

# IRAM

Fonds documentaire numérisé

**Auteur :** GOUSSAULT, Yves

**Titre :** « L'animation et la participation aux institutions rurales en Afrique noire d'expression française », in *Revue internationale du Travail*, vol. 97, n°6, pp. 571-596

**Editeur :** OIT, Genève

**Date :** juin 1968

Correze

Extrait de la  
*Revue internationale du Travail*  
Vol. 97, n° 6, juin 1968

# L'animation et la participation aux institutions rurales en Afrique noire d'expression française

Yves GOUSSAULT<sup>1</sup>

## Introduction: Définition de l'animation

**D**IX ANNÉES ENVIRON après l'accession à l'indépendance des Etats africains d'expression française, l'« animation » fait partie des programmes de développement au même titre que les autres disciplines économiques, techniques et sociales.

Plus récente que le « développement communautaire » dont elle diffère sur un nombre important de points, l'animation africaine se présente généralement sous la forme d'un appareil éducatif rattaché aux instances supérieures du développement (plan, ministère ou office de développement), articulé sur les principaux échelons de décision ou d'exécution des programmes économiques et sociaux, et organisé de manière à assurer une présence éducative constante sur l'ensemble du pays ou des zones concernées par ces programmes. Sa compétence recouvre les principaux secteurs du développement, avec une priorité volontairement donnée aux réformes de structures: production, organisation économique et programmation, encadrement technique et administratif, associations locales et participation communale.

Les méthodes varient d'un programme à l'autre, mais les plus significatives ont en commun le souci d'*apporter aux interventions publiques* dans les domaines indiqués *l'appui permanent d'une action éducative*: cet appui s'effectue par des cycles de stages, des séminaires et des réunions correspondant aux diverses phases de préparation et de réalisation des programmes, et intéressant tant les communautés rurales, les organisations paysannes et leur encadrement de base que les agents des services publics aux échelons intermédiaires ou supérieurs de l'organisation administrative.

<sup>1</sup> Directeur de l'Institut international de recherches et d'application de méthodes de développement (I.R.A.M.), Paris.

Cette conception d'un effort éducatif, permanent et unifié, synchronisé avec les interventions publiques et recouvrant les mêmes secteurs, est commune à presque toutes les formes d'animation. Certaines cependant vont plus loin et cherchent à favoriser la mise en place de structures de collaboration, entre le personnel d'intervention et les collectivités rurales, qui assurent à celles-ci une participation effective dans les organismes de développement et dans les institutions du pays. Il y a en effet une corrélation étroite entre « institutions » et « animation ».

### I. — Origines historiques de l'animation

L'origine de l'animation, ses doctrines et ses méthodes sont liées à l'histoire et aux conditions particulières de l'Afrique noire d'expression française. L'indépendance et la décolonisation ont donné à l'animation sa forme actuelle et sa vraie raison d'être, mais une référence au passé colonial est nécessaire pour comprendre ce qui la distingue du développement communautaire de l'Afrique anglophone.

#### Les débuts

Dès la fondation des empires coloniaux, l'écart entre deux civilisations provoque apports et correctifs dans tous les domaines — technologique, social, culturel et politique. L'empreinte du colonisateur et de ses arrière-plans métropolitains détermine déjà des modes spécifiques d'action sur la vie locale<sup>1</sup>. Originellement, le « style » d'intervention diffère et cette différence marquera toute l'évolution du développement pendant la période coloniale, y compris la naissance de l'« animation » et celle du « développement communautaire » (*community development*).

#### Avant 1945

Jusqu'à la seconde guerre mondiale, il y a maintien du rapport colonial strict, mais le monde colonisateur et celui du colonisé s'interpénètrent. Le premier, industrialisé, a besoin du second comme fournisseur de matières premières et comme débouché. Les efforts d'organisation économique et de promotion sociale sont donc marqués, en Afrique d'expression française, de ce double caractère que leur donnent l'administration directe, d'une part, et l'incitation à la production et à la consommation, de l'autre. C'est le sens des programmes de cette époque<sup>2</sup>: sociétés indigènes de prévoyance, circuits de distribution et de commercialisation, développement des cultures d'exportation (arachide, coton,

etc.). L'orientation interventionniste de l'administration coloniale dans le domaine économique et social s'affirme ainsi et devient caractéristique des Etats francophones; le développement (rural très particulièrement) et l'éducation sont de plus en plus marqués de ce signe interventionniste.

#### Après 1945

A partir de 1945, les colonies africaines, qui ont joué un rôle capital dans la guerre, et dont le nationalisme s'accroît, deviennent des partenaires politiques. Le rapport colonial évolue et, parallèlement, les conceptions économiques<sup>1</sup>.

De 1945 à 1955, c'est d'abord une période d'investissements (le I<sup>er</sup> Plan d'équipement), avec création de sociétés métropolitaines d'aménagement, qui se voient confier des zones et des programmes de mise en valeur. La doctrine dominante est celle de l'« action concertée » (infrastructure, mécanisation, encadrement rapproché), sur des périmètres de culture généralement spécialisés (du type de l'Office du Niger, de Richard-Toll, de la Compagnie générale des oléagineux tropicaux en Casamance (C.G.O.T.-Casamance)), et la formation est conçue comme un auxiliaire de vulgarisation de l'impact technique.

En 1953, le II<sup>me</sup> Plan d'équipement marque une évolution qui n'est pas sans rapport avec les pressions politiques grandissantes. Tout en confirmant les programmes de « grands ensembles », il met l'accent sur l'« action diffuse » en faveur de la paysannerie non touchée par les aménagements. Il s'agit d'orienter l'encadrement agricole, le crédit et les prestations techniques dans un sens éducatif qui favorisera l'intérêt et l'effort des petits agriculteurs. Une structure coopérative est prévue comme soutien organique de cet effort. La troisième ligne d'action de cette époque vraiment capitale est la création des « paysannats », forme adaptée et élargie des « secteurs de modernisation du paysannat (S.M.P.) », lancés au Maroc quelques années auparavant et déjà profondément remaniés. Association de la collectivité paysanne et de l'encadrement sur des bases techniques et économiques ayant une influence transformante (introduction de façons culturales, par exemple), le « paysannat » annonce et recherche l'articulation entre les pouvoirs publics et l'organisation populaire qui, plus tard, sera l'objet même de l'animation.

En 1955, l'aspect social de ces conceptions se précise nettement avec une circulaire du ministre des Territoires d'outre-mer (la « circulaire Teitgen ») et la note d'orientation du 14 novembre 1955<sup>2</sup>. Cette fois-ci, la fonction éducative et sociale de l'action entreprise est nettement

<sup>1</sup> Voir *La modernisation du paysannat dans les territoires d'outre-mer*, Notes et études documentaires (Paris, La Documentation française), n° 2129, 21 janv. 1956.

<sup>2</sup> GROUPE DE TRAVAIL POUR LE DÉVELOPPEMENT RURAL: *Note d'orientation sur l'action rurale dans les territoires d'outre-mer* (Paris, Ministère de la France d'outre-mer, nov. 1955), annexe 1.

<sup>1</sup> Voir Ch. A. JULIEN: *Les techniciens de la colonisation (XIX<sup>me</sup>-XX<sup>me</sup> siècles)* (Paris, Presses universitaires de France, 1947).

<sup>2</sup> A. MAGNEN: *Les Sociétés de prévoyance (S.A.P.) en Afrique noire*, Groupe d'études de modernisation rurale, stage 1957-58 (Paris, C.H.E.A.M., 1957-58).

affirmée; il ne s'agit plus seulement de l'intégrer à l'action technique, mais de la considérer comme une action spécifique. Le milieu paysan n'est plus un objet, mais un partenaire à associer, et il ne reste alors que le pas de l'indépendance à franchir pour accéder à la fois à l'idée de développement et à celle d'animation.

### Développement et animation

Une fois acquises la personnalité politique et la souveraineté, les Etats africains d'expression française adoptent rapidement les termes de « développement » et d'« animation », le premier indiquant une croissance économique répondant à des cohérences internes et externes, le second signifiant la nécessité d'y faire participer les divers secteurs sociaux de la nation. En fait, les évolutions se font en ordre dispersé et selon les conjonctures propres à chaque pays, comme le montre la typologie présentée dans la deuxième partie du présent article. Il demeure cependant que l'animation, à travers la diversité des méthodes mises en œuvre, répond aux caractères communs suivants.

A la différence du « développement communautaire », né d'une habitude de l'administration indirecte et de la place importante toujours donnée à la responsabilité communautaire et au gouvernement local, l'« animation » est originellement liée à la réforme de structures centralisées et à leur ouverture à la participation sociale (celle des employeurs, des travailleurs, des paysans, des petits cadres locaux, dits « de terrain »). De cette articulation directe sur les institutions et organes nationaux découlent plusieurs caractères spécifiques.

Tout d'abord, l'animation ne s'adresse pas en priorité aux communautés locales; celles-ci la concernent dans la mesure où elles recouvrent une partie importante de la collectivité nationale, mais surtout parce que, étant un fondement indispensable de la vie nationale, elles sont en même temps un atout décisif dans la restructuration du développement. A ce niveau, l'animation insiste donc moins sur les aptitudes communautaires à l'auto-assistance (*self-help*) que sur les capacités mutuelles des collectivités de base et des institutions nationales à conjuguer leurs structures et leurs efforts dans le cadre des programmes nationaux.

Autre caractère: l'animation n'est pas une action éducative limitée à la base; on la trouve au contraire aux niveaux successifs de structuration du développement local, régional et national. Elle apporte un appui et un correctif éducatif permanent aux hommes qui assurent à ces échelons les responsabilités administratives, gestionnaires, économiques, sociales ou politiques. En général, elle ne se présente donc pas seulement comme un appareil conçu en fonction d'une action de base, mais comme une structure articulée sur celle du développement à chacun de ces niveaux et secteurs de décision. L'action de l'animation s'exerce jusqu'au niveau central de l'Etat ou de l'institution concernée.

Cette commune origine a engendré plusieurs formes d'animation en Afrique d'expression française. L'étude de ces diverses formes est indispensable pour la connaissance de l'animation, et elle conduit en outre à un rapprochement intéressant entre types d'animation et modèles institutionnels propres à chaque pays. Cette correspondance typologique nous aidera, dans la troisième partie de l'article, à évaluer le rapport entre l'animation et les institutions et à esquisser des critères utilisables pour le choix des formes d'animation à proposer à des pays demandeurs en fonction de leurs structures de développement.

Nous regrouperons tout d'abord les types d'animation selon les caractères communs qu'ils présentent du point de vue des méthodes.

## II. — Les types et les méthodes d'animation

A partir de l'évolution historique qui vient d'être indiquée, plusieurs formes d'animation se sont développées qui correspondent à la fois aux habitudes déjà prises dans le domaine éducatif et aux structures et priorités que se sont données les pays africains. Nous rappellerons rapidement ces types d'animation que des études ont analysés de façon approfondie<sup>1</sup>.

### Les animations nationales de développement

Ces types d'animation constituent une forme avancée d'animation, pour de multiples raisons: intégration au niveau national par la création d'un organisme gouvernemental ou paragonnemental (commissariat rattaché à la Présidence, à Madagascar; commissariat commun avec le Plan, au Niger; direction au sein du ministère du Plan et du Développement, au Sénégal), vocation plurisectorielle recouvrant l'ensemble des problèmes du développement national (investissements, production, crédit, commercialisation, formation, santé, etc.), participation aux principales instances d'élaboration et d'exécution du développement du pays (commissions nationales, comités régionaux et départementaux), création d'un personnel spécialisé, de type fonctionnaire ou contractuel, avec les institutions correspondantes pour la formation de cet encadrement (Ecole

<sup>1</sup> Voir notamment Guy BELLONCLE: « Le développement des collectivités rurales par la formation d'animateurs. Essai sur les méthodes de l'Institut I.R.A.M. », *Archives internationales de sociologie de la coopération* (Paris, Bureau d'études coopératives et communautaires), n° 10, 1961 (supplément à *Communauté*, juillet-déc. 1961), pp. 61-104; Roland COLIN: « L'animation et le développement rural en Afrique francophone », *Archives internationales de sociologie de la coopération*, op. cit., n° 20, 1966 (supplément à *Communauté*, juillet-déc. 1966), pp. 133-199; Yves GOUSSAULT: « La participation des collectivités rurales au développement », *Tiers-Monde* (Paris, Institut d'étude du développement économique et social, Presses universitaires de France), tome II, 1961, pp. 27-40.

nationale d'économie appliquée au Sénégal, Ecole nationale de promotion sociale à Madagascar). Les méthodes employées par les animations nationales doivent être étudiées pays par pays, mais elles relèvent toutes d'un schéma analogue.

*A la base*, elles reposent sur l'établissement d'un support *permanent* de formation, couvrant généralement l'ensemble du territoire national, et destiné à la fois aux collectivités paysannes et aux agents des divers services publics et parapublics responsables des programmes locaux de développement. Visant à soutenir la mise en place de nouvelles structures de base, l'animation s'adresse également aux agriculteurs et aux agents locaux des services techniques (aussi appelés « personnel de terrain de l'Etat »). Les stages de formation réunissent ces deux catégories, cadres et paysans, et portent directement sur les éléments locaux de la programmation régionale et nationale qui les concernent. Ces stages s'enchaînent en un cycle continu qui, à l'occasion de chaque « temps », ou opération, important du programme local de développement, s'inscrit dans l'année agricole, et cela de telle manière qu'après un certain nombre d'années, c'est une nouvelle forme d'intervention et d'encadrement des services publics qui s'instaure avec une solide base éducative. Le recrutement des stagiaires agriculteurs est fait par les collectivités elles-mêmes selon les normes qui leur sont indiquées: les premiers stages se font au niveau du Centre d'animation (le département au Sénégal, l'arrondissement au Niger, la sous-préfecture à Madagascar, toutes ces circonscriptions étant d'importance analogue — de cinquante mille à cent cinquante mille habitants environ); ils se rapprochent ensuite du terrain en réunissant les animateurs dans des unités intervillageoises (dites « cellules d'animation ») qui se transforment rapidement en sections coopératives ou communales, selon la politique gouvernementale en matière d'organisation paysanne. Parallèlement on assiste à un double mouvement: les animateurs (c'est-à-dire les anciens stagiaires) se fondent dans la nouvelle structure de base; certains se spécialisent selon les besoins locaux (présidents de coopérative, peseurs, trésoriers, vulgarisateurs, délégués, etc.), et la notion initiale d'animateurs « instrumentaux » cède le pas à celle de collectivité « animée ».

*Au niveau régional* (de trois cent mille à six cent mille habitants), l'animation remplit, grâce à ses responsables régionaux, une action éducative analogue pour les divers services publics, qu'elle exerce à travailler en commun dans le cadre des programmes régionaux; son action s'intègre progressivement dans celle des comités régionaux de développement.

*A l'échelon national*, enfin, l'animation participe, comme on l'a dit, à certaines instances de planification: à travers les commissions et, en certains cas, par la réalisation de séminaires pour les hauts fonctionnaires, elle aide les services centraux à s'adapter aux programmes coordonnés et planifiés, en même temps qu'elle leur fait découvrir l'intérêt des nouvelles structures régionales et locales mises en place.

### Les animations « sectorialisées »

Il s'agit ici des multiples formes d'animation qui sont intégrées dans des programmes ou organismes spécialisés ou régionalisés. L'animation est alors conçue comme un complément éducatif pour une intervention préférentielle de caractère technique ou économique<sup>1</sup>. C'est un cas particulièrement fréquent en Afrique francophone puisque, pour les raisons historiques que nous avons indiquées, l'animation fut d'abord un corollaire et un correctif des projets de mise en valeur et que ces projets intéressaient des zones prioritaires. On voit au passage la différence avec le développement communautaire, qui, en général, ne se régionalise (c'est le cas, par exemple, du projet du fleuve Volta (*Volta River Scheme*) au Ghana) qu'à partir d'un appareil national, alors que la plupart des animations suivent le processus inverse.

Les formes prises par ce type d'animation peuvent être regroupées sommairement de la manière suivante:

a) *Les formes classiques d'encadrement technique ou coopératif.* — Ce sont des programmes qui sont nés de la circulaire Teitgen et de la note d'orientation de 1955<sup>2</sup> et qui font déboucher une hiérarchie normale d'intervention (la pyramide d'encadrement inscrite dans les structures administratives) sur un encadrement de base qui a une formation technique mais qui a reçu par ailleurs une formation complémentaire sur le plan social et humain. C'est une animation élémentaire, étroite, mais encore très répandue et qu'il convient donc de mentionner. Certains de ces programmes débouchent sur une perspective coopérative (par exemple, le programme de modernisation rurale de la préfecture de l'Ouham en République centrafricaine et le programme de la S.A.T.E.C.<sup>3</sup> en Haute-Volta) qui les distingue des simples « encadrements ouverts » (qui s'adressent à des paysans pris individuellement).

b) *Les animations intégrées à un office de mise en valeur.* — Il s'agit de programmes rattachés à un organisme parapublic chargé, soit de certains « périmètres » équipés ou spécialisés dans une production, soit du développement économique d'une région donnée. On voit tout de suite que la liberté d'action de cette forme d'animation dépend directement des compétences attribuées à l'office en question et de la volonté de participation de cet office. Le cas de l'Office national des irrigations au Maroc montre comment cette marge d'action peut varier d'une ouver-

<sup>1</sup> Voir BUREAU POUR LE DÉVELOPPEMENT DE LA PRODUCTION AGRICOLE (B.D.P.A.) (Société d'aide et de coopération technique): *Le B.D.P.A., ses principes, ses moyens, ses réalisations* (Paris, déc. 1959).

<sup>2</sup> Voir ci-dessus, p. 573.

<sup>3</sup> Voir SOCIÉTÉ D'AIDE TECHNIQUE ET DE COOPÉRATION (S.A.T.E.C., Paris): *Brochure de présentation* (Paris, 1966); *Programme de développement rural en pays Mossi — 2<sup>me</sup> phase (1965-1967)* (Ouagadougou, Ministère de l'Economie nationale, Direction du service agricole, nov. 1964), 3 vol.

ture analogue à celle d'une animation nationale jusqu'à une politique très étroite d'intervention directe qui renvoie au cas précédent<sup>1</sup>.

c) On peut situer dans cette catégorie d'animations « sectorialisées » les programmes qui, à partir d'une animation nationale, prennent des formes particulières dans certaines zones confiées à des organismes spécialisés. C'est le cas de la Maggia, au Niger, où des modes de collaboration et d'adaptation mutuelle ont été établis entre l'animation et la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (C.F.D.T.). On retrouve la même situation à Madagascar, et il est probable que les pressions actuelles du marché international sur certaines productions pousseront à multiplier ces cas.

Les méthodes employées dans tous ces programmes sont diverses. Quand il s'agit d'encadrement technique ou coopératif, on n'organise pas de stages pour les paysans (sauf pour la formation professionnelle), mais les agents locaux des services techniques reçoivent une formation spéciale, et c'est leur manière de se présenter et de présenter les consignes gouvernementales qui est modifiée. Dans les autres cas, on retrouve en général des procédures qui se rapprochent de celles que nous avons indiquées pour les programmes nationaux, mais le personnel d'animation est pris parmi les agents techniques locaux et les objectifs et méthodes de formation sont fortement conditionnés par les conceptions de technicien de l'organisme qui est le maître d'œuvre.

### Les animations communautaires

Différents des développements communautaires (*community developments*) parce qu'ils se situent dans des structures nationales d'administration directe, distincts aussi des animations nationales de développement par leur orientation communautaire, ces programmes reposent sur la mise en œuvre maximale des dynamismes sociaux au sein des collectivités paysannes et portent essentiellement sur les initiatives de développement à la base.

Trois programmes illustrent ce type d'animation<sup>2</sup>: dans la zone d'Angaradébou et les sous-préfectures voisines, situées dans le Nord-Est du Dahomey; dans l'Ouest de la Haute-Volta; en Côte-d'Ivoire, à partir de la région de Bouaké. Ils reposent sur une triple approche, qui part d'un contact soutenu avec les villages à animer (sorte de familiarisation avec le milieu, appelée « immersion » dans certains rapports), facilité en certains cas par la présence de missions religieuses, et qui se traduit ensuite en

formation systématique d'animateurs et en création d'organisations paysannes à caractère coopératif ou technique. La formation porte surtout sur les problèmes pratiques d'agriculture locale, et les structures mises en place (blocs de culture — plusieurs exploitants utilisent un matériel commun —, groupements d'achat, de vente, de crédit) ont pour objet de faciliter l'introduction de méthodes nouvelles.

On rencontre donc, là aussi, la priorité donnée aux objectifs technico-économiques, mais avec un recours aux moyens communautaires qui est caractéristique: d'une part, les programmes s'appuient beaucoup sur l'initiative privée, sur les mouvements et les militants, d'autre part, ils se donnent pour base la communauté villageoise dans le sens d'une unité de relations « interpersonnelles » favorables aux effets d'influence des animateurs extérieurs ou intérieurs. On note également que l'action d'animation est plus intensive que dans les animations nationales de développement: elle se concentre sur le village, et les équipes d'experts commencent leur travail à ce niveau, avant d'élargir leur action à une dimension inter-villageoise et zonale.

### Les animations intégrées au parti

Le cas doit être signalé, puisqu'il existe dans plusieurs Etats africains socialistes, où le parti se réserve le monopole de l'éducation des masses, et qu'on ne peut donc pas y envisager la création d'un organisme autonome d'animation. La Guinée, le Mali et le Congo (Brazzaville) sont dans cette situation. L'effort porte généralement sur la formation des cadres, sur la création d'une jeunesse organisée et progressiste, et sur la collectivisation de la production. En matière de formation de cadres, la priorité est donnée aux responsables des différents échelons du parti, mais les difficultés rencontrées à définir dans la pratique les compétences réciproques du parti et de l'administration ont conduit à former aussi les agents des services publics en contact avec la population. La jeunesse est mobilisée pour les tâches de développement et l'encadrement: elle joue souvent le rôle d'avant-garde que la stratification sociale de l'Afrique noire ne permet pas d'attribuer à une classe rurale déterminée. La collectivisation<sup>1</sup>, enfin, est menée avec un pragmatisme rendu obligatoire par les conditions particulières de la société traditionnelle africaine dans les campagnes. On trouve donc des programmes coopératifs qui s'apparentent à ceux des pays voisins non socialistes, en dépit de l'accent mis sur la production en commun et par conséquent des fonctions d'animation souvent semblables, même si cette animation n'a pas de structure et de personnel propres.

<sup>1</sup> Voir Yves GOUSSAULT: *Animation et encadrement dans les périmètres irrigués du Maroc* (Paris, I.R.A.M., mars 1967).

<sup>2</sup> Voir COMPAGNIE INTERNATIONALE DE DÉVELOPPEMENT RURAL (C.I.D.R.): *Rapport d'activité de la campagne 1963 et début 1964* (Angaradébou, mars 1964); *Rapport d'activité du Centre de formation et d'action rurale d'Angaradébou, année 1964* (Kandi, 1964); *Rapport trimestriel du Centre d'Angaradébou* (Kandi, 30 sept. 1964).

<sup>1</sup> Voir René DUMONT: *Afrique noire. Développement agricole. Reconversion de l'économie agricole: Guinée, Côte-d'Ivoire, Mali*, Cahiers « Tiers-Monde » (Paris, Institut d'étude du développement économique et social de l'Université de Paris, Presses universitaires de France, 1961); Samir AMIN: *Trois expériences africaines de développement: le Mali, la Guinée et le Ghana*, Etudes « Tiers-Monde » (Paris, Institut d'étude du développement économique et social de l'Université de Paris, Presses universitaires de France, 1965).



### III. — L'animation et les institutions du développement rural

D'une manière générale, on entendra ici par « institutions » l'ensemble des structures (ou, au moins, l'essentiel d'entre elles) qui se partagent les principales fonctions du développement (techniques, économiques, sociales, politiques, etc.) et dont la complémentarité organique est indispensable à l'efficacité du développement.

Cette définition se précisera au fur et à mesure de l'analyse. On verra même que l'animation a été amenée, par les priorités que lui imposait la situation nationale, à choisir, parmi ces institutions et domaines structurels, ceux dont le rôle était le plus urgent pour amorcer un processus de développement. Le court terme n'est pas toujours le meilleur chemin vers le long terme et nous rencontrerons des cas où l'obligation de faire face à des objectifs immédiats a conduit l'animation à accepter certaines structures qui contredisent la prise en charge du développement par le pays lui-même.

C'est ici que l'animation apparaît dans une situation plus difficile que le développement communautaire des pays anglophones; en s'orientant souvent — au moins dans le passé — vers des objectifs à caractère social et communautaire (éducation de masse, projets d'auto-assistance, travail des femmes), ce dernier peut se permettre un rythme bien spécifique dans une suffisante indépendance des impératifs économiques; l'animation, au contraire, s'est trouvée directement liée aux structures techniques et économiques, ce qui l'oblige à chercher constamment un difficile équilibre entre les délais normaux d'un effort promotionnel et les urgences de la croissance. Mais cette contradiction n'est en aucune manière un « porte-à-faux » propre à l'animation; il est au contraire le dilemme fondamental de tout développement national qui, pour réussir et durer, doit se donner des structures assurant à la fois les besoins immédiats de la vie économique et les conditions progressives de la promotion de tout le pays.

#### Les institutions économiques et coopératives

Celles-ci ont un rôle prioritaire dans le développement, dû aussi bien à l'intérêt qu'y trouvent les paysans qu'à la place occupée par les aspects économiques dans l'évolution générale des structures.

Les institutions économiques ayant une fonction de développement sont celles qui, en amont et en aval de la production agricole, assurent à celle-ci une intégration effective dans le développement national: banque de développement, office de commercialisation agricole, organisme de distribution, etc.<sup>1</sup>. Elles convergent toutes sur le niveau coopératif de base et c'est à partir de celui-ci que nous étudierons les incidences de l'animation sur les structures.

<sup>1</sup> Voir, au sujet de ces institutions, B.D.P.A., COLLÈGE COOPÉRATIF, IFAC: *Mouvements coopératifs en Afrique noire et Madagascar* (Paris, Ministère de la Coopération, sept. 1964).

#### INCIDENCES DE L'ANIMATION SUR LES PRINCIPALES ACTIVITÉS ÉCONOMIQUES DES COOPÉRATIVES

*Crédit et mutualisme.* — En comparant certains programmes types d'Afrique (Haute-Volta, Centre-Cameroun, Sénégal et Niger), on voit que l'animation a permis de trouver des solutions pratiques au problème de la caution solidaire et de la garantie offerte aux prêts des agences de crédit. Partant des principes connus de l'entraide traditionnelle, de la limitation des activités coopératives à une dimension de voisinage et du lien à établir entre crédit et production, on en est arrivé à créer des formes effectives de solidarité cautionnées par le contrôle de la commercialisation et la garantie offerte par la ristourne. De même pour l'autofinancement coopératif et l'incitation à la participation financière des paysans, critère souvent négligé en Afrique francophone, alors que les Etats d'expression anglaise (et la logique du développement communautaire) lui attachent une grande importance.

*Commercialisation.* — La comparaison entre l'action des offices de commercialisation et des programmes de commercialisation du type sénégalais, par exemple, fait apparaître le rôle joué par l'animation dans un domaine où son homologue, le développement communautaire, intervient peu. La commercialisation coopérative contrôlée par les agriculteurs, la collaboration avec l'agence d'écoulement et les services techniques s'inscrivent dans une procédure et une structure de participation qui sont sous la responsabilité de l'animation. Le lien entre le crédit et la commercialisation n'est possible que grâce à cette médiation éducative.

*Consommation.* — Nettement plus développée du côté anglophone, la coopération de consommation se heurte en Afrique à des obstacles dont certains sont liés aux structures économiques générales (pression des sociétés privées, réseaux de distribution), mais dont les autres peuvent être résolus par la création d'un réseau coopératif capable de prendre des responsabilités au niveau local pour modifier les comportements et créer des conditions de désendettement. Il y a là des étapes progressives d'aménagement de la distribution où animation et coopération agissent de manière concertée; la structure de l'animation, « remontant » plus vite au sommet que celle de la coopération, peut jouer un rôle d'organisation et de défense de la consommation paysanne qui est de grande importance dans la phase d'édification coopérative.

#### INCIDENCES DE L'ANIMATION SUR L'ORGANISATION ET LA FORMATION COOPÉRATIVES

*Au niveau de base,* la participation paysanne au réseau coopératif dépend de l'équilibre structurel à établir entre deux dimensions qu'on a longtemps considérées comme contradictoires: d'une part, la dimension de participation sociale naturelle, qui est le village ou la cellule familiale

élargie, d'autre part, la dimension économique de l'entreprise coopérative, qui se situe au plan intervillageois ou interfamilial. Cette délicate intégration est rendue possible grâce aux formes primaires d'organisation locale mises en place par l'animation: cellules de développement (Sénégal), regroupements de villages « animés » (Niger), etc. Une fois définie l'articulation entre coopérative et section de coopérative, il est possible de développer les diverses activités (crédit, commercialisation, etc.) et les formes statutaires successives (précoopérative, coopérative) qui aboutissent au modèle coopératif spécifique du pays considéré. La gestion est alors pensée en fonction de cette organisation de base et l'animation prend en charge la formation des hommes qui en assurent les responsabilités diverses. Les types d'éducation coopérative dispensés dépendent de la fonction que détient l'animation: soit nationale et étendue à tout le développement (Sénégal, Niger), soit liée et limitée à l'action d'un organisme spécialisé. Comme le développement communautaire, l'animation participe directement aux programmes et centres de formation (par exemple aux « collèges de coopération » au sein de l'Ecole nationale d'économie appliquée de Dakar).

*Aux autres niveaux* — zonal, régional et national —, la construction de la pyramide coopérative est à la fois plus lente et plus difficile puisqu'il faut, d'une part, s'appuyer sur un réseau de base cohérent et, d'autre part, trouver une intégration satisfaisante entre l'intervention des agences de développement et les responsabilités du mouvement coopératif. La participation sociale n'est pas directement proportionnelle au degré de « remontée » de l'organisation coopérative. Les activités économiques et leurs circuits ont un rôle plus déterminant dans la mesure où ils sont organisés et gérés en fonction du réseau coopératif de base. D'où la place des services de tutelle coopérative et l'action combinée qu'ils mènent avec l'animation pour protéger les coopératives paysannes et les représenter.

### Les structures de production et l'encadrement technique

L'institution avec laquelle le paysan africain se trouve confronté ici est celle des « services techniques », comme on les appelle dans les pays francophones<sup>1</sup>. Ces services (Agriculture, Elevage, Eaux et forêts, Travaux publics, etc.) possèdent une organisation administrative propre qui s'inscrit dans le découpage territorial du pays. Il suffit de rappeler l'accent mis par l'administration française sur l'« esprit de corps » des grands services pour mesurer à la fois le traditionalisme et le compartimentage des structures techniques laissées en héritage aux Etats indé-

<sup>1</sup> Voir R. DUMONT: « Le développement agricole, spécialement tropical, exige un enseignement totalement repensé », *Tiers-Monde* (Paris, Institut d'étude du développement économique et social), tome V, n° 17, janv.-mars 1964, pp. 13-38.

pendants par l'administration coloniale de la France. En outre, et comme on l'a montré, l'animation est née dans ce cadre fortement empreint de technicisme, ce qui explique qu'elle ait dû tout de suite participer de la préoccupation générale visant à modifier les conditions de l'agriculture traditionnelle et à repenser en conséquence l'encadrement technique.

On retrouve un souci analogue dans les services de vulgarisation (*extension services*) des ministères de l'Agriculture, et des administrations autonomes (*authorities*) d'inspiration britannique, dans les colonisations rurales (*settlement schemes*) également, mais ce n'est pas le même contexte ni la même habitude d'administration directe, et le développement communautaire est moins directement concerné par ces aspects techniques que ne l'est l'animation. Celle-ci, nous allons le voir, exerce son action en fonction du type d'intervention technique de l'administration, et aux différents niveaux de cette intervention.

#### ENCADREMENT TECHNIQUE AVEC ACTION CORRECTIVE SUR L'AGRICULTURE TRADITIONNELLE

C'est un des cas les plus fréquents en Afrique, où il intéresse une grande partie de la paysannerie. Il existe plusieurs conceptions, selon les pays et selon les générations de techniciens, quant à l'organisation de cet encadrement<sup>1</sup>: encadrement direct par secteur technique avec efforts concertés mais séparés; utilisation d'encadreurs polyvalents issus des services techniques mais assurant toutes les tâches locales d'ordre socio-économique; mise en place d'équipes polyvalentes de cadres intégrant leurs actions dans un programme local lui-même articulé sur le développement régional. Tous les types d'animation ne s'accrochent pas de chacune de ces formules et on constate que la participation paysanne la plus adéquate s'appuie sur trois facteurs complémentaires: équipe polyvalente de cadres, organisation coopérative, animation, l'ensemble réalisant un programme agricole dûment établi en fonction des moyens techniques et humains. Dans ce sens, le schéma sénégalais du Centre d'expansion rurale polyvalente (C.E.R.P.), regroupant les agents techniques de base en une équipe dont les interventions sont rationnellement organisées en programmes de tournée, articulés sur les coopératives avec lesquelles le programme agricole a été établi, est un modèle maintenant classique. L'animation sénégalaise, dont la compétence s'étend au contrôle de l'encadrement des C.E.R.P. pour ce qui est de leur travail, « cimente » la structure ainsi créée entre équipe de cadres et coopératives.

<sup>1</sup> Voir à ce sujet MINISTÈRE DE LA COOPÉRATION, Paris: *Encadrement et animation dans une politique du développement rural*, colloque tenu du 28 au 30 mai 1962 (Paris, 1962).



ENCADREMENT « RAPPROCHÉ DU PRODUCTEUR »  
AVEC CONTRÔLE TECHNIQUE DE LA PRODUCTION

Il est employé de manière assez fréquente en Afrique dans les zones où l'on cherche à développer une activité agricole ordonnée à un produit déterminé (riz, coton, oléagineux, etc.) ou à une modernisation générale des techniques.

Les formes de participation et l'incidence de l'animation dépendent des modalités adoptées quant à l'organisation de la production et au contrôle technique. On notera en particulier les situations suivantes.

Une société de développement, nationale ou étrangère, prend en charge le développement d'une zone, sans modifier les structures traditionnelles, mais en y introduisant des pratiques culturelles strictement contrôlées. Que celles-ci concernent une production agricole donnée (cas de la Compagnie française pour le développement des fibres textiles (C.F.D.T.) (société étrangère) au Niger, pour le coton; cas de la Société nationale pour le développement rural (SONADER) (société nationale) au Dahomey, pour les palmeraies) ou que ce contrôle s'applique à l'intensification générale de l'activité agricole (par exemple, le Bureau pour le développement de la production agricole (B.D.P.A.) dans l'Ouham, en République centrafricaine, et l'Office régional de développement qui dut être créé ensuite), le schéma est celui d'un encadrement « rapproché », dépendant non plus de plusieurs services compartimentés mais d'un organisme centralisé — qui vient s'apposer sur une structure socio-économique coutumière. Les problèmes de participation sont donc délicats et les solutions dépendent en grande partie des conditions dont bénéficient l'organisation coopérative et l'animation. Si celles-ci ont déjà une existence nationale et débordent le champ d'influence de la société d'aménagement en question, elles ont plus de facilité à imposer leurs normes de participation, même si les négociations sont délicates du fait de la susceptibilité habituelle des organismes de mise en valeur par rapport aux initiatives qu'ils ne contrôlent pas totalement. Si, au contraire, l'animation et les coopératives n'existent pas sur le plan national et sont liées directement à la société ou à l'office régional, les marges d'action dépendent de la politique promotionnelle adoptée par l'organisme en question. Selon les cas, on aura soit une participation satisfaisante, soit une animation réduite à des tâches de vulgarisation technique, gestionnaire ou sociale. Les multiples exemples (la Société d'aide technique et de coopération (S.A.T.E.C.) en Haute-Volta, la Compagnie internationale de développement rural (C.I.D.R.) au Dahomey, etc.) sont à examiner dans cette optique.

Il existe des périmètres modernisés avec infrastructure technique. Ce sont des secteurs généralement limités qui ont bénéficié d'un équipement d'infrastructure (irrigation, casiers rizicoles, digues, etc.) dont l'importance exige une prise en main rigoureuse de la production et de sa

rentabilité. On est ici à la limite de l'entreprise moderne et capitaliste à salariat, ou de la ferme d'Etat, bien que la tendance, depuis l'indépendance, soit à assouplir ces formules d'exploitation qui se sont révélées très lourdes financièrement et humainement (Richard-Toll au Sénégal, l'Office du Niger, la C.G.O.T.-Casamance et Boulel au Sénégal). Ces offices ou compagnies sont donc maintenant plus réceptifs à des formes de participation qui, dans tous ces cas d'Afrique noire francophone, viennent d'initiatives extérieures aux organismes techniques (celles de l'animation, de la coopération, du plan). La référence au cas marocain de l'Office des Beni Amir et Beni Moussa, intégré ensuite à l'Office national des irrigations, illustre, dans ce type d'intervention technique, les aléas d'une animation issue de l'office lui-même. L'enjeu de ces expériences est d'une grande importance pour l'avenir, puisqu'elles représentent une sorte d'échéance pour la modernisation de l'agriculture africaine et que l'animation ne peut en être absente.

Les « colonisations » et lotissements doivent aussi être mentionnés, bien qu'ils soient peu nombreux en Afrique d'expression française. La plupart de ceux qui existent se rattachent aux modèles précédents (Office du Niger<sup>1</sup>, Boulel, etc.), mais il faut mentionner des réalisations du type de l'Office autonome du Delta ou de l'Office du Fleuve, au Sénégal, qui ont correspondu à une certaine conception de la décentralisation et de la mise en valeur, et qui peuvent inspirer de futurs programmes dans d'autres pays africains. La comparaison avec les programmes de colonisations rurales (*settlements schemes*) conduit à des observations intéressantes sur le rôle du développement communautaire, soit dans les *land settlements* intégrés à un programme de mise en valeur (le projet du fleuve Volta, au Ghana), soit dans les *settlements* ordinaires (en Afrique orientale). Les formules d'agriculture pionnière se rattachent à cette catégorie: retour à la terre au Dahomey, zones pionnières au Sénégal, etc., et les projets d'inspiration israélienne. Mais ce genre de programme reste exceptionnel, assez rare en Afrique noire, et n'a guère de lien avec l'animation. De même, les coopératives de production et les exploitations autogérées, qui ont eu un rôle déterminant dans d'autres régions du monde, sont pratiquement inexistantes en Afrique noire.

L'INVESTISSEMENT HUMAIN<sup>2</sup> ET LA PARTICIPATION AUX ÉQUIPEMENTS

Ces deux formules doivent être étudiées dans cette section consacrée aux institutions techniques parce que, en Afrique francophone, elles ne sont pas orientées vers les formes de travaux communautaires caracté-

<sup>1</sup> Voir DE PONCINS: *Rapport de mission sur l'étude des structures d'encadrement de l'Office du Niger* (Communauté économique européenne, sans lieu ni date), 2 tomes.

<sup>2</sup> Voir GLEIZER: *Etude des possibilités d'introduction de l'investissement travail dans les projets d'équipement rural. Rapport provisoire* (Paris, B.D.P.A., Ministère de la Coopération), sans date (document n° 62/61/X) (mission à Madagascar effectuée en novembre-décembre 1962).

téristiques du développement communautaire (*community development*) et des travaux d'auto-assistance (*self-help works*) des pays africains anglophones, mais ont cherché à faire participer les collectivités paysannes aux programmes des services techniques (Travaux publics, Génie rural).

Le bilan est d'ailleurs extrêmement modeste en ce domaine, où il y a eu plus de velléités et d'échecs que de véritables réalisations. Il importe cependant de voir pourquoi l'animation a voulu introduire son action dans le secteur des équipements locaux; d'une part, parce que la tradition coloniale française des infrastructures lourdes avait conduit à une impasse (à Richard-Toll, dans le cas de l'Office du Niger, etc.), d'autre part, parce que la logique de l'animation menait à une participation paysanne, non pas aux travaux villageois seulement, mais aux programmes des pouvoirs publics également, dans la partie qui intéressait directement les collectivités (les petits aménagements rizicoles de la vallée du Sénégal, par exemple). Les « travaux au ras du sol », à Madagascar, se situent à mi-chemin entre la conception du développement communautaire et celle de l'animation dans ce domaine: les rapports indirects qu'ils entretiennent avec l'animation sont indicatifs de cette situation particulière de l'investissement humain dans les programmes d'animation.

### Les institutions administratives et la planification

Il faut de nouveau se placer dans la situation des Etats d'expression française pour mesurer ce qu'a été, à tous les niveaux du pays, mais surtout à celui des communautés paysannes, la présence de l'administration et de l'autorité administrative. L'administration indirecte (*indirect rule*) britannique, appuyée sur les conseils régionaux (*district councils*) et l'administration décentralisée (*local government*) a été, certes, une institution clé de la colonisation anglaise, mais elle n'a jamais pesé directement sur les agriculteurs: elle laissait à la hiérarchie coutumière (*chieftaincy*) le soin de l'activité locale. Du côté colonial français, l'administration directe quadrillait le terrain jusqu'à la base, et les paysans éprouvèrent directement la double loi des services administratifs et des chefs traditionnels.

Avec l'indépendance, l'institution administrative territoriale fut la plus vite africanisée et ses responsabilités furent renforcées par les crises que traversèrent les administrations techniques, vouées à une reconversion bien plus difficile. Cela explique que, même dans des pays à parti unique ou dominant, l'administration d'autorité ait constitué la seule instance capable d'assurer la présence du pouvoir à tous les échelons du pays et sur tout le territoire national. Elle fut donc amenée à prendre des responsabilités plus étendues que ses seules compétences légales, et particulièrement pour les multiples problèmes que posait le développement. Ajoutons enfin que cette situation n'est pas due aux seules carences des autres administrations: elle correspond souvent à un effort de décentralisation

des structures de développement<sup>1</sup> et toujours à un contrôle politique exercé par les services du ministère de l'Intérieur.

Il n'est donc pas étonnant que l'animation et l'administration rencontrent plus de difficultés à statuer sur leurs positions mutuelles que leurs équivalents dans les Etats anglophones. Ministère ou direction administrative, le *community development* ne souffre guère de son lien avec l'administration, parce qu'il interfère moins avec les services techniques et également parce qu'il s'appuie, aux échelons régionaux et à la base, sur les structures du *local government* et de la communauté. L'administration directe, au contraire, interdit à l'animation une semblable indépendance et c'est uniquement en acceptant cette position difficile, caractérisée par une double solidarité à l'égard des services publics et de la promotion populaire, que l'animation s'insère dans les institutions et y joue un rôle évolutif.

Ce rôle apparaît concrètement si on l'examine aux trois principaux niveaux de l'organisation territoriale du pays<sup>2</sup>.

#### RÔLE DE L'ANIMATION AU NIVEAU NATIONAL: COORDINATION INTERMINISTÉRIELLE ET PLAN

Les « animations nationales » ont une action directe à ce niveau, et leur existence comme organisme national n'est même possible que si le plan ou le développement provoquent des effets de restructuration dans les administrations ministérielles et dans leur coordination. On voit apparaître ici un lien étroit (il s'agit presque d'une alliance) entre le plan, nouveau venu et perturbateur dans l'appareil gouvernemental, et l'animation. Tous deux conjuguent leurs efforts et attributions complémentaires, l'un représentant les objectifs de développement que s'assigne le pouvoir, l'autre, l'adhésion qu'y apportent les divers éléments de la nation. Cette liaison s'exprime dans les multiples réunions et commissions de préparation du plan et, plus efficacement encore, dans l'exécution de ce plan et dans les corrections constantes qu'impose à des administrations réticentes le passage à des programmes concertés. Par sa présence au niveau régional et au niveau local (« sur le terrain »), par son expérience pratique des conditions humaines du développement, l'animation est un appoint important dans l'évolution des structures au sommet. Il y a différentes conceptions en Afrique francophone quant au rôle du plan et aux diverses situations administratives faites à l'organisme de planification.

*Rôle et compétence du plan.* — Il s'agit de savoir si ce rôle se limite à l'étude et à l'élaboration de programmes, ou s'il comporte également

<sup>1</sup> Voir Jean SERREAU: *Le développement à la base au Dahomey et au Sénégal*, Bibliothèque d'économie politique, tome VII (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1966).

<sup>2</sup> Voir Cheikh Hamidou KANE: « Premiers pas vers l'économie planifiée », *Sénégal « An 2 » par lui-même*, numéro spécial, supplément à *Développement et Civilisations* (Paris, I.R.F.E.D.-C.I.R.F.E.D., 1962), pp. 10-14.

le contrôle de leur réalisation et le soutien aux structures de développement. Cette distinction est évidemment essentielle pour l'animation. De même, il faut analyser séparément les deux fonctions du plan: la fonction d'élaboration, pour voir quelle part et quels moyens elle offre à la consultation paysanne (constitution des commissions, navettes et circuits, place de l'animation); la fonction d'exécution, pour connaître les moyens dont dispose le plan pour modifier les structures de développement et faire appliquer les programmes (coordination, décentralisation, arbitrage).

*Rattachement administratif.* — Le plan étant par définition une institution mixte, à la fois technique et politique, son efficacité est liée à la double articulation qu'il doit entretenir avec le pouvoir politique et les administrations techniques. Le soutien et l'arbitrage qu'il reçoit du premier lui permettent d'agir sur les secondes. En examinant les types d'insertion structurelle des plans africains, on voit que ceux-ci disposent de moyens et de situations généralement médiocres, mais que l'animation, quand elle est nationale, leur apporte un substantiel appui pour la mise en place de structures de développement planifié.

#### RÔLE DE L'ANIMATION AU NIVEAU RÉGIONAL: LES COMITÉS DE DÉVELOPPEMENT

Les mutations institutionnelles à l'échelon régional sont analogues à celles qu'on observe au niveau national. Le lancement de programmes nouveaux suppose une coordination entre les services spécialisés qui correspond à celle qu'on a analysée entre les ministères. Dans la mesure où le pouvoir affirme sa volonté de rompre avec les routines administratives passées et de s'assigner des objectifs programmés, le niveau régional cesse d'être un simple palier administratif dans l'organigramme des services techniques; il devient un échelon de décision, en ce qui concerne l'utilisation des moyens qui lui sont affectés dans le territoire qu'il contrôle. La nécessité de conjuguer les programmes des divers services (coordination) entraîne une intégration de ces services sous l'autorité du chef de région (arbitrage). Celui-ci est ainsi conduit à représenter — en fait ou en droit, selon les pouvoirs qu'on lui donne — le gouvernement à l'échelon régional et on retrouve, sous une forme nouvelle, cette présence de l'administration territoriale indiquée précédemment.

Cette figure théorique montre comment s'ébauchent les comités régionaux de développement. Dans la pratique, il y a plusieurs observations à faire. D'une part, l'évolution du niveau régional vers la coordination et la décentralisation est évidemment fonction des types de planification (du pouvoir du plan) adoptés au sommet. Entre le plan purement consultatif, indicatif et sans impact structurel, et le plan qui est un instrument véritable d'action sur les structures, il y a des degrés intermédiaires auxquels correspondent des modes d'organisation régio-

nale. Mais, d'autre part, on note — et ceci est très important — que, dans presque tous les pays africains, le niveau régional prend une importance grandissante après l'indépendance. Même sans impact du plan et sans initiative explicite du pouvoir indépendant, il y a comme une nécessité de renforcer cet échelon de la vie du pays: Comité technique du Plan et du Développement au niveau des préfectures, à Madagascar, Comités régionaux de développement dans les régions sénégalaises, Comités départementaux de développement, au Niger, etc. Cette nécessité vient de plusieurs raisons: regrouper les moyens pour les valoriser, améliorer l'efficacité en répartissant et en décentralisant les responsabilités, s'appuyer sur les échelons administratifs où les dimensions humaines compensent les insuffisances techniques, etc.

#### RÔLE DE L'ANIMATION AU NIVEAU LOCAL: LA FONCTION COMMUNALE

La fonction communale dont il est question ici concerne la gestion générale de la collectivité locale et elle suppose la participation des habitants. En fait, cette fonction est remplie de manière différente selon les pays. On a déjà indiqué ce qui distingue les anciennes colonies britanniques et françaises, mais il faut y ajouter les nuances que l'on relève au sein de chaque groupe. Du côté francophone, l'administration territoriale allait jusqu'aux populations et, au moment de l'indépendance, on observait deux situations:

- a) soit une gestion directe par l'autorité administrative, avec collaboration de « chefs de canton » faisant le lien avec l'organisation coutumière;
- b) soit une gestion locale partagée entre des communes rurales calquées sur le modèle français et la tutelle de l'autorité administrative.

L'une et l'autre posent un problème particulier à la participation et à l'animation. Dans la première situation, il s'agit de mettre en place des formes progressives d'organisation paysanne capables de rompre avec la passivité antérieure face à l'administration et susceptibles de prendre en charge (pour un rôle de consultation, puis de décision) la gestion locale. C'est le but même des « cellules » d'animation ou de développement et des modes de regroupement primaires mis en place par les animations; il convient d'observer que les animations nationales et communautaires assurent une ouverture plus grande aux problèmes locaux que les animations sectorialisées, qui projettent les limites mêmes de leur spécialisation.

Dans la deuxième situation, celle d'une structure communale en place, l'animation doit d'abord analyser les conditions réelles de participation que fournit le régime communal en question<sup>1</sup>. Divers facteurs

<sup>1</sup> André COMBAZ-FAUQUEL: « Comment créer des structures d'intervention et de participation au développement? Les enseignements de la Commune rurale malgache », *Développement et Civilisations* (Paris, I.R.F.E.D.-C.I.R.F.E.D., 1967), n° 29, mars 1967, pp. 66-71.

entrent en jeu : dimension du territoire communal, découpage, scrutin, attributions, tutelle, etc. A la lumière de ces données, l'animation étudie les articulations à établir entre les cellules paysannes qui vont naître de son action et l'organisation communale existante. L'exemple de la République malagasy montre ainsi la présence de trois articulations complémentaires : la commune, les associations issues de l'animation et les *fokonolona* traditionnels <sup>1</sup>.

Pour compléter cette analyse, il faut examiner les relations existant entre l'organisation communale ou l'organisation d'animation assurant les fonctions communales, d'une part, et les structures qui remplissent les fonctions techniques et économiques, d'autre part. Dans beaucoup d'occasions, l'animation est conduite à orienter rapidement ces cellules et regroupements vers des responsabilités économiques dont la prise en charge populaire modifie tout de suite le rapport des forces à la base et répond aux aspirations paysannes. Cette priorité (typique de l'animation, à la différence des développements communautaires) donnée aux fonctions qui reviennent ensuite aux coopératives accentue le caractère précoopératif des premières structures mises en place, et c'est sur ce fondement initial que s'établissent ensuite les autres activités. Cela explique la tendance générale des nouveaux réseaux coopératifs de l'Afrique francophone à s'instituer en « coopératives de développement » et, du même coup, en « communes coopératives » <sup>2</sup> : dans les contextes où il n'y a pas de communes préalables, ce mouvement profond favorise la diversification et la consolidation de la participation (Niger, Sénégal); mais, s'il existe une organisation communale, les aménagements sont délicats, car on a, d'un côté, les structures neuves et populaires (coopératives, animation) et, de l'autre, les institutions moins dynamiques (administration, communes, notables coutumiers) avec leurs arrière-plans politiques. Cette sociologie des structures de base est capitale pour l'avenir du développement et, si les modèles théoriques sont relativement simples, les conditions pratiques d'une « tactique » d'organisation de la participation sont extrêmement complexes.

### Les institutions politiques et les organisations de masse

Ce domaine est généralement « réservé » et, à tort, mis à part des études sur les modèles et les structures du développement. En réalité,

<sup>1</sup> Le *fokonolona* est la communauté des habitants d'une localité ou de plusieurs localités voisines s'administrant de façon autonome. Dès le XIX<sup>e</sup> siècle, le *fokonolona* ajoutait à ses pouvoirs de jugement et de conciliation la faculté d'organiser l'exécution de travaux collectifs utiles au groupe. Actuellement, les *fokonolona* et les communes rurales se partagent les fonctions de nature économique. (Voir J. DEZ : « Le fokonolona malgache : institution désuète ou cellule de développement », *Cahiers de l'Institut de science économique appliquée* (Paris, I.S.E.A.), pp. 189-252.)

<sup>2</sup> H. DESROCHE : *Coopération et développement. Mouvements coopératifs et stratégie du développement*, Collection « Tiers-Monde » (Paris, Institut d'étude du développement économique et social de l'Université de Paris, Presses universitaires de France, 1964), p. 144.

il joue un rôle très important dans la mesure où la décolonisation influe directement sur la réorganisation de l'Etat et de ses services, et également parce que les heurts constants dus aux inadéquations des structures et aux conflits de personnes donnent aux arbitrages politiques un rôle médiateur qui est un élément constitutif de la participation. Trois aspects en particulier de ce domaine politico-syndical ont une incidence notable sur l'aménagement des structures que nous avons étudiées ci-dessus.

### LE CADRE GÉNÉRAL DÉFINI PAR LE RÉGIME POLITIQUE DU PAYS

Il est vrai, comme l'ont montré plusieurs études récentes <sup>1</sup>, que l'ensemble des régimes d'Afrique noire ont évolué vers un schéma qui leur est commun et que les auteurs de langue anglaise, Edward Shils, notamment, ont appelé « la démocratie tutélaire », « système politique qui tend à réaliser l'action tutélaire (*guidance*) d'un parti dominant non totalitaire » et, pourrait-on ajouter, d'un présidentielisme accentué. Entre la démocratie intentionnelle que définissent leurs constitutions et la démocratie réelle dont ils recherchent les formules pratiques adaptées à leurs problèmes, il y a une étape très incertaine que les nations africaines semblent vouloir franchir grâce à cette *guidance* ou action tutélaire d'un parti ou d'un président.

Dans ce sens, la figure générale des institutions politiques est plutôt favorable à la participation : protégée dans son principe par les clauses constitutionnelles, celle-ci bénéficie dans les faits du pragmatisme des réformes structurelles et du développement. Il est incontestable qu'une initiative aussi spécifique que l'animation n'est compréhensible que dans ce contexte empirique : sa nécessité dans les développements africains (entre autres) vient précisément de la logique contradictoire d'une démocratie formelle en quête d'efficacité. Mais, si l'on passe de ce cadre général aux conditions particulières qui caractérisent le fonctionnement des institutions politiques, force est de faire des distinctions.

Il y a, d'un côté, les régimes où le pouvoir s'appuie essentiellement sur un parti unique dûment organisé et capable d'assurer, non seulement le contrôle général des institutions, mais aussi celui de leur fonctionnement et de l'ensemble des activités du pays. Si ce parti s'attribue l'exclusivité des relations avec les masses et de leur éducation, il est évident qu'il assume du même coup toutes les tâches d'animation <sup>2</sup>. Plusieurs solutions sont alors possibles : ou bien le parti considère qu'il est déjà, dans son organisation actuelle, en mesure de remplir les fonctions éducatives de l'animation et il poursuit son effort de promotion habituel (Guinée, Mali); ou bien il pense qu'il est préférable d'intégrer dans les structures du parti une instance particulière d'animation (le F.L.N. algérien tenta

<sup>1</sup> Voir notamment J. BUCHMANN : *L'Afrique noire indépendante*, Collection « Comment ils sont gouvernés » (Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1962), pp. 336-365.

<sup>2</sup> Ce cas a été signalé ci-dessus à propos des animations intégrées au parti (voir p. 579).



l'expérience au temps du Président Ben Bella); ou bien, enfin, il s'oriente vers une formule du genre de celle qui est employée en Tanzanie où les fonctions d'animation sont partagées entre l'Union nationale africaine du Tanganyika (T.A.N.U.), d'une part, et le développement communautaire, de l'autre. Dans les cas où le parti unique entend conserver un contrôle sur l'éducation des masses, mais sans en revendiquer la responsabilité directe, la création d'un organisme d'animation est possible selon un type de rattachement administratif qui assure la liaison avec le parti. Le Président, chef de l'Etat et du gouvernement, étant en général le secrétaire général du parti, cette liaison semble devoir passer par lui. L'exemple du Niger illustre ce cas et on voit que, dans ces types de situation, il est même souhaitable que l'animation ait un caractère national, pour s'inscrire dans les structures du pays.

Il reste la gamme étendue des systèmes politiques à partis « prépondérants », jouissant d'un monopole de fait sur le gouvernement et l'assemblée (ou sur le gouvernement seulement, comme dans la République malagasy), et des régimes multipartisans classiques. L'important, ici, est de mesurer les moyens dont dispose le pouvoir pour arbitrer les choix et les conflits qui surgissent à l'occasion du développement. Dans le cas où ses moyens sont réels et garantissent une suffisante discipline d'exécution dans l'ensemble des secteurs administratifs, une « animation nationale » est souhaitable, à condition, évidemment, que les options en matière de développement ne soient pas contraires à la participation de toute la population. Quand il y a incertitude sur la répercussion des décisions gouvernementales, il est préférable d'aborder la participation et l'animation par les secteurs économiques les plus cohérents. Les programmes de développement et les structures mises en place suivent eux-mêmes cette voie, et on a recours alors à des opérations régionales ou sectorialisées. On voit de nouveau, à cette occasion, les différences de tactique entre animation et développement communautaires, ce dernier pouvant s'accommoder beaucoup plus facilement d'un système institutionnel peu homogène.

#### LES SYNDICATS ET LES ORGANISATIONS POPULAIRES <sup>1</sup>

Comme dans le cas des partis, il convient d'abord de s'interroger sur la place qui est faite au syndicalisme et aux organisations nationales dans l'ensemble des institutions. Il existe des cas, en Afrique, où les syndicats défendent leur complète autonomie par rapport aux institutions politiques, et d'autres où le pouvoir politique et le syndicalisme entretiennent des relations étroites. Cela a même conduit à des affiliations interafricaines et internationales opposées.

<sup>1</sup> Voir Jean MEYNAUD et Anisse SALAH BEY: *Le syndicalisme africain. Evolution et perspectives*, Etudes et documents Payot (Paris, Payot, 1963).

En termes de participation paysanne, la distinction est importante. Elle l'est d'abord, et ceci est évident, s'il y a un syndicalisme rural, car l'animation doit alors définir sa position par rapport aux syndicats d'une manière analogue à ce que nous avons dit à propos des partis. Hors l'Algérie, extérieure à cette étude, le cas ne s'est pas posé car, dans les Etats francophones où existe une organisation d'animation, les centrales syndicales n'atteignent pour ainsi dire pas les zones rurales, sauf dans quelques secteurs d'agriculture capitaliste très isolés. Mais il faut cependant le prévoir, et l'exemple algérien peut guider la réflexion sur ce point. Quand le syndicalisme conserve sa liberté face au régime et qu'il reste un fait essentiellement urbain (cas très fréquent), il n'y a guère d'incidence réciproque entre lui et l'animation. Cependant, si celle-ci est nationale, elle est amenée à faire, comme nous l'avons vu, de la formation de cadres, et ceux-ci sont souvent syndicalisés. Si les syndicats sont vraiment actifs, ils s'intéressent à ces programmes, et ces programmes complètent dans le sens du développement leur action de défense et de promotion. Dans tous les cas, enfin, où syndicats et pouvoir sont directement liés, l'animation se trouve à son tour associée à leur effort auprès des masses, mais, comme il s'agit toujours de systèmes politiques à parti unique, on peut dire que l'aménagement des relations avec le syndicalisme suit automatiquement celui qui intervient avec le parti.

Il est nécessaire, cependant, de noter au passage le fait que l'animation n'est pas une variation du travail syndical et qu'elle ne fait pas double emploi avec lui. Cette objection risque d'être formulée par certains responsables de pays qui s'interrogent sur l'éventualité d'un recours à une action d'animation. Il y aurait effectivement un problème si le syndicalisme africain recouvrait déjà l'ensemble des activités rurales (y compris la paysannerie traditionnelle), et s'il avait résolu les problèmes que lui pose la représentation des travailleurs face au développement. On est encore loin de cette situation, et il est même possible que le syndicalisme ne cherche pas à l'atteindre. En attendant, l'animation dispose donc d'un champ d'action spécifique et, dans la mesure où elle jette les bases de ce que pourrait être un jour l'une des fonctions syndicales dans un pays en développement, elle aide directement le syndicalisme. On pourrait même envisager des cas où l'animation pourrait se rattacher à une centrale syndicale.

#### Les institutions traditionnelles

Le domaine des relations entre l'animation et la société traditionnelle est tellement vaste <sup>1</sup> qu'il n'est malheureusement pas possible

<sup>1</sup> Voir R. COLIN: « L'animation et le développement rural en Afrique noire francophone », *loc. cit.*; Y. GOUSSAULT: « Sur le terrain », *Esprit* (Paris), n° 10, oct. 1961, p. 424; *L'intégration structurelle des masses africaines au développement et les conditions d'une animation-participation*, diplôme de l'Ecole pratique des hautes études (Paris, 1964), chap. V, pp. 170-193.

de l'aborder autrement qu'en termes généraux. Il y a deux catégories de questions à se poser à ce sujet: tout d'abord, celle des effets de l'animation sur les structures coutumières, puis celle de l'influence que jouent ces structures sur le principe d'un programme d'animation et sur le choix de tel ou tel mode d'animation.

#### LES EFFETS DE L'ANIMATION SUR LES INSTITUTIONS TRADITIONNELLES

Ces effets proviennent des liens multiples qui se tissent à l'occasion du travail, surtout au niveau des collectivités paysannes, et ils se manifestent dans de nombreux domaines dont les principaux doivent être mentionnés.

Il s'agit de celui de la *méthodologie*, en premier lieu: tout le déroulement des divers temps de l'animation, c'est-à-dire ce qui la caractérise parmi tant d'autres initiatives éducatives, a été conçu en fonction du milieu social dont on cherche à faire un partenaire, librement associé aux structures et aux programmes de développement, et cela non seulement au niveau local, qui est celui de ses activités habituelles, mais également dans l'optique régionale et nationale des nouvelles institutions du pays.

Les principaux aspects méthodologiques de l'animation montrent l'adaptation aux comportements, réactions et évolutions de la société traditionnelle: préparation du milieu par l'explication et la popularisation; désignation spontanée de stagiaires; sélection progressive; retour au village; alternance des stages, etc. La comparaison avec les méthodes du développement communautaire des pays d'expression anglaise aide à souligner ce qui est peut-être propre à l'animation dans ce mode d'approche des collectivités coutumières — à savoir, non pas les efforts de promotion de la communauté villageoise (ce qui est commun avec le développement communautaire), mais la forme de confrontation (ou d'acculturation) entre la société traditionnelle et les nouvelles institutions (les services techniques qui viennent à elle) à propos de programmes élaborés et réalisés en commun. Le fait de provoquer ce contact entre des structures de natures différentes, de l'appliquer aux secteurs clés du développement, de le soutenir et de l'orienter par un support éducatif permanent est un aspect fondamental de l'animation.

Les effets de l'animation se manifestent également dans le domaine des *structures*, puisque les cellules d'animation sont directement issues des réflexes associationnistes du milieu social et qu'en y introduisant des fonctions nouvelles (fonction économique, communale, etc.), des hommes nouveaux (les animateurs et les « noyaux » d'animation) et des articulations nouvelles avec les institutions extérieures (les équipes polyvalentes, les contrats, les programmes, etc.), on en fait une structure intermédiaire et évolutive entre la société traditionnelle et les futures organisations du développement. Il y a là tout un processus psychosocial très important: l'acceptation de la confrontation (la désignation de stagiaires-délégués)

par le groupe social engendre une contestation interne librement acceptée (retour au village et action des noyaux d'animateurs) et provoque des mutations internes canalisées par l'animation, d'une part, et l'application à des tâches de développement, d'autre part.

Le *domaine pédagogique*, enfin, révèle la profondeur des liaisons que l'animation entretient avec le milieu humain. Au renouvellement structurel qui vient d'être indiqué correspond une évolution des représentations collectives et des comportements. Sans entrer dans l'analyse de ce changement, on peut rappeler que les méthodes de l'animation conduisent le groupe social à sélectionner, parmi ses systèmes de motivations, ceux qui sont susceptibles de répondre positivement aux messages et incitations de l'extérieur. « Démocratique » et « facilitante »<sup>1</sup>, cette intervention n'est pas dissociable de l'incidence du troisième partenaire, qui est le personnel local des services publics. *Ce réseau triangulaire de communication* entre l'animation, les services techniques et les paysans engendre une *pédagogie à la fois directe et indirecte qui est propre à l'animation* et qui a l'avantage de ne pas faire de l'éducateur un chaînon terminal de contact avec les groupes humains (comme l'agent de vulgarisation ou *extension worker*), mais un support pour un contact qui s'opère sans intermédiaire. D'où un ensemble de pratiques pédagogiques, déroutantes sans doute pour les spécialistes de l'éducation populaire, mais issues de l'expérience. Ces moyens instrumentaux sont certainement insuffisamment développés en comparaison avec l'effort déployé en ce domaine par les développements communautaires, mais il reste que l'animation a bâti une *pédagogie originale* et que celle-ci lui a permis jusqu'ici de profiter de manière satisfaisante des dynamiques de participation issues des milieux sociaux et de ne pas s'arrêter aux passivités ou aux conflits paralysants qui ont souvent affecté les interventions éducatives du passé.

#### L'INFLUENCE DES STRUCTURES COUTUMIÈRES SUR LE PROGRAMME D'ANIMATION

Le deuxième ordre de questions à se poser à propos des institutions traditionnelles est le suivant: Les divers types de sociétés coutumières africaines ont-ils sur l'animation (soit pour en décider la création, soit pour en choisir les formes) la même influence que les institutions politiques, économiques ou administratives? Il est évident que les fondements socio-culturels d'une nation sont un élément déterminant de sa structuration générale et infléchissent les modèles institutionnels. De même, comme on vient de le voir, ils ont un effet direct sur les bases psychosociales de l'animation et on pourrait montrer les différences qui existent, dans ce domaine, entre des animations analogues dans leurs méthodes mais relevant d'aires culturelles très distinctes. Il reste que ces effets

<sup>1</sup> Au sens où Cyril A. ROGERS entend ces termes (voir Max PAGÉS: *L'orientation non directive en psychothérapie et en psychologie sociale* (Paris, Dunod, 1965), p. 52).



affectent plutôt les modalités de l'animation (critères pédagogiques ou méthodes d'intervention locale) que son principe ou les formes d'insertion constitutionnelle à lui donner.

Cette constatation ne doit cependant pas faire oublier que, face aux fragilités institutionnelles et aux incohérences organiques qui caractérisent la relance du développement, la structure traditionnelle et la cohésion sociale peuvent jouer un rôle essentiel. Certes, la société coutumière véhicule des valeurs et des stratifications qui ne sont pas toutes un apport positif à la participation sociale au développement. Certaines d'entre elles (et quelquefois beaucoup d'entre elles) projettent sur les structures de développement des déséquilibres et des comportements sociaux qui contredisent les évolutions, leur effet étant d'autant plus marquant que les institutions sont vulnérables. Il convient donc de juger ce rapport selon les cas d'espèce.

\* \* \*

Tels sont les effets structurels et les corrélations qu'on peut relever entre animations et institutions rurales dans les programmes de développement en Afrique noire d'expression française. On trouve des liaisons semblablement analysables, du côté des pays d'expression anglaise, entre développements communautaires et institutions rurales. Le problème qui se pose maintenant est celui des modes d'intervention publique et d'action éducative vers lesquels s'achemine l'Afrique noire. Les structures actuelles sont encore trop marquées par la décolonisation pour qu'il soit possible de déchiffrer les lignes d'évolution. Verra-t-on se constituer dans les Etats anglophones les échelons intermédiaires des appareils publics et politiques, comme cela semble se faire en Tanzanie, ou assisterons-nous à la décentralisation des lourdes institutions dont a hérité l'Afrique francophone? Les deux, sans doute, en un double mouvement de rapprochement d'où sortira le modèle commun aux développements de l'Afrique noire; mais, quel que soit l'avenir, l'important, dans l'immédiat, est de conjuguer avec précision les programmes éducatifs et les mutations structurelles. C'était l'objet de cet article de montrer ce que font dans ce sens les pays d'expression française.