

IRAM

Fonds documentaire numérisé

Auteur : GOUSSAULT, Yves

Titre : « Liens et liaisons entre l'animation rurale et les institutions en Afrique Noire francophone », *Revue Développement et Civilisations*, n°39-40, pp. 90-112

Editeur : IRFED, Paris

Date : Mars-Juin 1970

iram

Institut de recherches et d'applications des méthodes de développement
49, rue de la Glacière • 75013 Paris • France
Tél. : 33 1 44 08 67 67 • Fax : 33 1 43 31 66 31
iram@iram-fr.org • www.iram-fr.org

Liens et liaisons entre L'ANIMATION RURALE ET LES INSTITUTIONS en Afrique Noire francophone

Le Bureau International du Travail (B.I.T.) vient de faire paraître les résultats d'une étude effectuée en 1966 et 1967 par M. Yves Goussault, Directeur de l'I.R.A.M. (Institut de Recherches et d'Applications des Méthodes de Développement) sur « L'animation rurale dans les pays de l'Afrique francophone ».

C'est avec l'aimable autorisation du B.I.T. et de M. Goussault que nous publions ici des extraits du chapitre consacré aux effets de l'animation sur les institutions.

Auparavant, l'étude précitée avait abordé successivement :

- les origines de l'animation rurale;
- la définition et les méthodes d'intervention de l'animation;
- les types de programme d'animation rurale (programmes nationaux et programmes sectoriels);
- et débouchait sur une comparaison entre l'animation en Afrique francophone et le développement communautaire en Afrique anglophone.

Le dernier chapitre de l'ouvrage est consacré à la préparation et à l'organisation d'un programme d'animation.

Ces deux dernières années ont certes permis d'explicitier plus à fond le rôle de l'animation dans les politiques de développement des pays du Tiers Monde. Il reste que l'étude de M. Goussault demeure une base indispensable de référence à tous ceux qui recherchent les voies et moyens d'un « développement participé »*.

Les institutions traditionnelles et l'animation

Les relations entre animation et société traditionnelle sont d'une trop grande complexité pour qu'on puisse les examiner en détail dans le cadre de cette étude. On n'évoquera donc que les interactions respectives de l'animation et de la société coutumière, et notamment celles qui peuvent influencer sur le choix de tel ou tel mode d'animation.

Les effets de l'animation sur les institutions traditionnelles.

Ils résultent des liens multiples qui se nouent à l'occasion du travail, surtout au niveau des collectivités paysannes et se manifestent dans de

nombreux domaines dont les principaux sont les suivants :

a) LA MÉTHODOLOGIE :

Tout le déroulement des divers temps de l'animation est conçu en fonction du milieu social dont on cherche à faire un partenaire librement associé aux nouvelles structures et aux programmes de développement, non seulement au niveau du terrain, mais, également aux échelons régionaux et nationaux. A la base, la préparation du milieu par des explications et des contacts avec le groupe social dans sa

* B.I.T. - Genève, 1970. L'animation rurale dans les pays de l'Afrique francophone (8 Fr. Suisses; Dollards 2).

forme traditionnelle, la désignation de stagiaires faite par le groupe selon ses normes coutumières de décision, la sélection progressive, le retour au village, l'alternance des stages, etc... sont des méthodes et approches qui instituent une confrontation entre la société traditionnelle et les organisations extérieures à propos de programmes discutés et réalisés en commun. L'animation accentue probablement plus que le développement communautaire ces contacts entre structures de nature différente, concernant des secteurs-clés du développement. Elle les oriente aussi diversement et les appuie davantage par son effet éducatif permanent, probablement à cause de ses liens plus directs avec les structures d'intervention publique, d'une part, et de la priorité qu'elle donne à la participation et à l'intégration économiques des paysans d'autre part.

b) LE FONCTIONNEMENT DES STRUCTURES :

Les cellules d'animation étant directement issues des réflexes associationnistes du milieu social, lorsqu'on introduit des fonctions nouvelles (économiques, communales, techniques, etc...), des hommes nouveaux (animateurs, et « noyaux » d'animation) et des articulations nouvelles avec les institutions extérieures (équipes polyvalentes, contrats, programmes, etc...), on crée une structure évolutive intermédiaire entre la société traditionnelle et les futures organisations du développement (1). Il s'agit là d'un processus « bio-social » très important : l'acceptation par le groupe social de base de confrontations à l'occasion de la désignation de stagiaires délégués et le retour des animateurs au village engendrent une contestation à l'intérieur même de ce groupe et provoquent des mutations internes canalisées par l'animation. Cette mise en question du milieu sinon par lui-même, du moins avec son consentement de plus en plus effectif, libère des forces sociales jusque-là entravées par les structures traditionnelles et place les éléments dynamiques de la communauté dans une situation nouvelle par rapport à cette communauté. Les discussions internes et les contestations instaurées ne doivent en aucun cas provoquer de rupture et ne la provoquent pas. Pour l'éviter d'ailleurs, l'animation multiplie les stages et réunions à l'intention des chefs et responsables traditionnels de manière à conju-

guer la libération des dynamismes sociaux avec l'évolution simultanée des mentalités coutumières.

c) LA PÉDAGOGIE :

Au renouvellement structurel qui vient d'être indiqué correspond une évolution des représentations collectives et des comportements des communautés. Les méthodes pédagogiques — au caractère démocratique — de l'animation, en particulier les formes d'expression de groupe (socio-drames) et la libre discussion collective, conduisent le groupe social à sélectionner, parmi ses motivations, celles qui sont susceptibles de répondre aux messages et incitations de l'extérieur, puisque l'intervention de l'animation est, en outre, liée, à celle d'un troisième partenaire : le personnel local des services publics.

Dans ce réseau triangulaire de communication d'ailleurs, l'animateur-éducateur n'est pas le dernier élément de contact avec les groupes humains, mais le support de relations directes entre collectivités traditionnelles ou en évolution et représentants des organismes gouvernementaux. Les méthodes utilisées (enchaînement des stages, programmes des stages, etc...) relevant tantôt de la consultation non directive et tantôt de la réaction sur les consignes venues de l'extérieur, constituent de nouvelles incitations à un changement de comportement. Ces moyens pédagogiques sont encore, il est vrai, très insuffisamment développés et beaucoup moins élaborés par l'animation que par les développements communautaires parce que l'animation s'est toujours trouvée obligée de faire face rapidement à des problèmes d'efficacité pratique mais cela ne remet nullement en cause cette « pédagogie du milieu ».

Influence des institutions traditionnelles sur l'animation.

Il est évident que les fondements socio-culturels d'une nation sont un élément déterminant de sa structuration générale et influent sur ses institutions. Ils ont aussi un effet direct sur les bases psycho-sociales de l'animation, et il est

(1) Colin R. L'animation et le Développement rural en Afrique Noire francophone. Archives Internationales de la Sociologie coopérative, Paris, juillet-décembre 1966, N° 26.

évident que dans le cadre d'un même modèle général, des animations, comme celles de Madagascar et du Sénégal par exemple, montrent des différences qui correspondent à des références culturelles très distinctes. Il n'en reste pas moins que ces effets affectent plutôt les modalités de l'animation (critères pédagogiques ou méthodes d'intervention locale) que son principe ou ses formes d'insertion dans les institutions. La société coutumière comporte des valeurs et des stratifications qui ne facilitent pas toutes la participation, et certaines d'entre elles projettent sur les structures de développement des déséquilibres sociaux et des comportements qui empêchent les évolutions. Mais on doit souligner que, face aux fragilités institutionnelles et aux incohérences organiques qui caractérisent la relance du développement en Afrique, la structure traditionnelle et la cohésion sociale jouent un rôle essentiel et souvent positif. Il convient donc de tenir compte, dans le choix d'un programme d'animation, des cas d'espèce et des types de

sociétés locales auxquels on a affaire. Ainsi, les animations plus directement communautaires exigent plus de réponse des sociétés traditionnelles, tandis que des animations sectorielles, liées à des organismes techniques, peuvent d'autant mieux faire face aux résistances des groupes sociaux qu'elles sont plus orientées. Mais l'inverse peut être vrai, et il est des cas où l'appel que fera l'animation aux motivations communautaires sera la seule façon de protéger la participation contre des interventions trop autoritaires.

Les corrélations à établir entre types d'animations et types d'institutions traditionnelles variant ainsi selon les cas, il est donc impossible de systématiser ces correspondances. Mais il faut se souvenir que la libération des possibilités de participation à l'intérieur des groupes sociaux traditionnels est une composante indispensable de celle que l'on veut obtenir pour la réalisation des programmes de développement dans le cadre d'institutions nouvelles.

Les institutions économiques et coopératives et l'animation

On entendra ici par institutions économiques celles qui concernent directement la production agricole et permettent son intégration effective dans le développement national (banques de développement, offices de commercialisation agricole, organismes de distribution, etc...) en étant basées sur une organisation coopérative primaire.

Les institutions économiques africaines comportent, en effet, deux éléments structurels complémentaires, d'une part les organisations coopératives mises en place au niveau des producteurs (soit pour la production, soit pour les services), d'autre part les « agences » économiques et organismes de tutelle créés pour soutenir les structures de base et leur fournir les services dont elles ont besoin. Ces agences et organismes, institués au niveau national et régional de la pyramide économique, peuvent être soit à caractère administratif (cas général de l'Afrique francophone), soit à caractère mixte, c'est-à-dire à la fois administratif et associatif (cas de

l'Afrique anglophone où des unions régionales et quelquefois nationales se constituent suivant les processus ordinaires de fédéralisation coopérative). Une analyse de la participation aux institutions économiques qui ne porterait que sur la structure coopérative de base serait partielle et probablement erronée dans la mesure où une démocratie économique limitée au niveau des communautés paysannes peut être compatible avec une organisation générale de l'économie ouvertement (et quelquefois volontairement) antisociale. On ne peut donc dissocier ces deux éléments constitutifs des institutions économiques et on examinera comment l'animation affecte l'un et l'autre. Leur conjonction pose d'ailleurs un troisième problème : celui des liaisons et des articulations entre ces deux éléments, organisés le plus souvent sous la forme de conventions ou de contrats entre les deux partenaires.

Avant d'examiner l'impact de l'animation sur chacun de ces éléments des institutions écono-

miques africaines, on notera d'abord une conséquence de l'action de l'animation qui, pour être élémentaire, n'en est pas moins importante. En effet, les pays africains d'expression française avaient hérité de l'époque coloniale une organisation coopérative dont le quadrillage serré et la tutelle administrative avaient pesé lourdement sur les comportements des producteurs paysans et provoqué leur passivité. On peut même dire qu'au moment de l'indépendance la plupart des programmes coopératifs étaient marqués d'un caractère commun : la méfiance que les collectivités rurales éprouvaient à leur égard. Le premier effort et effet de l'animation s'est fait sentir à ce niveau. Il a consisté à effacer les traumatismes provoqués sur les paysans par les interventions autoritaires précédentes dans leurs activités économiques. Les tournées explicatives dans les villages, les débats entre agriculteurs et cadres coopératifs à l'occasion des stages, l'action des anciens stagiaires (animateurs) au retour dans leurs villages, les réunions de reprise et le contact permanent entre encadrement et paysans à l'occasion des campagnes de crédit et de commercialisation, le recours aux méthodes du libre débat et de la libre décision (individuelle ou collective), etc., furent les formes concrètes de l'action que l'animation entreprit d'abord pour amener un changement d'attitude. Inversement, il suffit d'observer la prolongation des blocages psychologiques en ce domaine dans les pays qui n'ont pas bénéficié de l'intervention corrective de l'animation pour mesurer l'importance de ce premier impact généralement passé sous silence. Dans le même sens, c'est le soutien d'explications permanentes apporté par l'animation qui permit aux nouveaux mouvements coopératifs de surmonter les nombreuses difficultés initiales sans que celles-ci entraînent de nouveaux découragements. La réussite d'une première campagne coopérative (et les bénéfices concrets que les paysans en tirèrent) constitua à ce point de vue une base de départ permettant de franchir sans retombée fatale les obstacles divers affectant inéluctablement la mise en place de coopératives et des services concernés. Ce premier effet doit donc être souligné. Il s'est d'ailleurs manifesté à propos de la plupart des institutions nouvelles puisque celles-ci portaient toujours l'empreinte du passé et se pré-

sentaient comme telles aux yeux des communautés.

La structure économique de base (coopérative).

La complémentarité de l'animation avec les programmes coopératifs a été souvent soulignée au cours des récentes années par les experts chargés d'étudier les conditions générales de viabilité d'une organisation coopérative mise en place au niveau des agriculteurs traditionnels. Il est donc inutile de reprendre ici ces analyses. Par contre, ceux qui participent à un programme d'animation, de coopération ou de développement rural ont besoin de savoir quels sont les principaux éléments de correspondance entre animation et coopératives afin d'orienter leur action en conséquence. Ces points concernent essentiellement le processus de constitution des groupements coopératifs, leur structure et les modalités suivant lesquelles ils fonctionnent.

a) PROCESSUS DE CONSTITUTION DES GROUPEMENTS COOPÉRATIFS ET DÉROULEMENT DE L'ANIMATION

Il y a en effet une correspondance évidente entre l'un et l'autre. Mises à part les formes d'animation encore liées aux conceptions restrictives de l'encadrement autoritaire, la plupart des méthodes d'approche se réfèrent, dans les deux cas, à un schéma commun, mis en œuvre sous sa forme la plus élaborée par les animations nationales de développement, qui peut se résumer dans l'enchaînement des opérations suivantes :

- élaboration d'un programme élémentaire comportant des actions concertées (techniques, économiques, sociales) et des hypothèses d'organisation des agriculteurs et de l'encadrement pour la réalisation de ces actions;
- tournées dans les villages et explications préalables sur les programmes et les structures envisagés;
- libre désignation par les collectivités des délégués qui participeront aux stages;
- stage initial de formation (premier degré) en liaison avec l'encadrement local; préparation des actions concertées et des regroupements villageois et intervillageois;

— cycle de réunions (deuxième degré) au fur et à mesure de l'exécution du programme au long de la campagne agricole;

— stages de « reprise » : perfectionnement et renouvellement des animateurs et de l'encadrement.

Ce déroulement des actions entreprises par l'animation peut être suivi, étape par étape, pour la création d'une organisation économique de base à forme coopérative. Les mécanismes essentiels auxquels la méthode et la pédagogie de l'animation font appel pour obtenir la participation des collectivités paysannes à leur propre formation (explication permanente, libre désignation des représentants, délibération des groupes sociaux autour de leurs délégués revenant de stage, adhésion collective de ces groupes, intégration des unités sociales de base aux nouvelles structures et participation aux opérations, etc...) sont exactement les mêmes que ceux qu'un mouvement coopératif met en œuvre lors de sa constitution, quand celle-ci repose sur la détermination réelle des intéressés et sur leur volonté explicite de s'associer. La correspondance est encore plus évidente si l'on songe que les méthodes essentiellement démocratiques employées par l'animation ont pour objet de faciliter et non d'imposer la réalisation de programmes et la mise en place de structures nouvelles. Ce mode d'intervention correspond exactement à la conception qu'ont actuellement la plupart des gouvernements africains francophones en matière d'organisation coopérative puisqu'ils refusent à la fois le modèle libéral qui fut à l'origine du mouvement européen et le système autoritaire responsable des échecs anciens et récents de la coopération dans leurs pays, et préfèrent combiner planification et volontariat en intégrant l'associationnisme coopératif au sein de structures générales de développement qui, par leur tutelle, les services et le soutien qu'elles apportent aux organismes coopératifs, exercent sur eux une action à caractère semi-directif.

b) STRUCTURES COOPÉRATIVES

En ce qui concerne la participation des agriculteurs dans les structures coopératives, il faut considérer les deux niveaux qui caractérisent les coopératives africaines actuelles et en garantissent l'efficacité (2) : celui des unités sociales de base, familiales ou villageoises,

à l'intérieur desquelles s'exerce directement la participation sociale par adhésion individuelle et collective, et, d'autre part, celui d'intégration économique où ces unités de base se regroupent en « entreprises » coopératives suivant des critères juridiques, techniques et économiques bien définis. Cette distinction est d'ailleurs liée à la conception de coopératives semi-directives mentionnée ci-dessus ; une approche libérale de la coopération conduit en effet à des unités trop proches des bases sociales, et, par conséquent, de dimensions trop réduites pour être économiquement viables et compétitives, tandis que l'approche autoritaire du type paysannat, par exemple, crée directement l'organisation coopérative au niveau de l'entreprise économique coupée des racines sociologiques nécessaires à la participation. Or, il est bien évident, comme le montrent les programmes d'animation, qu'un réseau coopératif efficace ne peut être organisé sans que l'on aille chercher l'adhésion paysanne au niveau même où elle peut se manifester, c'est-à-dire à celui des cohésions sociologiques élémentaires, qu'il s'agisse des coopératives constituées dans le cadre d'activités agricoles traditionnelles ou de celles créées pour intégrer les agriculteurs au sein de périmètres modernisés, techniquement équipés et encadrés.

Le mouvement coopératif sénégalais a pris son essor après l'indépendance, grâce à la mise en place des Associations d'Intérêt Rural (A.I.R.) et au statut très souple qui leur fut octroyé. Celui-ci leur accordait en effet un délai de deux années, constituant une période probatoire, pour réunir leur capital et démontrer leur aptitude à s'autogérer, mais aussi et surtout, en ne s'opposant pas aux formes non classiques d'adhésion, leur donnait la possibilité d'intégrer les communautés paysannes traditionnelles sans que celles-ci aient à renoncer à leurs structures économiques coutumières. Ainsi, les membres des A.I.R. sont-ils souvent des chefs de « carré » (3) dont l'adhésion entraîne indirectement celle des agriculteurs actifs qui

(2) Cf. G. Belloncle : Le mouvement coopératif au Sénégal. Cours à l'E.N.E.A., Dakar, 1964. Une expérience d'animation coopérative au Niger, A.I.S.C., janvier-juin 1967.

(3) Cellule familiale élargie avec unité d'habitat et coordination des activités économiques. Cf. Reverdy, J.C. Approche sociologique du milieu sévère, C.A.S.H.A., p. 56.

font partie de l'unité familiale élargie. L'A.I.R., devenant « entreprise » au bout des deux années qui lui permettent de définir ses modes de fonctionnement et de gestion, s'appuie cependant sur la participation de la base par son système d'adhésion collective. Cet exemple montre le rôle joué par l'animation dans la constitution de ces organismes coopératifs. Au seuil et au terme du processus d'animation on trouve en effet ces deux niveaux qui constituent les unités sociales traditionnelles (contact avec les collectivités, désignation, formation et retour des stagiaires, etc...) et celui de l'intégration technique et économique quand l'animation intervient pour la réalisation des programmes locaux et la constitution des « cellules de développement » intervillageoises. De même, les Regroupements de Villages Animés du Niger ont une tendance naturelle à être les premiers jalons sur la voie de la constitution d'entreprises coopératives en conservant leur caractère de structure d'animation appuyée sur des animateurs placés au sein des unités sociologiques traditionnelles. L'ambivalence est évidente et, dans la mesure où elle correspond au processus même adopté par l'animation, prépare la double structure coopérative.

c) MODALITÉ DE FONCTIONNEMENT DES ORGANISMES COOPÉRATIFS

La solidité des coopératives paysannes d'Afrique Noire, comme de toutes les coopératives d'ailleurs, repose en grande partie sur la capacité de leurs membres à assurer les responsabilités de direction et de gestion de la nouvelle organisation économique. Le problème est bien connu de tous ceux qui se sont intéressés au développement rural. Même si des services collectifs de contrôle et de comptabilité sont organisés et fonctionnant bien au niveau des organismes de tutelle, aucun mouvement coopératif n'est viable si les cellules locales n'assurent pas elles-mêmes l'essentiel des tâches de gestion. Or, la prise en charge de celles-ci est fonction de la qualification des trois ou quatre personnalités de la coopérative, le président, le gérant, le peseur, etc... et de la qualité de leurs liaisons avec l'encadrement coopératif extérieur.

L'animation intervient sur ces deux plans. D'une part, elle multiplie les réunions et stages de

formation à l'intention des responsables de coopératives et organise des journées d'action coopérative destinées à l'ensemble des paysans coopérateurs; d'autre part, les stages et réunions de premier et deuxième degrés assurent une confrontation directe entre l'encadrement et les coopérateurs, ce qui facilite l'articulation entre coopératives et tutelle, et habitude les partenaires à collaborer. De plus, comme cette action de formation s'insère dans le calendrier agricole et dans le déroulement des diverses interventions coopératives (crédit, approvisionnement, commercialisation), l'animation offre aux coopérateurs et à leur encadrement une structure permanente de formation directement liée à la réalisation des programmes. Ceci ne limite évidemment pas le rôle des Instituts et Collèges coopératifs qui se chargent plus particulièrement de la formation des agents de la coopération (et de plus en plus de leur perfectionnement comme au Sénégal), car les deux formes d'éducation coopérative se complètent déjà et se compléteront d'autant mieux que collèges coopératifs et collèges d'animation se rapprocheront les uns des autres et harmoniseront leurs enseignements, comme le montrent déjà certains exemples (Sénégal).

Sur un autre plan, celui du fonctionnement de la démocratie intérieure aux coopératives, l'animation agit comme contrepoids aux tendances qui auraient pour conséquence de réintroduire au sein d'organismes coopératifs organisés autour de notables liés aux cercles politiques et économiques privilégiés de l'extérieur, les inégalités sociales de la société coutumière. Les réunions périodiques et les contacts fréquents entre cadres d'animation, cadres du développement, animateurs et population procurent des occasions fréquentes d'échanges entre les divers éléments de la collectivité locale et permettent l'expression de critiques sur les déviations observées soit à propos des programmes, soit à propos des structures.

Par ailleurs, les coopératives paysannes africaines ont comme beaucoup d'organismes de développement rural du Tiers Monde, une propension singulière à remplir des fonctions qui dépassent leurs compétences statutaires. Dans le renouveau général que provoquent la relance du développement et l'animation, la coopérative devient une sorte d'organisme à vocation générale pour résoudre tous les

problèmes locaux et ajoute ainsi à ses fonctions économiques déjà multiples une responsabilité de caractère communal qui double quelquefois la commune établie ou la remplace tant que celle-ci n'existe pas. C'est dans ce sens qu'on peut parler de « coopérative de développement ». Cette tendance à l'élargissement des responsabilités, de même nature que celle qui caractérise les animations nationales et intersectorielles, est un facteur positif dans la mesure où elle ne provoque ni tension ni désorganisation. Sur ce plan encore, l'animation contribue à la fois à soutenir cette ouverture et à la canaliser à l'intérieur de structures adéquates.

Les agences et organismes de tutelle et de services économiques.

Indispensables pour éviter que le mouvement coopératif et la réforme des structures de base ne s'enlisent dans l'inefficacité et l'isolement économique et social, ils peuvent cependant constituer un danger pour le développement coopératif par le penchant qu'ils ont souvent à se substituer aux coopératives et à renforcer la tendance centralisatrice des appareils africains de développement. Ceci est manifeste dans le cas des sociétés de développement ou des offices régionaux de mise en valeur qui constituaient le type d'intervention administrative ou para-administrative de l'époque coloniale. Mais les conditions actuelles du marché international conduisent beaucoup de gouvernements à reprendre, par souci d'efficacité, cette démarche autoritaire. Il faut reconnaître que les problèmes auxquels ceux-ci ont à faire face ne sont pas simples et que la décentralisation économique suppose des délais et comporte des risques que beaucoup d'États africains ne peuvent envisager. Dans ce contexte, l'animation a un double rôle : l'un général concernant le maintien de l'équilibre entre tutelle gouvernementale et initiative locale, le second particulier, intéressant chacun des secteurs d'activité des agences et organismes nationaux.

Sur le premier plan, l'animation s'offre comme médiateur et agit dans le cadre des structures en place pour que la directivité de la planification n'étouffe pas les phénomènes de participation et de volontariat. Elle y parvient, dans la pratique, en organisant ses propres

structures de façon à être en liaisons directes et étroites avec les centres de décision nationaux et régionaux chargés des principaux secteurs de développement. Dans le secteur coopératif, les responsables de l'animation, en participant aux commissions ou comités au sein desquels s'élaborent les programmes qui intéressent les coopératives paysannes, peuvent agir sur les décisions. Ainsi en est-il au Sénégal pour la préparation du Programme agricole annuel, au Niger où l'animation intervient à la fois au niveau gouvernemental (Commissariat à la Promotion humaine) et sur l'Union nationale de Crédit et de Coopération, et pour d'autres programmes d'animation plus régionalisés et même communautaires puisque les représentants de l'animation participent de plus en plus à l'élaboration des décisions à prendre.

Cette action globale sur les centres de décision des organismes de tutelle se double d'une série d'interventions particulières concernant les activités de ces organismes dans chacun des secteurs qui concernent la vie coopérative.

Parmi ceux-ci, les deux plus importants en Afrique sont ceux du crédit et de la commercialisation qui présentent une extrême complexité, comportent de multiples rouages, obligent à des navettes successives pour la préparation de chacune des campagnes annuelles posant les problèmes allant de la gestion comptable à l'approvisionnement de l'export-import au demi-gros, de la réunion du conseil d'administration des agences à la consultation des centaines de milliers de coopérateurs sur une variété grandissante de produits (engrais, fongicides, vivres de soudure) et de matériel. Si l'on ajoute à ces difficultés les contraintes du calendrier agricole qui impose de réaliser ces opérations en respectant des échéances rigoureuses, on réalise la tentation qu'ont ces organismes de tutelle ou prestataires de services, d'adopter des systèmes de centralisation faisant courir le danger que comportent les procédures bureaucratiques. Pour pallier ces difficultés, beaucoup de gouvernements adoptèrent la formule d'offices spécialisés, dotés de l'autonomie financière et d'une plus grande souplesse administrative. Mais l'expérience a prouvé que, même dans ce cas, le recours à la centralisation autoritaire peut conduire à ces incohérences et entraîner des gaspillages engendrant des déficits permanents qui incitent les agriculteurs

à ne pas honorer leurs engagements. Quelle que soit donc la formule de centralisation ou de décentralisation retenue, l'appoint d'un appareil d'animation appuyant, mais aussi contrôlant, en permanence les responsables de chaque niveau de la structure adoptée, est une condition évidente d'efficacité.

A l'échelon national et aux échelons régionaux, l'animation agit à travers les commissions de coordination et comités de développement en bénéficiant de l'avantage très concret que lui confère sa connaissance pratique des opérations convergentes qui intéressent les coopératives de base.

Par ailleurs, au niveau de celles-ci l'action de l'animation est particulièrement nécessaire pour faire comprendre et accepter par les coopérateurs les conditions de garantie, de caution et de remboursement mises nécessairement par les agences et organismes de crédit et de commercialisation. Cette tâche est d'ailleurs difficile à remplir parce que les paysans ont été généralement habitués à une aide de l'État sans être initiés aux problèmes que comporte l'intégration dans des circuits économiques normalisés (ce qui explique pourquoi beaucoup de programmes « à fonds perdus » constituent encore actuellement plutôt une aide sociale aux petits agriculteurs qu'un outil de développement et de promotion économique). L'animation doit donc trouver des formules pratiques qui correspondent aux règles adoptées par les agences et organismes économiques mais sont en même temps adaptées aux possibilités et à la psychologie paysanne. Ainsi en est-il des liens de plus en plus fréquents entre le crédit et la commercialisation, cette dernière permettant aux organismes prêteurs de se rembourser de leurs créances sur la production agricole et de la « garantie sur ristourne » qui consiste à remplacer la caution solidaire des mutuelles classiques par le droit, octroyé aux agences de crédit, de récupérer sur les ristournes appartenant à la coopérative les sommes que les coopérateurs n'auraient pas volontairement remboursées. Ces exemples illustrent le type de problèmes auxquels s'applique l'effet de l'animation, dont l'influence constante est indispensable (4) à la fois sur les coopérateurs, pour qu'ils respectent les engagements pris, et sur les organismes de tutelle pour qu'ils acceptent des règles qui ne sont pas

parfaitement classiques. Car le « décollage » du mouvement coopératif africain s'effectue actuellement suivant un processus intermédiaire qui ne serait ni acceptable ni efficace sans l'animation, à la place duquel on ne pourrait adopter que deux systèmes aussi insatisfaisants l'un que l'autre : celui qui respecte les normes habituelles de garantie et de financement pratiquées par les circuits libéraux mais qui éliminerait la quasi-totalité des petits agriculteurs, ou bien des programmes à fonds perdus dont le coût interdirait l'extension et dont l'esprit irait finalement à l'encontre de la promotion paysanne.

Conventions et contrats.

Jusqu'à présent, en règle générale, les petits agriculteurs traditionnels n'ont pas bénéficié de systèmes de contrats collectifs, et les conventions passées sont restées individuelles. On trouve cependant çà et là quelques cas où les coopératives paysannes passent, en tant que telles, des contrats avec les pouvoirs publics et les organismes de tutelle et prennent, de ce fait, la responsabilité du respect des engagements de leurs adhérents vis-à-vis aussi bien des autres sociétaires que de la coopérative et des organismes de tutelle ou de services. Sur le plan de la participation, cette étape est d'une grande importance, non seulement parce qu'elle habitue l'agriculteur à prendre des engagements à l'égard de ses pairs, mais aussi parce que, les programmes coopératifs s'étendant de plus en plus à des opérations intégrées intéressant plusieurs activités économiques, le coopérateur se trouve ainsi inséré davantage dans des structures de type moderne et organisé.

Ces conventions peuvent aller du simple contrat de culture centré sur une production particulière, jusqu'à un contrat global concernant l'ensemble des activités de la coopérative. Le premier intéresse plus particulièrement les sociétés de mise en valeur et les offices spécialisés qui organisent les activités économiques de leurs zones en fonction d'une spéculation agricole bien déterminée. Les objets

(4) Cf. : Le crédit agricole dans les pays d'Afrique d'expression française au Sud du Sahara. F.A.O., Rome, 1968. Guy Belloncle y étudie en détail les modalités du crédit agricole et le rôle indispensable de l'animation.

de conventions se diversifient d'autant plus qu'on s'approche de plus près des coopératives à buts multiples et certains contrats peuvent même couvrir des programmes d'investissement-travail et d'équipement collectif. Dans tous les cas, l'engagement réciproque comporte des clauses qui dépassent le simple objectif technique ou économique et intéressent l'ensemble des opérations en amont et en aval de la production. Le simple contrat de culture observe ce schéma général en prévoyant notamment : d'une part les obligations de l'organisme de tutelle ou prestataire de service en matière de pré-financement et de financement final de la production, d'aide technique (façons culturales, conseils de techniciens, etc...) et d'achat à prix garanti ; d'autre part, l'engagement de l'agriculture d'utiliser les semences et produits qui lui sont fournis, de respecter les normes techniques indiquées, et de livrer sa production. Dans les conventions générales portant sur le crédit et la commercialisation, dans le cadre d'une agriculture moins intensifiée, les contraintes techniques sont en général moins explicites.

Quoi qu'il en soit, on constate que ces expériences faisant appel à des procédures aussi nouvelles pour le producteur que pour l'agence économique ne sont entreprises que là où se manifeste la médiation d'un programme et d'un appareil d'animation. Le système du contrat présente en effet un caractère particulièrement éducatif que favorise une action concomitante d'animation puisque son application ne peut résulter que d'une négociation qui suppose l'emploi de méthodes d'approche collective, de formation, de programmation et de structuration précisément analogues à celles de l'animation. Enfin, toute convention en ces domaines doit avoir un caractère « progressif » permettant de modifier d'année en année les termes de l'équilibre à maintenir entre tutelle et initiative des intéressés, ce qui suppose chez le contractant un souci pédagogique et une connaissance des possibilités du partenaire agriculteur dont il lui est impossible de faire preuve dans le cadre d'une intervention administrative classique. Là encore, l'animation a un rôle d'intermédiaire à jouer comme garant du bien-Fondé des procédures mises en œuvre et comme répondant de la valeur des engagements pris par les coopérateurs

et les coopératives vis-à-vis des administrations. L'extension de ce système de contrats collectifs est cependant encore limitée (les contrats individuels déjà répandus avant les réformes coopératives) et l'animation restant les plus nombreux), mais la tendance à les multiplier qui se manifeste actuellement constituera certainement un des domaines privilégiés de collaboration entre animation et mouvement coopératif.

* * *

Pour conclure, on doit rappeler que les rôles réciproques des mouvements coopératifs et de l'animation et leurs interactions respectives dépendent également de la place accordée à la coopération dans les programmes de développement et des moyens qui sont mis à la disposition des mouvements coopératifs par les gouvernements.

Généralement considérés dans l'ensemble de l'Afrique Noire comme élément important du développement rural, les mouvements coopératifs occupent cependant dans les structures de développement des places variant selon les contextes nationaux africains. En Afrique d'expression anglaise, le réseau coopératif est, dans sa presque totalité, lié aux circuits de commercialisation des productions dominantes de chaque pays, et ses responsabilités se limitent à ce cadre économique. Comme l'écrit M. Desroche dans son rapport de synthèse sur les mouvements coopératifs africains (5) « dans le dispositif ex-britannique, la multiplication des sociétés coopératives semble avoir été moins un instrument de changement social qu'un mécanisme d'équilibre, voire de prospérité, pour l'économie dominante ». En Afrique francophone, les coopératives ont généralement tendance à assumer des responsabilités de développement, mais encore faut-il tenir compte de nuances correspondant à chacune des situations nationales. Le quadrillage coopératif est regardé comme la structure de base nécessaire pour le développement au Sénégal, en Guinée, au Mali, etc... mais dans bien d'autres États, l'implantation coopérative demeure plus ponctuelle (par exemple au Dahomey ou en Côte-d'Ivoire) tandis que

(5) Desroche : Mouvements coopératifs en Afrique Noire et à Madagascar. B.D.P.A./Collège Coopératif/I.F.A.C. Paris, septembre 1964.

certain programmes coopératifs orientent leurs efforts dans des directions différentes (Jeunesse pionnière et Coopératives de Jeunes en Côte d'Ivoire et en République centrafricaine) ou en sont encore à chercher la formule qu'ils adopteront.

Face à ce quadrillage coopératif systématique et à des coopératives à vocation élargie, il est certain que la forme la plus adéquate d'animation est celle d'un programme national concernant l'ensemble du développement. Par contre, une animation nationale agirait avec beaucoup moins de facilité et aurait un impact bien moins important si elle s'appliquait à un réseau coopératif exclusivement préoccupé par la commercialisation des produits agricoles et déterminé par les lois de ce marché ou par les contraintes que lui imposerait un organisme national de commercialisation. Ces conditions expliquent certainement à la fois le peu de liaison entre coopératives et développement communautaire en Afrique d'expression anglaise et l'orientation de l'animation ou du développement communautaire vers des formes d'action plus générale concernant les communautés de base ou d'autres institutions, ce qui est le cas de Madagascar où l'animation permet de créer des « cellules de développement » qui sont des structures intermédiaires et temporaires grâce auxquelles on étudie vers quels secteurs orienter ultérieurement les formes primaires d'organisation paysanne.

Dans les développements sectoriels concernant le développement d'une production déterminée dans une zone limitée, les coopératives ont toujours des fonctions restreintes. Leurs possibilités d'action comme structures de développement et de participation sont fonction de l'intégration ou de l'isolement du programme,

dans le cadre duquel elles sont créées, dans l'ensemble du développement national. Dans ce cas, une animation rattachée à l'organisme spécialisé, maître d'œuvre du programme, risque d'être prise dans les mêmes limites que celui-ci, alors qu'une animation nationale pourrait plus facilement élargir les perspectives coopératives.

Dans le cas enfin des sociétés et offices régionaux de mise en valeur, dont le programme concerne l'ensemble de l'économie agricole, les coopératives peuvent avoir des fonctions multiples et se constituer par conséquent en structure de développement. Les articulations avec les autres institutions nationales auront certes une influence sur les orientations possibles, mais on peut concevoir, comme dans le cas du Nord-Est du Dahomey, une ouverture de l'action coopérative à partir d'une pression de l'animation sur les communautés paysannes concernées.

En complément de ces distinctions relatives à la place accordée à la structure coopérative dans les institutions du développement, il faut aussi tenir compte des moyens mis en œuvre par le gouvernement en faveur du mouvement coopératif (création d'agences de crédit et de commercialisation, réforme des circuits intermédiaires, procédures de garantie et de contrat, programmes et institutions de formation coopérative, etc...). Il est impensable, en effet, qu'une animation s'appuyant sur la réforme coopérative soit efficace si ces moyens nécessaires sont refusés, car les effets de l'animation dans les différents secteurs de l'activité coopérative sont évidemment fonction des mesures prises directement pour renforcer et privilégier le mouvement coopératif.

Services techniques et animation

Les services techniques ont, à côté de l'autorité administrative, constitué pendant toute l'époque coloniale l'institution la plus importante de la vie sociale et économique des pays de l'Afrique francophone. A la différence des « extensions services » de l'Afrique britannique, dont l'action sur les agriculteurs n'était qu'indirecte, les services de l'Agriculture, de l'Élevage, des

Eaux et Forêts (pour ne citer que ceux qui étaient le plus en contact avec la paysannerie africaine) intervenaient au contraire directement — et souvent de manière autoritaire — sur le milieu paysan du fait de leur structure et de la répartition de leur personnel aux divers échelons administratifs et territoriaux. En outre, les grands corps administratifs français trans-

posèrent en Afrique Noire, durant le régime colonial, leurs spécialisations et particularismes. Cette empreinte marque encore les institutions de développement des pays africains francophones et bien des programmes actuels sont encore réalisés par des institutions techniques de ce type qui continuent d'employer les mêmes méthodes. L'animation, née dans ce cadre fortement empreint de technicisme, vit son essor limité pendant la période coloniale, mais acquit alors une expérience utile en apprenant à collaborer et à cohabiter avec les administrations et le personnel technique.

Les rapports entre celui-ci et l'animation évoluèrent après l'indépendance et prirent des formes diverses suivant les types d'animation. S'agissant des animations sectorielles plus dépendantes d'un organisme technique, la répartition adéquate des fonctions entre encadrement technique et animation ne fut assurée qu'après un processus laborieux et lorsque l'arbitrage du gouvernement et les objectifs généraux du développement eurent permis à l'office ou au département spécialisé d'élargir ses perspectives d'intervention. Dans le cas des programmes nationaux ou communautaires d'animation, l'indépendance de celle-ci par rapport aux services techniques fut totale au cours d'une première phase, mais on assista ensuite à un rapprochement progressif des deux partenaires quand l'animation découvrit qu'il ne pouvait y avoir de véritable promotion humaine et de participation des paysans sans base technique et économique vraiment sûre, tandis que les services techniques et les offices avaient pris conscience de l'impossibilité de reconstituer les structures héritées de l'époque coloniale et d'employer à nouveau les méthodes d'intervention directe. En effet, bien que la réorganisation et l'africanisation des services se fit, du moins en ce qui concernait les postes de décision, au profit de cadres formés selon les conceptions techniques françaises et donc enclins à reprendre les schémas antérieurs, l'administration dut assouplir ses méthodes et s'appuyer davantage sur les niveaux régionaux et l'initiative locale pour pallier les difficultés provenant d'une insuffisance de personnel qualifié. L'animation qui avait d'abord été regardée comme un prolongement éducatif de l'intervention technique, fut alors considérée comme le support néces-

saire pour assurer l'efficacité d'une nouvelle distribution des responsabilités techniques.

Pratiquement, les services techniques d'Afrique francophone ont mis en place depuis l'indépendance deux types d'encadrement : l'un ayant une action corrective sur l'agriculture traditionnelle, l'autre rapproché et exerçant un contrôle technique sur la production. L'animation exerce ses effets de manière différente dans ces deux cas, et on peut déterminer quelles sont les corrélations à établir entre ces types d'encadrement et les programmes d'animation qui leur sont le mieux adaptés.

L'encadrement technique extensif à action corrective.

Intervenant sur l'agriculture traditionnelle, il est le cas le plus fréquent en Afrique et intéresse donc la plus grande partie de la paysannerie africaine. Il existe plusieurs conceptions de son organisation et de ses objectifs selon les pays et, il faut le dire, selon les générations de techniciens.

a) ENCADREMENT PAR DES AGENTS SPÉCIALISÉS

Le type d'encadrement direct mis au point par chacun des services techniques et basé sur le respect des compétences de chaque administration, correspond aux conceptions de l'époque coloniale et semble perdre de plus en plus de terrain. Il subsiste dans certaines zones d'agriculture extensive où l'encadrement est réparti de manière diffuse et limite son action à des prestations techniques assez superficielles. On ne l'y trouve plus guère à l'échelon national car l'africanisation et les contraintes de la production ont amené la quasi-totalité des gouvernements d'Afrique Noire à regrouper leurs effectifs et à coordonner l'action de leur personnel avec la mise en place de structures nouvelles d'intervention.

Cette conception de l'encadrement direct pose à l'animation des problèmes difficiles à résoudre car les approches sont évidemment très opposées. Comme heureusement elle n'est plus maintenant considérée comme doctrine de déve-

loppement, après avoir été cependant adoptée assez fréquemment mais provisoirement dans les années qui suivirent l'indépendance, c'est donc de manière localisée que l'animation la rencontrera. De toute manière, il est exclu que l'animation puisse en dépendre, d'autant que celle-ci sera généralement chargée de réaliser un programme national ou communautaire qui lui permettra d'orienter ses efforts vers d'autres secteurs et de diffuser ses propres consignes dans le domaine agricole. Par les contacts personnels établis avec les agents des services techniques sur le terrain, elle pourra alors corriger dans une certaine mesure leurs tendances à l'action unilatérale, organiser avec eux un travail d'équipe, puis amener enfin les directions des services techniques à accepter d'organiser leurs opérations en fonction des structures mises en place par l'animation.

b) ENCADREMENT PAR DES AGENTS POLYVALENTS

Les encadrements directs se sont souvent orientés après l'indépendance vers des formules rappelant la doctrine de 1955 précisant la nature des contacts qui devaient exister entre agents techniques et population. L'action dans ce cas demeure donc directe mais se fait par l'intermédiaire d'un agent agricole ayant reçu une formation le préparant à l'action polyvalente. Chacun de ces agents de contact reçoit la responsabilité d'un certain nombre d'exploitants ou d'une certaine aire géographique : son rôle consiste alors à répondre aux multiples demandes de la population et à diffuser un ensemble de consignes simples sur le plan agricole, économique et social.

Cette formule fut employée à Madagascar sur les petites zones d'encadrement rapproché et, sous cette forme ou sous une forme proche, on la retrouve dans la plupart des pays où les services agricoles (surtout de l'Agriculture ou de l'économie rurale) conservent le monopole de l'action gouvernementale dans le domaine économique et donc la responsabilité quasi-exclusive du développement; ce qui est une situation encore assez fréquente en Afrique Noire, particulièrement dans les États qui n'ont pas encore pu entreprendre de réformes de structure conduisant à intégrer les services techniques dans une programmation d'ensemble

et à créer des instances nationales et régionales de coordination.

Dans ce contexte du développement rural, le rôle de l'animation dépend en grande partie de son insertion dans l'administration. Si elle se trouve placée sous la dépendance directe du ministère de l'Agriculture ou de l'Économie rurale responsable de l'encadrement, son action reste limitée au type même d'animation effectué par les agents polyvalents à la base, consistant en contacts personnels pour étudier les problèmes locaux, prestations élémentaires en matière technique, économique et sociale, présence et dialogue, incitation à des initiatives locales. Dans ce cas, programmation et mise en œuvre de moyens et structures de développement sont rejetées à l'arrière-plan. Cette situation s'est présentée notamment au moment du lancement de l'animation à Madagascar et limita rapidement le travail de promotion de celle-ci. Le rattachement de l'animation à un service administratif spécialisé l'empêchait pratiquement d'agir sur les autres départements concernés par le développement rural en même temps que son action, réduite aux seules possibilités conjointes des agents placés sur le terrain et des populations, conservait un caractère paternaliste sans pouvoir déboucher sur une organisation des agriculteurs qui ferait d'eux un véritable interlocuteur des pouvoirs publics. Les mécanismes de participation n'étaient donc pas mis en jeu.

La meilleure formule à adopter par rapport à ce type d'encadrement semble donc être la création d'un département de l'Animation rattaché aux institutions administratives dans des conditions qui assurent des liens privilégiés avec la présidence du gouvernement ou l'organisation de planification. C'est, en effet, la seule solution pour que l'animation puisse alors développer ses programmes avec une suffisante liberté d'action en associant les cadres techniques polyvalents à la réalisation de programmes éducatifs plus larges, mettant en œuvre également les prestations des autres ministères. En cas de difficulté, son rattachement lui permet de faire jouer l'arbitrage politique.

c) ENCADREMENT PAR DES ÉQUIPES POLYVALENTES

La troisième forme d'encadrement extensif est celle adoptée par les pays qui créent des

équipes locales d'encadrement polyvalentes regroupant les agents des services techniques et sociaux. Le type le plus élaboré de cette formule est sans doute celui des centres d'expansion rurale polyvalents du Sénégal dans lesquels les cadres locaux des services techniques sont regroupés géographiquement et réalisent ensemble et de manière coordonnée leurs programmes et leurs opérations. Le Sénégal a d'ailleurs fait remonter cette coordination jusqu'à l'échelon national en créant une direction commune pour l'animation et l'encadrement.

Sans aller jusque-là, beaucoup de pays africains s'efforcent de réaménager, dans ce sens leurs structures d'encadrement de terrain. La polyvalence recherchée dans ce cas n'est pas individuelle mais résulte de la concertation des interventions et des moyens de chaque service technique pour la réalisation d'un programme global présenté comme tel aux collectivités rurales. L'intérêt de cette formule dans le domaine de la participation réside précisément dans cette idée de programmation intégrée qui favorise à son tour la constitution d'organisations paysannes à buts multiples, susceptibles de traiter avec une équipe d'encadrement située à un niveau territorial suffisamment élevé — généralement départemental ou sous-préfectoral — pour qu'on y trouve regroupés des agents de plusieurs services techniques et sociaux auparavant disséminés à des niveaux différents.

A cette restructuration administrative correspond nécessairement un regroupement des agriculteurs dont les coopératives ou associations seront les niveaux jouant un rôle d'intermédiaire pour les prestations et échanges.

Dans cette évolution des structures de l'encadrement technique l'animation a des tâches multiples et intervient à chacun des temps : élaboration d'un programme et recherche d'une hypothèse de structuration locale, tournées explicatives dans les villages, stages de premier et de second degrés, sont autant d'opérations qu'elle conduit en association étroite avec l'encadrement local. L'organisation des stages et leur programme reposent d'ailleurs entièrement sur la participation des techniciens et agents locaux, qui sont amenés par l'animation à débattre directement de leurs problèmes avec les représentants

des collectivités paysannes. Cette pédagogie de la formation paysanne est complétée par des actions éducatives concernant plus directement les cadres techniques, telles que les stages de recyclage et les réunions périodiques organisées par l'animation à l'intention du personnel d'encadrement local. Cette formation sur le terrain est enfin complétée par celle que dispensent les écoles nationales de formation de cadres (type E.N.E.A. au Sénégal, ou E.N.P.S. à Madagascar).

Il faut souligner cependant que l'animation ne peut remplir ces fonctions pour faire évoluer les institutions techniques qu'à condition de bénéficier d'un statut national indépendant et si les services techniques eux-mêmes se trouvent engagés dans un processus de réforme décidé à l'échelon interministériel. Une politique de ce type n'est donc possible que dans les pays disposant de moyens suffisants pour réaliser une évolution structurelle globale.

Encadrement rapproché avec contrôle de la production.

Cette formule est adoptée fréquemment en Afrique, soit dans des zones où on cherche à développer une activité agricole particulière (concernant ou non un produit prioritaire) ou à promouvoir une mise en valeur zonale ou régionale, soit sur des périmètres modernisés dont l'infrastructure et les contraintes techniques imposent de surveiller de très près la production agricole, soit enfin dans le cadre d'organismes et de programmes de colonisation agraire ou d'allotissement.

a) PROGRAMMES DE PRODUCTIVITÉ OU DE MISE EN VALEUR RÉGIONALE

Ils ont généralement pour objet le développement d'une zone ou d'une production en introduisant les pratiques culturelles strictement contrôlées mais sans modifier les structures traditionnelles. Qu'il s'agisse d'une production agricole particulière (C.F.D.T. en tant que société étrangère pour le coton, SONADER-Dahomey en tant que société nationale pour les

palmeraies), ou que ce contrôle s'applique à l'intensification générale de l'agriculture dans une certaine zone (B.D.P.A. dans l'Ouham en République centrafricaine), le schéma est celui d'un encadrement rapproché mais presque toujours placé sous la direction d'un organisme spécialement créé en vue de cette mise en valeur, ce qui ne permet pas de ranger ce type d'opérations parmi les programmes d'encadrement rapproché à action corrective analysés ci-dessus qui dépendent généralement d'un service agricole ou technique classique.

Comme les organismes, sociétés ou offices de mise en valeur ainsi constitués ont généralement des tendances centralisatrices qui les amènent à intervenir unilatéralement sur les collectivités rurales, la participation effective de celles-ci pose des problèmes délicats à résoudre et les solutions dépendent surtout de l'existence ou non d'un mouvement coopératif et d'un programme d'animation. Si l'un et l'autre existent déjà au niveau national et débordent donc la zone d'influence de l'organisme spécialisé, il leur est plus facile d'imposer leurs vues concernant la participation des populations même si les négociations sont délicates au moment de l'élaboration des actions communes. Les organismes techniques éprouvent toujours une certaine susceptibilité vis-à-vis des initiatives qu'ils ne contrôlent pas totalement et l'expérience montre qu'il faut le plus souvent l'arbitrage du pouvoir central pour arriver à une coordination. Mais dans ce cas, l'effet de l'animation sera particulièrement sensible puisque son encadrement propre lui permettra de concentrer d'abord ses efforts sur l'éducation et l'organisation économique des agriculteurs, puis de présenter cette infrastructure paysanne à l'organisme de mise en valeur comme un partenaire efficace et préparé à des actions techniques et économiques. Le cas de l'Ader-Doutchi au Niger montre les difficultés initiales et les avantages de ce type d'opérations.

Si au contraire l'animation et les coopératives n'existent pas encore sur le plan national et doivent donc être créées sous la dépendance directe de l'organisme spécialisé, les marges de négociation et d'action sont évidemment plus étroites. L'animation, quand elle sera organisée, risquera alors d'être réduite à une

forme ouverte de vulgarisation dans le style des programmes les plus limitatifs de l'animation sectorielle à moins qu'elle ne s'oriente vers la réalisation d'opérations promotionnelles d'ordre social ou communautaire, articulées sur l'action de l'encadrement technique (cas du Dahomey). Quant à la structure coopérative, si la société de développement ou l'organisme technique la met en place, ses activités resteront limitées à la mise en valeur et ne lui permettront pas d'assumer des responsabilités plus grandes dans le développement, identiques à celles que prennent déjà beaucoup de mouvements coopératifs nationaux africains.

b) PÉRIMÈTRES MODERNISÉS AVEC INFRASTRUCTURE TECHNIQUE

Ce sont des secteurs généralement limités et dont la plupart ont été créés à l'époque du premier Plan d'Équipement français (Richard-Toll, Office du Niger, C.G.O.T.-Casamance, etc.) équipés d'une infrastructure (irrigation, casiers, digues, etc.) dont l'importance exige une prise en main rigoureuse de la production et un contrôle strict de la rentabilité. Ils sont très proches de l'entreprise moderne, capitaliste à salariat ou ferme d'État, mais depuis l'indépendance la tendance est d'assouplir ces formules d'exploitation qui ont nécessité des investissements très onéreux et dont la conception était déjà très critiquée dès le 2^e Plan d'Équipement français. Ces périmètres représentent cependant la partie « prospective » de l'agriculture africaine et fournissent souvent une part importante de la production nationale agricole. Aussi les gouvernements africains qui y affectent par priorité des moyens de financement à la mesure des travaux importants (barrage, aménagement des sols, etc.) à réaliser, mettent-ils leur espoir dans ces zones agricoles qui, à la différence des secteurs traditionnels sont promises à un développement économique accéléré grâce aux progrès de la technique. Ce serait un échec pour l'animation d'être limitée aux zones traditionnelles et exclue de ces secteurs modernes.

Les programmes actuellement mis en œuvre en Afrique acceptent d'ailleurs d'autant plus volontiers maintenant les formes nouvelles

de participation qu'il est possible de se référer à des expériences d'action commune entre services techniques ou offices et animation, dont les résultats ont montré que cette coordination a permis d'accroître la production. Il faut également ajouter qu'après l'indépendance ces zones aménagées se sont trouvées confrontées à des problèmes de réorganisation et d'adaptation qui ont favorisé un rapprochement avec l'animation. La pénurie de cadres techniques, la diminution des crédits et l'impossibilité de continuer à employer les méthodes antérieures d'encadrement, ont permis à l'animation d'étudier et d'entreprendre avec les maîtres d'œuvre de ces périmètres des programmes de décentralisation et de participation paysanne qui n'auraient jamais été acceptés dans le contexte antérieur.

L'analyse des cas présentés dans la seconde partie de cette étude montre que si des modes différents d'animation correspondent aux divers types d'expérience, la décentralisation permettant une meilleure participation s'appuie toujours à la fois sur l'organisme de formation mis en place par l'« animation et sur des coopératives, en étroite liaison avec les échelons de base et l'encadrement de l'organisation technique chargée du périmètre. L'expérience des dix dernières années du développement en Afrique montre aussi que, quel que soit le type d'animation adopté, les fonctions d'encadrement technique doivent toujours être séparées des fonctions d'animation. Cette séparation permet en effet à l'encadrement d'animation d'organiser le contact avec les paysans selon le processus habituel d'explication préalable et de désignation de candidats-stagiaires, qui met en œuvre immédiatement des comportements de libre détermination et de participation, tandis qu'au cours des stages organisés par l'animation les agriculteurs entrent en contact avec l'encadrement technique dans un climat et dans des conditions assurant notamment la liberté de discussion et de critique qui modifient totalement les rapports existant antérieurement entre offices techniques et producteurs. Enfin, comme les stages et réunions suivent le calendrier agricole, l'élaboration des programmes et la critique du travail effectué en commun sont en quelque sorte automatiquement synchronisés avec l'exécution des travaux agricoles et des opérations économiques.

C'est aussi à travers ce processus d'animation et grâce à lui que se constituent les coopératives ou associations de producteurs dans des conditions très différentes de celles qui prévalaient lorsque les organismes chargés des grands ensembles agricoles modernisés regroupaient autoritairement les agriculteurs dans des associations correspondant exactement aux infrastructures (réseaux d'irrigation) ou aux niveaux d'encadrement (un moniteur pour tant de coopératives, un chef de secteur pour tant de moniteurs, etc.). Désormais, la création des coopératives et associations, grâce à l'action de l'animation, n'est plus soumise à cette conception théorique; leur répartition sur le terrain se fait en fonction des critères de la géographie sociale et des affinités naturelles, et c'est par un aménagement des services en commun et des modes de prestations que cette « distribution capricieuse » s'intègre de manière cohérente dans les structures et infrastructures techniques.

c) COLONISATIONS AGRAIRES ET LOTISSEMENTS

Les programmes africains de colonisation de zones nouvelles par déplacement de populations ou par installation de nouveaux agriculteurs (jeunesses pionnières) sont moins nombreux en Afrique francophone que dans les États d'expression anglaise où le développement communautaire joue à ce sujet un rôle important et plus systématisé même qu'en Afrique du Nord (distribution des terres au Maroc; autogestion en Algérie; unités coopératives de production en Tunisie). Ces programmes de lotissement et de colonisation représentent en Afrique Noire des initiatives encore nouvelles et limitées, généralement consacrées à l'installation de jeunes agriculteurs (villages communautaires au Congo, fermes pionnières en R.C.A.) et aucune expérience de collaboration avec l'animation n'y est encore suffisamment avancée pour qu'on puisse en tirer des leçons. On notera cependant que l'animation semble pouvoir apporter une aide particulière dans la réalisation de ces programmes au moment probatoire où la tutelle de l'organisme technique, généralement créé pour les réaliser, doit être allégée pour faire place aux initiatives des agriculteurs et de leurs coopératives. Cette relève de la tutelle est une opération d'autant

plus difficile à réaliser que la tendance générale des organismes de colonisation et de lotissement est de donner des directives aux agriculteurs pour leur faire prendre des habitudes techniques et économiques rigoureuses qui préserveront la rentabilité de l'ensemble. Cette méthode n'incite pas les producteurs à prendre des initiatives et, comme elle ne favorise pas, a priori, leur participation à la gestion, l'animation a un rôle évident à jouer au moment de la passation progressive de pouvoirs entre l'organisme de tutelle et les producteurs. Sur un autre plan, l'action de l'animation dans le domaine coopératif est également importante dans la mesure où elle permet d'assurer un équilibre entre les habituelles revendications qu'élèvent les attributaires pour obtenir la constitution d'exploitations individuelles par appropriation des terres allouées et la nécessité de profiter de ces programmes pour organiser des unités économiques et sociales dont la dimension et l'organisation intérieure assureront le progrès.

d) TRAVAUX D'ÉQUIPEMENT ET INVESTISSEMENT-TRAVAIL

La mobilisation des collectivités paysannes pour participer à des chantiers de travaux est une orientation nouvelle en Afrique francophone, si l'on excepte les réquisitions qui caractérisèrent les chantiers ouverts aux époques reculées et les travaux obligatoires de la période coloniale, qui furent cependant limités, la pratique habituelle consistant à réaliser les équipements locaux correspondant aux programmes des pouvoirs publics selon les formules classiques d'adjudication et de recours aux entreprises privées ou des travaux en régie. C'est à travers ces chantiers, par les visites et passages de techniciens qu'ils occasionnaient, et les possibilités d'embauche temporaire qu'ils offraient, que les institutions techniques se manifestaient aux paysans. Elles ne pouvaient donc que leur paraître très étrangères.

Aussitôt après l'indépendance, des raisons psychologiques et politiques mirent brusquement en avant une forme nouvelle de participation volontaire des communautés rurales à la réalisation des travaux d'équipement : la notion d'« investissement humain » faisait son apparition en Afrique et l'objet d'une

importante orchestration politique. L'idée se rapprochait d'une de celles qui sont à la base des programmes de « self help » déjà multipliés auparavant en Afrique britannique par le développement communautaire, mais les États indépendants francophones pensèrent davantage à l'organisation de campagnes nationales de mobilisation générale de la population. La Route de l'Unité au Maroc, les semaines et journées de l'arbre, les campagnes pour la construction d'écoles, etc. en sont des exemples typiques reposant tous sur une collaboration entre services techniques (Travaux Publics, Eaux et Forêts, etc.) chargés de définir les travaux à entreprendre et d'en contrôler l'exécution technique d'une part, et collectivités paysannes apportant leur travail et leur enthousiasme de l'autre.

En fait, cet enthousiasme fut relativement bref, et on s'aperçut vite que si l'investissement travail pouvait remplir une place effective dans les programmes d'équipements nationaux, il était nécessaire d'en repenser l'organisation et le fonctionnement. C'est ainsi qu'en Afrique Noire ces travaux furent repris dans le cadre local des programmes suscités par l'animation et l'encadrement technique, l'investissement travail au niveau du village ou intervillages ayant des effets éducatifs. Cependant, les liens avec les services techniques étant quelque peu distendus, on dut noter dans plusieurs cas une qualité insuffisante des travaux, due à un défaut de technicité des exécutants et à un manque de contrôle. En ne voulant pas se substituer aux services techniques, l'animation des États francophones, qui n'a pas adopté le système des développements communautaires anglophones (constitution d'unités mécaniques, cadre de techniciens) n'a pas encore réussi à intéresser réellement ces services, dotés de spécialistes et de matériels, aux programmes d'équipements locaux, ce qui est certainement un des points faibles de l'animation sur le plan des réalisations d'ordre technique et économique.

Il faut pourtant traiter séparément le cas des pays ayant, comme Madagascar, une organisation communale, qui ont ainsi pu faire participer les communes rurales à certains programmes des services techniques. A Madagascar, le rôle de l'animation ne se fait encore sentir qu'indirectement. Il ne deviendra réellement effectif

que lorsque les liaisons entre les structures d'animation et les structures communales, actuellement en cours d'établissement, permettront de rendre les programmes communaux complémentaires de ceux des services techniques.

Institutions administratives. Planification et animation

Il faut se replacer dans la situation des États d'expression française pour mesurer à la fois ce que fut, à tous les niveaux du pays et en particulier à la base, la présence de l'administration et, par comparaison, l'influence que l'animation a sur l'organisation administrative des pays africains francophones. L'« indirect rule » britannique, appuyée sur les « district councils » et le « local government », avait créé entre les collectivités rurales et les pouvoirs publics des rapports totalement différents et certainement moins contraignants. Ce système laissait à la hiérarchie coutumière (« chieftaincy ») un pouvoir important sur le plan local et favorisait la participation effective à la gestion des affaires locales, par la représentation qui lui était assurée dans les « district councils ». Dans le régime colonial français au contraire, le quadrillage administratif, qui s'étendait jusqu'à la base, ne s'appuyait sur la chefferie coutumière (chefs de cantons) que pour consolider son implantation et avoir un répondant du côté de la population. Les paysans subirent donc directement la double loi des services administratifs et des chefs traditionnels ainsi que les contraintes cumulées que leur imposait cette alliance.

Après l'indépendance, l'administration d'autorité fut la plus vite africanisée mais ses méthodes ne changèrent guère. Ses attributions furent confirmées, son rôle politique fut accru et elle constitua même, dans les pays à parti unique, la seule instance capable d'assurer la présence du pouvoir à tous les échelons du pays et sur l'ensemble du territoire national. Comme le montrent les textes qui ont défini successivement les attributions des chefs de régions, de préfectures et de sous-préfectures, elle prit enfin des responsabilités plus étendues dans les divers secteurs du développement, ce qui

Si cet effort aboutit, on aura là un exemple fort intéressant d'un type d'investissement-travail systématisé répondant au caractère propre des structures de développement et d'animation dans un État francophone.

correspondait d'ailleurs à un effort de décentralisation des structures de développement et à la nécessité de compenser cette décentralisation par l'arbitrage politique qui lui était précisément confié.

Il n'est donc pas étonnant que l'animation ait cherché à avoir avec l'administration d'autorité des relations particulières, différentes de celles qu'ont, dans les États anglophones, les développements communautaires avec les « commissaires » des districts et des régions. L'animation chercha en effet à se trouver en confrontation directe avec les services techniques et administratifs pour avoir une influence sur leurs structures et leurs décisions.

Ainsi, les effets de l'animation sur l'institution administrative en Afrique francophone furent-ils multipliés et concernèrent les trois principaux niveaux de l'organisation territoriale : le niveau national et son effort actuel de coordination interministérielle et de planification — le niveau régional où l'on enregistre la naissance de comités régionaux de développement — enfin, le niveau local marqué par un accroissement des responsabilités communales, que les communes rurales existent d'ailleurs officiellement ou non.

Le niveau national : administration centrale planification.

L'indépendance introduisit une dimension économique nouvelle dans la vie interne des États africains, et cette exigence du développement se répercuta sur les institutions gouvernementales. L'économie acquit sur l'administratif une sorte de priorité qui obligea les administrations à repenser leurs relations.

Cette priorité économique fut sanctionnée d'ailleurs dans la plupart des pays par la création d'un organisme de planification et on observe maintenant une correspondance directe entre l'importance du pouvoir dont a disposé le plan et la profondeur des évolutions structurelles que la planification provoqua dans les structures administratives.

On peut classer les planifications africaines (6) d'après l'intégration de l'organisme de planification dans la structure gouvernementale et les compétences de cette nouvelle institution.

Dans les pays d'Afrique francophone, plusieurs solutions furent adoptées au sujet du rattachement administratif du plan : liaisons directes avec la présidence par la création d'un commissariat général au plan (au Sénégal aussitôt après l'indépendance; au Niger où le plan fait partie d'un commissariat général au développement; à Madagascar); institution de ministères du plan (comme au Mali, au Dahomey et au Sénégal) ou de directions du plan à l'intérieur d'un ministère des finances ou de l'économie, comme en Haute-Volta. L'influence de la planification sur l'évolution des structures administratives est directement liée à ce rattachement administratif et aux relations plus ou moins directes que l'organisme du plan entretient avec l'arbitrage politique et le pouvoir (présidence, parti). La planification est en effet une fonction à double caractère : politique par les options générales qu'elle fait prendre à la nation et les réformes qu'elle est amenée à promouvoir, et technique dans la mesure où elle se traduit par un ensemble d'actions spécialisées. Il est bien évident que certaines situations de l'organisme de planification dans la structure gouvernementale facilitent l'accomplissement de cette double tâche, tandis que d'autres l'enferment dans des limites administratives qui peuvent lui interdire toute dimension politique et, éventuellement, réduire sa fonction technique.

S'agissant des compétences du plan, c'est-à-dire de l'objet et du contenu de ses responsabilités, on peut distinguer en Afrique des planifications de programmation, ou indicatives, et des planifications impératives ou d'exécution. Cette distinction classique a son importance en Afrique où, après une période initiale pendant laquelle on eut recours au plan pour relancer

le développement et réformer les structures, on en est venu de plus en plus à une conception limitative dans laquelle la planification se réduit à l'étude de programmes économiques servant de référence commune et de cadre général de programmation pour les opérations décidées et exécutées par les divers ministères. Cette tendance explique l'incidence assez faible des plans africains sur les structures administratives et le statu quo qui s'est en quelque sorte établi entre les programmes qui relèvent de la compétence et du contrôle de l'organisme de planification et ceux qui continuent d'être préparés et réalisés sous une forme classique par les départements ministériels. Dans la première catégorie, se situent les projets d'investissement ou d'équipement à caractère national et exceptionnel et les opérations expérimentales, tandis que les ministères conservent leur autonomie de décision et de contrôle sur les programmes sectoriels, qui doivent cependant se référer au cadre général élaboré par l'organisme de planification. Les liens de l'animation avec celui-ci et les effets qu'elle peut avoir sur la réalisation du plan sont évidemment fonction de ces différentes situations.

Dans les programmes d'animation nationale, les liens avec le plan sont directs et les interactions immédiates. Les deux organismes d'animation et de planification s'appuient sur un appui mutuel qui permet au plan d'avoir une action plus large que celle prévue par son statut, et à l'animation de se référer aux indications du plan et d'utiliser les structures de celui-ci quand elle se heurte aux inerties administratives. Tous deux conjuguent leurs efforts et attributions complémentaires, l'un définissant les objectifs de développement que s'assigne le pouvoir et l'autre répercutant ces directives partout où s'exerce son action et les confrontant aux conditions pratiques de travail depuis les échelons régionaux jusqu'à la base.

On retrouve le même type de rapport lorsqu'il s'agit de mises en valeur régionales et d'offices spécialisés avec la direction desquels l'animation a des liens directs. Les limitations géographiques et sectorielles caractéristiques de ces cas empêchent de mettre en œuvre une véritable planification, mais il demeure possible d'élaborer

(6) M. Gaud. Les premières expériences de planification en Afrique Noire, Ed. Cujas, Paris, 1967.

des programmes cohérents, intéressant les multiples aspects relevant de la compétence de l'organisme responsable, et on observe alors entre animation et programmation une alliance pour faire face au poids des structures de l'appareil, analogue à celle existant dans les programmes d'animation nationale. Il est vrai, et important, que dans ces deux cas planification et animation jouissent toutes deux d'un statut nouveau et d'une compétence intersectorielle les rendant solidaires face aux administrations classiques.

Cette solidarité joue effectivement moins quand il s'agit de programmes d'animation centrés sur les communautés de base ou sur des chantiers de travaux. Dans ce cas, la planification ne peut qu'appuyer les programmes de l'animation et lui garantir l'octroi de certains moyens sans aller jusqu'à soutenir, par ses propres structures, l'action de celle-ci qui, réciproquement, perdant la possibilité d'être un instrument de mise en place des réformes, ne gardera que son efficacité sur les communautés de base.

Ainsi, quand les gouvernements ont estimé avoir les moyens de créer un organisme de planification, il est souhaitable de prévoir un programme national correspondant d'animation. Si, au contraire, la planification s'avère impossible, et si le développement continue à se faire selon les normes administratives antérieures, l'animation nationale, si elle existe, devra compenser cette absence par la recherche d'autres appuis au niveau gouvernemental. Elle ne sera d'ailleurs efficace que dans la mesure où elle pourra les trouver. Tels sont les éléments de corrélation entre planification et animation

Administration régionale et comités de développement.

La naissance et le renforcement progressif des échelons régionaux sont un phénomène constant des développements de l'Afrique Noire. Les régions sénégalaises, les départements algériens, les préfectures malgaches, les offices régionaux de développement, etc. sont des exemples de cette évolution désormais inscrite dans les structures mêmes du développement. Ce phénomène est une conséquence de la décentralisation que les États ont été contraints d'adopter pour maintenir ou relancer leurs activités économiques et reconstituer leurs

structures après l'indépendance. Cette décentralisation est aussi liée à deux tendances que l'on retrouve également dans toute l'Afrique favorisant l'une la coordination interservices, l'autre le recours de plus en plus fréquent à l'arbitrage du pouvoir (7). Ceci explique le modèle commun aux divers échelons régionaux créés depuis l'indépendance, qui se caractérise par le renforcement des attributions régionales, une meilleure concertation entre les services techniques et une plus grande intégration de l'ensemble des activités sous la responsabilité du chef de région. Cette évolution du niveau régional est cependant fonction des mutations analogues qui se produisent au niveau central et du type de planification adopté, car il existe, entre un plan purement indicatif et un plan considéré comme instrument d'action sur les structures, des degrés intermédiaires auxquels correspondent des modes d'organisation et de cohésion régionale différents. Mais dans tous les cas, l'animation trouve un répondeur privilégié dans la région, devenue une dimension pratique de programmation, au niveau de laquelle on peut contrôler plus efficacement les moyens humains et techniques mis en œuvre. Elle a donc partout tendance à répercuter à ce niveau les actions qu'elle mène à la base. Tout problème non résolu et toute difficulté rencontrée sur le terrain se trouvent portés à la connaissance du centre de décision régional et soumis à l'arbitrage des chefs de service et du chef de la région. C'est aussi dans ce but que l'animation a provoqué la constitution de comités de développement, prévus dans certains cas par les réformes de structure, et dont la création, dans d'autres cas, mettait en place une institution de fait, officialisée ou non par la suite.

Administration locale et fonction communale.

La fonction communale correspondant à la gestion générale de la collectivité locale est exercée, dans les pays d'Afrique francophone, de manière différente selon que le pouvoir a créé des communes rurales ou a maintenu une organisation administrative descendant jus-

(7) Cf. Goussault Y. Intégration structurelle des masses africaines au développement. Diplôme E.P.H.E., Paris, 1964.

qu'à la base. On trouvera donc soit une gestion directe des intérêts locaux par l'autorité administrative (avec la collaboration de « chefs de canton » faisant le lien avec la société coutumière), soit une gestion partagée entre des communes rurales, organisées sur le modèle français, et la tutelle administrative. Chacun de ces cas pose un problème particulier à l'animation.

Si l'autorité administrative gère encore directement les intérêts locaux, l'animation met progressivement en place des organisations paysannes de divers types susceptibles de prendre en charge certains aspects de la gestion locale, après modification de leurs rapports antérieurs avec l'animation. Ces organismes locaux prennent la forme soit de regroupements primaires, tels que les cellules d'animation, soit de coopératives assumant des responsabilités de type communal débordant leur compétence purement économique. Quand, par suite d'une réforme, les derniers échelons administratifs sont localisés à un niveau géographique plus élevé ou si des équipes polyvalentes d'encadrement sont créées, ces organisations paysannes deviennent automatiquement les interlocuteurs de l'administration et des services publics dans tous les domaines de la vie locale, et leur caractère para-communal s'accroît. L'animation contribue à cet élargissement des champs de participation et de responsabilité paysanne en suscitant chez les collectivités de base des préoccupations multiples et en provoquant la création de structures nouvelles. Les animations communautaires ont d'ailleurs, en ce domaine, une plus grande influence puisqu'elles développent davantage la propension des collectivités à s'organiser elles-mêmes pour résoudre tous leurs problèmes, tandis que cette ouverture aux préoccupations communales est au contraire plus restreinte dans le cas d'animations sectorielles intégrées à un organisme

technique, car elle dépendra en grande partie des relations existant entre l'organisme technique et les administrations extérieures. Le cas du Maroc montre qu'il peut même y avoir opposition et blocage.

Dans le deuxième cas, lorsqu'une structure communale est déjà en place (comme à Madagascar), l'animation organise ses tournées de villages, son recrutement d'animateurs et ses stages de second degré dans les limites communales et en se référant à la structure communale. C'est donc dans le cadre de celle-ci qu'elle inscrit son travail éducatif et son action d'organisation paysanne en cellules de développement. L'animation s'efforce alors d'organiser les liaisons entre ces cellules et les communes rurales afin de créer un réseau de participation analogue à celui qu'elle permet d'instituer à l'intérieur de structures coopératives. L'exemple de Madagascar est typique de l'action à entreprendre. L'animation y a favorisé la création d'associations se situant entre les « fok'on'olonas », aux dimensions et aux perspectives trop réduites, et les communes, conçues sur le modèle français de 1884, qui ont des préoccupations plus administratives qu'économiques et des dimensions trop grandes pour être suffisamment proches des paysans. La jonction fut, en outre, assurée par les Conseils Ruraux de Développement (C.R.D.) dont la création est cependant encore trop récente pour qu'on puisse évaluer les résultats obtenus. Si, par ailleurs, le mouvement coopératif est encore faible, comme c'est aussi le cas à Madagascar, ces associations issues de l'animation peuvent, en attendant la mise en place des coopératives, assumer une partie des responsabilités économiques de celles-ci. Ce faisant, elles apportent un soutien et une dimension nouvelle à des communes rurales se sentant encore souvent peu concernées par le développement.

Syndicats et animation

Le bilan des relations entre les syndicats et l'animation est difficile à faire; les programmes d'animation présentés au cours de cette étude ne mentionnent pratiquement pas d'incidences

directes sur le syndicalisme. Ceci provient essentiellement du fait qu'en Afrique francophone le syndicalisme n'a généralement pas de lien avec les collectivités paysannes avec

lesquelles travaille l'animation. Le seul point de contact entre l'une et l'autre, d'ailleurs informel, se situe au niveau des cadres des services techniques et de l'animation, dont un grand nombre sont syndiqués. Mais ces rapports, plutôt personnels, n'ont jusqu'ici entraîné aucune sorte de coordination directe entre les centrales syndicales et l'animation.

Les liaisons futures entre les directions respectives dépendront d'ailleurs de la situation du syndicalisme par rapport au pouvoir politique et aux partis. On sait qu'actuellement deux thèses s'opposent à ce sujet en Afrique Noire, l'une considérant le syndicalisme comme directement engagé par rapport au pouvoir politique, l'autre défendant au contraire le neutralisme syndical (8). Dans le premier cas, les rapports entre l'animation et le syndicalisme se situeraient dans le cadre de l'intégration de l'ensemble des initiatives et organismes éducatifs qui s'adressent aux masses. Dans le second, le caractère para-administratif de l'animation risquerait de limiter les liaisons à de simples échanges de services.

On doit malgré tout souligner ce qui rapproche animation et syndicalisme, puisque les tâches d'éducation et d'organisation paysannes assumées par l'animation ont beaucoup d'analogies avec celles que remplit le syndicalisme dans d'autres secteurs. En outre, si la structure paysanne de base, mise en place par l'animation, débouche actuellement sur des organisations de type coopératif ou communal, celles-ci n'en remplissent pas moins une fonction de défense et de représentation qui peut très bien un jour donner naissance à une organisation syndicale. Enfin, en dépit de son organisation interne, l'animation n'est absolument pas assimilable à un « service administratif » dispensant certaines prestations à la base. Sa structure et ses méthodes reposent au contraire sur l'auto-organisation et l'auto-désignation de représentants. Les cadres d'animation ont aussi un double caractère : administratif, puisqu'ils sont les instruments d'application d'un programme gouvernemental; représentatif car, dans l'exécution de ce travail, ils parlent au nom de l'animation et des populations animées. Cette nuance est sans doute difficilement per-

ceptible de l'extérieur. Elle revêt pourtant une importance capitale et elle est très nettement perçue par les cadres de l'animation; elle constitue un des autres éléments qui rapprochent les structures, les méthodes et l'esprit de l'animation du modèle syndical.

Ceci ne veut pas dire que l'animation fasse double emploi avec le travail syndical. Le problème ne se poserait effectivement que si le syndicalisme africain recouvrait déjà l'ensemble des activités rurales et surtout s'il avait résolu les problèmes que lui pose la représentation des travailleurs dans l'organisation du développement. On en est encore loin; il est même possible que le syndicalisme ne le résolve pas d'ici longtemps, et en attendant, l'animation dispose d'un champ d'action spécifique. Mais, dans la mesure où elle jette les bases de ce que pourrait être un jour une des fonctions syndicales dans un pays en développement, elle aide directement le syndicalisme. C'est pour cette raison qu'on s'est quelquefois étonné de l'inexistence de programmes d'animation rattachés à une centrale syndicale. Rien ne s'y opposerait en fait, sinon les circonstances qui imposent d'autres priorités au syndicalisme.

Les mêmes constatations peuvent être faites au sujet des rapports entre l'animation et les organisations populaires, les associations de jeunesse, d'étudiants et féminines. Quand celles-ci sont liées au pouvoir politique, elles prolongent l'action gouvernementale, ce qui les apparente à l'animation, avec lesquelles des liaisons sont instituées pour coordonner les programmes d'activité et s'entr'aider mutuellement.

En ce qui concerne enfin les relations des organisations et mouvements privés avec l'animation, on a pu noter que les programmes à caractère communautaire en Afrique francophone s'appuyaient initialement sur eux et les rapports sont alors analogues à ceux que les développements communautaires d'Afrique anglophone ont avec les « private agencies ».

(8) Maynaud et Salah-Bey. Le syndicalisme africain, Payot, Paris, 1963, p. 99-125.

Institutions politiques et animation

Ces institutions sont généralement, et à tort, classées en dehors des structures de développement. En réalité, elles ont une influence d'autant plus grande qu'elles se préoccupent directement de la réorganisation de l'État et de ses services, et que les heurts fréquents dus aux inadéquations de structures ou aux conflits de personnes donnent à l'arbitrage politique un rôle correctif ou médiateur qui est un élément indispensable de la participation.

Plusieurs études récentes ont montré que les États d'Afrique Noire ont évolué de la même manière et adopté un schéma politique commun que les auteurs britanniques ont appelé la « démocratie tutélaire » (9) : « système politique qui tend à donner à un parti dominant non totalitaire et, pourrait-on ajouter, à un présidentialisme accentué, la responsabilité d'une action directive ». Trois éléments seraient associés dans ce régime qui s'appliquerait aux États africains : une constitution définissant les termes d'une « démocratie intentionnelle ou formelle »; un président et/ou un parti ayant pour vocation d'appliquer cette constitution; une « démocratie réelle », enfin, qui résulterait progressivement de l'action tutélaire du parti et du président pour traduire les dispositions juridiques de la constitution en termes de démocratie appliquée. Ce schéma, qui ne correspond pas à un déroulement linéaire d'un processus de démocratisation, mais doit être conçu plutôt en termes de dialectique politique entre le pouvoir et l'objectif démocratique, explique certains des phénomènes effectivement caractéristiques de l'Afrique Noire actuelle et notamment l'émergence d'un « néo-présidentialisme » qui se réfère moins au présidentialisme du type américain qu'à une fonction d'arbitrage personnel compensant la fragilité et la vulnérabilité des structures au moment de la décolonisation et de la relance du développement.

Ces institutions politiques sont plutôt favorables à la participation qui, protégée dans son principe par les clauses constitutionnelles, peut bénéficier dans la pratique du pragmatisme qui doit caractériser l'adoption de réformes structurelles et le développement. Dans ce

cadre, aucun programme ni aucun modèle ne peuvent être adoptés et mis en œuvre sans que leur élaboration et leur application ne soulèvent des problèmes qui requièrent l'intervention des pouvoirs tutélaire; les raisons qui font recourir à cet arbitrage sont d'ailleurs souvent les mêmes que celles qui exigent l'aide de l'animation et le soutien de la participation. Une initiative aussi spécifique que l'animation peut difficilement être comprise en dehors de ce contexte empirique et sa nécessité dans les développements africains vient précisément de la logique contradictoire d'une démocratie formelle en quête d'efficacité.

Ce cadre général des régimes africains favorise en particulier l'action d'une animation nationale dont les structures et les effets éducatifs correspondent précisément à l'organisation des centres de décision qui ont la charge du développement et exercent la tutelle politique, ce qui est aussi l'une des raisons militent en faveur d'une animation bénéficiant d'un appui national dans ces pays. Ceci explique en outre pourquoi l'animation en Afrique francophone a toujours prétendu agir non seulement au niveau des communautés paysannes de base, mais également aux échelons supérieurs qui peuvent, seuls, accorder le soutien politique nécessaire pour résoudre les problèmes soulevés sur le terrain et surtout pour répercuter sur toutes les structures du pays les décisions prises. Cette analyse de l'animation face aux institutions politiques permet de découvrir la dimension globale de la participation qu'on ne peut réellement mettre en œuvre à la base sans affecter l'ensemble des structures nationales.

Passant de ce cadre général aux conditions particulières qui caractérisent le fonctionnement des institutions politiques, on est obligé de faire des distinctions. On trouve d'une part en Afrique des régimes où le pouvoir s'appuie essentiellement sur un parti unique, dûment organisé et implanté, capable non seulement de contrôler l'ensemble des institutions mais aussi de les

(9) Shils E. Political Development in the new States. Comparative Studies in Economy and History, April-June 1960, p. 265-292.

animer en même temps que toutes les activités du pays. Si ce parti s'attribue l'exclusivité des relations avec les masses et de l'éducation de celles-ci, il est évident qu'il assume du même coup les tâches d'animation. Il est donc impossible d'envisager l'organisation d'un programme et d'un appareil d'animation en dehors du parti à qui revient la charge de mettre en œuvre ses propres moyens d'action sur les structures et sur les hommes. On voit difficilement dans ce cas ce que pourrait être un apport extérieur (comme une aide d'experts) étant donné le caractère particulier des activités internes d'une formation politique. On peut évidemment se référer à l'exemple du F.L.N. algérien qui, à une certaine époque, organisa la formation systématique de ses cadres en vue de l'animation et fit appel provisoirement dans ce but à l'assistance pédagogique d'experts en animation; mais il s'agit d'un exemple très exceptionnel et d'une expérience trop courte pour être réellement transposable. Il peut arriver également que le parti adopte une formule analogue à celle choisie par la Tanzanie où les fonctions d'animation sont partagées entre le parti et le développement communautaire. Cette méthode y est applicable parce que le développement communautaire a des caractères propres et une définition des tâches différents de ceux des animations. Le caractère intersectoriel de celles-ci, leur impact sur l'ensemble des structures et leur liaison avec les centres de décision rendent bien plus difficile, en effet, un aménagement des relations et une répartition des attributions avec un parti d'encadrement à qui une réelle implantation permet d'assurer précisément la plupart des fonctions de l'animation.

Lorsque le parti unique entend conserver un contrôle sur l'éducation des masses sans mettre en place des structures et un encadrement politique qui lui permettraient d'en assumer la responsabilité directe, la création d'un organisme d'animation est possible à condition que son rattachement administratif lui assure des liaisons avec les responsables du parti qui semblent devoir passer, dans la plupart

des cas, par le Président, chef de l'État et du Gouvernement, habituellement Secrétaire Général du Parti. L'exemple du Niger illustre ce cas et montre que les rapports ainsi établis n'entraînent pas une dépendance paralysante, le parti cherchant alors plus à orienter et à contrôler l'ensemble du développement qu'à encadrer les structures et les hommes qui en assurent l'application. Une animation de développement, dont l'organisme national se situe à la jonction entre pouvoir public et État, répond bien à ce schéma réalisable en Afrique francophone.

En dehors de ces cas de parti unique à monopole absolu sur les institutions nationales, il existe une gamme étendue de systèmes politiques qui, à travers des formules de gouvernement de coalition, puis de gouvernement majoritaire, correspondent au stade où un parti dominant exerce un monopole de fait sur l'exécutif et quelquefois sur le législatif. La plupart des régimes africains sont ainsi pratiquement contrôlés par une seule formation politique, même si d'autres partis conservent une existence légale et participent à la lutte pour le pouvoir.

L'important ici est de connaître les moyens dont dispose le pouvoir pour prendre les options et arbitrer les conflits qui surgissent dans le processus de développement. Quand ces moyens sont réels et garantissent une suffisante discipline d'exécution dans l'ensemble des secteurs administratifs, la politique de développement, appuyée sur une planification, est généralement homogène et les programmes d'animation peuvent s'organiser immédiatement ou progressivement à l'échelon national. Si, au contraire, une cohésion politique moindre laisse planer une incertitude sur la répercussion des décisions gouvernementales, l'animation doit s'installer alors dans les secteurs les plus cohérents du développement, ce qui la conduit à réaliser des opérations régionalisées ou sectorielles, moins influencées par les grands problèmes nationaux, mais qui préparent de solides bases régionales sur lesquelles pourront ensuite s'appuyer le développement et une animation aux dimensions nationales.