des métiers, il sut convaincre les tapissiers de la nécessité d'un retour aux sources. Il obtint des aides du Gouvernement général pour l'ouverture d'un centre d'application du tissage. Des opérations furent également menées en Kabylie pour la revalorisation des boutiques de fabrication artisanale des bijoux et de la poterie berbère. A Laghouat, l'administrateur aide à la renaissance d'une dinanderie, artisanat traditionnel de la colonie juive....

L'habitat rural, marqué par l'extrême vétusté des habitations, l'absence totale d'équipements publics suscita de multiples actions ponctuelles des administrateurs : création de centres d'hygiène locaux, d'écoles, réalisation d'équipements publics, souvent sommaires mais indispensables. Leur action dans ce domaine prit une véritable ampleur quand l'abondance des crédits liée aux plans d'équipement, des années 50 leur donna des possibilités d'action nouvelles exceptionnelles. Leur connaissance du terrain, leur présence continue ( et souvent passionnée ! ) sur les chantiers, la confiance que nombre d'indigènes leur témoignèrent jusqu'au dernier temps de leur activité, furent autant de facteurs qui leur permirent de jouer un rôle essentiel dans



le développement des équipements ruraux, groupes scolaire, ouvertures de classes dans des mechtas isolées, dispensaires, constructions de nouvelles mairies, en fait, dans l'essor qui marqua les dernières années de notre présence en Algérie.

### III. La fin des Hackem

#### 1. La chute

Comme je l'ai déjà indiqué, un arrêté du 29 janvier 1942 modifie le titre des administrateurs de communes mixtes qui deviennent administrateurs des services civils d'Algérie. Les fonctions demeurent identiques, mais les motifs du texte précisent qu'il fallait *préparer un corps d'administrateurs qui, en s'inspirant des bureaux arabes [...] soit en mesure, mieux que dans le passé d'assurer sa tâche*". Mieux que dans le passé, l'avertissement est clair : le corps des administrateurs n'offre pas la qualité de service qu'on attend de lui... Faute de changer les hommes, on modifie leur titre!

Trois ans plus tard, le décret du 9 octobre 1945 fait de l'ENA la seule voie de recrutement des administrateurs des services civils.

Un décret du 16 décembre 1948 assimile leur statut à celui des administrateurs civils. Paradoxe : un an auparavant, la loi du 20 septembre 1947 avait supprimé les communes mixtes !

On entre ici dans le brouillard des incertitudes administratives qui va marquer cette dernière période de l'Algérie française.

La loi de 1947 ne fut pas appliquée et resta enfouie dans les réserves de la République au point qu'en 1954, on échafauda un projet de loi tendant à substituer aux communes mixtes *une organisation rurale évolutive* !

Un décret du 26 juin 1956 met fin au cafouillage : il porte transformation des communes mixtes en communes de plein exercice !

Le Gouverneur général. Roger Léonard écrit à ce propos au ministre de l'intérieur : un rapport qui marque son estime pour le corps des administrateurs (Rapport du 20 novembre 1957) : "*J'ai maintenu à la tête de la nouvelle organisation l'administrateur des services civils qui, à mon sens, demeure le seul arbitre possible entre des éléments de population inégales, en même temps que le seul guide susceptible d'accélérer leur éducation civile... La quasi-totalité des ruraux et de leurs élus aussi bien européens que musulmans souhaite que, tout au moins pendant le premier stade de l'évolution, l'autorité de l'administrateur, en qui les uns et les autres voient une garantie d'impartialité et de sécurité, ne soit pas affectée par la réforme à intervenir.*"

Pourtant, malgré ce témoignage, avant même que la guerre d'Algérie ne soit terminée, la fin des administrateurs était inévitable. Le corps mourut par asphyxie. L'entrée unique par l'E.N.A eut pour conséquence de tarir le recrutement. Citons l'exemple de l'une des communes les plus étendues et les plus peuplées d'Algérie, La Soumann, déjà citée : en 1951, elle comptait 4 administrateurs, 3 en 1954, 2 en 1955, soit 1 pour 75000 ha et 60 000 habitants; autre exemple, Akbou, n'a plus qu'un seul administrateur et pas d'adjoint.

En pleine rébellion, le G.G cherche à pallier la sous-administration en recourant aux contractuels puis Jacques Soustelle crée les SAS, dont beaucoup sont de jeunes officiers de réserve effectuant leur service militaire. Le Ministre résidant Robert Lacoste les multiplie. Est-ce la renaissance des "bureaux arabes"? L'armée ne cesse de prendre de l'importance dans la gestion des affaires civiles.

Pourtant, le rêve de l'Assimilation hante toujours les couloirs. On crée (juin 1956) 9 départements nouveaux, 34 arrondissements. L'illusion identitaire s'épanouit, la réforme communale est appliquée, des musulmans dirigent des mairies dont les territoires sont redécoupés.

Dans une lettre du 16 avril 1957 au secrétaire général de l'Association syndicale des administrateurs qui avaient manifesté leur crainte devant l'avenir de leur corps, Robert Lacoste écrit : "*La nouvelle structure administrative qui, de l'échelon des SAS à la région en passant par les municipalités, les arrondissements et les départements, se substitue à l'ancienne organisation ne saurait permettre aux administrateurs civils de continuer à exercer les tâches d'administration directe. Est-ce dire que la suppression des communes mixtes doit entraîner celle des administrateurs des services civils ? Il n'en a jamais été question.*" Le ministre résidant précise cependant que leur recrutement est arrêté, ce qui, reconnaît-il, fait de leur cadre un cadre d'extinction, mais ils conserveront "*leurs avantages de carrière qui les apparentent si étroitement au cadre préfectoral (!)*". En conclusion, le Ministre-Résidant indique que les Inspecteurs généraux en mission extraordinaire et les préfets étudieront un plan de ré affectation des administrateurs en poste, en recueillant leurs suggestions.

A l'indépendance de l'Algérie, quelques administrateurs, qui avaient été entre temps nommés sous préfets dans des postes algériens, furent affectés dans des sous-préfectures métropolitaines, quelques uns furent nommés consuls dans les préfectures algériennes, la plus part furent mis en disponibilité ou partirent à la retraite.

## **2. Pourquoi ?**

- Pourquoi une chute aussi rapide du *Pacha*, du *Hackem* ? - Pourquoi cet oubli profond de ce corps quasi centenaire, responsable solitaire de la paix rurale de l'immense territoire algérien ? - Pourquoi l'indifférence manifeste du Pouvoir à l'égard de ceux dont le directeur général de la Sécurité à Alger, le préfet Vaujour disait qu'ils *connaissaient admirablement le pays, aimant cette terre et ses hommes*" et qu'ils étaient "*d'un dévouement exceptionnel*" ?

La place et le rôle que les administrateurs ont tenu dans les différents secteurs sociaux permettent, à mon avis d'apporter une solution au moins partielle à ces questions.

## **1- L'interface avec les musulmans**

Il est clair que la mission originelle des administrateurs de communes mixtes était de maintenir l'ordre -et que le " code de l'indigénat "contribua largement à affirmer le caractère sécuritaire de la fonction. Certains d'ailleurs se crurent obligés d'en rajouter : punitions et amendes excessives, voire bastonnades, moustaches et barbes rasées, réquisitions discutables : la mentalité de la fin du XIXème siècle y poussait.

Mais j'ai rappelé l'orientation économique et sociale que prit la fonction aux lendemains de la guerre de 1914 / 1918. L'autorité des administrateurs n'en fut pas diminuée. Les témoignages sont multiples de



l'accueil chaleureux que recevait le hackem dans ses tournées dans les douars. L'attachement à la commune mixte était assez fort pour que les indigènes la préférassent à la commune de plein exercice car, comme le remarquait un bachagah " *dans les communes de plein exercice, on ne sait pas à qui s'adresser*".

C'est dans les communes mixtes que deux mondes se rencontraient et se respectaient dans leur spécificité. Charles Kleinknecht parle de *la profonde amitié* qui le liait à ses administrés. Un de ses collègues affirme que tout administrateur qui acquiert la confiance de ses administrés, peut tout entreprendre dans les milieux les plus divers.

Mais on trouve, dans les témoignages des administrateurs, une observation récurrente qui montre leur conscience profonde du mal être de leurs administrés : ces clairvoyants constataient que seule une minorité de la population arabe jouissait de considération et des faveurs publiques, la plus grande partie de la population était traitée en parents pauvres:

" *Les aspirations de cette majorité* écrit Georges Hirtz *n'était pas exprimée, mais cette patience, cette résignation tacite, n'en étaient pas moins éloquentes et pour qui se refusait de mettre ou de se laisser mettre un bandeau sur les yeux, si cette majorité ne disait rien, elle attendait beaucoup* ".

Dans les années 20, un vieux caïd, interrogé par Germaine Tillion donne-t-il une clef pour expliquer cet immobilisme : "Vous nous avez amené au milieu du gué et vous nous y avez laissés" ?

Quelle est la part de responsabilité des administrateurs dans l'insatisfaction de cette attente secrète et permanente des musulmans ? On peut se demander si la passion qui les entraînait à promouvoir le développement économique ne les a pas aveuglés et empêchés d'aller au de là des besoins matériels de leurs administrés, empêtrés qu'ils étaient de l'idéologie coloniale de la Troisième République clairement et définitivement définie dès 1892 par le Ministre Paul Bert: "Nous répéterons ensemble que le progrès économique précède le progrès social. Il est le ferment le plus actif de l'évolution politique "

Le développement de l'économie permettait de renvoyer à plus tard les mesures d'ordre social et politique. Georges Hirtz confirme : "Pour beaucoup des tenants du pouvoir, les administrateurs n'étaient que les gardiens d'un ordre établi qu'il importait de maintenir afin de perpétuer le plus longtemps possible les situations acquises . " ce qui justifierait la féroce critique de Charles-André Julien pour qui " *la trahison permanente des administrateurs constitue un des éléments fondamentaux du drame (algérien ) ... Ils partageaient les préjugés des colons et considéraient comme une œuvre pie de ne pas appliquer les mesures libérales de Paris.* "

Jugement partial et surtout partiel, qui ne prend pas en compte l'attention portée par les administrateurs à l'égard de la société indigène et l'ambiguïté des relations qu'ils entretenaient avec cette société travaillée de forces de résistance passives, souterraines, aux conceptions européennes. Fortement islamisée, elle est sous l'emprise, longtemps insuffisamment perçue, des religieux. Leur opposition éclata dans les années 50 : opposition de toute nature, spécialement à l'école publique, avec comme corollaire le soutien passionné à l'école coranique : le taux d'abstention des enfants musulmans dans les écoles publiques atteignait 50 % et plus. Un administrateur raconte qu'inaugurant une médersa richement subventionnée, il eut droit à un discours incendiaire contre la France de l'Iman. L'opposition religieuse allait jusqu'à inspirer une résistance passionnée à la réalisation d'équipements de première nécessité. Le témoignage du sous -préfet de Laghouat est savoureux : à l'occasion de la construction du barrage inféro-flux destiné à sauver les pacages de moutons décimés par la sécheresse, les oulémas s'opposèrent pendant plusieurs mois au projet sous le prétexte qu'il avait pour objectif *d'empêcher Allah d'anéantir les troupeaux au moment où il déciderait de le faire* "!

Il faut également reconnaître que, administrés dociles, voire respectueux du Hackem, les musulmans pouvaient l'enfermer dans la toile d'araignée des intérêts confus, des haines tribales héréditaires, renaissantes pour des motifs obscures : affaires de terrains, d'adductions d'eau, simples jalousies entre sofs : une erreur de jugement et l'administrateur, d'arbitre, devenait otage.

Le rôle des hommes politiques musulmans contribuait à fragiliser la position des administrateurs. Ceux - mêmes avec qui tel administrateur semblait entretenir les meilleures relations, n'hésitaient pas à demander sa mutation ...et à l'obtenir. Ainsi le khalifa de Laghouat, selon le sous-préfet, était assez puissant pour faire "sauter" les officiers et les administrateurs qu'il estimait hostiles à ses projets. A Barita un notable du PPA, Beris Sahla se flatte *"d'avoir fait partir de la commune l'administrateur adjoint et bientôt ce sera le tour de l'administrateur"*.

C'est dans cette atmosphère contrastée, complexe, souvent insaisissable, que l'administrateur déployait son activité. Terminons cette réflexion sur l'interface administrateurs / musulmans par cette citation : *"je dois à la vérité de dire qu'au niveau local le fonctionnement de l'administration n'était pas 'féroce". Il y en avait qui était des modèles d'humanité et de correction"* : c'est le jugement d'Aït Ahmed dans son livre *"Mémoire d'un combattant"*.

## **2. L'interface avec les colons**

L'attitude ambiguë des administrateurs à leur égard souleva à plusieurs reprises la colère des colons qui leur reprochaient leur "arabophilie" et d'être exclusivement occupés par la défense des intérêts indigènes".

Pour comprendre cette situation, il est nécessaire de revenir en arrière, au début de la colonisation.

L'agriculture indigène, avant la conquête, était fondée sur l'indivision, "un communisme familiale" disaient les colons. Par ailleurs d'immenses étendues, forêts, marécage, terres en friches servaient de terrains de pacage.

Quand Paris choisit de faire de l'Algérie une colonie de peuplement, il fallut implanter suffisamment de colons et leur fournir des terres. Or la France n'était pas pays d'émigration ... Et l'Algérie ne tentait pas. Ce devint une affaire d'Etat. Les gouvernements successifs choisirent la solution de facilité. On commença par envoyer en Algérie tous ceux dont la métropole ne voulait pas : opposants à la seconde République, Républicains adversaires de Napoléon III, communards - ou qu'elle ne pouvait accueillir : c'est ainsi qu'après 1871 1200 familles d'Alsaciens-Lorrains débarquèrent dans les ports algériens. Puis ce fut la porte ouverte à l'immigration étrangère : un décret du 13 septembre 1904 (article 3) précisa que les 2/3 des lots à vendre à prix fixe ou concédés devaient être réservés aux émigrants.

### **Quelques statistiques:**

- en 1847, étaient installés en Algérie : 47 274 Français et 62 617 étrangers
- En 1901 : 358 000 Français et 223 965 étrangers

Cette foule hétérogène était très inégalement préparée au métier agricole : déjà Bugeaud dénonçait cette politique : *" pour peupler Saint Ferdinand, on m'a envoyé de Paris un libraire, un commissaire priseur, un courtier "*. A cette masse d'hommes inégalement compétents il fallait procurer des terres qui ne fussent pas seulement des marécages ( ce fut souvent le cas ! ). A partir d'un sénatus-consulte de 1869 s'élabora une Législation complexe puisqu'elle aboutit rien moins qu'à violer le code civil en permettant de sortir de



l'indivision, ce qui facilitait les ventes de terrains, de transformer les terres de pacage en terres de labour, de mordre sur les forêts. Les terrains furent alloués aux colons à bas prix...

Conséquence grave de cette situation : une paupérisation rapide des autochtones qui ne réussissaient pas à conserver ou à acheter des terres.

Puissants ou misérables, les colons pesaient fortement sur la politique locale par l'intermédiaire des élus, députés, sénateurs et surtout conseillers généraux. L'attitude des administrateurs face à ces forces politiques puissantes apparaît fluctuante, variant en fonction des époques et des problèmes, louvoyant entre les exigences des colons et les intérêts des indigènes... évitant autant que faire se peut, les pressions des élus en faveur des premiers et les protestations des seconds ameutant djémâ'a et douar entier.

En matière d'occupation des terres, il semble qu'ils aient pris en général le parti des colons. De même, dans le domaine des constructions scolaires, ils adoptèrent longtemps la position négative des colons devant la scolarisation, allant jusqu'à opposer la force d'inertie aux demandes du G.G concernant les besoins de leur commune mixte en écoles nouvelles, prétextant que ces constructions seraient ruineuses pour l'économie communale. Les colons opposant aux projets ne *disaient-ils pas que les aides financières "serviraient à bâtir des palais pour les petits pouilleux des montagnes"*.

En revanche ils n'hésitèrent pas à s'opposer aux colons, quand en 1881 ceux-ci demandèrent la remise à leur profit des terrains désertifiés par l'immense incendie qui ravagea cette année là les forêts de Kabylie. Les administrateurs favorisèrent au contraire la transmission de ces friches au service de la colonisation. De même, à plusieurs reprises, ils dénoncèrent le caractère exorbitant des amendes et des rachats de séquestre et refusèrent de procéder aux saisies entraînées par le non paiement des impôts.

Rappelons le cas de l'administrateur Bugéja traité d' *"individu néfaste "pour avoir fait rétrocéder aux cultivateurs arabes plus de 350 ha de biens sans maître"*. Le conflit se perpétua pendant une vingtaine d'années.

Est-elle tout à fait apocryphe cette plaisanterie qu'on prêtait à un administrateur prenant son poste dans une commune mixte où la colonisation n'avait pas pénétré : "pas de colon dans ma commune mixte, pas d'histoires."

L'antagonisme sporadique entre colons et administrateurs paraît avoir disparu dans l'entre-deux guerres. Les positions étaient acquises : les colons avaient trouvé un équilibre économique grâce à une agriculture en pleine expansion, ils devinrent les héros d'une légende de courage et de persévérance qui trouva une glorification éclatante lors de l'exposition du Centenaire de la conquête de l'Algérie. Quant au corps des administrateurs, il était alors au zénith de leur fonction. Une paix sans trouble s'étendait dans l'Algérie rurale, administrateurs et colons communiaient dans le même idéal du progrès économique source de paix social, ce qui explique le constat erroné et cruel de Ch- An Julien.

### **Approche d'une conclusion**

Cet homme qui parcourt sereinement, en uniforme, seul ou accompagné de deux ou trois collaborateurs, la dure campagne algérienne, ce Hackem reçu avec respect et parfois effusion par les populations déshéritées des mechta, ce pacha dans ses bureaux et sa belle maison, est un fonctionnaire fragile.





Enfoncé dans sa ruralité, il est loin d'Alger et plus encore de Paris. On ne connaît de lui, en haut lieu, que ses rapports mensuels, et l'on sait ce qu'il en est de la lecture des rapports mensuels.

Naïf et imbu de son rôle de représentant de l'Etat, avec ce goût naturel des Algériens, "pieds noirs" ou musulmans, d'accueillir un hôte avec éclat, il se croit obligé de recevoir fastueusement les ministres et hauts fonctionnaires qui lui font l'honneur de le visiter, et qui repartent avec une pointe de jalousie. Lui n'a fait que confirmer la réputation des administrateurs d'être bien et trop servis par la République...

**En fait, c'est un homme seul.**

