

IRAM

Fonds documentaire numérisé

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 milles 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 collectives 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 révolu-

(1) Secrétaire général de l'I.R.A.M. (Institut international de Recherches et d'Application des méthodes de Développement).

(2) Pour tout ce qui est statistiques, nous renvoyons aux ouvrages économiques les plus complets. Entre autres :

— *Tableaux de l'Economie algérienne*, Alger, 1960.

— *Perspectives décennales de développement de l'Algérie*, mars 1958.

— *Economie de l'Algérie*, R. GENDARME, Colin, 1959.

(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).

tionnaire et la « soif de terres » entraînée par la prise de conscience des masses rurales. Le retour à la terre des combattants et la reprise d'une vie agricole normale par les populations demeurées sur place, seront de plus en plus marqués par une revendication foncière atteignant la quasi-totalité du pays.

Mais si la pression des masses rurales constitue un facteur contraignant, elle est aussi un atout pour la participation paysanne à cette Réforme agraire. Les études de l'U.G.T.A. ont bien noté ce point essentiel (1) et, à la lumière des réalisations étrangères dont les similitudes s'imposent, il est possible d'analyser quelques-uns des aspects de l'intégration des paysans aux préalables de la Réforme agraire. Puisque nous nous plaçons ici dans le cadre d'une pédagogie des masses et de l'éducation populaire, nous nous limiterons aux questions ayant une incidence éducative sur les paysans et les agents locaux.

Les préalables à la Réforme — que les Chinois appellent stade préliminaire et stade de préparation (suivis ensuite des stades d'exécution et de contrôle) — comprennent un certain nombre de dispositions essentielles qui concernent directement les masses rurales et qu'il importe de ne pas négliger sous peine d'improvisation.

En tête vient la détermination de la *classification sociale* qui permettra aux responsables nationaux et locaux de la Réforme de savoir sur quelles couches sociales et sur quels éléments ils veulent s'appuyer. Outre la doctrine révolutionnaire, c'est le déroulement même de la réforme qui se trouve ainsi mis en jeu. La création actuelle des fermes d'autogestion sur le million et demi d'hectares vacants pose tout de suite le problème de cette classification car elle privilégie une catégorie sociale d'ouvriers agricoles par rapport aux petits paysans, khammés et sans terre, non touchés par la Réforme agraire.

Nous insisterons donc dans cette note sur le caractère *sélectif* des actions paysannes à entreprendre. Réintégrer les éléments révolutionnaires extérieurs, sélectionner les leaders et animateurs au sein des collectivités, — le président Mao parle d'éléments « durs » et d'éléments

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

Ensuite vient la détermination de *l'unité structurelle 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, prouvent 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.

Liée 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 soulignée 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.

À 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

(1) Quand nous disons études de l'U.G.T.A., il s'agit d'un ensemble de documents élaborés par l'U.G.T.A., des articles publiés par l'ouvrier algérien et en particulier une étude globale parue en décembre 1961. On trouve enfin un ensemble de données dans les notes du Cercle ouvrier de l'U.G.T.A.

La dernière édition du livre de A. MANDOUZE, *La révolution algérienne par les textes* (Maspero), comporte quelques textes fondamentaux sur la Réforme agraire.

structurel à résoudre. Nous énumérerons ces remarques et proposerons des approches de solutions applicables immédiatement.

1. L'héritage structurel et ses leçons

La base institutionnelle de l'action économique rurale en milieu traditionnel était constituée par les S.A.P. (Sociétés agricoles de Prévoyance), les S.A.R. (Secteurs d'Amélioration rurale) et par les S.C.A.P.C.O. (Sections Coopératives agricoles du Plan de Constantine). Laissant de côté la C.A.P.E.R., refondue dans le nouvel O.N.R.A., c'est avec l'héritage des S.A.P. et des S.A.R. et S.C.A.P.C.O. que doit s'affronter l'effort rural de l'Algérie indépendante.

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 paysanat traditionnel et ne répondant pas aux objectifs ni aux critères coopératifs. Consolidant 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 paralysèrent 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.

(1) Parmi de nombreuses études, on se reportera à l'analyse très poussée qu'en a faite M. PARODI dans les *Cahiers du Centre d'Etudes des problèmes économiques et sociaux*, série B : Etude sur le secteur agricole sous-développé en Algérie ; I : Les Sociétés Agricoles de Prévoyance en pratique, novembre 1960.

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'habituer les associations paysannes à entrer ainsi dans le circuit national. Les Chinois ont dès le début donné ce pli 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.P. 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 fellahs ne peuvent épargner, tombe une fois qu'on ne considère plus les individus mais les associations, et les exemples de rétribution 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 fellahs 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'aux 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

(1) Cf. *Cahiers de l'I.S.E.A.*, Le développement économique de l'Algérie, série F, 15, n° 108, décembre 1960, pp. 29 et 59.

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

« 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 particuliers, en structure coopérative », il est clair que l'on n'a jamais dépassé le stade de *l'encadrement rapproché*. C'est d'ailleurs une chose normale et l'expérience coloniale montre que les initiatives officielles les plus audacieuses de cette époque ont toujours dû rester dans le cadre d'intervention administrative. Elles valaient alors ce que valait l'impulsion du sommet (1) et on ne s'étonnera pas que les S.A.R. de « Naegelen » et d'après (que juge M. Parodi) n'aient plus été qu'une dégradation des S.A.R. Chataigneau (que juge M. J. Guillot). La conception était limitée dès le début et M. Parodi a raison de montrer que, même avec le nouveau pas en avant fait en fondant les S.C.A.P.C.O. à caractère plus coopératif et planifié, on ne pouvait prétendre à trouver une solution qui est d'un autre ordre (2). Il faut donc dire clairement et avant même les critiques structurelles que nous allons aborder, que la mise en place d'une véritable organisation paysanne ne pouvait se faire sans le concours de toutes les forces politiques et para-politiques nationales animant et intégrant les structures économiques. En d'autres termes, il y a un préalable politique à la structuration économique et, sans ce préalable, l'encadrement rapproché (des S.A.R. en Algérie comme du Paysannat au Maroc) ne pouvait être qu'une tentative à caractère administratif ou techniciste, quand ce n'est pas technocratique comme dans le fameux Office des Beni-Amir.

A la lumière de ce préalable, les critiques structurelles deviennent plus explicites. Nous en retiendrons quelques-unes.

— Les statuts : Comme pour les Sociétés de Prévoyance et les Sociétés mutuelles de Développement rural africaines, les S.A.R. et S.C.A.P.C.O.

(1) Qu'on se reporte au contexte politique où Ch.-A. JULIEN, replace ces initiatives économiques : cf. *L'Afrique du Nord en marche* (Julliard, 1952), pp. 308 et 335.

(2) Toujours sur le plan politique, on retrouve ici une catégorie d'effort économique qui est le maximum et l'ultime de ce que peut faire le colonialisme. Cf. F. FANON, *Les damnés de la terre*, Maspéro, 1961, p. 142.

sont 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'environnement 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 échelonnées*, 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'obligeaient 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 culturels 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 probatoire 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 lieront 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 une discipline 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 étatisé et le secteur coopératif, est difficile à établir. Entre deux extrêmes également inviables, la « sovkhization » 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 États 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

(1) Cf. DUMONT, *Terres vivantes*, Plon, 1961, chap. VII et XV.

(2) Cf. M. PARODI, dans étude citée sur la S.A.P., p. 44.

Chélif on trouve en face les uns des autres : d'une part les fermes d'autogestion, 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 butaient de manière paralysante sur l'inégalité 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 Etudes Documentaires*, n° 2595-2601 (nov. 59) et 2848-49-50 (janv. 62).

se heurte, à l'inverse, sur une non-intégration des structures de base économiques et des communes rurales et ceci en dépit d'une réforme communale réalisée depuis l'Indépendance. Retenons donc ici la nécessité d'un véritable redécoupage à partir de la base : les limites territoriales devront être refaites en fonction des critères économiques (zones homogènes et régions) et, ensuite, les organisations coopératives viendront s'inscrire dans cette infrastructure; la répartition des champs d'activité, des compétences et la collaboration des institutions et de leurs cadres ne sont possibles que dans ce contexte normalisé. Ainsi édifiées sur la réforme agraire et cadrées dans un découpage politico-économique, les fermes populaires d'aujourd'hui et les coopératives à venir trancheront radicalement avec les confusions structurelles des périodes passées. Il est certain que la commune actuelle avec son découpage et sa délégation spéciale ne correspond guère aux exigences en ce domaine des nouvelles structures de la Réforme agraire. On se réfère encore par une sortie d'habitude respectueuse aux autorités communales, mais tandis que sous-préfets et préfets ont tendance à constituer avec les services techniques d'arrondissements et de départements des embryons de comités de développement, la commune algérienne reste un organe témoin.

2. Pré-structuration

La situation particulière créée par la vacance des exploitations européennes a conduit le Gouvernement algérien à commencer la Réforme agraire par le secteur modernisé. Cette situation ne doit pas faire oublier que la Réforme agraire, même en s'étalant sur des années, est un phénomène total et qu'on doit dès maintenant songer aux zones qui seront soumises progressivement à la Réforme et en particulier au secteur traditionnel. Dans la vallée du Chélif les paysans « parcellaires » de la plaine, ceux du piémont et de la montagne attendent avec une anxiété parfois explosive que soit entamé pour eux le processus de la réforme. Ceci nous conduit à dire un mot des préparations immédiates qui peuvent s'appliquer au secteur traditionnel.

La Réforme agraire chinoise s'est réalisée, à la base, grâce aux associations de paysans pauvres et moyens, constituées dans les villages en fonction de la classification sociale du président Mao (1) adoptée par

(1) Cf. Mao Tsé-TUNG, *Œuvres choisies*, Editions sociales, 1955, t. 1, pp. 162 et suiv. Les Associations paysannes initiales élisent des représentants (2/3 paysans pauvres — 1/3 paysans moyens).

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-structuration » 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 (1) — 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 (1) 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, « fokotantsaha » 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

(1) Nous renvoyons ici aux diverses études faites par l'I.R.A.M., Institut de Recherche et d'Applications des Méthodes de Développement, 32, rue des Bourdonnais, Paris (1^{er}).

(1) Ce travail a été réalisé en liaison avec M. J. BUGNICOURT et orienté du même coup vers un aménagement rationnel du terroir rural. Nous renvoyons donc à son étude sur *Les nouveaux centres ruraux en Algérie*, Alger, 1960.

la manière même dont elles sont constituées : elles s'inscriront donc aisément dans des unités supérieures qui reliaient l'arrondissement actuel et faciliteront ce découpage du fait des éléments sociologiques qu'elles introduisent (1) spontanément. Sur le plan structurel, elles définiront leurs relations internes en fonction du modèle coopératif fixé pour leur région. C'est surtout aux cadres locaux et aux responsables régionaux que reviendra la tâche de contrôler cette adéquation des cellules à leur évolution future et les cellules sont une forme assez souple de structuration pour pouvoir s'adapter aisément aux modèles à venir. Sur le plan technique, enfin, elles orienteront leurs travaux sur les objectifs de mise en valeur fixés aux futures unités d'exploitation. L'expérience est assez variée et s'étend de zones ultra-modernisées (type périmètres irrigués marocains) à des secteurs arides ou steppiques (type sylvo-pastoral Ouest-Africain) en passant par des régions de polyculture traditionnelle (hauts plateaux Imerina à Madagascar). Partout, l'action éducative et la structuration ont pu dès le début s'axer sur les impératifs technico-économiques et améliorer considérablement la capacité du milieu rural à s'« autovulgariser ».

Qu'il s'agisse donc du crédit et de l'aide technique par contrat, de l'effort associatif pré-coopératif, de la mise en valeur ou de la reconversion des méthodes culturales, du cadre territorial politico-administratif, pour toutes ces lignes majeures du développement agricole la pré-structuration proposée prépare les transformations à venir. Partant donc des besoins immédiats d'une reprise en mains du monde rural pour la Réforme agraire, on établit du même coup les bases de l'organisation politico-économique future. En même temps on rejoint les préoccupations communales sur lesquelles nous terminerons ce chapitre consacré aux structures rurales.

3. La commune rurale

Il est difficile de parler d'héritage communal étant donné l'incohérence des décisions administratives en matière communale pendant la dernière phase de la colonisation. De son côté, la loi française de 1884 qui régit les communes de plein exercice et, partiellement, les communes

(1) Cf. Facteurs sociologiques de la constitution des cellules de développement au Sénégal, *Problèmes d'adaptation des structures au développement socialiste*, I.R.A.M., Dakar, avril 1962, et *Animation et participation des masses au Plan sénégalais*, décembre 1961.

mixtes, 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 structurel immédiat par rapport aux échéances 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 en échange une commune « à vocation générale lui permettant d'intervenir 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 économique-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 structurel si on ne précise pas suffisamment les pouvoirs respectifs de la commune et de la coopérative. M. Parodi (3) précise 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 associer les populations à la gestion du bien public local, arbitrage entre 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 terroir donné » (4).

(1) L'exemple du Maroc, où la Réforme communale est restée encore bien « administrative » incite à dépasser les conceptions inspirées du modèle français.

(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'Etudes des Problèmes économiques et sociaux*, secteur agricole sous-développé en Algérie, II, pp. 90-93.

(4) République Fédérale Populaire de Yougoslavie. Loi générale de 1952 sur l'organisation des communes.

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, garantit la décentralisation des pouvoirs politiques. On est loin de la déconcentration administrative de la Loi française de 1884 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 disions 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. A cette lumière, la répartition des compétences s'éclaire et il ne peut plus être question de confondre ou de juxtaposer des structures ainsi ordonnées les unes aux autres. Nous voulions 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. Bartoli nous signale : le terme chinois « Hsiang » que nous traduisons couramment par celui de « commune » signifie, en fait : « Société organisée en commune en vue de servir les intérêts du peuple. »

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 empressée a simplifié quelque peu ses implications diverses. Nous voudrions 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. Partant 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 technicisée. 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 route à plus grande échelle.

Mais il importerait 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 réticences 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'ados, 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, Génie 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 céréalières des Rehamna et les « feids » des Djebilet 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 indiscutablement 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 ; inversement, 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 nous 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 réfutable 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 inéluctable 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 structurels. Il ne faut pas confondre l'investissement humain et les chantiers de chômage, bien que certains de ces chantiers puissent représenter une épargne-travail 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'apport-travail fut générateur 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

(1) Cf. Rénovation rurale en Afrique du Nord par A. MONJAUZE dans la revue *Développement africain*, octobre 1961.

Entre autres références sur l'aspect ici abordé : cf. Projet de rapport sur la Rénovation rurale, septembre 1960 ; Rapport de synthèse sur le Projet technique de Rénovation rurale (sept. 60) ; Projets de décret relatifs à la Rénovation rurale (décembre 1961) ; et des notes doctrinales plus anciennes de M. Monjauze (décembre 1959-avril 1960).

(2) L'impulsion technique y a été pensée 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 difficiles 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 habituant 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 *rétribution 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 autrefois 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'amène à réinvestir collectivement ces sommes ou qu'on la paye en matériel et équipement collectif. L'éducation coopérative ainsi occasionnée 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 quadriennal comporte près de 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) *Investissement humain dans le développement socialiste*, I.R.A.M., 1962.

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 prévoie 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 céréalier » (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 reconvertir à la culture et à l'élevage intensifs, s'habituer à l'exploitation collective et à la planification d'une production jusque-là non dirigée, telles sont les perspectives concrètes de la participation des masses en Algérie.

Jusqu'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*, n° 115, 30 mai 1955 et le numéro cité de l'I.S.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.*

Renversement 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-vulgariser 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 fellahs-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 activation 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-

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*.

est pris entre sa spécialité et ses nouvelles responsabilités, ce qui entraîne, outre un gaspillage de ses compétences, un décalage constant en face de collectivités paysannes qui sont, elles, polyvalentes par besoin. Dans ce domaine technique de l'encadrement de contact, c'est dans une voie différente qu'il faut s'engager : les fonctions polyvalentes de base doivent au plus vite être assurées par les paysans organisés autour de leurs éléments sélectionnés et formés, tandis que la polyvalence de l'encadrement doit s'établir progressivement par la constitution en équipe des agents spécialisés, techniques, économiques et sociaux. Limitées aux cadres actuellement existants et aux activités les plus urgentes, ces équipes s'étofferont au fur et à mesure des disponibilités : en attendant elles répartiront leurs tâches entre leurs membres et s'appuieront à fond sur le paysannat « animé ».

De la même manière le modèle proposé par l'*Ouvrier algérien* permet de clarifier les distinctions à faire entre l'encadrement technique et l'encadrement politique. En introduisant la dimension politique, qui est fondamentale du fait de l'Indépendance et parce qu'on se place maintenant dans une optique de participation paysanne, c'est toute l'intégration des équipes techniques d'encadrement dans le cadre politique qui est amorcée. Sans savoir encore l'importance de l'appareil politique que le Gouvernement algérien mettra en place à la base, mais ayant déjà souligné l'évolution communale et les rapports entre structures locales, nous pouvons au moins insister sur la nécessité de ne pas confondre ces deux types d'encadrement mais de les ordonner l'un à l'autre.

Pour avoir voulu être à la fois responsables de coopératives, responsables techniques et économiques, les cadres politiques de base de la Guinée ont rencontré des difficultés souvent paralysantes et compromis l'adhésion populaire. Outre l'arbitraire et l'improvisation qui marquent ce genre de confusion, il y a une menace grave de perte de confiance politique de la part des masses, alors que la répartition des fonctions et leur hiérarchisation peuvent aider à pallier précisément le manque de cadres. Dans ce sens c'est évidemment aux responsables politiques que doit revenir le contrôle des efforts éducatifs faits auprès des paysans et des cadres pour les amener à collaborer dans les structures nouvelles. Par l'ensemble des moyens qui lui sont offerts — réunions de l'encadrement, stages paysans, chantiers, etc. — il prendra rapidement la place qui est sienne, tandis que les agents techniques seront amenés à une meilleure spécialisation, coordination et intégration de leurs interventions.

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 soutenue d'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 Chélif 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'auto-gestion 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 « résidu » de Réforme agraire.