

## Quelques aspects de la formation des leaders locaux

Parmi les obstacles qui s'opposent à la croissance économique et au progrès social dans les pays sous-développés, le manque de cadres est fréquemment mis au premier rang, avec le manque de capitaux. Et en particulier toutes les entreprises du type éducation de base et *community development* ont dû comporter, dès leur phase initiale, la formation d'agents (éducateurs, animateurs) destinés à pallier les conséquences de cette absence d'encadrement des groupes intéressés.

C'est tout le problème de cet encadrement qui se trouve ainsi posé à l'échelon des différents types de groupement (de la collectivité villageoise à l'ensemble national) et qui se trouve souvent obscurci par la confusion qui se manifeste dans l'utilisation des différents termes de cadres, *leaders*, animateurs.

Les nécessités de la sélection, de la formation et de l'utilisation de ces différentes catégories d'agents du développement accéléré dans différents contextes socio-culturels (Gabon, Cameroun, Togo, Maroc) nous ont conduit à rechercher une définition plus précise de leurs rôles respectifs en fonction de chaque situation globale donnée. Nous exposons ici quelques-unes de nos conclusions concernant cette différenciation des diverses formes de *leadership*, d'autorité, de compétence et de prestige, et donc des divers types d'apprentissage par lesquels ces qualités peuvent être inculquées, encouragées, développées.

L'organisation d'un service d'éducation de base<sup>1</sup> au Cameroun fut l'occasion d'une approche des difficultés créées par la sélection et la formation des agents d'une action éducative en milieu rural, et plus particulièrement dans le pays producteur de cacao qui couvre la région forestière Sud du Cameroun.

De précédentes enquêtes nous avaient permis de dégager quelques aspects dynamiques du contrôle social dans la région du Woleu-Ntem qui, au Gabon, est le prolongement de ce « pays du cacao », occupé tout entier par divers groupes appartenant au rameau ethnique Fang. Et le rôle joué par certains agents de ce contrôle social, riches planteurs, chefs de familles étendues, jeunes récemment scolarisés, dans un mouvement

<sup>1</sup> Nous n'employons ce terme que lorsqu'il s'applique à une réalité administrative structurée; son imprécision, au plan de la doctrine comme à celui des réalisations pratiques, est devenue telle qu'il est envisagé de l'abandonner, même dans le programme de l'U.N.E.S.C.O.

10 MARS 1967

O. R. S. T. O. M.

Collection de Référence

n° M378

spontané de restructuration sociale et de modernisation des villages, manifestait l'existence d'un sens des responsabilités et de la coopération développé chez des individus qui n'étaient pas toujours les chefs traditionnels mais qui exprimaient de nouvelles formes de prestige et d'autorité immédiatement utilisables. C'est cette utilisation qui fut à l'époque préconisée, dans le cadre d'un programme de développement communautaire<sup>2</sup> à la réalisation duquel seul un obstacle inhérent à la société globale se présenta: la difficulté de concilier l'action de ces éléments modernistes (sous la forme en particulier de conseils locaux embryons d'une organisation communale) avec le système d'administration directe alors en vigueur.

Bien que ce contexte fût peu différent au Cameroun lorsqu'il fut envisagé d'associer un service d'éducation de base à la Direction de l'Enseignement, la sélection d'agents comparables à ces *leaders* gabonais constitua l'un des premiers objectifs. Cependant, il s'agissait plus alors de mener une action éducative qu'une action concrète de développement; la motivation à la fois moderniste et clanique repérée au Gabon n'existait pas dans la région considérée du Cameroun, et il fallait provoquer l'émergence d'innovateurs; et pour cela informer, au sens le plus large, la population considérée, à la fois en lui fournissant les outils nécessaires, et en créant des situations au sein desquelles certains *leaders* pourraient se révéler, sans que des conflits risquassent de les opposer aux individus exerçant déjà une certaine autorité (chefferie traditionnelle ou administrative) ou ayant déjà un certain prestige (riches planteurs).

La solution choisie fut de demander aux groupes locaux du type village ou groupement de village appartenant à un même clan de désigner eux-mêmes des jeunes gens susceptibles tout d'abord de participer, comme moniteurs bénévoles, à une campagne d'alphabétisation. Objectif limité, moderniste, satisfaisant un besoin réel, et ne risquant pas, comme d'autres objectifs plus complexes (du type aménagement des collectivités, travaux collectifs, etc.) de faire intervenir les différents foyers existants de contrôle social.

Ces jeunes moniteurs reçurent une formation limitée consistant essentiellement dans les principes pédagogiques nécessaires à l'alphabétisation rapide des adultes, ainsi qu'à l'utilisation d'un auxiliaire didactique important, un journal local, le « *Journal des Villages* », dont ils étaient à la fois les correspondants locaux, les lecteurs publics et commentateurs. Ce journal était destiné à élargir le domaine de l'éducation (infor-

<sup>2</sup> Cf. G. BALANDIER & J. C. PAUVERT: *Villages Gabonais* (Mém. Inst. Et. centrafricaines, Brazzaville, 1952); et J. C. PAUVERT: « Action sociale en A.E.F. », *Bulletin d'éducation de base*, Paris, U.N.E.S.C.O., 5, 2, Avril 1953, pp. 3-8.

mations économiques et techniques destinées aux planteurs de cacao, conseils d'hygiène, informations locales de toute nature) et devait constituer un moyen d'expression pour tous les villageois désireux de se manifester comme éléments dynamiques.

Ce plan fut réalisé. On voit qu'il impliquait en fait la participation de trois types de collaborateurs : une équipe spécialisée chargée de détecter et de former les moniteurs bénévoles, ces moniteurs eux-mêmes et enfin, peu à peu, l'émergence et l'utilisation de *leaders*. L'équipe spécialisée comprenait un sociologue et un instituteur européens, ainsi que trois moniteurs de l'enseignement. Elle forma les moniteurs bénévoles, désignés par les villages, au cours de stages très courts, complétés par des tournées régulières permettant à l'équipe de les suivre et de les conseiller. Ces stages étaient organisés sur place, dans le village du chef de canton, afin de ne pas soustraire les jeunes moniteurs à leur milieu<sup>3</sup>.

Cette première expérience amena à envisager l'utilisation de ces jeunes gens pour des tâches d'éducation plus complexes, comportant l'animation de travaux co-opératifs et non plus seulement une information destinée à les stimuler; en d'autres termes, des *leaders* internes comparables à ceux du Gabon ne se manifestant pas avec un dynamisme suffisant, il s'agissait de les former en la personne de ces moniteurs désignés par les villages, et paraissant donc jouir d'une confiance suffisante pour devenir les agents écoutés susceptibles de conduire la réalisation de certains projets de développement économique et social (hygiène des villages, aménagement de pistes, construction de ponts, vulgarisation de la pisciculture, nettoyage des cacaoyères, etc.).

L'accomplissement de ces tâches impliquait une formation polyvalente, permettant à ces « animateurs » non pas de se substituer aux agents des services techniques, mais d'en être les auxiliaires, les instruments de relations publiques, informant, démontrant et persuadant. C'est dans cette optique que 25 « assistants ruraux » subirent 9 mois de cours et travaux pratiques, puis 3 mois de stage. Cours et travaux concernaient l'agriculture dans ses aspects locaux, l'élevage, l'artisanat (usage des outils, entretien du petit matériel agricole), l'économie rurale locale, l'organisation politique et administrative, l'hygiène et la prophylaxie, l'étude du milieu et l'approche des problèmes locaux, les techniques de diffusion d'information et d'éducation, l'organisation des loisirs.

Il est toutefois difficile de demander à des jeunes gens de suivre un stage d'un an au total sans se sentir quelque peu déraciné de leur milieu,

<sup>3</sup> Cf. J. C. PAUVERT: « La formation du personnel d'éducation de base ». *Bulletin d'éducation de base du Cameroun*, 2, 1953, pp. 6-16, et 3, 1953, pp. 5-24.

même si, comme ce fut le cas, le centre de formation est installé dans leur région et les travaux pratiques effectués dans les villages mêmes. Le seul fait de séjourner dans cette « école » tendait à leur faire croire qu'ils allaient devenir fonctionnaires. Et ce problème du statut administratif et social des « assistants ruraux » est de ceux qui se sont retrouvés dans bien des entreprises comparables. Car il n'est pas question le plus souvent de former un nouveau corps de fonctionnaires (sauf dans le cas où une structure nationale hiérarchisée est mise en place, comme cela a été le cas en Inde avec le système de développement communautaire appuyé sur les *multi purpose village workers*). Il s'agissait, au Cameroun, de former les propres *leaders* de la communauté villageoise ou clanique, les agents internes de son progrès économique et social.

Il était donc nécessaire de rechercher une formule remplaçant les assistants ruraux dans ce cadre, dans leur propre communauté, et d'y situer leur action moderniste. Là encore, cependant, comme au Gabon, les structures de l'administration directe ne se prêtaient pas à cette intégration des assistants ruraux dans la communauté réelle; en effet, celle-ci n'aurait pu être réalisée que si cette communauté avait été administrée par un foyer de contrôle social disposant de pouvoirs réels, financiers en particulier, lui permettant d'utiliser des agents tels que ces assistants ruraux, qui auraient ainsi été les agents réellement au service du groupe local pour en assurer l'orientation progressiste. C'est le cas par exemple des employés du développement communautaire dans les *Local Councils* du Ghana.

La seule solution possible au Cameroun fut donc d'attacher les assistants ruraux aux « Sociétés de Prévoyance », groupant, par villages et cantons, les producteurs africains, sous l'égide de l'administration, afin d'encourager la coopération agricole. Rétribués sur la caisse de la Société de Prévoyance, les assistants ruraux se trouvaient ainsi en principe rétribués par leur propre collectivité. En fait, ils se considérèrent, et furent considérés, comme des agents de l'administration, celle-ci ayant le contrôle et pratiquement la gestion de ces groupements de producteurs. Et à ce titre ils furent le plus souvent peu efficaces, car ils apparaissaient comme les instruments de la réalisation de projets beaucoup plus élaborés par les services techniques que par la communauté villageoise elle-même.

En fin de compte, cette formule des « assistants ruraux » camerounais ne constituait pas une solution satisfaisante au problème initial de la formation de cadres au niveau des communautés réelles, cadres dont l'autorité, le prestige et la compétence seraient suffisants pour leur per-

mettre d'assumer le véritable *leadership* du développement accéléré qui est l'objectif essentiel.

La conception de ce développement sous la forme d'une action rurale systématiquement entreprise par les services de l'Agriculture en faveur de l'augmentation de la production constitua, peu après cette expérience du Cameroun, l'un des éléments essentiels du Troisième Plan Quadriennal pour les Territoires d'Outre-Mer. Afin de réaliser cette promotion rurale, il fut envisagé de mettre en place dans ceux-ci un « encadrement » non seulement technique, mais polyvalent, « *formé dans des centres d'un niveau général équivalent à celui des écoles régionales d'agriculture de la métropole* ». L'enseignement devait être « *orienté essentiellement sur la pratique agricole et le souci des problèmes humains... L'importance... de l'action de ces agents d'encadrement obligera à apporter une attention particulièrement vigilante aux qualités morales des candidats. C'est d'après leur comportement au contact des agriculteurs que devrait se faire le choix définitif des futurs assistants* »<sup>4</sup>. Le même texte énonçait qu'il s'agissait là « *d'un problème essentiellement humain, celui de l'éducation du milieu rural et des méthodes d'intervention propres à assurer le maximum d'efficacité aux moyens financiers et techniques* ».

Il s'agissait donc, là encore, de la formation et de l'utilisation d'un personnel extérieur aux communautés considérées; souvent d'ailleurs, les structures visées par les projets de développement étaient des « secteurs d'assistance technique », « secteurs de modernisation », et non les villages, clans, chefferies. Le problème de la détection et de la formation de *leaders* appartenant aux groupes locaux réels n'était ainsi pas encore résolu.

Chargé d'étudier quelques aspects de l'application possible de ces principes au Togo, et sur la base des expériences préalables faites au Gabon et au Cameroun, il nous a paru essentiel de préciser les quelques points suivants :

- une « éducation rurale » ne pouvait être systématiquement orientée vers les seuls objectifs techniques.
- elle devait viser avant tout au développement de toutes les formes de coopération.
- celles-ci devaient être envisagées dans le cadre des communautés réelles, et non dans le cadre arbitraire de « secteurs ».
- les *leaders* (et non des « agents d'encadrement ») devraient être choisis dans ces communautés.

<sup>4</sup> MINISTÈRE DE LA FRANCE D'OUTRE-MER: *Note d'orientation du groupe de travail pour l'action rurale*, 14.11.55.

— ils devraient constituer, après formation, les éléments actifs d'organisations co-opératives réunissant les membres des communautés considérées, qui participeraient effectivement d'une part à l'élaboration des projets de développement, d'autre part à leur réalisation.

— dans ce but, la réforme des Sociétés de Prévoyance était indispensable; leur transformation en mutuelles rurales était proposée.

— il convenait de distinguer nettement les agents des services techniques (et en particulier les moniteurs d'agriculture), des éléments dynamiques émergeant des communautés locales, ou susceptibles d'en être dégagés, et représentant les réels foyers du contrôle social, soutiens indispensables de tout processus de changement socio-culturel, en particulier dans un sens progressiste.

— ce sont ces leaders qui peuvent recevoir avec profit une formation destinée justement à leur apporter les connaissances nécessaires à cette orientation progressiste (ce qui constitue l'une des fonctions des *Rural Training Centers*, par exemple, en Ghana et Nigeria).

— cela n'exclut d'ailleurs pas que parallèlement la formation technique des agents agricoles, sanitaires, etc. soit complétée par une formation générale concernant l'approche du milieu humain et social, les techniques de relations publiques, les structures administratives et politiques nationales, etc.

Une première conclusion à tirer de l'approche de ces quelques situations concrètes, c'est que le problème de la formation de *leaders* locaux ne peut recevoir de solution sans que référence soit faite au contexte global. La difficulté n'est pas de repérer et de former quelques éléments dynamiques chargés ensuite d'animer une collectivité dans son cadre restreint, ni d'instruire quelques moniteurs d'agriculture ou du service de santé; elle est de préparer chacun de ces agents du progrès à exercer leur autorité et à user de leur prestige dans le cadre d'un processus de développement qui ne s'exerce pas seulement à l'échelon d'une communauté isolée.

Du fait du changement d'échelle qui s'est opéré dans les phénomènes sociaux, en Afrique par exemple, ce n'est plus seulement à l'échelon de la collectivité locale qu'un individu joue son rôle de leader; ce n'est plus seulement en tant que chef de tribu ou de village qu'il exerce son prestige, c'est aussi nécessairement dans le contexte du système d'administration territoriale. C'est par référence au Service de l'Agriculture qu'agit le moniteur ou l'assistant rural, et pas seulement par référence au groupe villageois.

Deux facteurs en particulier peuvent jouer du fait de ces relations de plus en plus complexes d'une communauté africaine avec son entourage. D'une part, l'aptitude de ce groupe local à produire un *leadership* effectif peut être limitée du fait des relations de ce groupe avec un autre groupe dominant. D'autre part, l'influence de l'environnement et de groupes de pression extérieurs peut déterminer un *leader* local à accepter d'être

formé (par exemple dans un sens moderniste) alors que la pression de sa communauté serait insuffisante, et même quelquefois retardatrice.

Enfin la nature même du développement économique et social de la communauté, et donc les fonctions auxquelles il faut former ses dirigeants, ses cadres techniques et ses autres « animateurs » et « innovateurs », dépendent en grande partie des plans de développement établis à l'échelon national et régional. C'est là un aspect quelquefois négligé d'une politique de *community development*, et qui détermine fréquemment des lacunes dans la formation des différents types d'agents utilisés, car celle-ci se trouve limitée à des problèmes et à des techniques d'intérêt strictement local alors que la population attend d'eux qu'ils soient des instruments de communication avec le monde extérieur.

L'influence déterminante du contexte global nous a été confirmée par quelques aspects récents de la formation des cadres de l'éducation extrascolaire et du développement des communautés locales au Maroc.

Avec son indépendance s'est en effet imposée à ce pays la nécessité de disposer rapidement d'un réseau suffisamment dense d'agents de son développement économique et social rapide, c'est à dire de cadres locaux, surtout ruraux, à l'échelon de la tribu et du *douar*.

Une solution tentante, dans ce cas, est de prévoir la mise en place d'un système hiérarchisé d'éducateurs polyvalents fonctionnaires chargés d'une manière générale de stimuler les communautés villageoises, et de jouer le rôle à la fois des agents des services techniques, là où il n'en existe pas encore, et des *leaders* naturels lorsque ceux-ci ne sont pas assez dynamiques ou progressistes.

Cette solution se révèle en fait inapplicable lorsque des structures administratives et techniques sont déjà en place et en expansion. Il semble en effet naturel de rechercher surtout cette dernière, plutôt que la création de services nouveaux, qui constitueraient d'ailleurs une charge budgétaire difficilement supportable. Avant tout, l'analyse de toutes les formes de *leadership* repérables au niveau des différents types de groupement dont se compose la société nationale s'impose; et particulièrement la recherche:

a) de tous les éléments bénéficiant déjà d'un prestige ou d'une autorité leur permettant de constituer des instruments de progrès, à condition de recevoir une formation complémentaire, technique, par exemple, et générale, économique, administrative. C'est le cas de nombreux chefs traditionnels, notables, etc.

b) de tous les éléments ayant déjà une compétence technique particulière, mais devant recevoir une formation augmentant leur prestige et leurs facultés de persuasion et d'entraînement des collectivités. C'est le cas des agents des services techniques (Agriculture, Santé, Enseignement).

c) des membres de foyers de contrôle social et de groupes de pression existant au sein de la société globale nationale, mais dont l'action au niveau des collectivités locales n'est pas encore organisée dans le sens de l'exercice d'un leadership moderniste. C'est le cas par exemple de mouvements de jeunesse, syndicaux, etc. dont les membres ou certains cadres pourraient recevoir une formation complémentaire leur permettant de participer activement à certaines entreprises communautaires localisées.

C'est l'orientation de ces trois catégories de *leaders* vers ce qui peut être défini comme une meilleure intégration sociale qui fut envisagée au Maroc dans le cadre de la définition d'un programme national de développement des collectivités locales.

Les points essentiels de ce programme sont :

- la poursuite de campagnes d'éducation de l'ensemble de la population, et avant tout de campagnes d'alphabétisation. Pour celles-ci, l'utilisation de nombreux agents et moniteurs bénévoles est nécessaire, et leur formation rapide doit être organisée.
- la réalisation de programmes d'éducation populaire au niveau des collectivités locales, afin d'informer leurs membres et d'obtenir leur adhésion pour des actions d'intérêt national entreprises au niveau de chacune d'elles.
- la mise en place de nouvelles structures d'administration locale, du type communal, permettant effectivement aux membres des communautés de participer à l'élaboration et à la réalisation de projets de développement.
- l'extension des structures administratives d'intervention technique et sociale (moniteurs d'Agriculture, de Santé, instituteurs, etc.).

Le projet d'organisation des communes rurales est certainement l'élément le plus important de ce programme, car c'est à la faveur de sa réalisation que peuvent se manifester les véritables *leaders* locaux. Et c'est la formation de ceux-ci qui constitua la préoccupation centrale du plan de formation des cadres du développement communautaire. La formation complémentaire qu'il convenait de donner aux agents des services techniques destinés à collaborer avec les responsables communaux étant d'ailleurs envisagée parallèlement, ainsi que celle des divers agents et *leaders* susceptibles de participer aux campagnes d'éducation populaire. La base de cette formation était en effet l'utilisation de motivations communes telles que les motivations nationalistes et religieuses, le désir d'instruction, en les orientant vers la solution des problèmes de la collectivité locale. Un autre aspect important de cette formation était d'autre part le souci qu'elle fût en partie commune aux différents types de *leaders* et d'agents afin de prévenir certains conflits de rôles et de favoriser la constitution ultérieure de véritables équipes d'animateurs; ces équipes comprenant grâce au système des communes rurales les représentants des communautés considérées (conseillers municipaux, secrétaires de municipalités).

Une telle formation ne peut être réalisée que dans le milieu local, et sous forme de stages courts, afin que ces villageois appelés à y participer ne soient pas soustraits trop longtemps à leurs activités, à leur entourage; deux ou trois stages annuels d'une quinzaine de jours, au chef-lieu de la Province, constituent la meilleure formule. Ils peuvent avoir par exemple un programme comparable au suivant, comprenant des exposés courts avec discussion collective et des déplacements d'étude:

- les grandes lignes du plan de développement de la Province.
- le budget de la commune.
- l'organisation de la campagne annuelle d'alphabétisation.
- l'organisation des activités du Ministère de l'Agriculture (secteurs de paysannat, campagnes de plantation d'arbre, campagne de labours collectifs, etc.).
- les opérations locales du Ministère de la Santé (par exemple campagne anti-palustre).
- les coopératives dans la Province.
- le rôle des jeunes dans la Commune (Foyer de jeunes ruraux, participation des mouvements de jeunes aux activités collectives et communales).
- le rôle des syndicats agricoles.
- la géographie du Maroc.
- l'histoire récent du Maroc.
- les institutions administratives du Maroc.
- la radio et les émissions susceptibles d'intéresser les habitants de la Province; la presse.

En conclusion, l'exemple, fourni par le Maroc, des différents problèmes que pose la formation des *leaders* locaux montre la nécessité d'en envisager les divers aspects à l'échelle de l'ensemble national tout entier; l'influence de ce contexte sur le processus de développement des communautés locales ne saurait être trop soulignée, car elle est souvent sous-estimée. La notion même de développement communautaire est fréquemment critiquée — et elle l'a été au Maroc — parce que ses implications dans le processus global de développement national ne sont pas assez mises en évidence. Il ne s'agit pas d'envisager le progrès économique et social dans les limites restreintes d'une collectivité locale, mais bien d'encourager des efforts communautaires destinés à s'insérer dans un plan national.

C'est la raison pour laquelle il ne suffit pas seulement d'éduquer quelques agents locaux, animateurs ou assistants ruraux, mais bien d'assurer le fonctionnement normal des foyers réels du contrôle social, ainsi que des institutions administratives et politiques réelles, destinées à constituer le noyau dynamique des collectivités locales, et à en faire des communautés consciemment orientées vers le progrès. L'observation des

structures et des forces sociales nouvelles associées aux phénomènes de développement accéléré montre que, en Chine comme au Ghana ou en Guinée, les *leaders* locaux réussissent là où ils se sentent les représentants de la communauté nationale et ses agents actifs. C'est l'un des points essentiels de leur formation, qui doit répondre aux exigences d'une intégration nationale plus poussée, dans ces nouveaux Etats où les tensions internes entre collectivités seraient un frein au progrès.

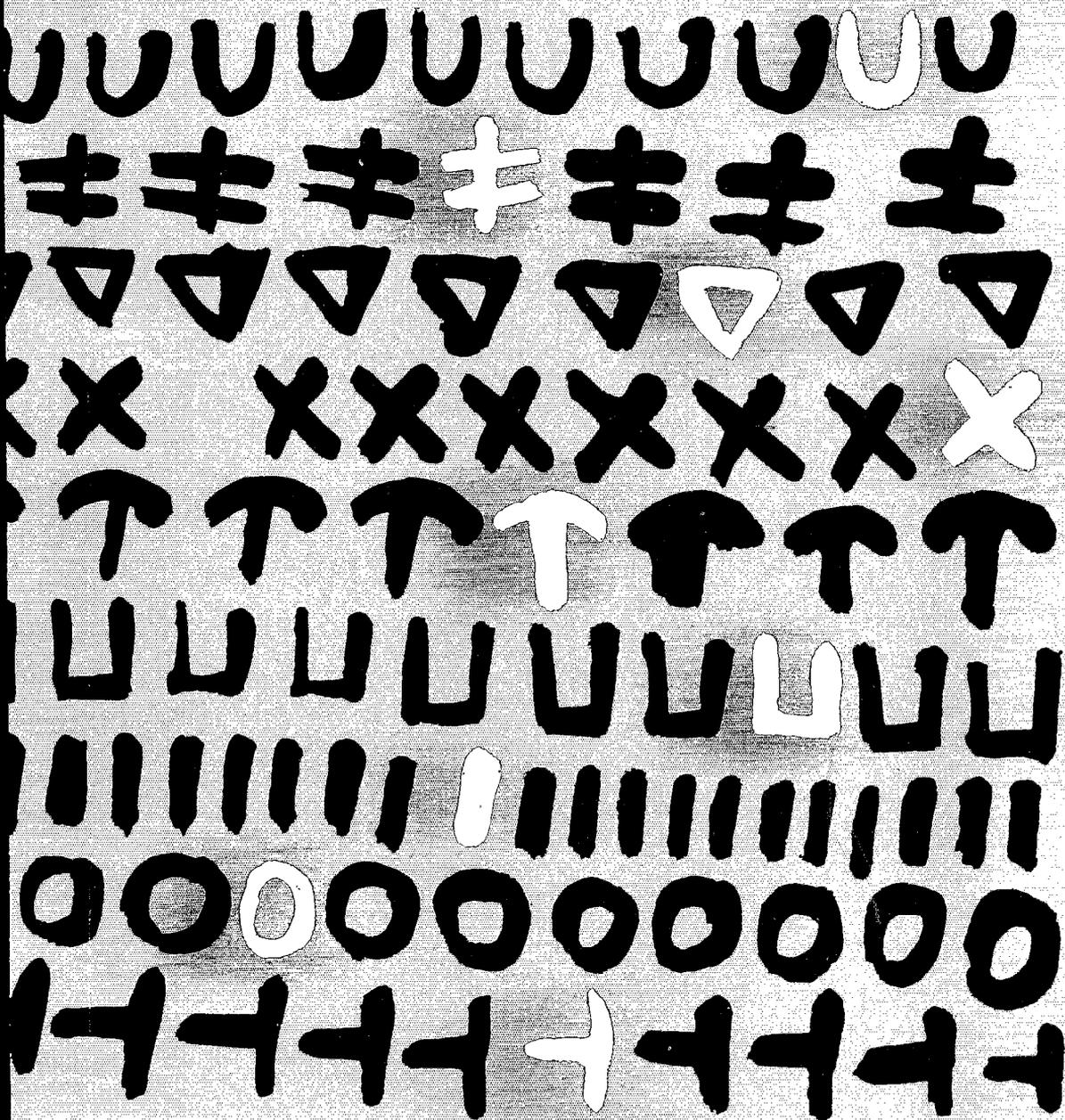
*J. C. Pauvert*

Institut d'Etude du Développement Economique  
et Social (Université de Paris)

# community development

Pauvert (J.-L.)

Quelques aspects de la formation  
des leaders locaux.



11378

training local leaders