Auteur : GOUSSAULT, Yves

Titre : « Education des masses et encadrement de la réforme agraire », Revue Tiers-Monde, pp. 53-78

Editeur : PUF, Vendôme

Date : Octobre-Décembre 1963
ÉDUCATION DES MASSES ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRAIRE

par Yves GOUSSAULT (1)

Six cent mille familles sans terre, 400 000 très petits propriétaires, en face de 8 000 grosses propriétés européennes, de 8 500 exploitants nationaux possédant de grandes propriétés et de 11 000 000 ha domaniaux; 2 millions de chômeurs ou plus exactement 2 millions d’emplois ruraux à créer; telles sont en termes fonciers et en termes d’emploi les dimensions de la Réforme agraire algérienne (2). Il apparaît donc tout de suite que cette Réforme ne saurait être partielle même si les nécessités politiques et pratiques exigent une progressivité (3). C’est dire que la Réforme ne se limitera pas à la récupération actuelle des « biens vacants » et des grandes propriétés, mais qu’elle affectera ensuite toutes les terres cultivables et récupérables du pays : terrains domaniaux et communaux, terres collective et remembrement général de la structure foncière traditionnelle.

Une autre raison, propre à l’Algérie, rend plus nécessaire cette option agraire globale, c’est la participation des campagnes à la guerre révolut-


(2) Pour tout ce qui est statistiques, nous envoions aux ouvrages économiques les plus complets. Entre autres :
— Perspectives de développement de l’Algérie, mars 1958.

(3) Rappelons que la Chine a opéré sa réforme agraire « par vagues » successives en divisant le pays en zones de Réforme agraire (1 500-2 500 habitants).
ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

« frais » — c'est définir et préparer les catégories d'hommes qui entreront les masses dans la Réforme agraire.

Ensuite vient la détermination de l'unité structurale de base (artel soviétique, hsiang chinois, commune yougoslave), administrative et socio-économique. Il s'agit de définir, en liaison avec les paysans, la structure fondamentale qui servira d'objectif à la réforme foncière. Cette note abordera les aspects politiques et socio-économiques de cette définition et montrera les moyens d'y faire participer les paysans et les voies de « préstructuration » qui y conduisent. La législation sur les biens vacants et l'autogestion au cours des mois qui ont suivi l'Indépendance, prouvera la difficulté de définir une structure agraire qui corresponde aux possibilités paysannes tout en maintenant les critères de socialisation et de production. Le même problème se retrouvera quand la Réforme agraire abordera le secteur traditionnel.

Lîée à ces deux dispositions, vient ensuite la formation des cadres qui donneront l'impulsion à la Réforme et qui orienteront avec la précision nécessaire l'effort des masses. Le problème est d'importance car l'Algérie indépendante dispose d'un encadrement insuffisant et inégalement préparé aux tâches nouvelles. La répartition des responsabilités spécifiques et leur bonne coordination sont un préalable essentiel.

Dernière disposition préliminaire, très largement soulagée par les leaders chinois et beaucoup trop négligée dans plusieurs réformes agraires : l'action systématique de formation et d'organisation des masses paysannes. Formation et organisation par un ensemble d'actions éducatives, techniques et structurelles.

A la lumière de ces préalables il est possible d'étudier les méthodes et orientations d'une éducation des masses adaptées aux conditions propres de la Réforme agraire algérienne. Nous examinerons d'abord les conditions structurelles de cet effort éducatif, et nous aborderons ensuite les aspects techniques et les conséquences qu'une telle mobilisation populaire peut avoir sur le problème de l'encadrement.

I. — Participation paysanne aux structures rurales

L'analyse des institutions économiques et administratives algériennes — faite en détail à l'occasion de nombreuses études — nous amène à un certain nombre de remarques qui permettent de saisir le problème
YVES GOUSSAULT

structurale à résoudre. Nous énumérons ces remarques et proposerons des approches de solutions applicables immédiatement.

1. L'héritage structurale et ses leçons


a) Sur les S.A.P. — qui ne sont qu'une « amélioration » (décret du 28 août 1952) des fameuses Sociétés indigènes de Prévoyance dont le bilan négatif à travers toute l'Afrique est connu — les critiques faites sont lourdes. Confondant abusivement les fonctions de coopératives, celles d'organismes de crédit et celles de promoteur de l'agriculture traditionnelle (1), elles sont devenues en fait, un instrument de l'administration gérant mal le crédit, n'ayant pas l'influence positive sur le paysan petit traditionnel et ne répondant pas aux objectifs ni aux critères coopératifs. Conformant la présence de l'administration comme banquier local, elles furent pour celles-ci l'occasion de mettre la main sur toutes les activités agricoles et, en dernier lieu, sur les S.A.R. et les S.C.A.P.C.O. De plus en plus étrangères aux préoccupations des fellahs, elles paraissent en outre les possibilités d'action de l'encadrement technique accaparé par les tâches de gestion financière et d'administration. Cet ensemble de critiques fondamentales est connu; il rejoint un constat général d'échec à travers les territoires coloniaux. La création des fermes d'autogestion et des comités de gestion sur les biens vacants montre maintenant l'antagonisme pratiquement irréductible entre la socialisation agraire et les S.A.P. Quelques mois de Réforme agraire ont suffi à prouver l'incapacité organique des S.A.P., dans leur forme actuelle, à entrer réellement dans le jeu de l'autogestion, même si leur monopole passé en matière agricole semble s'être mieux intégré actuellement aux interventions rurales des Pouvoirs publics.


ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRAIRE

Il semble donc exclu de considérer les S.A.P. comme un partenaire à maintenir dans l'effort nouveau, et c'est une organisation entièrement neuve du Crédit agricole qu'il faut envisager. Le problème de cette réorganisation dépasse le cadre de cette étude mais nous retiendrons, parmi les lignes de réforme à retenir, les orientations suivantes qui sont essentielles à une réelle participation paysanne.

Le problème des « garanties » exigées par le Crédit doit être complètement repensé. Même si la Réforme agraire est appelée à transformer les conditions de sécurité financière, c'est une leçon générale des développements agricoles récents que la vraie garantie doit venir de la bonne organisation des paysans en cogestion, coopératives ou pré-coopératives bien gérées et soumises à des programmes cohérents (1). Le développement planifié sonne le glas du crédit colonial, préférentiel, fait sur listes par des agents administratifs complaisants et des moniteurs agricoles soumis. Le partenaire de l'organe de crédit ne peut être que l'association paysanne dûment constituée et gérée (tant pis pour ceux qui voudront rester seuls) et la caution du prêt sera constituée par le fait qu'il s'agit d'un contrat avalisé par la collectivité et opéré en fonction d'un programme contrôlé. Dans ce sens, le crédit agricole ne peut être disjoint des programmes régionaux, des investissements d'équipement et de l'investissement humain.

Dans cette optique, il est possible et nécessaire de distinguer ce que les S.A.P. confondaient, à savoir crédit et organes de financement d'une part, et les associations ou coopératives de mise en valeur de l'autre. Ces dernières doivent contracter avec les organes de crédit et nous retrouvons ici une autre constante essentielle des développements ruraux socialistes : le contrat qui stipule non seulement les conditions d'attribution et de remboursement du prêt, mais aussi l'utilisation du prêt dans le cadre du programme local et surtout la contrepartie, en livraison de produits, qui sera faite à l'organisme de commercialisation.

Ceci nous amène à insister sur l'importance du lien entre le crédit et la commercialisation. Il ne s'agit nullement de confondre les institutions chargées de ces deux domaines mais d'habiter les associations paysannes à entrer ainsi dans le circuit national. Les Chinois ont dû le débuter : ce pilié à leurs coopératives tandis que les Soviétiques le pra-

(1) Avec cette nouvelle forme de garantie aux pré-coopératives, la Banque sénégalaise de Développement a eu moins de 5 millions d'impayés sur environ 500 millions de prêts (1961).
tiquèrent avec un interventionnisme brutal; le Sénégal indépendant, pour prendre un exemple plus souple, a réussi, grâce à ses pré-coopératives, à attirer dans le circuit commercial d'État plus de la moitié de la production d'arachides et cela en à peine trois ans.

La dernière orientation, nécessaire aussi bien pour la cohérence des opérations planifiées que pour la participation paysanne, tendra à unifier les deux secteurs de crédit séparés par la colonisation. Il ne peut y avoir un crédit à perte pour la survie des "pauvres" et un crédit mutuel pour le progrès des "riches". C'était pourtant la figure à laquelle arrivaient en Algérie le crédit S.A.R. d'une part et le Crédit agricole mutuel de l'autre, figure que la présente Réforme agraire risque de prolonger si on repense le crédit en fonction exclusive des fermes modernes d'autogestion.

Puisque les objectifs économiques seront coordonnés dans le Plan, il importe que les organismes de financement le soient aussi et que le "mutualisme" ne soit plus l'apanage des grosses exploitations avec tout le cumul d'avantages qu'il leur procure. L'argument qui prétend que les petits fèllahs ne peuvent épargner, tombe une fois qu'on ne considère plus les individus mais les associations, et les exemples de répartition de l'investissement humain sous forme de sommes épargnées ou réinvesties par la collectivité et non sous forme de ristournes individuelles, montrent que la mutualité est accessible à des paysans africains plus défavorisés que les fèllahs algériens. De toute manière, il n'est guère de participation des masses aux structures économiques en dehors de cette perspective.

b) Avec les S.A.R. et les S.C.A.P.C.O., on aborde le problème de la coopérative dans l'Algérie nouvelle. Les points de vue diffèrent profondément sur l'appréciation à l'égard de ces tentatives de coopération à l'intérieur des S.A.P. Pour M. J. Guillot (1), les S.A.R. étaient la bonne formule et, s'attachant moins à l'aspect structurel qu'à résultats économiques, il regrette qu'on n'ait pas poussé plus avant, dans le temps et les moyens, une expérience qui avait fait ses preuves dans la presque totalité de l'Algérie cultivable. Pour M. M. Parodi, qui analyse globalement les S.A.R. et les S.C.A.P.C.O. et en démonte les mécanismes (2), il y a une

ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

« inadaptation fondamentale » et il est impossible de parler ni de coopérative ni de réelle efficacité.

Ici encore, sans vouloir aborder le problème coopératif en soi, nous voudrions en souligner les aspects qui intéressent l'objet de cette étude et qui guideront la participation des masses.

Si les S.A.R. ont répondu à la volonté de créer une première forme d'organisation des paysans traditionnels (effort dont nous venons de montrer la nécessité) et même si le gouverneur général Chataigneau qui les créa les définit alors comme des « groupements sous statuts parti-


(2) M. PARODI, op. cit., pp. 35 et 59.


(4) Toujours sur le plan politique, on retrouve ici une catégorie d'effort économique qui est le maximum et l'utilité de ce que peut faire le colonialisme. Cf. P. FABRE, Les données de la terre, Maspero, 1961, p. 142.
ont en quête d’un conseil représentatif des populations. Cette maladie congénitale des tentatives coopératives lancées par l’Administration marque des décrets successifs (18-4-46, 28-8-52, 12-8-59, etc.) et prouve à l’envi que l’on va à la fois trop vite et pas assez loin. Pas assez loin parce que le Conseil qu’on veut former n’est qu’un « intermédiaire » et un instrument dans les mains de l’Administration ; d’où la tentation des pressions et des désignations. On ne trouve donc rien ici de cette affectio societatis essentielle (comme le souligne M. Parodi) aux sociétés de personnes et nécessaire à l’efficacité coopérative. On va également trop vite car il est impossible de faire passer d’un seul coup toute une population au stade coopératif complet. Même avec l’appui d’un appareil politique fort, la Guinée de Sékou Touré n’a pu y réussir et il est inutile de rappeler les tâtonnements yougoslaves et polonais ou autres en ce domaine. C’est dans la voie d’une coopération progressive avec des formes statutaires ouvertes et éloquées, qu’il faut s’engager et nous indiquerons plus loin les possibilités qui s’offrent. La méthode employée jusqu’ici pour les collectifs de la Réforme agraire a été bonne puisque les statuts fixant l’autogestion ont été établis à partir de l’expérience acquise et des difficultés rencontrées dans l’exploitation des fermes vacantes. Il restera à poursuivre cette adaptation progressive sur les fermes d’autogestion, tandis que dans le secteur traditionnel des modèles pré-coopératifs simplifiés du type Associations d’intérêt rural (A.I.R.) sénégalaises permettront aux paysans d’amorcer un processus coopératif. De toute manière les difficultés rencontrées pour la définition et l’élection des comités de gestion dans les secteurs de la Réforme Agraire prouvent que les modèles statutaires ne doivent pas aller plus vite que la préparation éducative des collectivités agraires concernées.

— La tutelle et les contrats : On les trouve dans les S.A.R. et les S.C.A.P.C.O. Dans les S.A.R. dits de « rayonnement » les adhérents s’obligaient à se soumettre à un plan de culture, à faire le nombre de journées nécessaires à la mise en valeur normalisée de leurs terres, à livrer leurs récoltes selon les instructions et à participer, en nature ou en espèces, aux travaux d’intérêt commun ; en contrepartie, le S.A.R. s’engageait à mettre les moyens culturaux nécessaires à la disposition des adhérents, à les aider techniquement et à les faire bénéficier des réalisations de la S.A.R. On trouve même dans les S.A.R. de recasement la notion de période probation avant d’installer définitivement un exploitant.

L’idée existait donc ; il faudrait être sûr qu’elle est passée dans les faits et étudier comment la reprendre. Mais le contrat dont il s’agit là n’est finalement qu’un cahier des charges interne à la « coopérative » et il resterait à examiner les conditions contractuelles qui lient la coopérative ou association future avec les organismes de crédit, de commercialisation et de prestations techniques et mécaniques. C’est ici que se pose vraiment le problème le plus délicat des structures rurales d’une économie socialiste : le point et les modes de soudure entre les structures de développement planifié (politiques, administratives, économiques et techniques) imposant d’en haut l’organisation de production et les structures de base à caractère d’adhésion et de participation des masses. Les variations soviétiques sur les M.T.S. et la politique kolkhozienne, les réflexions actuelles sur la décentralisation de l’I.N.R.A. et la gestion des « granjas del pueblo », le recul des fermes d’État dans les Républiques populaires (1), etc., montrent combien ce chaînon entre le haut et le bas, entre le secteur étatifié et le secteur coopératif, est difficile à établir. Entre deux extrêmes également inviables, la « sovkhoziation » totale rêvée par l’U.R.S.S. avant la N.E.P. et le mythe d’une organisation coopérative remontant jusqu’au sommet, il faut comme les autres Etats socialistes rechercher empiriquement les solutions intermédiaires propres à l’Algérie. Dans ce sens, les critiques sur la tutelle absolue exercée par les S.A.P. (et l’administration) à l’égard des S.A.R. et S.C.A.P.C.O., aussi bien pour leur création et dissolution que pour leur financement et fonctionnement, prennent un intérêt nouveau.

Ce n’est pas la tutelle en soi qui est mauvaise et l’État algérien indépendant devra l’exercer de manière stricte dans le cadre du Plan, mais cette tutelle s’exerçait sur des S.A.R. sans existence coopérative propre et devenait ainsi une intervention administrative abusive jusqu’à la base. Il n’y avait plus tutelle mais substitution et on ne s’étonnera pas que les S.A.R. et S.C.A.P.C.O. soient quelquefois devenues de simples exploitations pilotes dont les comptes et la gestion n’intéressaient que les fonctionnaires (2). Il existe maintenant une première tranche très importante d’exploitations organisées en cogestion et le problème de la tutelle comme celui du contrat se présentent de manière toute différente. La première mesure en ce domaine va consister à intégrer ce réseau de fermes populaires dans un cadre cohérent de planification économique. Dans le

(2) Cf. M. Parodi, dans étude citée sur la S.A.P., p. 44.
Chélib on trouve en face les uns des autres : d’une part les fermes d’auto-gestion, d’autre part les structures d’interventions publiques en voie de réorganisation (services techniques, administratifs et S.A.P.) et les organisations politico-syndicales. Les relations entre ces partenaires ne sont définies que très partiellement par les récents textes sur l’autogestion et ces problèmes de tutelle, de contrat et d’intégration n’ont pas encore été réellement abordés. Or ils se posent déjà de manière assez grave dans la conception même que les cogestionnaires ont de leurs nouvelles fonctions. Tenir compte de ce qu’est une réelle gestion (investissements, amortissements, fonds de roulement, etc.) semble bien difficile pour des ouvriers nouvellement promus à la cogestion et ne peut être envisagé qu’à partir du moment où les fermes actuelles sortiront de leur isolement pour entrer par le jeu des contrats et de la tutelle dans les structures du développement et de la planification.

Ceci nous amène à une dernière critique de l’héritage S.A.R.-S.C.A.P.C.O. qui concerne le cadre territorial des coopératives. Nous laissons de côté la question de l’infrastructure foncière : il est évident que les sections coopératives de la colonisation portaient de manière paralyisante sur l’intégralité foncière des exploitants à organiser et la Réforme agraire trouve ici une justification économique indiscutable. Mais l’absence d’un cadre territorial précis et adéquat est une critique, constante faite à l’encontre des S.A.R. et S.C.A.P.C.O. que n’infirme pas la décision de juin 1959 qui fait coïncider les limites des S.A.P. avec celles des arrondissements. Si l’administration s’est constamment préoccupée de garder la mainmise sur les activités agricoles, elle ne s’est guère souciée de rendre cohérentes les structures économiques et les structures politico-administratives. Or en zone d’agriculture traditionnelle, les institutions territoriales ont une importance capitale et il est maintenant prouvé que l’efficacité des associations et organisations paysannes ne peut se passer d’un cadre structurel politique et administratif dans lequel elles réalisent leur intégration à l’effort national. La commune n’est pas la coopérative — nous y reviendrons — mais les modèles cohérents offerts par les relations commune-brigade en Chine ou commune-coopérative en Yougoslavie (1) démontrent l’impossibilité d’une structure parallèle ou anarchique. Le développement marocain

(1) Cf. Documentation Française Notes et Études Documentaires, n° 4 2595-2601 (nov. 59) et 2848-49-50 (janv. 62).
le Gouvernement central. Ces associations, sans lesquelles les cadres auraient été impuissants, se créèrent très rapidement sous l’action de l’encadrement politique et militaire : elles visaient essentiellement à donner au Pouvoir politique un moyen de « prise en mains » de la population à partir de ses éléments révolutionnaires. Plus tard, elles laissèrent la place aux équipes d’entraide et aux coopératives. Ce point, extrêmement important puisqu’il conditionne les toutes premières mesures préparant la Réforme agraire et la réorganisation des masses, est trop souvent négligé et les études sur la réforme algérienne ne détaillent pas cette phase préalable où il faut réaliser une prise en mains d’autant plus difficile qu’elle devra s’étendre progressivement à tout le pays.

Associations chinoises, sélection des éléments « durs » et « frais », nous amènent aux moyens pratiques qui s’offrent pour réaliser cette première forme de réorganisation paysanne que nous avons volontairement appelée « pré-structure » parce que l’expérience montre qu’il est possible de l’orienter immédiatement vers la constitution de cellules qui se fondront ensuite dans les structures coopératives prévues. Depuis cinq années, à la lumière des réalisations socialistes d’une part et des conditions particulières aux campagnes maghrébines et africaines de l’autre, nous avons étudié et expérimenté les moyens à mettre en œuvre pour réaliser, à partir des possibilités politiques, techniques et humaines dont disposent les États indépendants, la mise en place de cellules initiales de développement. Par une méthodologie appropriée (i) — faisant appel aux cadres politiques, administratifs et techniques et se basant sur une pédagogie simple mais active — il est possible de lancer immédiatement une action éducative systématique, axée essentiellement sur la sélection et formation des éléments dynamiques paysans, sur la création autour de ceux-ci de cellules à forme pré-coopérative et sur la mise au travail de ces cellules dans le cadre de la mise en valeur locale et de l’équipement (investissement humain). Réunissant un certain nombre de villages, animés et représentés par les paysans sélectionnés, les cellules initiales ont une base économique et sociologique homogène et une dimension qui assure un contact constant entre les animateurs et l’ensemble de la population. Elles s’ordonnent autour d’un village-centre (i) où s’établira le siège de la coopérative (ou de la section coopérative) et entreprennent immédiatement un programme de travaux communs de mise en valeur, d’amélioration agricole, d’équipement et de production-commercialisation. Ces programmes sont fixés par les représentants des cellules en collaboration avec les cadres locaux et se réfèrent aux programmes régionaux et aux conditions financières et techniques offertes. Les cellules peuvent prendre rapidement une forme juridique appropriée à leur évolution vers la coopérative, et les formules statutaires à utiliser ne manquent pas : cercles paysans polonais, associations d’intérêt rural sénégalaises, « fokotantsa’ha », malgaches, etc. Cette régularisation juridique leur permet de passer aussitôt contrat avec les organismes publics et initie par le fait même les paysans à la procédure essentielle d’engagement réciproques à l’intérieur de la cellule (élaboration commune d’un premier cahier des charges) et d’engagements collectifs par contrat extérieur.

Pour la Réforme agraire enfin, les cellules ainsi créées constitueraient un cadre efficace pour les comités locaux et leurs liens avec les masses rurales. La même action éducative qui mènera à la sélection des leaders de base et à la constitution des cellules, servira à ces enquêtes élémentaires sur la structure foncière et amènera les comités et les populations à élaborer les projets locaux de réforme et de redistribution. La cellule remplira ici les fonctions assurées par l’association chinoise de paysans pauvres et moyens.

Telles sont les possibilités offertes par une action immédiate de réorganisation des masses et une structuration qui peut être réalisée rapidement si le Gouvernement et les responsables politiques des régions et de la base y consacrent le meilleur de leur effort et si toutes les forces disponibles (syndicats, étudiants, techniciens, etc.) sont mobilisées en vue de cet objectif.

Pour terminer ce paragraphe sur les pré-structures, il faut indiquer que les cellules initiales devront être créées en fonction des critères indiqués plus haut au sujet de l’héritage et des objectifs coopératifs. Sur le plan territorial on tiendra compte des zones économiques homogènes qui sont appelées à servir de base au redécoupage politico-économique du pays, et les cellules correspondront à des zones de par

la manière même dont elles sont constituées : elles s’inscrivent donc aisément dans des unités supérieures qui règlent l’arrondissement actuel et faciliteront ce découpage du fait des éléments sociologiques qu’elles introduisent (3) spontanément. Sur le plan structurale, elles définiront leurs relations internes en fonction du modèle coopératif mixte, ne peut servir de référence à un État qui veut faire de la commune un élément déterminant du développement (1). Par contre, l’Algérie indépendante semble difficilement pouvoir se passer d’une réforme de son système communal et, même si celle-ci est reportée à quelques années, il est important de situer l’effort structuré immédiat par rapport aux échanges communales.

Dans un article déjà vieux de plus de deux ans (2), R. Lenoir constatait l’échec du modèle français transposé en Algérie et proposait alors d’en échanger une commune « à vocation générale lui permettant d’inter-vénir dans tous les domaines » (avec possibilité de se constituer en section de S.A.P., en S.A.R., ou en coopérative de production, de stockage et de vente). Cette conception excessive de la commune a l’avantage de nous faire sortir de la perspective purement administrative et de nous conduire à une meilleure compréhension du rôle que doivent jouer la Commune et les associations économiques-professionnelles dans une politique de participation des masses.

Nous reviendrons sur les conflits de compétence qui menacent l’encadrement, mais c’est un même conflit qui risque de fausser complètement l’effort structuré si on ne précise pas suffisamment les pouvoirs respectifs de la commune et de la coopérative. M. Parodi (3) prête certaines attributions communales normales sur le plan économique, une fois que les producteurs sont organisés : pouvoir de médiation entre le Plan régional et les producteurs, effort éducatif pour assurer les populations à la gestion du bien public local, arbitrage entre les intérêts divergents parmi les organismes et individus administrés, etc. Tout ceci est essentiel, mais il faut y ajouter les facteurs nouveaux apportés par une politique de socialisation rurale. En donnant la priorité au politique comme instrument de promotion et de participation des masses, le socialisme fait de la commune : l’organisation politico-administrative fondamentale de l’autogouvernement du peuple travailleur et la communauté socio-économique élémentaire des habitants d’un territoire donné » (4).

3. La commune rurale


(2) R. Lenoir, La mise en route de petits travaux fournirait de l’emploi à la population algérienne (sous-titre : Il faut donner à la commune rurale les pouvoirs nécessaires), Le Monde, 6-7 mars 1960.

(3) M. Parodi, Cahiers du Centre d’Étude des Problèmes économiques et sociaux, secteur agricole sous-développé en Algérie, II, pp. 90-95.

C'est dire que toutes les activités économiques et sociales doivent s'intégrer dans cette cellule fondamentale où elles sont non seulement coordonnées, protégées et liées au Plan, mais où elles deviennent politiques. L'autogestion des coopératives devient, au niveau de la commune, autogouvernement et la commune, qui seule dispose des pouvoirs politiques nécessaires, garantir la décentralisation des pouvoirs politiques. On est loin de la déconcentration administrative de la Loi française de 1984 et on voit que, pour être plus qu'une simple association au développement économique, la participation populaire doit aboutir à la responsabilité communale (1). C'est pour cela que nous disons que l'Algérie indépendante devrait tôt ou tard se définir une politique communale et c'est également pour cette raison que nous ne pouvons pas, dans la perspective de participation des masses, dissocier les structures politiques des structures économiques. Il nous semble même que c'est à ce niveau communal que devra se faire la vraie jonction entre le Plan (organe politico-économique) et les organisations paysannes « communalisées ». A côté du Plan national et des planifications régionales, il devrait y avoir une planification communale. Les Comités populaires yougoslaves avec leurs deux chambres, économique et politique, représentent un modèle cohérent d'intégration politique de l'effort économique. À cette lumière, la répartition des compétences s'éclaire et il ne peut plus être question de confondu ou de juxtaposer des structures ainsi ordonnées les unes aux autres. Nous voulons seulement poser le problème qui relève des choix politiques que fera le nouvel État indépendant. Les aspects techniques de la réforme communale en pays indépendant sont nombreux et il n'y a pas un seul de ces aspects (tutelle, conseil, élections, pouvoirs, etc.) qui n'ait une répercussion sur la participation des collectivités rurales.

II. — Participation paysanne aux objectifs techniques et économiques

Il y a ici deux problèmes distincts : la participation des fellahs aux programmes d'équipement et d'infrastructure (qui amène à envisager l'investissement-travail) et la participation aux efforts et campagnes de production avec les reconversions techniques nécessaires.

(1) H. Barroli nous signale : le terme chinois « Huàng » que nous traduisons couramment par celui de « commune » signifie, en fait : « Société organisée en commune en vue de servir les intérêts du peuple. »

ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

1. Équipement et investissement-travail

On a peut-être trop vanté les succès des aménagements faits par la Chine à partir de l'investissement-travail et cela a provoqué chez les techniciens occidentaux une méfiance difficile à surmonter. Pourtant la pression des circonstances — la nécessité du plein-emploi, le manque de capitaux, les exigences politiques — font de l'investissement humain une obligation pour le développement. L'Algérie va donc, à son tour, affronter le problème d'une manière généralisée.

Les réticences ne sont pas dues uniquement à la nouveauté de la formule : elles viennent aussi du fait que l'investissement humain est trop souvent apparu comme un « bricolage » et qu'une propagande expressée a simplifié quelque peu ses implications diverses. Nous voulons donc indiquer rapidement les points essentiels qui devront retenir l'attention des responsables algériens.

Aspects techniques. L'expérience dans l'investissement humain montre la nécessité de franchir successivement trois stades. Parrant des opérations simples, du type nettoyage de villages par les habitants, qui ne sont d'aucune portée économique mais peuvent frapper les esprits, on ne peut parler d'investissement-travail qu'en accédant au deuxième stade où les populations s'attaquent à des aménagements à caractère technique et économique. Ce fut le cas spectaculaire des travaux de petite hydraulique villageoise réalisés par la Chine. Dans ce deuxième stade, la technique reste très simple et la totalité de l'aménagement peut être effectuée par la main-d'œuvre paysanne non spécialisée ou non technicienne. L'éventail des possibilités est déjà très important dans cette catégorie et suffirait à occuper un grand nombre de collectivités rurales sous-employées : équipement de puits, citernes, petits barrages en terre, séguias, abris à bestiaux, silos, plantations d'arbres, brise-vents, épierrages, pistes d'intérêt local, etc., en donnent quelques exemples maghrébins. Il faudrait d'ailleurs distinguer ici les aménagements qui exigent des crédits de ceux qui peuvent se faire avec les seuls moyens du bord. La construction d'écoles ou de dispensaires, avec les matériaux locaux et le contrôle technique du « maalem » villageois, appartient également à ce deuxième stade dont la technicité reste élémentaire. C'est ce type de petits travaux qui peut être lancé et généralisé dès la phase initiale de la Réforme agraire et, si l'on relève dans l’Algérie actuelle un certain nombre
d’initiatives (p. ex. les campagnes de reboisement lancées par le président Ben Bella), il est étonnant que les petits travaux n’aient pas encore été mis en œuvre à plus grande échelle.

Mai il importera d’accéder sans trop tarder au troisième degré de participation paysanne qui est celui des aménagements entrepris par les Services techniques avec apport technologique poussé. C’est ici que surgissent les résistances et que les vieilles habitudes des contrats d’entreprise et d’utilisation de matériel lourd trouvent de faciles arguments techniques. Or l’investissement humain doit aussi avoir sa place dans ce type de grands travaux, sous peine de renoncer à la promotion paysanne et de limiter l’extension des équipements d’infrastructure. Faire participer l’investissement-travail, pour plus que des terrassements, à la réalisation de routes, de barrages de rétention, de lacs collinaires, de banquettes de D.R.S., d’aménagements d’acais, de construction de souqs, de bains de déparasitage (toujours pour prendre des exemples nord-africains), suppose de la part des Travaux publics, Eaux et Forêts, Genie rural et Administrations techniques en général, un effort de reconversion technique et administrative qui est méritant. Il ne faut pourtant pas être trop pessimiste et il est déjà possible, dans plusieurs de ces domaines, de trouver des expériences significatives. La D.R.S. de Demnate, les banquettes céréaliers des Rehanna et les « feids » des Djebellets sont l’annonce d’une évolution. Il est nécessaire ici de prendre à la fois des précautions et des risques : études techniques et estimation des prix de revient permettront rarement d’arriver à une preuve irréfutable en faveur de l’investissement humain et il est des cas où l’entreprise et la régie apparaîtront indubitablement justifiées. C’est pourquoi nous pensons absolument nécessaire de prévoir pour cette phase ultime de l’investissement-travail une véritable commission interministérielle et des commissions régionales chargées de préparer soigneusement ces aménagements et de mesurer les parts de travaux mécanisés et les parts attribuables aux populations. Dans ces commissions, où se retrouveront techniciens et responsables politiques, la confrontation des attitudes aidera les techniciens à faire les reconversions nécessaires pour repenser les projets en fonction de la participation humaine ; inversion, les cadres politiques y apprendront à ne pas vouloir aller trop vite dans un domaine difficile et à respecter les conditions de technicité requise.

C’est de cette manière que semble-t-il, que devrait être abordé le très important programme de « Rénovation rurale » (1). Il s’agit d’une entreprise considérable qui concerne la mise en valeur (et la protection d’abord) de la plus grande partie des terres algériennes soumises à l’érosion. Conçue de manière très élaborée dans ses aspects techniques, économiques et humains par M. A. Monjauze, déjà entreprise dans plusieurs secteurs, la Rénovation rurale est un exemple typique d’opération globale où tous les aspects structurels et humains sont intégrés à une infrastructure technique. La rigueur et précision de ce cadre technique — lui-même difficilement récutable puisqu’il s’agit d’un effort indiscutable — marquent toute l’entreprise d’un caractère propre aux opérations pensées par les techniciens. Cette remarque n’est pas une critique ; mais elle montre que les responsables du développement algérien vont trouver là une occasion indéfectible de confrontation entre participation paysanne et intervention technologique. Un tel programme peut être soit une entreprise technocratique, soit une œuvre nationale typique de cette forme supérieure d’investissement-travail où les moyens et conceptions techniques les plus poussés s’ordonnent à l’apport des masses. N’oublions pas, à ce sujet, les déboires du Paysannat et de l’opération labour au Maroc (2).

Aspects structuraux. Il ne faut pas confondre l’investissement humain et les chantiers de chômage, bien que certains de ces chantiers puissent représenter une épanouissement indiscutable. L’investissement-travail n’est réellement viable et efficace que s’il est assuré par des collectivités organisées. L’appel aux paysans individuels tourne vite au travail obligatoire requis ou salarié, et on perd du même coup les bénéfices éducatifs considérables provoqués par une véritable participation de travailleurs organisés. On oublie trop cet aspect des expériences chinoises où l’apprentissage fut généré d’esprit associatif et réciproquement. Certains promoteurs occidentaux des petits travaux l’oublient aussi quand ils considèrent exclusivement les résultats techniques et économiques, sans suffisamment

(2) Pour plus de détails sur cette subjectivité : cf. Projet de rapport sur la Rénovation rurale, septembre 1960 ; Rapport de synthèse sur le Projet technique de Rénovation rurale (sept. 60) ; Projets de décès relatifs à la Rénovation rurale (décembre 1961) ; et des notes doctrinales plus techniques de M. Monjauze (décembre 1959-avril 1960).
(3) L’impulsion technique y a été perçue comme beaucoup trop déterminante sur le milieu humain qui, en aucun de ces deux cas, n’y fut associé. Cf. notre introduction à propos de l’opération labour algérienne.
s'assurer des conditions structurelles et éducatives. L'investissement humain en Algérie, lié à la Réforme agraire, nous paraît donc devoir être conçu comme une participation des organisations paysannes qui établiront en liaison avec les responsables politiques et techniques les programmes et les moyens à mettre en œuvre. Outre les avantages éducatifs et structurels indiqués, on résoudra du même coup les deux difficultés problèmes des équipes de travail et de la rétribution. Si c'est la collectivité qui prévoit en tant que telle son programme, elle saura organiser les « tours » et successions de travailleurs à assurer en vue de respecter la continuité et les délais du chantier ; elle désignera en même temps les chefs d'équipe qui pourront être les leaders et animateurs sélectionnés. Cette formule a été suffisamment expérimentée pour montrer combien elle facilite, simplifie et améliore l'organisation des chantiers tout en habitant les paysans à des disciplines collectives de travail. C'est dans ce sens une excellente école pour les futures coopératives (1).

Pour la rétribution, on sort ainsi d'un épineux problème. Contrairement à ce que pensent certains, il n'est pas sûr que l'investissement-travail doive être toujours gratuit. Nous pensons même, à l'expérience, que si certains travaux sont nécessairement bénévoles (c'est le cas des travaux élémentaires d'amélioration villageoise), la rétribution devient une obligation dans le cas d'importants travaux d'équipement. D'une part elle est une nécessité sociale et technique pour défendre les paysans contre le travail obligatoire et permettre un contrôle de la qualité des travaux, mais elle est surtout une occasion excellente pour habituer les paysans à une répartition collective et aux réinvestissements collectifs. Il faut en effet renoncer à des salaires individuels (chantiers de chômage) et si une association fournit un travail d'équipement qui aurait ailleurs comporté un financement de main-d'œuvre, il est bon que cette association reçoive une rétribution au moins partielle, à la condition qu'on l'amine à réinvestir collectivement ses sommes ou qu'on la paye en matériel et équipement collectif. L'éducation coopérative ainsi oscillée est plus intéressante pour l'État qu'une restrictive économie de main-d'œuvre et, puisqu'il y a du même coup réinvestissement, l'État y gagne de nouveau. L'exemple sénégalais est significatif à ce sujet : le Plan quadrinomial comporte près d'un milliard et demi d'investissements humains qui ne sont autres que des postes de main-d'œuvre dans différents secteurs. Cette conception de l'épargne-

(1) Yves Goussault

ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

travail apparaît maintenant contraire à l'idée même d'investissement humain dans le sens où nous l'avons défini. Il faut au contraire que le Plan prévoit une partie de rémunération de la main-d'œuvre fournie par l'épargne-travail et qu'il élargisse en compensation les secteurs où cette participation est possible. Il ne retrouvera peut-être pas la même économie globale sur la main-d'œuvre (et nous n'en sommes pas sûrs) mais il sera une opération plus rentable pour l'avenir de la participation des masses.

Si on en revient au cas algérien, on voit que cette conception de l'investissement humain permet d'aborder d'une manière autrement constructive les objectifs techniques, économiques et structurels de la Réforme agraire et du Développement rural. Outre la Rénovation rurale, la D.R.S., Hydraulique et autres objectifs majeurs, c'est toute l'évolution coopérative qui est liée à ce mode de participation collective des masses.

2. Campagnes de production

C'est le deuxième aspect de la participation paysanne au développement économique. Sortir de l'archaïsme cérééalier (Dumont) pour passer aux cultures fourragères, industrielles et maraîchères, se soumettre à des plans de culture rigoureux et à une discipline d'exploitation entièrement nouvelle, se reconnaître à la culture et à l'élevage intensifs, s'habiter à l'exploitation collective et à la planification d'une production jusqu'ici non dirigée, telles sont les perspectives concrètes de la participation des masses en Algérie.

Jusqu'à ici la question a été traitée en termes d'encadrement, de vulgarisation agricole, de parcelles démonstratives, c'est-à-dire tout l'appareil habituel employé par une administration impuissante à convaincre les fellahs. L'effort structurel n'a pas été employé au-delà des limites que nous avons indiquées et si les S.A.R. ont pu proclamer des résultats avantageux (1), c'est au prix d'un effort d'encadrement dont la rentabilité et le coût sont aussi discutés que les statistiques officielles publiées. De plus, ce fut un effort sans lendemain que les perspectives décennales de mars 1958 ne mentionnent même pas.

L'indépendance politique bouleverse les données du problème et la participation paysanne aux campagnes agricoles va bénéficier de nouvelles

(1) Cf. Documents algériens, Le paysannat algérien, no 113, 30 mai 1953 et le numéro cité de l'îs.e.a., p. 47.
conditions. Avec les impulsions politiques qui sont un élément nouveau et décisif, c'est en terme de structure et d'animation qu'il faut développer l'effort des masses, l'intensification de l'encadrement agricole se plaçant dans ce cadre nouveau.

Reversissement de perspectives que doivent exploiter à fond les responsables algériens sous peine de retomber, comme bien d'autres États indépendants qui n'usèrent pas de l'occasion, dans les ornières passées de l'encadrement rapproché et unilatéral.

L'animation des nouvelles associations paysannes prend ici une importance d'autant plus grande qu'elle est le complément indispensable des structures et de l'encadrement. Le moment est venu de faire jouer toutes les capacités du milieu rural réorganisé à s'auto-éduquer et auto-sculpter en matière agricole. Par les programmes d'action éducative systématique, dans lesquels seront introduits des travaux et démonstrations pratiques répétées et suivies, par le rayonnement technique des noyaux d'animateurs et leaders qui engageront les populations dans des pratiques culturelles nouvelles (ce qui n'a rien à voir avec les fellaheps-pilotes privilégiés et coupés de leur milieu), par un nouveau mode de relation entre l'encadrement et les paysans au sein de cet effort d'éducation et d'animation, on développera un ensemble de motivations et de déterminations nouvelles. Il faut se rappeler que la Chine n'a jamais lancé une campagne d'ordre technique ou économique, sans la préparer par une intense animation psychologique des masses. L'animation remplit ce rôle trop souvent négligé de préparation et de soutien éducatifs et dans ce domaine de reconversion technique qui est de loin le plus difficile, aucun accroissement de la formation professionnelle et de l'encadrement ne peut s'en passer.

III. — LE PROBLÈME DE L'ENCADREMENT DE CONTACT

Comme nous l'indiquions au début, ce problème de l'encadrement est effectivement un test du « décollage » rural et une condition de la Réforme agraire. La Chine a réussi sa réforme au prix d'un effort systématique de préparation de ses cadres locaux, tandis que beaucoup d'autres États socialistes passèrent des années à la recherche d'une méthode adéquate. En Algérie, il y a un élément supplémentaire qui est l'existence d'un corps de moniteurs techniques déjà en place : ils sont beaucoup trop peu nom-

ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

breux si on considère les exigences agricoles, mais ils sont surtout très mal préparés aux tâches nouvelles. Leur collaboration, enfin, avec les cadres politiques est une autre difficulté car il faut normaliser, en fonction du cadre et des objectifs nouveaux, la répartition des compétences et leur efficace coordination.

Pour rester dans la ligne des urgences quasi immédiates, nous laisserons de côté le problème plus vaste de la formation scolaire et technique — ce qui ne veut pas dire qu'il soit moins important — et nous nous contenterons de quelques indications pratiques concernant les cadres au contact des populations.

1. Encadrement politique, encadrement technique et polyvalence

« Les techniciens doivent se tenir à la disposition des collectivités et des commissaires politiques qui sont des cadres généralement polyvalents » (Ouvrier algérien, décembre 1961).

Tout serait simple en effet si la structure politique de l'Algérie indépendante avait pris la suite, sans rupture, de l'organisation du temps de guerre. Les événements n'ont pas suivi ce chemin sans doute trop simple et le modèle ici proposé par l'U.G.T.A. n'a plus guère d'applications directes dans le présent. Il reste cependant une référence essentielle à la compréhension et à l'orientation des responsabilités spécifiques de l'encadrement.

Il nous aide d'abord à clarifier les confusions habituelles sur le terme de « polyvalence » envisagé comme panacée pour parer au manque de cadres. Il faut répéter ici que l'utilisation restrictive (et technique) qui attribue à des agents dits polyvalents l'ensemble des connaissances élémentaires et des responsabilités requises pour animer les diverses activités de la collectivité rurale, n'est qu'un pis-aller et une solution tout juste provisoire. Théoriquement valable, cette formule a toujours été infirmée par l'expérience qui montre à quelles difficultés elle conduit. Les agents en question étant la plupart du temps — et par nécessité — d'un niveau de formation insuffisant (1) et sans pratique adéquate dans les domaines multiples de leur fonction, il n'y a plus que « multi-valence » dans la médiocrité. S'il s'agit au contraire du moniteur technique déjà qualifié, celui-ci

(1) Nous excluons évidemment la formule, totalement apolitique, proposée en d'autres temps (1961) par le secrétariat social d'Alger, dans sa brochure intitulée Les Commissaires au Développement.
ÉDUCATION ET ENCADREMENT DANS LA RÉFORME AGRaire

Ces précisions ne doivent cependant pas faire oublier que le manque de cadres techniques obère considérablement la structure actuelle d'intervention à la base et oblige à rechercher des formules d'urgence. Pour faire face à cette pénurie, il est indispensable que le Gouvernement algérien trouve les moyens d'employer au maximum les éléments militants rendus disponibles par la nouvelle situation politique.

L’enseignement agricole du premier degré (Éducation nationale) et les centres de Formation professionnelle agricole fourniront un appoint certainement insuffisant de moniteurs et il faudra chercher un recrutement complémentaire avec formation accélérée. Peut-être les cadres « improvisés » peuvent-ils remplir provisoirement ce rôle et acquérir une formation technique rapide avec des méthodes du type cours saisonniers ou chantiers-écoles tels que les organisaient les Eaux et Forêts. S’ils ne peuvent tous être orientés sur les techniques agricoles, certains pourront se tourner vers des responsabilités de gestion ou des tâches sociales : santé, alphabétisation, jeunes, etc. Ce qu’il importe de souligner ici c’est la nécessité de profiter au maximum des possibilités humaines et de mettre en œuvre tous les moyens pour leur donner les aptitudes requises dans cette période initiale.

CONCLUSION

Cette analyse des conditions structurelles, techniques et d’encadrement, permet de mieux comprendre les mesures proposées au début de notre étude à propos des préalables à la Réforme agraire. Ces préalables n’ont guère de sens s’ils visent seulement à faciliter les procédures de redistribution foncière et il était nécessaire de les replacer dans leur cadre plus large qui est celui des développements à venir.

Si nous avons insisté sur l’importance d’une action éducative généralisée, visant à la fois la sélection et la formation des éléments paysans les plus actifs, la reconversion de l’encadrement et la constitution d’une première forme d’organisation paysanne, c’est parce que les leçons des réformes agraires dans le monde sont probantes sur ce point. On en retient trop souvent et trop exclusivement les expériences qui concernent les procédures juridiques, les techniques et les orientations économiques, sans se soucier suffisamment des conditions humaines et éducatives qui ont permis ou freiné la réussite de ces réformes. Cette action intensive
et soutien de l'éducation et de participation, explique pourtant en grande partie les succès remportés par certains États, là où d'autres ont rencontré des difficultés constantes avec des objectifs et des moyens quelquefois beaucoup mieux élaborés (1).

Il ne s'agit d'ailleurs pas de propositions entièrement nouvelles puisque le Gouvernement algérien a déjà lancé dans la vallée du Chelif un programme d'éducation des masses fixé en fonction des critères esquissés dans cette étude. Cette action d'animation s'est consacrée depuis plusieurs mois à la formation des représentants des fermes d'autogestion et à leur intégration dans les structures locales et zonales de développement. En abordant d'autres régions et surtout en élargissant leur action aux secteurs traditionnels, la Planification, l'Animation et la Réforme agraire auront à faire face aux problèmes humains et éducatifs que nous avons indiqués.

(1) Il suffit de comparer à ce sujet les deux Réformes agraires populaires de Chine et du Mexique. Faute de moyens techniques et d'effort éducatif, les « ejidos » mexicains ne sont plus guère qu'un « zéano » de Réforme agraire.