

19406

COMMISSION ECONOMIQUE POUR L'AFRIQUE
CYCLE D'ETUDES SUR LE DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE
14 AU 25 SEPTEMBRE 1959
ADDIS-ABEBA (ETHIOPIE)

WP.3

Point 9 de l'ordre du jour provisoire

ACTIVITE DE LA FAO EN AFRIQUE
DANS DES DOMAINES LIES AU DEVELOPPEMENT COMMUNAUTAIRE

Cycle d'études régional de la CEA
sur l'élaboration et la mise en oeuvre des programmes
nationaux de développement communautaire

(document présenté par la FAO)

I. Introduction

Etant donné que l'élaboration et la mise en oeuvre des plans de développement communautaire s'effectuent surtout dans des régions rurales et dans des pays à structure principalement agricole, la FAO s'intéresse vivement à ce domaine d'activité et ses obligations sont considérables. C'est bien ce qui découle de l'acte constitutif de l'Organisation, où il est dit que l'amélioration de la condition des populations rurales est le but en vue duquel elle a été créée. Or, le développement communautaire est le moyen idéal d'atteindre ce but. Comme de nombreuses activités de la FAO sont nécessaires pour l'amélioration du bien-être rural, on peut considérer qu'elles ont un effet direct ou indirect sur le développement communautaire.

En outre, la FAO joue un rôle important du point de vue du développement communautaire en donnant aux gouvernements des avis sur l'établissement et l'exécution des programmes nationaux dans le domaine de l'alimentation et de l'agriculture; elle contribue ainsi à constituer le cadre du développement communautaire et à en accroître l'efficacité.

Le présent cycle d'études, dont l'objet est précisément d'examiner cette question, devrait dégager des lignes d'action pour permettre de développer encore cette forme d'assistance internationale.

Il est inutile, en l'occurrence de souligner que les programmes et les activités intéressant le développement communautaire devront jouer un rôle de plus en plus important dans les pays membres de la CEA et que la FAO désire intensifier ceux qui relèvent de sa compétence. A cet égard, il est intéressant de noter qu'outre l'ouverture prochaine, au Ghana, du Bureau régional de la FAO pour l'Afrique et la création récente d'une Division conjointe CEA-FAO de l'agriculture, la FAO se propose de détacher auprès de la CEA, à Addis-Abeba, un fonctionnaire qui sera expressément chargé de donner des avis aux gouvernements des pays membres sur les activités favorisant le développement communautaire qui relèvent de la compétence de la FAO. Ce fait indique, parmi tant d'autres, que l'on ne saurait atteindre les objectifs du développement communautaire sans le concours et la collaboration des diverses organisations internationales. On reviendra sur ce point par la suite, lors de l'examen des services que la FAO peut fournir dans des domaines particuliers.

II. Activités de la FAO qui contribuent directement au développement communautaire

Il conviendrait d'abord, semble-t-il, de rappeler les activités de la FAO qui contribuent à l'exécution des programmes de développement communautaire. Le document E/2931 du Conseil économique et social, publié en octobre 1956, constitue, à cet égard, un point de départ utile, puisque l'annexe III de ce document étudie le concept du développement communautaire et énumère les services techniques "que les gouvernements devraient fournir dans le cadre d'un programme équilibré de développement communautaire."

Il n'est peut-être pas inutile de préciser que l'on n'entend pas soutenir par là qu'il ne peut y avoir de développement communautaire que si l'on organise simultanément tous les services spécialisés nécessaires à cet effet. Au contraire, on peut et l'on doit se limiter au début à un seul domaine, étant entendu que ce premier effort devra s'intégrer dans des programmes plus vastes et que l'objectif final doit être un ensemble de services complet.

Comme l'indique le document du Conseil économique et social, les gouvernements pourraient s'adresser à la FAO et lui demander des avis sur l'institution ou le perfectionnement des services techniques dans les cinq domaines suivants: agriculture, économie ménagère, nutrition, coopératives, artisanat et industries rurales. Dans le document du Conseil économique et social, une distinction est établie entre les services fournis directement à la population, les services de soutien et les services généraux de développement 1/. Etant donné que les services directs sont mis en relief et qu'il serait impossible de les examiner tous dans un seul document, l'exposé suivant sera, d'une manière générale, limité aux services directs que la FAO s'est chargée de fournir, les autres services n'étant mentionnés que s'ils semblent présenter un intérêt particulier pour le développement communautaire dans le milieu africain.

1/ Ce document devant être modifié sur plusieurs points, le présent exposé est fondé sur le texte révisé en juin 1959, lors de la réunion du groupe de travail du CAC sur le développement communautaire.

1. Services agricoles

Les services agricoles qui contribuent au développement communautaire ont pour but principal d'augmenter ou d'améliorer la production agricole, piscicole et forestière; ils créent ainsi la base économique de l'élévation du niveau de vie et de l'accroissement du bien-être des populations rurales, qui sont précisément les objectifs des programmes de développement communautaire. Parmi tous les services agricoles indispensables au développement communautaire, c'est le service de vulgarisation agricole qui y contribue le plus directement. Ce service, qui agit en dehors de l'école, s'efforce de convaincre les exploitants ruraux et leurs familles d'adopter des pratiques rationnelles dans les divers domaines: agriculture, élevage, exploitation forestière, pisciculture, commercialisation ou utilisation familiale de la production, exploitation des ressources agricoles ou autres en vue d'une productivité soutenue. Etant donné que les femmes participent souvent à l'exploitation rurale, qu'il s'agisse des cultures ou de l'élevage, il faut tenir compte de leurs besoins lorsqu'on établit ou qu'on met en oeuvre des programmes de vulgarisation agricole.

Tout en contribuant à atteindre les objectifs purement économiques des services agricoles en général, les services de vulgarisation agricole ont recours à des méthodes visant à faire acquérir aux cultivateurs et aux collectivités rurales le sens de l'effort personnel qui est la pierre angulaire du développement communautaire. L'objet des services de vulgarisation agricole n'est pas de faire le travail des cultivateurs et des villageois, mais de les encourager et de leur apprendre à s'en acquitter eux-mêmes. La FAO considère la vulgarisation comme un service strictement éducatif; elle évite toute collaboration directe aux travaux agricoles, sauf à des fins de

démonstration. Il s'agit non seulement d'amener les cultivateurs à améliorer leurs techniques de production agricole ou d'élevage, mais aussi à les rendre plus réceptifs aux idées nouvelles, afin qu'ils en arrivent, ainsi que les leurs, à rechercher spontanément de meilleures méthodes d'exploitation et un mode de vie plus satisfaisant dans leur foyer et dans la collectivité.

C'est en provoquant ce changement d'attitude en milieu rural que les services de vulgarisation contribuent à préparer les cultivateurs et leurs familles à participer aux activités communautaires.

Plusieurs initiatives de la FAO ont eu pour objet de favoriser le développement ou l'amélioration des services de vulgarisation agricole en Afrique. La première initiative sur le plan régional a été l'organisation à Ibadan (du 7 au 17 juillet 1959) d'un stage sur le développement de la vulgarisation agricole en Afrique occidentale. Ce stage avait notamment pour objectifs de préciser la notion de vulgarisation agricole, de déterminer les obstacles qui empêchent de créer ou de renforcer les services de vulgarisation, d'échanges des vues sur les solutions pratiques de ces problèmes et de mettre au point les mesures à prendre dans les différents pays et sur le plan régional pour renforcer les services de vulgarisation. L'étude des rapports entre la vulgarisation et le développement communautaire était spécialement prévue au programme. A la suite du stage, la FAO a détaché en Nigéria un spécialiste de la vulgarisation pour aider à organiser un stage national de formation en matière de vulgarisation. Un autre spécialiste en vulgarisation de la FAO aide le gouvernement du Ghana à organiser les services de vulgarisation et à former leur personnel. Cet expert a notamment établi des secteurs pilotes pour démontrer sur le terrain comment établir des programmes intégrés ou coordonnés de vulgarisation agricole et

de développement communautaire. La FAO a affecté à son Bureau Régional établi au Ghana un spécialiste de la vulgarisation agricole, lequel prêtera son concours aux gouvernements africains en ce qui concerne l'organisation des services de vulgarisation et la formation de leur personnel.

Une de ses tâches essentielles sera d'encourager et d'aider les gouvernements membres à développer ces services d'une manière qui permette de les intégrer, le cas échéant, aux programmes antérieurs de développement communautaire. Dans ce domaine, le stage régional d'Ibadan sur le développement de la vulgarisation agricole ouvrira sans doute d'autres champs d'action à la FAO en Afrique.

Le service de vulgarisation, s'il est le plus étendu, n'est certes pas le seul service agricole que nécessite le développement communautaire. Les travaux du service de vulgarisation supposent, ou plutôt exigent, des services de soutien: formation des agents de vulgarisation et des spécialistes chargés de les conseiller, programmes de production et de distribution de semences et de plants, de meilleures races de cheptel **et de fournitures** agricoles, mesures phytosanitaires, services vétérinaires et recherche appliquée.

Plus éloignés encore d'un contact direct avec les cultivateurs et les villageois, mais essentiels à la réussite des programmes de développement communautaire, sont les autres services agricoles tels que les recherches de base, les grands travaux d'irrigation et de drainage, l'étude des marchés, l'élaboration et l'application d'une législation foncière et agraire.

Dans ces groupes de services, ceux qui concernent le régime foncier des terres agricoles ont retenu plus particulièrement l'attention. Il est admis que le fermier à titre précaire n'est guère porté à améliorer sa terre ou à travailler à l'aménagement de sa collectivité. C'est pourquoi la FAO a entrepris une action destinée à améliorer les modes de faire-valoir des terres en Afrique, en préparant pour 1960, conjointement avec la CEA, un cycle d'études sur les problèmes fonciers de l'Afrique. Ce cycle d'études régional portera sur les aspects économiques et sociaux de la structure agraire. Il examinera en particulier le processus de l'individualisation des exploitations foncières, processus qui est intimement lié au succès du développement communautaire, dans son acception la plus large, car il entraîne des changements dans la structure de la société.

2. Economie ménagère

Les services de vulgarisation de l'économie ménagère comprennent des activités très diverses, toutes directement liées au développement communautaire. Il s'agit d'abord tout d'améliorer tous les aspects de la vie domestique: la nourriture et l'habillement des membres de la famille, l'hygiène et les services sanitaires, la puériculture et l'éducation des enfants, l'entretien de la maison, du mobilier et des dépendances, et l'emploi judicieux des ressources du foyer. Là où l'enseignement ménager embrasse les tâches féminines dans la production agricole, l'aviculture ou l'industrie laitière, il peut d'ailleurs contribuer à alléger la situation économique de la famille rurale.

Peu de pays en Afrique, ou même ailleurs, ont organisé avec cette ampleur l'enseignement ménager au profit des familles rurales. Trop souvent, on se borne à apprendre aux femmes et aux jeunes filles quelques travaux manuels qui peuvent même être dénués de toute valeur économique ou culturelle. Souvent aussi, on oublie la contribution de la femme à la santé familiale, à l'éducation des enfants et même à la production dans les régions rurales.

Il s'agit en somme, de coordonner l'enseignement des femmes et celui des hommes en ce qui concerne l'aménagement du foyer et l'amélioration de la vie familiale sous le rapport de la nourriture, de l'hygiène et des relations entre sexes ou groupes d'âge. Cet enseignement revêt une importance particulière à notre époque où l'évolution sociale et culturelle se précipite et où la famille traditionnelle éclate du fait des départs massifs vers les villes, de l'enseignement obligatoire pour les garçons et les filles et de divers autres facteurs. Si l'on veut que la vulgarisation de l'économie ménagère serve vraiment à améliorer le bien-être familial, elle devra se fonder sur une connaissance approfondie de la situation économique des familles rurales ainsi que de la vie et des rapports familiaux dans leur réalité concrète. Elle devra insister sur les moyens pratiques d'améliorer le régime alimentaire, quotidien ou saisonnier, de la famille, d'aménager les habitations, leur mobilier et leurs dépendances; il lui faudra apprendre aux femmes la confection des vêtements et des ustensiles ménagers, ou encore la fabrication d'articles dont la vente permettra d'augmenter le revenu familial.

Des cinq pays représentés dans la Commission économique qui bénéficient de l'assistance technique des Nations Unies pour leurs programmes de développement communautaire, seule la province égyptienne de la République Arabe unie a reçu l'aide de la FAO dans le domaine de l'économie ménagère. La faculté d'Agriculture de l'Université du Caire a créé une section d'économie ménagère qui préparera ses étudiants aux fonctions de la vulgarisation en milieu rural ou à d'autres emplois dans les services ruraux prévus pour un proche avenir. La FAO a fourni des services d'experts à l'Université pour l'aider à établir un programme d'études approprié et à organiser des cours de formation adaptés aux conditions de la vie rurale.

Le présent Cycle d'études se déroule dans un pays qui a bénéficié largement du concours de la FAO pour organiser la vulgarisation de l'économie ménagère à l'intention des familles rurales. (Ce programme a fait l'objet d'un document spécial). La demande d'assistance reçue en 1953 ne concernait que l'organisation de l'enseignement ménager dans les écoles normales; par la suite, la FAO a prêté son concours à un programme national, entrepris avec l'aide du FISE, qui comprend la distribution de repas à l'école ainsi que l'installation de jardins scolaires et de clubs d'adultes dans les campagnes. A l'heure actuelle, la priorité est donnée à l'établissement d'un centre de formation en matière d'économie ménagère, lequel aidera à constituer des cadres éthiopiens compétents pour l'exécution de ce programme.

Mentionnons brièvement l'assistance que la FAO porte à d'autres membres de la CEA, comme le Ghana et le Soudan. Au Ghana, l'enseignement ménager joue un rôle important dans la formation du personnel féminin des services de développement communautaire. Un spécialiste d'économie domestique de la

FAO aide actuellement le gouvernement à assurer cette formation et à diriger les fonctionnaires féminins affectés aux régions où le programme en est à ses débuts. Une bourse offerte par la FAO a contribué à la formation de la jeune Ghanéenne qui dirige le centre d'économie ménagère au Département du développement communautaire.

Les programmes concernant le logement et l'aménagement de l'habitation se prêtent souvent à l'application des techniques d'effort personnel; à ce titre, on doit leur attribuer un rôle important dans le développement communautaire. Même si la situation économique d'une famille, d'une collectivité ou d'un pays ne permet pas de prendre des mesures radicales pour améliorer le logement, il est souvent possible d'obtenir des progrès avec des moyens limités. Le gouvernement du Soudan a abordé ce problème avec l'assistance d'experts de l'ONU. Un spécialiste d'économie ménagère de la FAO va entreprendre une étude pilote sur les conditions de vie dans les logements d'une région désignée, sous l'angle des besoins des familles qui y habitent.

Il ressort de tout ce qui précède que la nature et l'ampleur de la contribution que peut apporter la vulgarisation de l'économie ménagère aux programmes nationaux de développement communautaire dépendent en partie des rouages administratifs qui entrent en jeu pour la fourniture de ces services, ainsi que de la politique de chaque gouvernement dans ce domaine. En général, on peut dire que la vulgarisation de l'économie ménagère, pour être pleinement utile à la famille rurale, doit être associée à d'autres services techniques dans les domaines de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, de la nutrition et de l'assistance sociale. Il est particulièrement important d'assurer la coordination avec les services de l'agriculture;

à cet effet, il est bon que le Département de l'agriculture, reconnaisse l'interdépendance de tous les membres de la famille rurale et établisse un plan national de vulgarisation agricole à la fois pour les hommes, pour les femmes et pour les enfants.

3. Services de nutrition

Dans le cadre du développement communautaire les problèmes de la nutrition méritent une attention particulière: tout programme de développement communautaire devrait comprendre l'amélioration de la nutrition, dont l'influence est prépondérante sur la santé, et partant sur le bien-être et la capacité de production de la collectivité.

Les rapports entre la nutrition et le développement communautaire peuvent être envisagés à deux niveaux: à l'échelon national, qui est celui des principes directeurs, et à l'échelon de la collectivité où il s'agit d'encourager et d'aider les membres de la communauté à mettre en oeuvre des programmes pratiques destinés à améliorer le régime alimentaire.

A l'échelon national, les principes directeurs et les programmes destinés à améliorer la nutrition nécessitent l'action concertée de nombreux départements et services gouvernementaux. Si à l'échelon national, les méthodes de coordination peuvent différer d'un pays à l'autre, il est indispensable, dans l'application des programmes de développement communautaire, que les services de développement communautaire travaillent en liaison avec les services de nutrition.

A l'échelon de la collectivité, les services de nutrition qui intéressent le plus directement le développement communautaire sont:

i) L'alimentation complémentaire au profit de certains groupes de la population dont la nourriture est ou pourrait être déficiente; c'est ainsi que les mères et les enfants ont des besoins alimentaires relativement plus grands que ceux d'autres groupes. Ce sont les Centres d'hygiène maternelle et infantile et les écoles qui appliquent généralement les programmes d'alimentation complémentaire. Les jardins d'enfants, les garderies, les services d'assistance sociale ou les clubs de femmes peuvent aussi participer à l'exécution de ces programmes.

ii) L'enseignement de la nutrition dispersé dans les écoles, les services de santé, les services de vulgarisation de l'agriculture et de l'économie ménagère et les services de développement communautaire. Les notions de nutrition données notamment sous forme de démonstrations pratiques, peuvent apprendre aux producteurs et aux consommateurs quels sont les aliments indispensables à la santé, comment utiliser au mieux les ressources alimentaires et les moyens financiers disponibles et comment les efforts locaux (jardins scolaires, jardins de village etc.) peuvent fournir des aliments d'appoint.

iii) L'amélioration des procédés traditionnels de préparation et de conservation des aliments; faite à l'échelon des collectivités, elle permet de préserver la valeur nutritive des aliments et de réduire les pertes dues au stockage.

La FAO s'occupe depuis longtemps de la nutrition en Afrique, le plus souvent en collaboration étroite avec l'OMS, le FISE et la CCTA. Sans entrer ici dans le détail de ces travaux, on mentionnera quelques activités qui intéressent plus particulièrement le développement communautaire.

Comme dans d'autres parties du monde, le manque de personnel dûment formé gêne gravement l'exécution des programmes relatifs à la nutrition. Avec le concours de l'OMS, la FAO a organisé des sessions régionales de formation en matière de nutrition dans trois territoires (deux de langue française en 1952 et 1955, un de langue anglaise en 1957). En mai 1959, un cycle d'études sur les problèmes de l'alimentation et de la nutrition dans l'Afrique au sud du Sahara a été organisé à Lwiro (Congo belge) par la FAO et l'OMS conjointement avec la CCTA. Ce cycle d'études s'adressait aux anciens auditeurs des trois sessions régionales sur la nutrition, qui avaient, depuis, exercé des fonctions dans ce domaine d'activité. L'enseignement de la nutrition dans le cadre des programmes de développement communautaire a été particulièrement étudié au cours de ce cycle.

De concert avec le FISE, la FAO a aidé un certain nombre de pays ou territoires à organiser une alimentation complémentaire au profit des mères et des jeunes enfants. Les gouvernements demandent de plus en plus l'assistance des organismes compétents afin de combiner cette action avec leurs propres programmes d'enseignement et de formation en matière de nutrition; des experts ont été envoyés à cet effet en Ethiopie, en Libye et en Tunisie. Dans son nouveau programme élargi d'assistance alimentaire à la mère et à l'enfant, le FISE prévoit une action à l'échelon du village, notamment en ce qui concerne la production et l'utilisation d'aliments à grande valeur nutritive. En collaboration avec la FAO et l'OMS, et en liaison étroite avec le programme de développement communautaire, le FISE a installé un service au titre de ce programme élargi dans le district de Boukedi (Ouganda).

En octobre 1959, le Bureau régional de la FAO à Accra s'adjoindra un nutritionniste, ce qui facilitera la coopération avec les gouvernements et les autres organismes qui s'intéressent à la nutrition.

4. Coopératives

L'évolution sociale que les programmes de développement communautaire ont pour effet d'accélérer peut trouver un champ d'action pratique et utile dans l'organisation coopérative. Une population capable d'organiser avec succès un certain nombre de coopératives aura appris par le fait même la valeur de l'effort personnel, celle des institutions démocratiques, ainsi que les vertus de l'action concertée.

Les méthodes coopératives peuvent s'adapter facilement aux desseins les plus variés. On peut, par exemple, les employer pour accroître la production, que ce soit par l'amélioration de l'agriculture ou par l'octroi de facilités de crédit; pour augmenter les revenus (par l'établissement de coopératives de vente ou par l'achat en commun des produits de consommation) ou encore pour élever le niveau de vie (par l'amélioration du logement, des services d'enseignement ou d'hygiène). On en conclura que les coopératives n'ont pas seulement leur place légitime dans tous les programmes de développement communautaire, mais qu'elles peuvent jouer un rôle de pionnier dans plusieurs des champs d'action qui relèvent du développement communautaire.

Si l'organisation coopérative est spontanée par essence, elle a néanmoins souvent besoin, surtout dans les pays neufs, d'être instituée, aidée et guidée par l'autorité publique, jusqu'à ce qu'elle ait pris racine et qu'elle puisse se développer normalement.

Il n'est d'ailleurs pas indispensable que l'Etat se charge à lui seul d'encourager le mouvement coopératif; il vaut mieux qu'il coordonne ses efforts avec ceux des autres organismes intéressés afin d'assurer l'unité d'action dans ce domaine.

La FAO qui s'occupe, conjointement avec l'OIT, de programmes intéressant l'action coopérative, a commencé son action dans la Région cette année, en organisant, avec l'OIT et la CCTA, un stage de formation du personnel coopératif à Nairobi (10 août - 19 septembre). Trente stagiaires venus de plusieurs pays ou territoires d'Afrique représentés ici vont étudier de près, durant six semaines, les problèmes et les méthodes de gestion des coopératives, en insistant sur les coopératives de vente des produits agricoles. Ce genre de cycles d'études ou de stages de formation pourra, estime-t-on, aider très efficacement les pays africains à développer leur mouvement coopératif.

5. Artisanat et petite industrie

L'artisanat et la petite industrie jouent un rôle important dans le développement communautaire. Sur le plan économique, leur expansion fournira de nouveaux emplois, augmentera les revenus, procurera aux communautés rurales certains avantages techniques et élèvera ainsi le niveau de vie des campagnes.

Du point de vue social, le développement de la petite industrie contribue à former des cadres locaux, prépare la population à accepter des changements et aide à diversifier l'économie villageoise, tous résultats éminemment favorables au bien-être des campagnes.

Les services qui relèvent directement de ce domaine comprennent l'enseignement et l'information. On peut coordonner efficacement leur action avec l'assistance fournie par les services de vulgarisation et les organisations gouvernementales appropriées. De plus, il faudrait, partout où c'est possible, appuyer leur action par d'autres mesures, législatives ou administratives, destinées à coordonner l'action officielle et officieuse, ou encore par l'établissement de stations expérimentales et de laboratoires.

En Afrique, la FAO a entrepris plusieurs programmes pour améliorer l'outillage et les méthodes agricoles et pour encourager les petites industries rurales. Ainsi en Libye, l'outillage des exploitations a été amélioré à partir des méthodes de dry farming et des ustensiles élémentaires employés par les paysans. Au Soudan, on s'attache à mieux utiliser les peaux et cuirs, ainsi que les dattes, aliment local précieux. Au Libéria, la FAO a établi une rizerie pilote, destinée à produire plus de riz à haute valeur nutritive. D'autres établissements pilotes de ce genre suivront.

La FAO est certaine que le présent cycle d'études, en discutant, sous l'angle du développement communautaire, les problèmes et leurs aspects propres aux divers pays et territoires de la région, aidera puissamment l'Organisation à mieux analyser les besoins et partant à élaborer des programmes d'assistance propres à les satisfaire.
