

1979 -

NOUVEAUX OBJECTIFS ET NOUVELLES STRUCTURES : LA RÉORIENTATION DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT RURAL AU TOGO.

par E. LE BRIS

~~Chargé de Recherches à l'ORSTOM~~

Dans un article paru en 1977, nous décrivions et analysons la politique de développement rural appliquée par les Pouvoirs Publics togolais dans le sud-est du pays (+). Notre information datait de 1972-73 mais nous faisons mention de modifications intervenues en 1974-75 qui, sans constituer à proprement parler une remise en cause radicale de la politique suivie, s'inspiraient tout de même de principes nouveaux. Aujourd'hui, ces principes semblent présider à la mise en place de nouvelles structures et à la définition de nouveaux objectifs. Ces bouleversements - le mot n'est pas trop fort - ont-ils été le résultat d'une analyse sans complaisance de la politique de développement volontariste menée au début des années 70 ? Quelles sont, pour le sud-est du Togo, les conséquences pratiques de ce changement de cap ? C'est à ces questions que nous voudrions répondre dans cette note d'actualisation.

I. LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DU DÉBUT DES ANNÉES 70 ET SES RÉSULTATS DANS LE SUD-EST DU TOGO.

1.1. Le sud-est du Togo est une ^{petite} région ~~immense~~ (deux mille cinq-cents kilomètres carrés) supportant des densités de population particulièrement élevées (jusqu'à trois-cents habitants par kilomètre carré). On retrouve à Aného et dans certains villages de la basse vallée du Mono certains vestiges d'une splendeur passée liée à l'économie de traite. Aujourd'hui, la quasi-totalité des habitants de cette région vivent de l'agriculture. Le système d'utilisation du sol est caractérisé par une utilisation continue (sans jachère) de la terre de barre dont les qualités ~~agronomiques~~ se sont dégradées, faute de fertilisation. À l'effondrement de la productivité de la terre a correspondu un alourdissement de la charge en travail, mais aussi le développement de comportements-refuges (le palmier prenant par exemple la place du maïs et du manioc) et, depuis la seconde guerre mondiale, une croissance en flèche de l'exode rural. Aujourd'hui le sud-est du Togo parvient de plus en plus difficilement

(+) LE BRIS E. Une politique de développement rural dans le sud-est du Togo Cah. ORSTOM, ser. Sci. hum., vol. XIV, n° 2, 1977: p. 171-198

à dégager les surplus nécessaires, à l'approvisionnement des villes en produits vivriers et la vitalité commerciale de cette région, sensible à travers un réseau dense de marchés ruraux très actifs, tend à décliner. La chute des rendements, l'appropriation quasi-totale du sol et l'émiettement foncier poussé à ses extrêmes limites, les déséquilibres introduits par le très fort exode rural sont ~~ceux~~ quelques-uns des problèmes que doivent résoudre les responsables du développement dans ces trois circonscriptions. (Aného, Vo, Tabligbo)

1.2. Au début des années 70 (et, à vrai dire, depuis l'Indépendance), un grand principe a guidé la politique de développement rural au Togo, il s'agissait, par une politique d'encadrement diffus de la masse paysanne, de rechercher la croissance économique à travers l'amélioration des résultats obtenus dans chaque exploitation. Dans cette perspective, les structures d'encadrement des SORAD (Sociétés Régionales d'Aménagement et de développement) étaient une pièce maîtresse. Ces sociétés à compétence horizontale avaient un champ d'activité très large allant de la mise en place de nouveaux périmètres à l'amélioration de l'économie paysanne ^{tant en ce qui concerne} ~~en ce qui concerne~~ des techniques de production ~~comme bien qu'en~~ ^{les} techniques d'organisation. Les SORAD devaient aussi être les instruments d'un développement régional équilibré.

En 1972, ces grands principes se traduisaient surtout par le lancement de deux opérations: l'opération "régénération des terres de barre" dans les circonscriptions d'Aného et Vo, la mise en place des Groupements d'Interêt Commun Agricole (G.I.C.A.) dans la circonscription de Tabligbo. Pour plus d'informations sur ces deux opérations, nous renvoyons le lecteur à notre précédent article. (0)

1.3. Dès 1974, se posait la question de l'efficacité d'une telle politique. L'opération "Régénération" n'a jamais concerné plus d'une centaine d'exploitants (soit environ 150 ha) et, toute opération de mécanisation étant, par définition, grosse consommatrice de capital, les maîtres d'oeuvre ne sont jamais parvenus à dépasser le stade expérimental. Le coût élevé n'était, il est vrai, qu'un obstacle parmi beaucoup d'autres. Les sols sont si dégradés dans certaines zones que les remèdes prévus faisaient l'effet d'un emplâtre sur une jambe de bois. (1) Par ailleurs, l'élargissement d'une telle opération posait inévitablement le problème d'une mobilisation de superficies importantes d'un seul tenant, c'est-à-dire d'un nécessaire remembrement dans une région où le morcellement foncier a atteint son stade ultime. Enfin, et peut-être surtout, seule une société paysanne dynamique était susceptible d'offrir toutes les garanties de réussite.

le bis. op. cit. (Sociétés régionales d'Aménagement et de développement)
Les SORAD avaient un champ de compétence très diversifié mais ~~horizontalement~~ ^{par zone} circonscrit au niveau de l'exploitation (le bis. op. cit. p. 191)

Que se passe-t-il en réalité ? Les paysans du Sud-Est ont cessé de regarder au-delà du bout de l'année, voire même de la saison culturale, au sein d'une société faiblement hiérarchisée, on voit se multiplier les conduites s'inspirant de la recherche de la plus grande sécurité possible ^{à court terme} et s'estomper le souci de l'avenir, incertain et hors de prise. Le repli sur la "tradition" est l'attitude sécurisante par excellence et l'on voit se développer depuis quelques années ce que Bourdieu appelle un "traditionnalisme pathologique". Que pouvait dans ces conditions une politique de développement rural fondée sur le présupposé humaniste ~~et libéral~~, qui consiste à vouloir faire avancer tout le monde du même pas ? Rien n'est plus déprimant qu'un encadrement diffus, empêtré dans les filets de la bureaucratie et impuissant à "faire passer des messages" en direction d'une population surtout soucieuse de l'avenir imminent et urgent de leur consommation. Rien n'est plus consternant que des opérations "pilote" qui n'en finissent pas de faire la démonstration ~~de leur échec~~ ... de leur échec ! Tout se passait en 1974-75 comme si les Pouvoirs publics se contentaient de programmer des solutions d'accompagnement à des problèmes ne présentant pas un caractère d'urgence évident. Les dotations financières de la SORAD Maritime qui avaient progressé d'une manière spectaculaire entre 1966 et 1968 ont diminué ensuite d'une manière à peu près constante; derrière le catalogue d'opérations engagées dans les circonscriptions d'Aného, Vo et Tabligbo, il était bien difficile de distinguer une stratégie claire de développement régional fondée sur un choix de priorités. Le bilan, simplement formulé en terme d'équilibre population-ressources est ~~très~~ éloquent:

	1966	1971	1975	%
Population de la région Reg. Marit. (on table sur un croît naturel de 2,5%)	580 000	735 000	860 000 hab	17,0
Maïs		57 240t	68 680t	19,9
Manioc		360 500t	405 744t	12,5
Riz (irrig+pluv)		1 380t	1780 t	29

Si l'on tient compte du fait que Lomé concentre un nombre croissant de non-producteurs, on doit constater que, pour les cultures ^(maïs et manioc) vivrières essentielles, la production suit tout juste l'évolution de la population (ou même prend beaucoup de retard pour le manioc). Si pour le riz pluvial on fait quelques progrès (on partait il est vrai de zéro), la production de riz irrigué est par contre stagnante.

a) Dans cette région du Togo, les agriculteurs pratiquent la double récolte (grande et petite saison) en particulier pour le maïs.

(*) Ces sociétés prennent en charge un produit ou un groupe de produits aux
étapes de la production, de l'échelle et de la commercialisation.

II. ORIGINES ET MANIFESTATIONS D'UNE REMISE EN CAUSE

Dès 1974 nous signalions que des conflits d'attribution semblaient inévitables entre des sociétés à compétence verticale, comme la Société Togolaise de Coton (SOTOCO) et les SORAD, Sociétés régionales d'aménagement et de développement à compétence horizontale. Concrètement, la création de la SOTOCO compromettait le développement des groupements coopératifs (GICA) patiemment mis en place dans le cadre des SORAD; on peut supposer que, depuis quelques années, les autorités envisagent une réorientation de la politique de développement rural (l'ordonnance relative à la réforme agro-foncière et domaniale date du 6 février 1974). On ne peut rien comprendre à cette orientation si l'on n'a pas présents à l'esprit quelques traits caractéristiques des ~~Etats~~ ^{Etats} ~~de l'Afrique Noire~~ ^{de l'Afrique Noire} (°). Dans la plupart des États pays d'Afrique Noire, l'État ~~est~~ a pour mission essentielle d'intégrer au marché mondial les populations et le territoire qu'il contrôle. Dans le cas du Togo, et sans aller jusqu'à la recherche d'une dissociation pure et simple d'avec le système mondial, ~~l'État~~ l'État a cherché, par différents moyens, à jouer un rôle moins passif. Depuis la "rupture" de 1973 marquée par la "nationalisation" des phosphates, s'est développée une idéologie "nationale", la bourgeoisie ~~se~~ se donnant un certain nombre de moyens (renforcement de l'appareil bureaucratique, concentration des pouvoirs...) et se dotant d'une "légitimité économiste" (multiplication des projets d'industrialisation, croissance économique tous azimuts, etc...) dont on trouve l'illustration permanente dans les interventions au Colloque de Lama Kara sur la Réforme Agro-foncière (°°); "après la révolution politique, de 1960, nous procédons maintenant à une révolution de deuxième génération: la révolution économique"... La grave crise alimentaire survenue en 1977 constitue d'ailleurs un argument de poids pour les Pouvoirs publics et lui permet d'aggraver la prise en charge par l'État des rouages économiques, des structures politiques, des syndicats et des associations de toutes sortes. Au mot d'ordre de "rentabilisation" s'ajoute celui "d'unification nationale"; toute initiative locale est suspecte, tout principe de diversité est considéré comme une ^{facteur} tentative de division. Ces observations peuvent être illustrées par les débats sur la réforme Agro-foncière et par la transformation des structures de développement ^{ral.} rural.

2.1. La réforme agro-foncière

Le texte principal, est l'ordonnance du 6 février 1974, qui pose les principes de base d'une réforme qui entre actuellement dans sa phase d'application. Il est intéressant d'analyser ici les attendus de cette réforme et ses dispositions principales.

(°) Les Espaces du Prince, 1977, FVF, Cahiers de l'IUED, Genève

(°°) Séminaire tenu en octobre-novembre 1978

L'uniformisation du droit participe incontestablement de "l'idéologie nationale"; c'est l'instrument de "l'unité territoriale", d'un meilleur "contrôle territorial". Derrière le paravent idéologique, on peut supposer que la classe politique togolaise est divisée sur les objectifs formels: s'agit-il de rentabiliser les sols sans changer les rapports de production c'est-à-dire en clair de permettre une large pénétration du mode de production capitaliste dans les campagnes ? Met-on au contraire l'accent sur les objectifs sociaux, sur l'aspect "redistribution des terres", bref sur la construction de nouveaux rapports de production de type communautaire ou collectiviste ? Même si incontestablement, le discours du législateur est ambivalent, il ne fait guère de doute que la première voie est privilégiée. Les deux courants se retrouvent d'ailleurs sur un point: les objectifs avancés par la loi ne sauraient en aucun cas entrer en contradiction avec les intérêts des paysans; seul l'Etat est à même d'assumer la croissance des forces productives; lui seul sait et doit orienter les forces vives de la nation et il doit avoir ces forces à son entière disposition.

L'ordonnance du 6 février 1974 propose d'abord une "nouvelle" classification des terres; nous mettons le terme entre guillemets car on peut se demander si la classification proposée est fondamentalement différente de celle adoptée par l'ordonnance coloniale de ~~1954~~ 1922.

Ordonnance du ~~15 Mars 1954~~ 6.4.22

Ordonnance du 6.2.1974

- 1/ Terrains sur lesquels les indigènes pratiquent leurs cultures
- 2/ Terres ayant fait l'objet d'une appropriation régulière au profit de l'Etat.
- 3/ Terres vacantes et sans maître

- 1/ Terres détenues par les collectivités coutumières et les individus
- 2/ Terres constituant le domaine public et privé de l'Etat et des collectivités locales.
- 3/ Domaine foncier national constitué par tout le reste.

La grande nouveauté est, nous dit-on, ce domaine foncier national défini comme suit: "les terres incultes à ce jour appartiennent à la nation dont elles constituent le domaine foncier national mis à la disposition de citoyens dans des conditions fixées en fonction des programmes d'aménagement ruraux, urbains ou industriels". Le texte précise ensuite: "Sont considérées comme incultes et par conséquent non susceptibles de faire l'objet d'un titre de propriété au bénéfice des collectivités ou des particuliers... les terres qui n'auront supporté aucune culture et fait l'objet d'aucune mise en valeur depuis plus de dix années consécutives...". Pour réduire les risques d'arbitraire la loi protège tout de même les communautés paysannes:

- C'est à l'administration de prouver le caractère inculte du terrain
- Les individus et collectivités dont les terres seraient déclarées incultes ont cinq ans pour les mettre en valeur à compter de la promulgation de l'ordonnance.
- L'extinction des droits sur les terres incultes ne sera pas applicable aux superficies non cultivées et mises en réserve lorsqu'elles sont égales aux superficies actuellement exploitées et adjacentes à ces dernières.

Ces limitations réduisent considérablement l'étendue potentielle du domaine foncier national et excluent qu'il soit constitué dans des régions aussi densément peuplées que le Sud-Est. Toutefois l'habitude des enquêtes en matière foncière et agraire nous incite à penser que les critères invoqués sont (en Afrique) très difficiles à cerner (comment prouver qu'une parcelle a été effectivement cultivée il y a neuf ou dix ans? (e)) et que, en cas de différend, c'est l'Administration qui risque d'avoir le dernier mot si elle a vraiment besoin de la parcelle considérée.

"La gestion du domaine foncier national est assurée par l'Etat (qui peut procéder à la redistribution de ces terres, ce qui lui permettra de mettre sur pied une politique rationnelle de colonisation rurale".

Cette formulation implique que l'Etat s'octroie la plus grande liberté dans l'utilisation des terres:

- il peut geler purement et simplement des périmètres importants.
- il peut créer des sociétés de développement rural de type privé, mixte ou national (n'est-ce pas là le créneau par lequel risque de se faufiler les grandes firmes agro-alimentaires) (x)
- il peut attribuer aux ORPOV des périmètres d'action spécifiques.
- il peut confier la gestion de ces terres à des organismes qui seront contrôlés par lui-même (comme les ZAAP). (x)

Nous reviendrons plus loin sur la définition de ces nouvelles institutions mais deux questions appellent d'ores et déjà une réponse:

Vers quels types d'utilisation seront prioritairement orientées les terres du domaine national? On peut supposer, en l'état actuel des choses, que la puissance publique privilégiera quelques grosses opérations type "opération Kara", "Est-Mono", "Bas-Mono", etc... et utilisera surtout largement la loi sur le domaine national pour remodeler l'espace urbain en fonction d'objectifs de modernisation impliquant des déguerpissements plus ou moins massifs.

(e) sauf à se lancer dans des études fines de la nature botanique des
(x) se reporter au lexique en fin d'article.

La seconde question posée est: Y-a-t-il véritablement remise en cause radicale de la propriété privée? Oui, disent les rédacteurs de la loi puisque le droit de propriété est désormais prescriptible et aliénable. La consolidation du droit de propriété est désormais subordonnée à l'effet introduction de "l'élément travail" ~~régressif~~. Le législateur prend pourtant bien soin de préciser: "(qu'il reconnaît) la propriété privée individuelle et collective". Cette reconnaissance débouche d'ailleurs sur la nécessité de réaliser un inventaire foncier sur tout le territoire national, cet inventaire devant servir à l'établissement d'un cadastre général lequel constitue l'instrument indispensable aux opérations de remembrement. On imagine aisément l'ampleur des dépenses occasionnées par de telles mesures et le gonflement de la bureaucratie qu'implique leur réalisation. C'est pourquoi, bien que la réforme "établisserait un nouveau système d'exploitation applicable à l'ensemble des terres et des propriétaires", il est tout à fait vraisemblable que les mesures ne s'appliqueront "qu'au fur et à mesure que l'Etat dans son plan de développement économique aura mis au point pour une zone déterminée un programme d'aménagement et de développement".

C'est à ce stade du raisonnement qu'interviennent les ZAAP et les ORPOV, structures de base du nouveau système d'exploitation proposé par la réforme.

La Zone d'Aménagement Agricole Planifiée (ZAAP) est un espace géographiquement délimité à l'intérieur duquel les terres dument inventoriées et évaluées seront "purgées de tous les droits fonciers antérieurs" (le législateur entend par là, purge des droits qui grevaient le droit de propriété et non purge du droit de propriété lui-même). La ZAAP est aussi un organisme public doté de pouvoirs étendus en vue d'aménager le périmètre (pistes et infrastructures diverses) mais elle ne saurait, au terme de la loi, être un organe d'exploitation. Il lui revient seulement la charge d'organiser des coopératives et de s'occuper, dans un premier temps, de leur administration. La ZAAP est appelée à disparaître lorsque les coopératives seront en mesure d'assurer leur propre existence. Si les textes décrivent d'une manière relativement précise le système coopératif mis en place, nous n'avons trouvé nulle part mention des modalités de redistribution des fruits du travail. Dans l'esprit de beaucoup de nos interlocuteurs, les ZAAP seront purement et simplement des fermes d'Etat fonctionnant grâce au travail salarié des paysans ce qui va à l'encontre de la volonté affichée d'éviter la prolétarianisation des

campagnes. Par ailleurs, l'expérience a prouvé que ce genre d'organismes publics, véritables ~~diverticules~~ de l'appareil d'Etat avaient tendance à résister à la dissolution.

Les Organismes Régionaux de Production et de Promotion des Cultures Vivrières (ORPOV) sont plus clairement définis comme des organismes créés pour une durée illimitée^{et} ayant pour objet :

- la création et la gestion directe d'exploitations agricoles
- la mise en place d'industries alimentaires
- la prestation de service rémunérée à des collectivités ou à des personnes physiques ou morales.
- la production ^{MASSIVE} de masse de semences et de tout matériel végétal ou animal sélectionné.

Dans l'esprit du législateur, ces ORPOV sont censés remplacer les SORAD. En réalité les nouveaux organismes sont orientés beaucoup plus nettement vers la production et n'assument pratiquement pas les fonctions d'encadrement dévolues aux anciennes SORAD. Ces fonctions reviendront désormais à la DIGARAC (Direction Générale de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative) instituée par décret n°78-79 du 17 juillet 1978. Cette Direction Générale sera assistée par des Directions Régionales chargées de la coordination des différentes opérations et dotées des mêmes prérogatives et des mêmes avantages que les SORAD; les équipes d'encadreurs polyvalents sont, par exemple, maintenus. Par contre, les biens meubles et immeubles et les liquidités provenant des SORAD sont destinés aux ORPOV. Le second problème posé par la mise en place des nouvelles unités de ~~production~~ (coopératives sur les ZAAP ou exploitations agricoles des ORPOV) est celui des stratégies destinées à orienter la production vers les cultures vivrières (réputées "prioritaires") ou vers les cultures industrielles (destinées à "assurer la rentabilité de l'exploitation").

III. LES CONSEQUENCES DE LA NOUVELLE POLITIQUE DANS LE SUD-EST DU TOGO

L'élément nouveau est incontestablement le regroupement d'une série d'opérations dans un programme intégré régissant pour une période limitée les destinées du Sud-Est du Togo en matière de développement rural. Le PRODERMA (Programme de Développement de la Région Maritime) a trois maîtres d'oeuvre: la BIRD, le FAC et le gouvernement togolais. Il est financé par la Banque Mondiale à raison de 3,5 milliards CFA pour les cinq ans. En l'état actuel de notre information, deux problèmes se posent:

- Comment le PRODERMA va-t-il s'articuler ~~avec~~ ^{aux} structures nouvelles (ZAAP, ORPOV, DIGARAC...)?

- Comment le PRODERMA va-t-il ~~articuler~~ ^{S'harmoniser avec les} programmes anciens? On nous dit par exemple que le projet fonctionne sur la base de "groupements de producteurs" mais on ignore s'il s'agit de groupements à créer (dans le cadre des ZAAP par exemple) ou si les GICA^(e) développés surtout dans la région de Tabligbo constitueront le premier noyau de la nouvelle organisation (page 4)
Pg 2

Les objectifs poursuivis par le PRODERMA sont ~~ambitieux~~ ^{ambitieux} mais ambitieux:

Il s'agit avant tout de la mise en valeur de 18 000 ha en culture sèche améliorée. Nous sommes loin des 200 hectares de l'Opération Régénération mise en place en 1971 puisque l'on vise maintenant plus de 15% de la superficie exploitée des circonscriptions d'Aného et Vo. Mais est-ce bien d'une extension de l'opération Régénération ^{qu'} il s'agit? Nous avons vu (pages 2 et 3) les problèmes quasi-insurmontables que posait l'extension d'une opération grosse consommatrice de capital et l'on peut douter que les parties les plus dégradées (qui sont aussi les plus peuplées) du Sud-Est soient choisies comme cadre de cette mise en valeur en culture sèche améliorée.

Le PRODERMA comprend en outre un certain nombre d'objectifs sectoriels:

- L'aménagement de 3 000 ha de riz dans les bas-fonds; c'est aussi un projet très ambitieux si l'on se réfère aux quelques dizaines d'hectares entretenus à grand peine par les SORAD entre 1970 et 1976.

- La régénération de 600 hectares de cocoteraie apparaît comme une opération-survie d'autant plus hasardeuse que la maladie de

(e) GICA: Groupement d'Intérêt Collectif Agricole

de kaïkope (contre laquelle aucune parade n'a été trouvée à ce jour) a ravagé la plus grande partie de la cocoteraie occupant la ^{Sordon littoral} lagune entre Lomé et Aného.

Le PRODERMA prévoit aussi:

- un programme d'infrastructures (pistes, puits, dispensaires, marchés ruraux...)
- des opérations de crédit global en nature alloué aux groupements (semences, engrais...) et la mise en place dans chaque chef-lieu d'une unité d'approvisionnement (page 2).

L'information très fragmentaire dont on dispose ne permet pas la formulation d'un jugement motivé sur le programme. Il est cependant intéressant de constater que les sommes "injectées" dans la région maritime progressent notablement (on passe d'une dotation globale annuelle de 100 à 150 millions CFA allouée aux SORAD à une enveloppe de 700 millions CFA pour le seul PRODERMA). La tendance à la baisse des dotations financières constatée en 1972-74 est donc renversée. Il est par contre peu probable que l'écart se réduise entre un financement public togolais de plus en plus défaillant et un financement externe ~~à l'intérieur duquel~~ à l'intérieur duquel la part spécifiquement française (FAC) occupe désormais une place secondaire par rapport à l'allocation de la Banque Mondiale. On peut légitimement s'interroger sur les contraintes nouvelles imposées aux Pouvoirs Publics Togolais par les nouveaux bailleurs de fonds. D'un autre côté, le programme est plus caractérisé par son éclectisme que par sa cohérence interne et l'enveloppe annuelle de 700 millions reste très modeste en regard des sommes considérables ~~qui seraient~~ nécessaires pour réussir une véritable régénération des terres de barre (il est au demeurant surprenant que cette action prioritaire ne figure pas explicitement dans le nouveau programme). On saisit mal par ailleurs les rapports organiques qu'entretiendront entre eux des organismes comme la DIRARAC, les ORPOV, les ZAAP et le PRODERMA; de là à penser que cette multiplication des structures n'a qu'un objectif idéologique, il n'y a qu'un pas que nous nous garderons bien de franchir mais ^{sentiment} l'impression demeure que sur un terrain difficile on veut, par tous les moyens, donner l'impression qu'on fait quelque chose: lorsque vous voulez enterrer un problème, créez une commission... à cette nuance près qu'une commission se dissout alors que la bureaucratie dont on va gonfler les effectifs a, très rapidement, comme

Y Direction Régionale de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative
Lomé

objectif prioritaire de se reproduire en pérennisant des institutions d'abord conçues comme provisoires mais transformées assez rapidement en "diverticules" de l'appareil d'Etat (l'exemple de la SAED au Sénégal est assez significatif).

Cela ne signifie nullement que rien ne sera fait; nous sommes même tentés de penser que, dans le cadre du lancement de la réforme agro-foncière, la Région Maritime (et plus particulièrement le Sud-Est) se voit assigner de nouveaux objectifs, la priorité allant désormais à l'aménagement des bas-fonds. Il suffit, pour s'en convaincre de passer en revue les différents projets envisagés. La plupart de ces projets concernent les trois circonscriptions du Sud-Est. Ainsi TOGOFERME est un projet d'économie mixte (Etat togolais-intérêts privés français) formé après la visite au Togo d'une délégation du CNPF. Il est question de développer sur 10 000 ha dans la région d'Avéyé-Adamé un élevage de maïs volailles avec culture de maïs pour la nourriture des volailles. Si peu avancé que soit ce projet, on peut affirmer qu'il n'aura aucun caractère pilote; il s'agit de produire beaucoup à bas prix pour le marché (intérieur et éventuellement extérieur) (Carte 2/1).

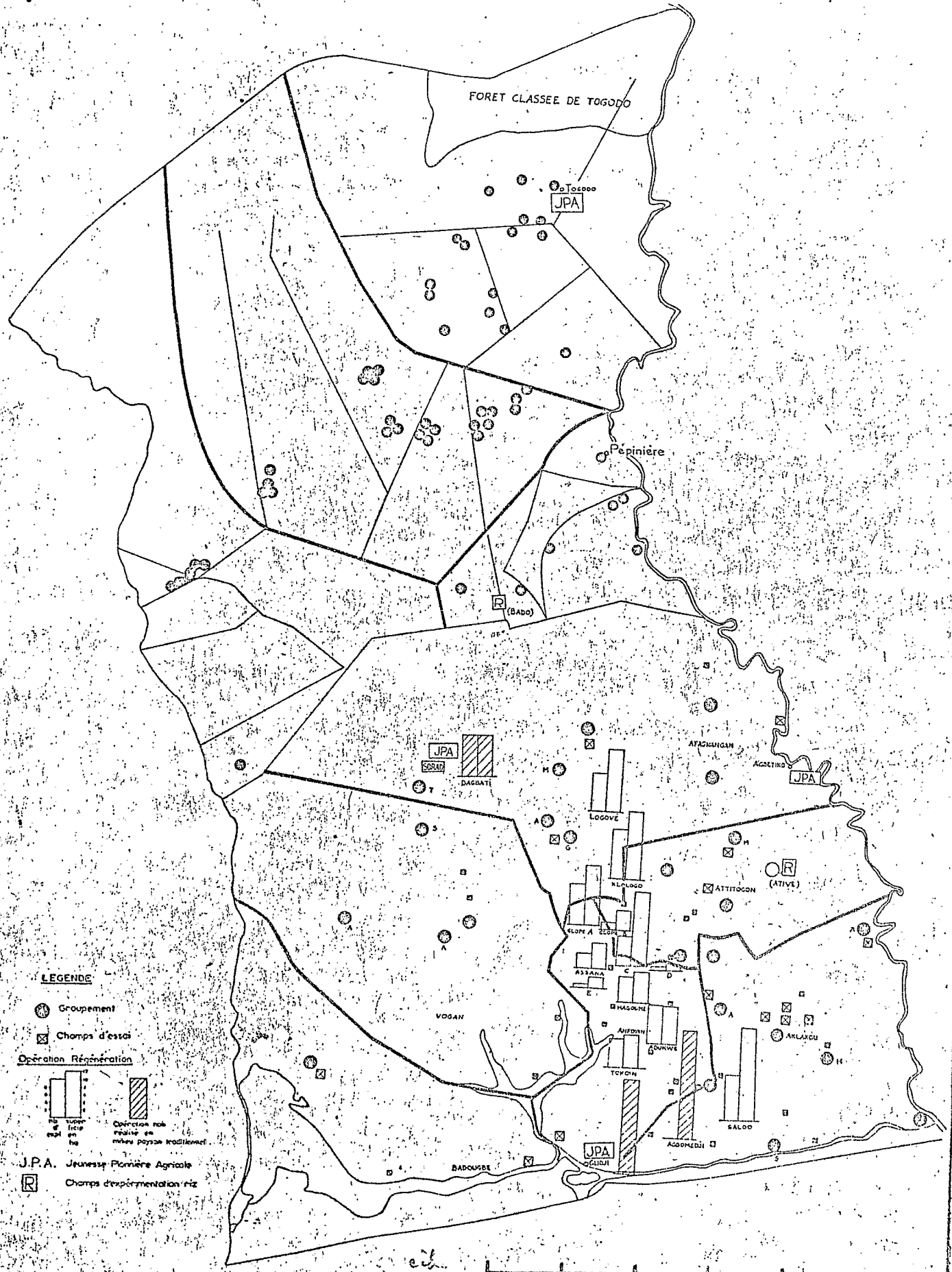
Le projet PLASTIAGRICOLE est également un projet d'économie mixte associant l'Etat togolais et des intérêts privés italiens. Une concession de 5 000 ha est accordée aux promoteurs dans la région d'Esse Ana pour la mise en valeur de 200 ha en cultures ^{vivrières} ~~MARAICHÈRES~~ à titre expérimental et de 3 000 ha en cultures maraîchères (Carte 2/2)

Dans la région d'Agome Glozou les Coréens financeront et réaliseront un périmètre de 800 ha en riz et autres cultures vivrières (Carte 2/3)

Deux autres projets maraîchers concernent la région maritime. Il s'agit de deux centres du même type que celui d'Agouenyve (situé au nord de Lomé sur la route d'Atakpamé). L'un de ces centres sera installé au nord de Tsévié, l'autre à Tokpli dans la région du Mono. Il s'agira dans le premier cas de culture sèche et dans le deuxième cas de culture irriguée (Carte 2/4)

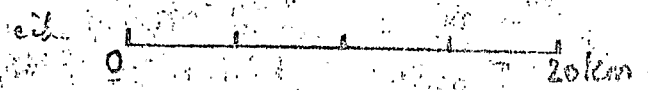
~~Reste à mentionner~~ ^{Dans le Sud-Ouest} il faut citer le projet d'aménagement de la vallée du Sio que doivent financer et réaliser les Chinois. La construction d'un barrage sur cette rivière doit permettre la mise en valeur de 350 ha en riz irrigué. Le siège du projet sera à Mission Tové (Carte 2/5)

DEVELOPPEMENT RURAL
CIRCONSCRIPTIONS D'ANECHO-VOGAN-TABLIGBO
OPERATIONS PONCTUELLES

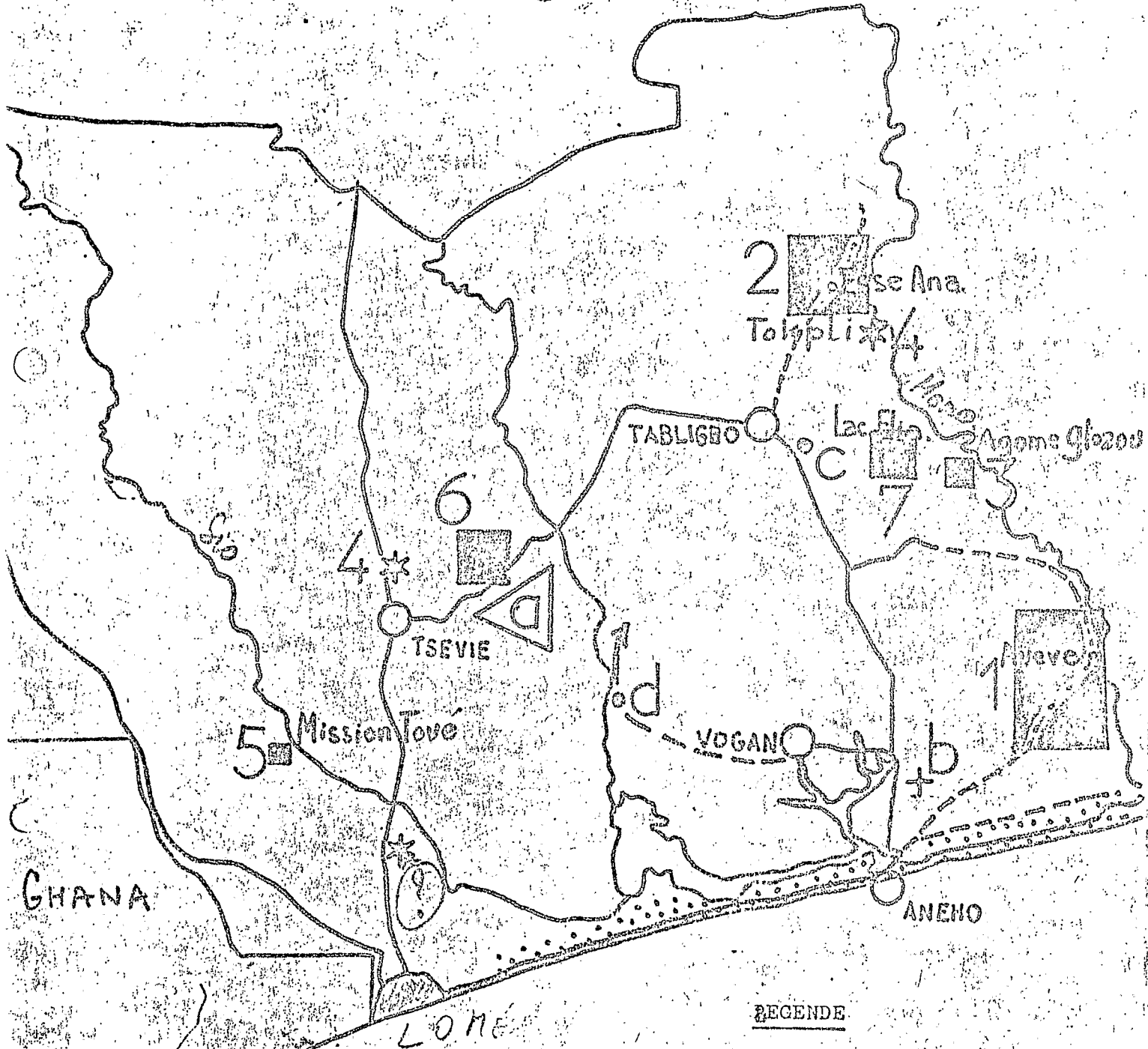


LEGENDE

- ⊙ Groupement
- ⊠ Champs d'estais
- Opération Régénération
 - ▨ Opération non réalisée en milieu paysan traditionnel
 - ▤ Opération réalisée en milieu paysan traditionnel
- J.P.A. Jeunesse Paysanne Agricole
- Ⓡ Champs d'expérimentation riz



Projets de développement rural dans la Région Maritime



Les chiffres renvoient aux développements de la troisième partie du texte.

— route goudronnée
 - - - piste carrossable

*** Opération Régénération de la cocote-raie

Le seul projet que l'on nous ait cité et qui ne concerne pas les bas-fonds est la mise en place d'un "Institut National des Plantes à Tubercules"; le projet consiste dans la mise en culture de 2 000 ha en manioc autour d'Adangbe et d'Agbatopé dans la circonscription de Tsévié. L'objectif prioritaire est l'expérimentation (amélioration de la culture du manioc) mais il pourrait être question à terme (lorsque les prix de revient seront inférieurs à ceux des fabricantes indépendantes) de monter une industrie du gari (farine de manioc). On est tenté de voir resurgir derrière ce projet l'idée d'une plantation-tampon destinée à garantir l'approvisionnement de la féculerie de Ganavé (°); de ce côté en effet, les choses ne se sont guère arrangées et l'usine est restée fermée pendant presque toute l'année 77 et une grande partie de l'année 78. On nous a pourtant assuré que l'Institut National des Plantes à tubercules n'aurait pas de rapport direct avec la féculerie et que le projet de plantation-tampon dans la région de Yoto (à quelques kilomètres d'Adangbe-Agbatopé) existait toujours (carte 2/6).

La priorité accordée à la mise en valeur des bas-fonds accroîtra certainement le potentiel productif de la Région Maritime mais, dans ce catalogue d'opérations ponctuelles, on a quelque peine à identifier une politique d'aménagement régional. Les problèmes de cohérence se posent à deux niveaux:

- Tant en ce qui concerne la conception qu'en regard des conditions d'exécution, quels rapports existent-ils entre tous les projets dont il vient d'être fait mention et le PRODERMA?

- Si l'on s'en tient aux projets concernant la basse vallée du Mono, existe-t-il une coordination de l'aménagement de la basse vallée? Il faut ici dire un mot du projet de barrage sur le Mono et faire le point sur les perspectives d'aménagement du cours inférieur du fleuve; le barrage se situerait à Nangbeto (près d'Ayero dans la circonscription d'Atakpamé) et la construction doit démarrer dès que s'achèveront les études de factibilité amorcées à la fin de l'année 1978. La mise en valeur du Bas-Mono devait faire l'objet d'une opération pilote visant "l'intégration des paysannats". Après le retrait du Bénin, le gouvernement togolais décide de démarrer seul en mars 1978. Le PNUD et la FAO se voient confier la mise en place d'un périmètre expérimental d'environ 1000 ha autour du lac Elia (circonscription de Tabligbo); l'objectif est de tester la possibilité de réaliser des cultures vivrières irriguées

(°) LE BRIS Emile, op.cité

Le seul obstacle est que, sur le site choisi... il n'y a pas d'eau et que la réalisation de forages (à environ 180 mètres au niveau du lac Elia et à 45 mètres à Siká Kondji) s'avère très coûteuse; techniquement la seule solution serait de réaliser une retenue d'eau sur le Mono en amont du lac Elia. En fait dans l'hypothèse d'une entrée en service du barrage en 1987 (le début des travaux est fixé à 1981), les délais sont déjà trop courts pour développer une expérience pilote incluant la mise en place du périmètre, sa mise en culture et le test des résultats sur un temps assez long. Sur un plan plus général, c'est le manque de cohérence dans les décisions qui frappe l'observateur; il n'y a pas de programme global dont la responsabilité incomberait à une autorité unique (coordination interministérielle par exemple). Une multitude de projets sans cohérence entre eux concernent la basse vallée; ils sont si nombreux entre Avévé et Tokpli que l'on peut imaginer des recouvrements d'aires géographiques. Ainsi l'on peut craindre que l'un des rares projets susceptibles de "donner de l'air" au Sud-Est ne démarre dans de mauvaises conditions. ~~Ce projet~~ ^{le} était pourtant ambitieux puisque le projet initial ~~prévoyait~~ ^{prévoyait} l'irrigation de ~~plus de~~ 40 000 ha ventilés comme suit:

BENIN	TOGO	TOTAL
24 000 ha	17 000 ha	41 000 ha

(Rappelons, à titre de comparaison que le barrage d'Akossombo a permis l'irrigation de 105 000 ha). Le gouvernement togolais avait, au demeurant, fait un très gros effort pour désenclaver la basse vallée en reconstruisant complètement le réseau de pistes, autrefois totalement impraticable en saison des pluies (carte n°2). Il y avait, il est vrai, un mobile extra-agricole, à ces investissements: l'approvisionnement de la cimenterie CIMAO de Tabligbo (carte n°2).

CONCLUSION

~~On trouve dans~~ ^{Jose} cette brève ~~une~~ ^{une} plus d'interrogations que de certitudes. Sans vouloir profiter de notre position d'observateur pour censurer abusivement la politique de développement rural togolaise nous voudrions tout de même avancer les affirmations suivantes: le discours sur le développement a changé depuis le début des années 70; il s'est produit un sérieux remue-ménage dans les textes de loi et dans les organigrammes; on constate le foisonnement de projets nouveaux à travers lesquels semble se modifier la distribution ancienne des maîtres d'oeuvre et des bailleurs de fonds. CE qui, en première lecture, caractérise le discours des pouvoirs publics togolais sur le développement, c'est son ambivalence (il faut faire "social",

(X) le lac Elia lui-même est pratiquement à sec.

voire socialiste mais il importe d'être "rentable") ~~mais~~ la volonté de se doter d'une "légitimité économiste" l'emportant ^{de plus en plus nettement} sur toute autre considération. Faut-il imputer ce changement aux contraintes imposées par les nouveaux bailleurs de fonds (organismes internationaux)? Il faut bien admettre qu'il est aussi lié à des considérations de politique intérieure, l'appareil d'Etat cherchant ~~par tous les moyens~~ à atteindre ses objectifs "d'unification" nationale à travers la prise de contrôle systématique des rouages économiques et la "banalisation" du droit. Cette volonté de viser à travers les réformes agro-foncieres le double objectif de rentabilisation et d'"unification nationale" n'est d'ailleurs pas propre au Togo; elle apparaît aussi dans des pays comme le Sénégal, le Cameroun ou la République du Bénin. ^{déoulant du} ~~à travers~~ le parti pris unifiant ^{qui caractérise} de la politique nationale, on observe le recul, de plus en plus accusé, du souci de l'analyse fine des situations concrètes; il y a d'ailleurs quelque contradiction entre la volonté affichée de promouvoir la planification régionale et le refus de prendre en compte l'extrême diversité du Togo. Dans le cas du Sud-Est, les changements d'objectif dont il a été fait état ne résultent absolument pas d'une analyse approfondie des conséquences de la forte pression démographique, ni des rapports d'une société rurale faiblement structurée politiquement au mode de production capitaliste dominant. L'impression d'incohérence laissée par la multiplication de projets dispersés ne provient-elle pas en grande partie de cette carence dans l'analyse ?

E. LE BRIS

Mars 79

- Lexique: SORAD Société Régionale d'Aménagement et de Développement
ZAAP Zone d'Aménagement Agricole Planifié
ORPOV Organismes Régionaux de Production et de Promotion des Cultures vivrières.
DIGARAC Direction Générale de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative. (DIRARAC = Direction Régionale)
PRODERMA Programme de Développement de la Région Maritime