Koudissa Bayor
Centre de Recherches et d'Etudes en Sciences Sociales - Strasbourg II

LA RÉGLEMENTATION DE LA NATURE : LA CONSTRUCTION DE L'APPAREIL ADMINISTRATIF DE GESTION DE L'ESPACE RURAL AU TOGO

Pour mieux saisir les rouages de l'actuel appareil administratif de gestion des structures d'encadrement rural un détour s'avère nécessaire. Les différentes étapes de la construction de cet appareil vont de la création des premières structures de formation et de vulgarisation agricole de la période allemande, de la politique de "mise en valeur" de l'administration mandataire française, aux diverses politiques agricoles des années actuelles[1] dans lesquelles utopie humaniste de la responsabilisation et confiance dans la logique concurrentielle du marché se contredisent.

LA COLONISATION ALLEMANDE ET LA GESTION FRANÇAISE : DEVELOPPER UNE AGRICULTURE EXPORTATRICE.

Période de la colonisation allemande (1884 - 1914)

La présence allemande au Togo au cours de la période coloniale était marquée dès 1902 par une croissance économique basée sur le développement agricole. L'autorité administrative allemande n'avait pas contrarié les pratiques traditionnelles des paysans togolais : exploitation du palmier à huile, du cocotier, du coton et des cultures vivrières. Au début, cette autorité était réticente à l'introduction de la culture du cacao qui est destructrice de la forêt. Mais, pour son marché intérieur de chocolat, elle avait invité les paysans à planter des cacaoyers en suivant l'exemple de leurs voisins planteurs de la Gold-Coast. Ce qui avait engendré une polyculture et une multiplication de ressources favorable à l'équilibre de l'économie locale. Cette volonté politique de développer le secteur d'une production agricole s'était traduit notamment par la création des structures de formation et d'encadrement, la vulgarisation de nouvelles cultures ainsi que les mesures prises dans le domaine agricole et forestier.

Certes, dans le secteur forestier, les administrateurs coloniaux avaient déjà pris conscience des problèmes écologiques de cette sous région à cette époque. Ils s'étaient intéressés particulièrement aux problèmes de la dégradation, de l'érosion des sols, à ceux posés par la savane (désertification, feux de brousse, etc.) et par voie de conséquence à la reforestation de la colonie. Ce qui avait permis la mise en place d'essences très pratiques et adaptées au milieu écologique. Robert Cornevin[2] souligne que le succès des plantations et jardins d'essais développés dans le nord du territoire par le botaniste Kersting, premier Bezirksleiter (commandant de cercle) de Sokodé, a attiré l'attention du gouverneur comte Zech[3]. Celui-ci décide dès 1905, dans

---

1 Rappelons que le Togo est un pays francophone d'Afrique occidentale. Dans ses frontières de 1904, il s'étendait sur 90 500 km2. A la suite de la Première Guerre Mondiale, le pays fut divisé en deux territoires :
* le Togo occidental, avec 33 900 km2, administré par la Grande-Bretagne puis rattaché dès 1957 au Ghana.
* le Togo oriental d'une superficie de 56 600 km2, placé sous mandat français par la Société des Nations (SDN). Cette partie orientale constitue actuellement la République du Togo. Après les périodes de l'administration allemande puis française, le Togo est devenu pays souverain depuis le 27 avril 1960.

2 Cornevin (Robert), *Le Togo : des origines à nos jours,* Académie des Sciences d'Outre-Mer, Paris, 1987, pp. 197- 210.

3 Julius Comte Zech auf Neuhofen, fut gouverneur du Togo pendant sept ans de 1903 à 1910. Robert Cornevin trouve en cet officier - qui a fait toute sa carrière sur les pistes des montagnes du Togo - un

son projet de budget, de prévoir le crédit nécessaire afin d'embaucher un spécialiste européen qui va entreprendre la reforestation des zones inhabitées. L'objectif premier du comte Zech était d'améliorer localement les conditions climatiques. Ce projet a été concrétisé de 1907 à 1914 (au début de la première guerre mondiale) par le travail du forestier Metzger[4].

Metzger avait créé ainsi des périmètres de reboisement à travers le Togo. Son "aménagement forestier" du territoire avait permis d'obtenir environ 4 000 hectares d'espace en cours de reboisement. La protection des forêts était réglementée par une ordonnance du gouverneur en date du 5 août 1912. Cette reforestation, caractérisée par la vulgarisation de nouvelles essences d'arbres, garde jusqu'à présent ses empreintes à travers le paysage togolais. « La forêt fit l'objet d'une attention particulière et la politique de reboisement impulsée par Metzger, dont un des aspects est l'introduction et la vulgarisation du teck, marque toujours certains villages par leurs teckeraies obligatoires au bord de la route, soit à l'entrée, soit à la sortie de la localité »[5]. L'organisation et l'aménagement du secteur forestier du Togo par l'administration coloniale sont un modèle importé de l'Allemagne. Mais au-delà de cette considération première, l'implication personnelle de Metzger, conseiller en agroforesterie du gouverneur reste déterminante. C'est lui qui avait mis au point une véritable doctrine de l'aménagement forestier du Togo. Dans ce cadre, une ordonnance du gouverneur - en date du 5 août 1912 - a consacré et réglementé cette protection des forêts[6]. Cet aménagement forestier du Togo allemand s'inscrivait aussi dans la politique globale du développement économique de la colonie.

La politique du développement agricole entreprise par l'administration allemande à cette époque s'était fondée sur la création des stations d'essais et des établissements publics de formation agricole à Nuatja (Notsè) et à Tové par le Comité économique colonial (Kolonial Wirtschaftlische Komitee). La vulgarisation des cultures était réalisée ainsi dans le milieu paysan à partir de ces stations et écoles. Cette politique de vulgarisation était accompagnée à la fois de coercition, de l'assistance financière et de plusieurs mesures incitatoires. Entre autres exemples : - les pépinières sont imposées à toutes les régions (cercles) ; - le coton est considéré comme la culture obligatoire de premier ordre ; - les agents agricoles sont chargés non seulement de la vulgarisation mais aussi de la surveillance des cultures dans les villages. Concernant l'assistance financière, l'appui de Berlin était déterminant dans l'équipement du Togo allemand : - en 1904, le Reichstag avait autorisé un emprunt de 7 800 000 marks pour la construction d'un chemin de fer reliant Lomé à la zone des terres riches d'Agou et Palimé ; - dans les mêmes conditions, sur fonds d'emprunt, un troisième chemin de fer fut entrepris en 1908 de Lomé vers Atakpamé sur 175 km. La construction des voies de communication (routes, chemins de fer, wharf) ont permis l'accroissement de la production et de l'exportation. Quant aux mesures incitatoires on retient : - la distribution gratuite par le gouvernement de semences à tous les agriculteurs de tous les cercles ; - la distribution de graines de coton ; - le creusage de puits par le géologue Koert. Ces mesures incitatoires visaient à familiariser les populations autochtones aux plantes industrielles destinées à l'exportation.

A défaut des conditions favorables pour la grande plantation exportatrice au Togo (comme au Cameroun et au Tanganyika), les

grand législateur qui s'est passionné pour les populations togolaises dans ses responsabilités de commandement. Il est à rappeler qu'avant cette période, il a mené une expédition à Djougou en 1896 durant *l'occupation effective* de la colonie.

4 Le Dr. Oskar-Fritz Metzger était un spécialiste en foresterie chargé du reboisement systématique de la colonie dès 1907. A ce titre, il fut conseiller agricole et forestier du gouverneur.

5 Gu-Konu (E. Y.), *Tradition et modernité. La modernisation agricole face à la mutation rurale en Afrique Noire. L'exemple du Togo,* Thèse de doctorat d'Etat es-lettre, Paris I, 1982, tome I, p. 281.

6 Cf. Metzger (Oskar-Fritz), *Unsere alte Kolonie Togo : 1884-1918*, Verlag J. Neumann, Neudamm, 1941, pp. 131-132.

allemands avaient recours aux quelques plantations privées existant dans le protectorat pour servir de centre-pilotes dans la formation agricole des africains. Kufoma Barandao souligne dans ses travaux[7] qu'au moment où l'administration s'attelait principalement à étendre la culture du coton et à développer la faune végétale à travers toute la colonie, le secteur privé composé de commerçants organisa la création de grandes plantations exportatrices. L'artisan de cette politique à cette période était donc J. K. Vietor, un grand commerçant originaire de Brême. On retrouvait donc de grandes sociétés mises en place entre autres : la "Deutsche Togo Gesellschaft" ou D.T.G.(société allemande du Togo) créée en 1902, la "Togobaumwollgesellschaft" (société cotonnière du Togo) fondée en 1905, la "Togo Pflanzungsgesellschaft" (société des plantations du Togo) créée en 1911, la "Deutsche West Afrikanische Handelgeselschaft" (société coloniale du commerce de l'ouest africain allemand), une société de Hambourg créée en 1896, etc.

En 1914, ces plantations d'agriculture exportatrice avaient couvert une superficie d'environ 13 000 hectares. Le travail des services agricoles était appuyé par les missions ponctuelles des spécialistes américains et européens de l'agriculture. Très vite, le caoutchouc, le kapok et le karité furent les trois principaux produits de la cueillette. Les deux premiers étaient produits pour l'exportation alors que le karité servait à la fabrication du beurre au niveau local.

Les plantations étaient formées de cacaoyers, de cocoteraies et de palmeraies. Les plantations de cacaoyers étaient développées dans l'Akposso et dans le sud-ouest de la colonie sur l'initiative de la population. Car, « l'activité des indigènes que l'Administration avait voulu orienter vers le coton et le caoutchouc s'attacha d'elle-même à deux cultures dont elle tira grand parti : la culture du cacao et les cultures vivrières. Le café tenté dans les mêmes conditions fut abandonné après quelques échecs. L'autorité administrative n'avait pas vu tout d'abord d'un bon œil les indigènes détruire la forêt dans les régions montagneuses pour y planter les cacaoyers à l'imitation de ce qu'ils avaient vu en Gold-Coast. Elle finit par s'y intéresser sous la pression du commerce. Il en fut de même pour les cultures vivrières »[8]. Le cocotier était introduit dans la côte togolaise depuis plus de trois ou quatre siècles par les portugais. L'extension de la culture du cocotier avait été possible grâce à l'effort de la "Deutsche Togo Pflanzung Geselschaft" qui avait entrepris l'aménagement des cocoteraies de Kpémé. Quant aux palmiers, ils étaient exploités massivement chez les Losso (Lamba et Naouda) et dans le sud du territoire.

Les cultures vivrières - entre autres, manioc, igname, taro, patate douce, mil, haricots, riz, arachide, etc. - étaient produites essentiellement pour la consommation interne de la population. Mais, elles sont vite concurrencées par la culture du maïs pour l'exportation. A cet effet, « le maïs (...) fait l'objet, de 1905 à 1909, d'importantes exportations atteignant son chiffre le plus important en 1908 avec 30 000 tonnes représentant 3,4 millions de mark (anciens). Il est cultivé surtout dans la région d'Anécho, et dans la région de Nuatja »[9].

La culture du coton qui existait déjà au Togo depuis plus de deux ou trois siècles servait seulement dans l'artisanat (pour l'usage des tisserands du village). Ce qui suscita une attention particulière de l'administration allemande qui envoya dès 1889 le Dr. Wolf faire les premiers essais de coton dans les champs autour de Bismarckburg au centre-ouest de la colonie. L'effort de l'administration secondée par la "Baumwollunternehmen des kolonialwirtschaftichen Komitees" (section du coton du Comité économique colonial) porta sur cette culture. On avait fait venir des Etats-Unis trois experts en culture du coton en 1900 pour créer avec leurs concours des plantations à Tové puis à Notsè. Des essais étaient réalisés à Kpandou, Atakpamé et So-

---

7 Barandao (Kufoma), *"Mise en valeur" et changement social au Togo dans l'entre-deux guerres (1914-1940)*, 2 tomes, Thèse de Doctorat Nouveau Régime, 1987, Paris I, pp. 73-75.

8 Chazelas (Victor), *Territoires africains sous mandat de la France, Cameroun et Togo*, Société d'Editions géographiques maritimes et coloniales, Paris, 1931, p. 115.

9 Cornevin (R.), op. cit., p. 200.

kodé. La conférence du coton de Tafié le 31 mars 1903 avait permis alors la poursuite des essais sur les variétés locales déjà acclimatées, de choisir des variétés étrangères et de poursuivre la vulgarisation de ce produit par la sélection des graines dont l'administration coloniale se réserva la distribution. En 1914, il existait 9 usines d'égrenage pour le coton. La production totale avait atteint, selon Victor Chazelas, 583 tonnes à la veille de la guerre.

En somme l'Allemagne utilisait de plus en plus le Togo pour y réaliser une agriculture d'exportation mettant en question l'équilibre des productions vivrières. « Le progrès agricole fut traduit par l'évolution rapide des exportations de certains produits. Les quantités d'amande de palmier exportées passèrent ainsi de 2 965 tonnes en 1905 à 7 087 tonnes en 1913 ; celle de l'huile de palme, de 422 tonnes à 1 135 tonnes pendant la même période. La colonie exporta (alors) 30 000 tonnes de maïs en 1908. Cette croissance fut soutenue par une infrastructure de communication rapidement créée, en particulier pour ce qui concerne le chemin de fer. (...) A la veille de 1914, la valeur totale des exportations s'élevait à 500 000 livres sterling. (...) La gestion du territoire fut assurée, sans apport de capitaux allemands, mais à partir des revenus propres à la colonie, notamment l'impôt. Ces ressources permirent une scolarisation active qui porta le nombre des élèves à 13 700 en 1914 »[10].

Cette croissance économique coloniale sur la base de l'exploitation agricole avait servi de vitrine pour les autres possessions allemandes d'Afrique. Car, « le Togo, dans l'ensemble africain allemand, est le pays de l'équilibre, de la prospérité et de la gestion. Les auteurs allemands l'ont appelé "Musterkolonie", la colonie modèle »[11].

En marge de cet essor économique fondé sur l'agriculture, l'industrie était représentée par quelques unités de production dont l'objectif premier était de valoriser des produits de la terre pour l'exportation. On avait dénombré deux usines de traitement de sisal, deux autres assurant le traitement des palmistes, neuf usines d'égrenage du coton et des installations de préparation de coprah.

Associé à l'agriculture, l'élevage était développé sur tout le territoire. La station-école de Nuatja avait permis des essais de métissage du petit bétail. L'effort de l'administration avait porté sur l'achat des troupeaux de zébus en pays haoussa et l'aménagement des centres de taureaux reproducteurs. On note aussi l'introduction de nouvelles espèces de porcins à Nuatja, l'importation d'Allemagne de races sélectionnées de poulets et l'importation des bovins reproducteurs de Nigéria.

La chasse n'était pas du reste. C'était une activité à laquelle se consacrait une partie non négligeable des paysans. Sans toutefois aller à l'encontre des intérêts de la population et dans son souci de protection de la nature, l'administration allemande avait prévu dès 1913 « des zones de réserve de chasse, ainsi des peines allant jusqu'à 3 mois de prison et 5 000 marks d'amende en cas d'infraction. A la suite de cette ordonnance, plusieurs zones sont ainsi classées en réserve de chasse. (...) En avril 1914, le gouvernement prenait une ordonnance interdisant la chasse pour certaines catégories d'animaux »[12]. Ces mesures appliquées à la colonie suivaient le modèle utilisé en Allemagne.

La présence allemande au Togo a été marquée donc par un effort d'organisation d'une production agricole d'exportation. D'importants investissements ont été réalisés dans l'espoir d'un rendement futur d'exportation mais, en même temps, l'encouragement des cultures vivrières, la diversification des cultures et le reboisement ont donné une originalité à la colonie. Ce qui a été un atout - pour l'administration et la gestion française - du Togo allemand que la SDN a placé sous son mandat et par la suite sous sa tutelle. Pourtant, le modèle d'une productivité agricole exportatrice butait sur la répartition des terres par petite tenure d'exploitation familiale.

---

[10] Gu-Konu (E. Y.), op. cit., pp. 281-283.
[11] Cornevin (R.), op. cit., p. 186.
[12] Cornevin (R.), idem pp. 203-204.

Epoque du mandat et de la tutelle française (1919-1960)

La présence française au Togo au cours de cette période a été marquée par la politique de "mise en valeur" instituée pour mener à bien l'administration et la gestion de ce territoire. Rappelons qu'après la première guerre mondiale, le Togo allemand (comme les autres possessions allemandes en Afrique) était divisé en deux puis placé sous mandat de la France et de la Grande Bretagne par la Société des Nations (SDN). On peut distinguer deux phases au cours de cette époque : la première allant de 1923 à 1946 et la deuxième de 1946 à 1960. Dans la première phase, la "mise en valeur" du Togo était réduite à l'exploitation de l'héritage permis par la croissance économique antérieure. K. Barandao souligne justement à ce propos que « la mission d'inspection Meray émit des propositions annonçant les grandes orientations de la politique de "mise en valeur" future du Togo français. Sur le plan agricole la future administration, pour être efficace devrait reprendre l'héritage allemand, le perpétuer en conservant ses conceptions à long terme, ensuite, l'améliorer et enfin étendre la production. Priorité devait être donnée au coton dont de nouvelles variétés devaient être acclimatées. (...) Les peuplements forestiers devaient être remis en bon état, étendus afin d'en envisager l'exploitation. La réouverture des anciennes firmes allemandes était envisagée pour promouvoir les cultures vivrières et l'élevage. Ces mesures s'inscrivaient dans la continuité de l'œuvre allemande. Deux éléments nouveaux s'y ajoutèrent : la lutte contre les feux de brousse et les animaux nuisibles, la vulgarisation des engrais et l'organisation des concours agricoles »[13].

L'administration mandataire du Togo avait compris ainsi très tôt que la production agricole constituait la clé de voûte de tous les impératifs de la politique de "mise en valeur" définie dans l'entre-deux guerres. Le secteur agricole demeurait en fait la source quasi exclusive de la production coloniale. A ce sujet, on peut retenir du Rapport Annuel Togo de l'année 1925[14] que cette situation a inspiré les méthodes employées par l'Administration pour assurer l'essor du Territoire. Les efforts réalisés depuis 1922 ont porté sur cinq points principaux à savoir :

- Développer la production agricole locale en utilisant les agents du service de l'agriculture et les stations agricoles spécialement organisées à cet effet ; en créant des pépinières administratives, des champs scolaires, des associations coopératives agricoles ; en favorisant le perfectionnement de l'outillage agricole.
- Améliorer la qualité de la production par le contrôle des produits et des marchés, etc.
- Favoriser l'exportation des produits par des détaxes douanières à l'entrée en France ; par l'organisation d'une publicité commerciale en faveur des produits du Togo.
- Coloniser les régions saines et fertiles mais désertes du Moyen-Togo par des populations des régions surpeuplées du Nord du Territoire.
- Améliorer les conditions d'évacuation des produits du lieu de production au port par l'entretien et l'extension du réseau routier, etc.

Afin de pouvoir réaliser tous ces objectifs, l'administration française avait dû organiser la production, les services de l'agriculture, et l'encadrement des producteurs agricoles. Cette organisation a donné sa marque au modelage de l'espace rural togolais commencé dans la période pré-coloniale, poursuivi au cours de la colonisation allemande et de la gestion française. L'institution des *moniteurs agricoles indigènes* (ancêtre de l'encadreur agricole), auxiliaires et élèves des agents européens, créée par arrêté du 16 octobre 1923, était complètement organisée et mise au point en 1924. Elle contribua à la vulgarisation agricole et à la formation de ces agents à "la technique des travaux et des méthodes modernes dont ils auront par la suite à assurer l'exécution et l'application dans leurs secteurs

[13] Barandao (K.), op. cit., p. 146.

[14] Cf. Rapport Annuel du Gouvernement Français à la SDN sur l'Administration du Togo - 1925, Paris, Imprimerie Générale Lahure, p.105.

respectifs"[15]. Les *moniteurs agricoles* étaient formés dans des écoles d'agriculture généralement annexées aux stations ou centres agricoles. L'école d'agriculture de Tové était chargée de la formation des élèves intéresses par ce secteur de production. Ce centre de formation avait un effectif permanent de dix élèves recrutés librement. Le programme de formation d'une durée d'un an porte sur des cours essentiellement pratiques complètés par un enseignement général, une initiation à la technique des travaux et des méthodes modernes, la vulgarisation agricole, etc. La formation débutait par un stage au centre, puis se poursuivait sur les plantations ou concessions existantes. A la fin de cette formation, pour être *titulaire moniteur agricole*, chaque élève devait subir avec succès des épreuves pratiques et orales à l'issue desquelles il était affecté dans un secteur agricole. K. Barandao rappelle dans son étude que de 1923 à 1930, 26 *moniteurs agricoles titulaires* issus de ce centre de formation furent affectés dans les zones de production.

En 1924 fut créé le *Service de l'Agriculture*. Celui-ci fut placé sous le contrôle de l'administration de chaque cercle respectif où des agents européens ou autochtones y étaient affectés. Ce service jouait le rôle d'un conseiller technique du gouvernement local en matière agricole, y compris l'élevage, la pêche et les forêts. Il assurait alors la formation des encadreurs agricoles. Enfin, il effectuait sur des stations expérimentales des recherches visant à vulgariser tous les produits nouveaux[16]. On peut noter aussi que l'organisation de la production avait donné lieu pour la première fois à la hiérarchisation des structures d'encadrement agricole donnant ainsi l'image d'un organigramme. On retrouve (bien sûr) à la base les paysans encadrés par les chefs autochtones, au milieu, les écoles publiques ou privées et au sommet, l'administration représentée par le commandant de cercle qui a sous ses ordres les encadreurs agricoles. Dans ce modèle, le secteur privé ne pourrait intervenir que dans la vente des graines, et dans l'achat ainsi que la préparation des produits destinés à l'exportation[17].

Des stations agricoles étaient créées à Agou, Tové, Nuatja pour faire les essais nécessaires à l'introduction de nouvelles espèces et à l'amélioration des espèces déjà répandues. L'objectif était la spécialisation à l'échelle de chaque zone de production suivant les spécificités climatiques. Le modelage de l'espace rural se poursuit avec le quadrillage du territoire par les principales cultures imposées. Le coton était obligatoire pour l'ensemble du territoire ; mais la zone de production se trouvait dans les régions du centre et du nord ; la côte sablonneuse abritait le cocotier ; le café et le cacao étaient produits dans la région montagneuse et boisée du sud-ouest ; tandis que le palmier à huile couvrait le Bas-Mono et la chaîne montagneuse de l'Akposso et l'Agou.

Cette politique de "mise en valeur" au Togo était soutenue par la création des *Sociétés Indigènes de Prévoyance* (SIP) à partir du décret du 3 novembre 1934. Ces sociétés avaient pour mission de permettre l'accroissement de la production ; l'amélioration des conditions de récolte, de la conservation et de la commercialisation des produits. Elles avaient pour fins d'obtenir des prêts en nature et en argent pour développer et moderniser les exploitations. La création en 1923 des "champs communaux" appartenant à toute la collectivité locale avait fait son chemin. On dénombrait alors en 1925 sur le territoire 462 plantations communales regroupant 7 000 hectares. La finalité de ces champs était de passer de la propriété collective à la propriété individuelle. Cette stratégie avait abouti dès 1926 à une diminution progressive de ces champs au bénéfice des plantations individuelles qui se constituèrent surtout dans le sud du territoire.

Cette politique de "mise en valeur" de l'administration mandataire au Togo basée sur le secteur agricole commençait à transformer profondément les conditions d'exploitation.

---

[15] Cf. Rapport Annuel Togo 1924, p. 124.

[16] Cf. Journal Officiel du Togo (J.O.T.), 5è année N°40, Lomé, 1er janvier 1924, p. 33.

[17] Cf. Barandao (K.), op. cit., p. 187. et Fréjus (S.), *La mise en valeur du Togo sous le mandat français*, Les Presses Modernes, Paris, 1926, p. 76.

La seconde phase de la gestion française (1946-1960) qui avait commencé avec le lancement du plan de modernisation des colonies après la seconde guerre mondiale, fut marquée par l'action du *Fonds d'Investissement pour le Développement Economique et Social* (FIDES) créé en 1946. Ce fonds était alimenté par une dotation annuelle du budget de la métropole et par une contribution du territoire togolais. Le FIDES finançait les plans décennaux et était en fait l'instrument essentiel de la politique de développement.

L'autorité française s'était préoccupée du domaine forestier en poursuivant l'œuvre des allemands en la matière. En effet, les plantations de tecks s'étaient poursuivies. L'organisation de ce secteur était couronnée par la réglementation du régime forestier du décret du 5 février 1938 qui divise les forêts domaniales en forêts classées et en forêts protégées. Toutefois, en fixant les droits d'usage des populations, l'objectif poursuivi par l'administration mandataire était de sauvegarder les forêts existantes et de reboiser systématiquement les zones ainsi protégées. Dans cette foulée, une "fête de l'arbre" était organisée par le gouverneur Bonnecarrère pour sensibiliser la population[18].

L'organisation de la production, des producteurs et du service de l'agriculture, avait contribué à la réorganisation agricole du Togo à cette époque. Une bonne partie des anciennes plantations allemandes était remise aux villageois de Nyangbo et de Kpémé. Seules, celles de Sokodé, Batonou et Agbélouvé demeurèrent plantations administratives. Au niveau de la cueillette, le caoutchouc de liane était abandonné. Le karité restait le seul produit de cueillette non seulement consommé et vendu sur les marchés locaux mais aussi exporté sur le marché européen. Les plantations de cacao s'étaient développées considérablement. Les plantations de café s'étaient ajoutées à celles du cacao dès 1937. L'administration mandataire avait procédé à la vulgarisation du café en distribuant à ce titre "de nombreux pieds dans l'ensemble du territoire (1 500 000 en 1937, 1 800 000 en 1938)". En dehors de ces produits on note aussi la production du coprah, du kapok, des amandes de palme et de l'huile de palme.

Le coton et l'arachide constituaient les cultures d'exportation. L'effort de l'administration coloniale allemande entrepris pour le coton avait été relancé par l'autorité française qui créa un secteur cotonnier avec des mesures de soutien à la production. La culture d'arachide[19] fut développée dès 1938 avec son introduction massive dans les régions du nord du territoire par le gouverneur Léon Geismar. Les cultures vivrières étaient les mêmes qu'à la période de la gestion allemande. Mais l'aire d'extension des produits vivriers s'était accrue à la suite de l'intervention administrative. Des plants d'igname étaient distribués à travers le territoire pour lutter contre l'invasion acridienne surtout dans les régions de monoculture du mil.

Suite au travail fait par leurs prédécesseurs dans le secteur de l'élevage, les autorités de l'administration mandataire procédèrent à l'amélioration du cheptel bovin. Un service vétérinaire fut créé avec une organisation de campagnes de vaccinations systématiques. On avait obtenu aussi des résultats satisfaisants avec des essais de cultures fourragères effectués avec des graines de pois d'Angole, de *crotalaires* et de *cloris Gayana*. Le développement d'ovins, de caprins et de porcins entamé par les allemands était méthodiquement poursuivi. Pour encourager l'élevage dans le territoire, une foire annuelle avait lieu en 1935 à Dapango.

Les activités de chasse furent aussi l'une des préoccupations de l'administration mandataire du Togo. Robert Cornevin écrivait que « Les Français, ayant le même souci que les Allemands de protéger la faune encore relativement riche de ce pays, réglementent l'exercice de la chasse par un décret du 13 octobre 1936 qui abroge les textes antérieurs du 14 décembre 1926 et 3 août 1927. Sauf dérogation, l'exercice de la chasse est subordonné à l'obtention d'un permis. (...) Par ailleurs, un

[18] Cf. Cornevin (R.), op. cit., p. 260.

[19] Sur les effets de la culture d'arachide voir Reboul Claude, Déterminants sociaux de la fertilité des sols. *Actes Recherche en sciences sociales*. 1977. N°17-18, p. 85-112.

arrêté du commissaire de la République, pris en 1927, crée un parc de refuge de 56 250 hectares dans la zone comprise entre la route de Sokodé, Bassari au Nord, le 1° de longitude Est, le parallèle de Kabamboré, la rivière Mo et son affluent la Pempeou au nord-ouest »[20]. Rappelons ici que ce parc existe toujours sous la dénomination de : "Parc National de Malfakassa - Fazao".

Durant la colonisation allemande puis française l'organisation administrative gestionnaire a donc systématiquement cherché à favoriser le développement d'une agriculture exportatrice. Cette logique commença - bien avant l'indépendance - à transformer profondément les modes de vies, pratiques culturales et culturelles mêlées, des paysans togolais. Avec l'agriculture d'exportation se transformaient aussi les modes traditionnels de tenure des sols cultivés mais aussi les pratiques politiques de gestion villageoise puisque la décision appartenait de plus en plus souvent aux responsables des sociétés d'investissement rural.

ORGANISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES APRÈS L'INDÉPENDANCE : LA PLANIFICATION BUREAUCRATIQUE.

Les premières années de l'indépendance ont été marquées par une continuité dans le secteur agricole. Les structures d'encadrement agricole dominées par les Sociétés Publiques d'Action Rurale (SPAR), ont poursuivi leurs activités commencées lors des Plans coloniaux de développement.

La période post-coloniale, 1960-1980, a été marquée par les trois premiers Plans quinquennaux. En dehors des Sociétés Publiques d'Action Rurale (SPAR), ces politiques ont été mises en application par les différentes structures d'encadrement agricole de l'époque à savoir : les Sociétés Régionales d'Aménagement et de Développement (SORAD), les Structures d'Animation Rurale et d'Action Coopérative (ARAC) ainsi que les Offices Régionaux de Promotion et de Production Vivrières (ORPV).

Les Sociétés Publiques d'Action Rurale (SPAR) créées par la loi n° 59-45 du 5 juin 1959 remplaçaient les Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP) dont elles avaient repris les actifs et les passifs. Elles intervenaient dans le cadre d'une plus grande rationalisation de la production ainsi que de la commercialisation continuant en cela l'organisation exportatrice des produits agricoles. Ces nouvelles sociétés s'occupaient aussi d'une meilleure organisation des producteurs dans une perspective "mutualiste" cherchant à valoriser des traditions africaines revendiquées par les indépendantistes. Les SPAR, coiffées au niveau national par une Fédération (FSPAR), avaient reçu pour tâche de faciliter la production, la circulation de même que la vente des produits agricoles, notamment par l'exécution de travaux d'aménagement et par l'octroi de prêts à leurs sociétaires. Les SPAR avaient pour mission "d'œuvrer à l'épanouissement de la personnalité économique du paysan d'Outre-Mer dont il s'agira de faire non seulement un producteur du meilleur rendement mais, encore un individu conscient de ses responsabilités au sein d'un groupe reconnu par lui et dont il est solidaire"[21].

Les SPAR avaient ainsi une orientation mutualiste et coopérative affirmées. Avec une gestion souple, elles étaient dotées de la personnalité civile, d'un conseil d'administration élu par une Assemblée générale de producteurs et de l'autonomie financière. D'une façon latente, les SIP, les SPAR et toutes les structures qui leur ont succédé jusqu'à ce jour, ont pour mission première de répondre au souci des pouvoirs publics de disposer d'un cadre institutionnel d'organisation des paysans. Pourtant, tout en restant dans cette logique des SIP et des SPAR, la politique institutionnelle a connu une évolution rapide à partir de 1965.

---

[20] Cornevin (R.), op. cit., p. 263.

[21] Cf. "Les Sociétés Rurales d'Aménagement et de Développement au Togo (SORAD)", in *L'économie ouest africaine,* Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), Notes d'information et statistiques, n° 175, juillet 1970, 8 p.

Certes, la régionalisation - pour ne pas dire la décentralisation - des structures d'encadrement agricole avait marqué cette période avec l'élaboration du premier Plan de développement en 1966. Trois Plans quinquennaux[22] ont guidé les programmes de développement rural de 1966 à 1980.

Le premier plan (1966-1970) avait pour objectifs prioritaires :

- la promotion du développement rural sur l'ensemble du pays par l'amélioration de la productivité de l'homme et du sol ;
- la création et la mise en place des structures de base de production chargées d'entreprendre des actions d'animation, de crédit et de commercialisation, d'organisation des mutuelles et de la coopération.

Le deuxième plan (1971-1975) visait à :

- consolider et utiliser au mieux les structures de production en accélérant la formation des cadres supérieurs en matière d'agriculture ;
- combattre la malnutrition et la famine par l'amélioration l'accroissement de la production à travers l'extension des superficies, la vulgarisation des engrais et le développement des techniques phytosanitaires ;
- développer les cultures d'apport et la production animale ;
- intensifier la recherche agronomique et sensibiliser la jeunesse aux problèmes de développement agricole ;
- évaluer les structures agraires par des études foncières et par les statistiques agricoles.

Le troisième plan (1976-1980) prévoyait essentiellement :

- l'amélioration de la production agricole (cultures vivrières, d'exportation, maraîchères et fruitières) et de la production animale ;
- la maîtrise de l'eau par la mise en place des aménagements hydro-agricoles, la gestion et la préservation du patrimoine national en matière de faune et de flore.

Le but principal des structures d'encadrement (SORAD, ORPV et ARAC) avait été la réalisation des objectifs du Plan. La SORAD était considérée, à l'article 2 de ses statuts, comme l'agent d'exécution du Plan dans sa région. Des décrets du 4 février 1966 avaient créé une SORAD dans chacune des cinq régions économiques du Togo. Les SORAD étaient administrées par trois organes : une Assemblée générale, un Conseil d'administration et une Direction.

Les fonctions des SORAD étaient multiples et englobaient tous les domaines du développement du milieu rural. D'abord, par l'animation rurale, elles assuraient l'encadrement technique et la formation des populations rurales pour les aider à promouvoir leur propre développement. Les encadreurs étaient formés dans des centres polyvalents. Ils avaient pour tâche principale d'assurer la vulgarisation des nouvelles techniques agricoles visant à accroître la production. Ensuite, au niveau de l'éducation coopérative des agriculteurs, les agents de la SORAD devaient créer des comités de village dont le rôle était d'inciter les paysans à fonder des associations professionnelles pour développer le mouvement coopératif qui doit aboutir à de meilleures conditions de crédit et de vente pour les produits agricoles. Enfin, avec la commercialisation des produits, la SORAD organisait la collecte et la commercialisation de toutes les productions par l'intermédiaire de groupements.

A partir des années 1970, l'action des structures régionales dites "structures horizontales", était renforcée par la création des structures de productions verticales appelées "structures ou sociétés verticales"[23] de statut mixte et dotées d'une autonomie de gestion.

---

[22] Cf. "Rapport technique général sur le bilan du secteur rural 1960-1989 (Document de travail)", in *Séminaire - Atelier des directeurs et chefs de projets du Ministère du Développement Rural (MDR),* Lomé, octobre 1990, 150 p.

[23] Nous avons entre autres : la Société Nationale pour la Palmeraie et les Huileries (SONAPH) ; la Société Nationale pour la Rénovation de la Caféière et la Cacaoyère (SRCC) ; Togofruit pour la promotion et la commercialisation des fruits et légumes, Togograin pour le stockage et la commercialisation des grains ; l'Office de Développement et d'Exploitation de la Forêt (ODEF) et la Société Togolaise du Coton (SOTOCO) pour la promotion et le développement du coton.

La dissolution des SORAD à la fin de 1977 a donné lieu à la création des structures d'Animation Rurale et d'Action Coopérative (ARAC). Parallèlement, des Offices Régionaux de Promotion et de Production vivrière (ORPV) avaient été instituées en 1978. Les ARAC s'occupaient de l'encadrement et de l'organisation coopérative des paysans. Les ORPV étaient quant à eux chargés de la promotion des produits vivriers. Les deux structures avaient donc coexisté de 1978 à 1980 date de création des Directions Régionales de Développement Rural (DRDR) à partir d'une orientation nouvelle dans les politiques et stratégies de développement rural. Cette période a donc été dominée par la volonté des agents dirigeant le nouvel État indépendant d'imposer une structure administrative de planification. Des conflits multiples au sein de la structure étatique se sont ainsi traduits dans la multiplication, les contradictions et les réorganisations de l'organisation de l'agriculture.

POLITIQUES ET STRATEGIES ACTUELLES DE DEVELOPPEMENT RURAL

L'organisation des structures d'encadrement

Le système d'encadrement fut restructuré à partir des réformes menées dans le cadre de la Nouvelle Stratégie du Développement Rural en 1985. Les structures d'encadrement intervenant auprès des agriculteurs sont les Directions Régionales du Développement Rural (DRDR), la Société Togolaise du Coton (SOTOCO), la Société Nationale pour la Recherche sur le Caféier et le Cacaoyer (SRCC) et le Projet de Développement Rural de Notsé (PDRN). En tenant compte des potentialités agricoles de chaque préfecture ainsi que de la mission assignée à chacune de ces structures, la restructuration a porté sur la répartition du territoire national entre les différents organismes d'encadrement du Ministère du Développement Rural (MDR).

L'action de renforcement de l'encadrement par les diverses structures régionales, administratives et verticales, avait abouti à une multiplicité des interventions à la base. Pour éviter une multiplication des encadreurs auprès du même paysan, la Nouvelle Stratégie du Développement Rural a préconisé la refonte et l'harmonisation structurelle des interventions. Cela avait conduit à la définition des zones (zonage) en confiant à chaque structure d'encadrement ou projet de développement, une aire d'intervention précise sans possibilité d'interférence avec d'autres partenaires de même nature. Tout en harmonisant la structuration administrative des DRDR, cette restructuration avait placé celles-ci au cœur de l'encadrement rural.

Les Directions Régionales de Développement Rural (DRDR) étaient donc créées par le décret N° 80/87 du 11 avril 1980 et leur objet défini par arrêté d'application N° 21/MDR-DGDR du 22 juin 1981. Elles exercent jusqu'aujourd'hui au niveau régional et par délégation toutes les attributions dévolues à la Direction Générale du Développement Rural. A ce titre, les DRDR ont pour mission d'assurer dans les limites territoriales de leur compétence, la programmation, la coordination, le suivi et le contrôle des actions aussi bien d'encadrement que d'unités de production menées par les différentes structures techniques régionales relevant du Ministère du Développement Rural. Elles assument en outre la gestion administrative de tout le personnel des directions techniques régionales relevant du même département ministériel[24].

A cet effet, l'organisation des DRDR se situe à différentes étapes : au niveau des sous-secteurs, au niveau des secteurs puis à celui de la région. Plusieurs secteurs sont administrés par une DRDR placée au niveau de chaque région administrative et économique. La DRDR est ainsi responsable de la politique nationale en matière de développement rural au niveau de la région et à ce titre, de toutes les actions engagées. Elle est structurée en cinq Divisions administratives et techniques subdivisées en sections à savoir :

---

[24] Dans cette même logique, un organigramme classique et très bureaucratique a été élaboré puis mis en place en vue de permettre à chaque DRDR d'assurer la coordination et l'harmonisation des programmes de développement au niveau de la région (voir cet organigramme à la page 14).

- la Division Administrative et Financière (DAF) avec trois sections : Secrétariat, Affaires Communes et Finances ;
- la Division Régionale de la Coopération et de la Vulgarisation (DCV) avec quatre sections : Vulgarisation, Coopération, Formation et Recherche/Développement ;
- la Division de la Planification et de la Programmation (DPP) avec trois sections : Enquêtes et Statistiques Agricoles, Planification-Programmation et Appui aux ONG ;
- la Division de l'Aménagement et de la Maintenance (DAM) avec deux sections : Aménagements (reforestation, hydraulique villageoise, sols etc.) et Maintenance (bâtiments, pistes rurales, parc matériel etc.) ;
- la Division des Moyens de Production et de la Commercialisation (DMPC) avec trois sections : Appui à la commercialisation, Equipement (culture attelée, petite motorisation) et Intrants (semences, engrais et divers).

La Cellule de Suivi et Evaluation (CSE) est directement rattachée à la Direction Régionale du Développement Rural. Elle sert d'outil de contrôle, de mesure et d'information au directeur régional. Tous les projets de développement rural sont intégrés aux DRDR. Par ailleurs, les sociétés de développement dites sociétés verticales sont appelées à réaliser à long terme, la même intégration ou à se désengager des activités d'encadrement et de vulgarisation agricole.

Le Secteur du Développement Rural (SDR) correspond au territoire d'une préfecture et dépend directement du directeur de la DRDR. Au niveau des sous-préfectures, nous avons des Agences qui ont presque les mêmes attributions que les secteurs. Le secteur est donc l'unité administrative du développement rural au niveau de la préfecture et comporte trois sections desquelles dépendent des bureaux.

Les secteurs du développement rural et les Agences sont subdivisés géographiquement en sous-secteurs qui correspondent grossièrement aux cantons et dépendent directement du secteur ou de l'Agence. Chaque sous-secteur est subdivisé en zones correspondant à un ou plusieurs villages et constitue l'unité opérationnelle de l'encadrement. Il est à noter que le chef-secteur est entouré en matière de vulgarisation de quatre spécialistes d'un niveau ingénieurs des travaux agricoles. Ceux-ci forment le Bureau des Conseillers Agricoles (BCA) qui est un pool de techniciens spécialisés chargés de la formation et du suivi des actions spécifiques. Il s'agit du :

- Conseiller Agricole en Productions Végétales (CAV) ;
- Conseiller Agricole en Productions Animales et Halieutiques (CAE) ;
- Conseiller Agricole en Productions Forestières et Fruitières (CAF) ;
- Conseiller Agricole en Coopération (CAC).

Le BCA est aussi chargé de collaborer avec les ONG qui opèrent dans le secteur.

Ainsi, une véritable administration offrant de nombreux postes de travail à des fonctionnaires et anciens étudiants en droit ou en agronomie se met en place vérifiant en quelque sorte la logique sociale du développement étatique déjà observée dans un autre contexte par M. Halbwachs.

Il est à noter aussi, ce qui ne fait que vérifier une fois de plus la validité des analyses de Weber de la bureaucratie, qu'au niveau de l'ensemble des structures du développement rural et «dans l'intérêt d'une utilisation rationnelle des ressources humaines», des ratios ont été établis en vue d'aboutir (selon les nouvelles orientations) à un meilleur rapport coût/efficacité. A cet effet, « Pour chaque niveau d'intervention, les ratios suivants ont été retenus :

- 1 encadreur pour 200 à 250 paysans
- 1 chef de sous-secteur pour 8 à 10 encadreurs
- 1 chef de secteur pour 6 à 8 chefs de sous-secteur

- 1 directeur régional pour 3 à 5 secteurs ou agences agricoles »[25], c'est dire que le contrôle des paysans passait aussi par le contrôle des fonctionnaires par une «élite d'État» qui se reservait les décisions finales.

La Nouvelle Stratégie du Développement Rural (NSDR) et le Système Togolais d'Encadrement Rural (STER) : la formation et l'animation.

La politique d'encadrement du milieu rural togolaisse présente en un système dénommé STER (Système Togolais d'Encadrement Rural). Ce système est l'instrument essentiel pour la mise en application des objectifs définis dans le cadre de la Nouvelle Stratégie du Développement Rural (NSDR).

La publication en mars 1985 du livret intitulé "Nouvelle Stratégie du Développement Rural" par le Ministère du Développement Rural (MDR) fut le prélude à une vaste réflexion sur une nouvelle conception du développement rural. Le séminaire national de septembre 1985 à Tové avait permis à l'ensemble du secteur rural de mener un débat critique sur les méthodes d'intervention en milieu rural. [26] Ni la vulgarisation agricole, ni l'animation rurale, ni l'encadrement rural n'avaient jamais fait l'objet de programmes d'intervention en tant que politique d'action. Chaque structure d'intervention appliquait ses méthodes d'approche du développement rural.

Mais, à partir de 1985, l'élaboration d'une Nouvelle Stratégie du Développement Rural, avait nécessairement impliqué la définition d'une nouvelle stratégie d'encadrement des paysans. Car, le reproche souvent adressé aux organismes et projets de développement rural est leur propension à ne privilégier que la production et ses activités opérationnelles. Cette critique faite dans certaines études du PNUD et de l'UNESCO est relayée souvent au niveau national par certains idéologues dans les travaux des séminaires nationaux de réflexion ou de formation des cadres et des agents du secteur agricole. Avec la nouvelle conception du développement rural, le paysan est, au moins officiellement, appelé à occuper la place centrale dans le processus de développement. Le système d'encadrement doit être centré sur «les préoccupations du paysan» et non seulement sur les cultures. On retient du "livret-guide" du Ministère du Développement Rural que « L'autosuffisance alimentaire est devenue le leitmotiv, le maître-mot de l'action. Mais il faut souligner le rôle secondaire réservé jusque là à l'homme, à l'opérateur économique qu'est le paysan, considéré comme objet et non sujet du développement. Il faudrait donc que la nouvelle conception du développement rural s'attache à conférer à l'homme, toute la dimension qu'il mérite dans le scénario économique. Cet homme doit être pris dans sa globalité avec ses aspirations, ses conceptions et ses croyances ; il est l'instrument et le bénéficiaire du développement. Compris et pris dans ce sens, le développement rural devra se concevoir autrement qu'on ne l'a fait jusqu'ici. Les actions techniques resteront les mêmes mais l'organisation qu'il faut se donner, les méthodes d'action et d'intervention à préconiser, et les objectifs à se fixer devront être conçus et élaborés avec pour objectif principal : l'amélioration des conditions de vie du paysan - par l'accroissement de son revenu, et l'augmentation de son niveau de vie - par l'amélioration de son environnement socio-économique »[27]. Un autre objectif de cette nouvelle orientation est de «responsabiliser» (ce mot deviendra vite à la mode) désormais le paysan dans la prise en charge de son «développement intégral». L'encadrement doit donc viser et assumer la triple fonction :

- d'informer et de former le paysan en lui offrant d'apprécier les nouvelles techniques culturales ;

---

[25] Ministère du Développement Rural (Lomé), *Document final du séminaire sur l'évaluation de la Nouvelle Stratégie du Développement Rural,* Lomé, 1987, p. 21.

[26] Cf. Tebou (D. Kossi), *Politique d'encadrement rural au Togo,* communication présentée au Séminaire de la FAO sur l'analyse des politiques alimentaires et agricoles, Bethania (Togo) du 22 janv. au 6 fév. 1991, 44 p. dactylo.

[27] Ministère du Développement Rural (Lomé), *Nouvelle Stratégie du Développement Rural,* Lomé, mars 1985, p. 17.

- d'appuyer techniquement le paysan dans son métier d'exploitant agricole en veillant à valoriser son propre savoir-faire ;
- de l'orienter en cas de besoin, vers les spécialistes, les ONG et les structures appropriées.

En apparence et dans des discours, ces bonnes intentions de la NSDR paraissent être nobles. Mais ces objectifs rencontrent leur limite dans la pratique. Des goulots d'étranglement (baisse continuelle des prix des produits vivriers, fluctuation des produits d'exportation sur le marché international, etc.) continuent à décourager les paysans dont le niveau de vie se détériore paradoxalement. L'encadrement est appelé ainsi à abandonner le caractère paternaliste - qu'on lui reproche alors - continue souvent à considérer le paysan comme un ignorant à qui il faut tout apprendre. Cette conception de la NSDR exige de l'encadrement le sens poussé de l'observation et la «disponibilité à écouter autrui» (on enseignera cette notion rodgérienne dans les séminaires de formation) car l'encadreur et le paysan devraient dès lors être placés dans une situation d'échange d'expériences et d'intercommunications visant alors à responsabiliser ce dernier. La responsabilité du paysan, dans cette perspective formatrice, devrait se situer au niveau de l'identification des problèmes du milieu rural ; au niveau de l'analyse, des contraintes et des besoins exprimés ; au niveau de la prise de décision des actions et activités en réponse aux besoins (encore une fois, on retrouve ici les thématiques et technologies de l'éducation permanente)[28] ; au niveau de l'inventaire des solutions à préconiser ou à rechercher ; à l'étape de la mise en place et l'exécution des projets et programmes de développement ; et enfin, au niveau de l'évaluation des résultats des actions engagées. Cette responsabilisation du paysan pose aujourd'hui autant de problèmes que de solutions. Car, le"désengagement de l'Etat" et le libéralisme prônés à tout vent qui devrait profiter aux paysans. Ne profite seulement qu'à ceux qui disposent de moyens économiques et politiques nécessaires (commerçants, notables ruraux, entrepreneurs, membres de professions libérales ou de l'appareil d'État, ...).
Un autre aspect de cette responsabilisation du paysan était de l'impliquer collectivement dans le processus de développement. C'est ainsi que les activités d'encadrement doivent concerner aussi bien les hommes que les femmes et les jeunes des deux sexes. Les femmes et les jeunes constituent, dans les villages, des groupes très actifs dans la production agricole. Mais ces groupes sont paradoxalement exclus ou sous représentés chez les agriculteurs réellement encadrés. Le nouveau système d'encadrement rural est appelé à mettre un accent particulier sur ces groupes en les impliquant davantage dans les séances de vulgarisation, de formation, d'animation et de prise de décisions. D'autre part, sur le plan collectif, la responsabilisation à ce niveau consistera à doter les populations rurales d'organes de décisions opérationnelles. Les groupes de formation-visite doivent être considérés comme des organes décentralisés de cette responsabilisation collective. C'est un modèle d'intervention psycho-sociologique qui se retrouve là, venant directement des modèles les plus sophistiqués élaborés par les bureaux d'étude de divers organismes tels l'UNESCO, la FAO, le PNUD, le FIDA, les ONG, etc. On y retrouve tout le vocabulaire de la formation des adultes : implication, participation, écoute d'autrui, animation, disponibilité, intercommunication, travail en groupe. Mais ce mélange d'éthique chrétienne, de techniques militantes, de non directivisme et de finalités organisationnelles peut il être transféré tel quel par l'intermédiaire des différents programmes de formation et de développement agricole ? La prise de décision finale, dans cette perspective devra se faire au travers des Comités Villageois de Développement (CVD) existants ou à initier, ou encore par les comités de gestion des groupements agricoles villageois ou toutes autres structures de type coopératif ayant une dimension à l'échelle de l'ensemble du village.

Avec le STER, l'encadrement rural n'est donc plus conçu comme une simple technique d'approche du milieu rural. Il s'agit désormais d'un programme d'action qui intègre

[28] Montlibert Christian de, *l'institutionnalisation de la formation permanente*, Strasbourg, 1991, p. 24.

toutes les techniques d'approche de l'encadrement, de l'animation rurale à la vulgarisation. L'esprit du système voudrait que ces techniques ne soient plus utilisées de façon isolée. Mais chacune d'elles peut intervenir à des moments précis d'un programme d'activités élaboré pour l'ensemble de la campagne agricole. L'encadrement rural est conçu dans une vision globale et ne vise plus à assurer seulement l'augmentation de la production mais surtout «à promouvoir l'homme dans toutes ses dimensions». C'est une nouvelle philosophie politico-étatique qui est mise en avant.

L'un des principes fondamentaux du nouveau Système Togolais d'Encadrement Rural se base sur "l'unicité de l'encadrement" qui implique que le paysan n'ait désormais pour interlocuteurs, que les agents d'un organisme d'intervention bien défini. C'est dans ce cadre que la NSDR a recommandé la restructuration des services d'encadrement et d'animation du monde rural, depuis la base jusqu'au sommet. On veille ainsi à confier à chaque unité d'encadrement, un territoire également bien défini pour éviter les duplications et les interférences. Compte tenu du rôle capital reconnu au paysan, les structures d'encadrement à la base sont considérées comme d'une grande importance. A cet effet, "la présentation des nouvelles structures partira-t-elle de la base vers le sommet" car, l'unité d'encadrement la plus opérationnelle se trouve être la zone correspondant en principe à l'unité villageoise.

Mais dans la pratique, ce principe d'accorder une priorité à la base au détriment du sommet est-il respecté et réellement mis en application? La cohérence voulue dans le fonctionnement des structures et la rigueur exigée dans la conduite des actions impliquent qu'une organisation parfaite soit observée à tous les points névralgiques de l'encadrement. Ainsi, avant de passer aux activités proprement dites, un travail d'organisation devait être réalisé à chaque niveau : le plus important s'effectuant au niveau de la zone avec l'étude du milieu, la structuration et l'établissement de la carte de la zone. Avant le démarrage des activités, « l'encadreur doit réaliser une étude de son milieu d'intervention. Ce qui lui permettra de mieux connaître les réalités sociologiques de sa zone, d'identifier les contraintes physiques du milieu, mais aussi les potentialités socio-économiques à exploiter ». Il faut noter qu'au centre des programmes de formation au cours d'une campagne agricole se trouve la fiche d'étude du milieu utilisée par les encadreurs. Cette fiche est réalisée par l'équipe de la division pédagogie rurale de la Direction de l'Enseignement et de la Formation Agricole (DEFA) à la suite d'un séminaire regroupant les responsables de formation, les chefs de services agricoles, les représentants de l'Ecole Supérieurs d'Agronomie (ESA). L'encadreur reçoit au cours de sa formation à l'Institut National de Formation Agricole (INFA) de Tové un cours et une initiation de méthodes des sciences sociales.

Le thème de la formation, on le voit, est d'une importance capitale pour les idéologues du nouveau système d'encadrement rural. C'est ce que soulignait D. K. Tébou : « Tant dans son esprit que dans la lettre, le STER fait de la formation, la condition sine qua non de l'atteinte de l'ensemble des objectifs définis. Car le simple passage d'un ordre ancien à un nouveau système implique nécessairement une reconversion des mentalités qui ne peut s'obtenir que par une formation »[29].

Reste que cette perspective humaniste est aujourd'hui en, contradiction avec la nouvelle logique du marché.

Les instruments des politiques actuelles de développement rural

En 1977, la sécheresse qui avait frappé la sous région ouest-africaine voit le lancement au Togo de la "Révolution Verte". L'objectif premier et la volonté du gouvernement togolais étaient de lutter contre la malnutrition et la faim par le biais du développement de la production agricole. Pour ce faire, le secteur rural devait viser en priorité la satisfaction des besoins de consommation de la population et l'augmentation des exportations. Des politiques de distribution des intrants (engrais, pesticides, semences améliorées, matériels

[29] Tebou (D. K.), op. cit. p.34.

agricoles, produits vétérinaires, équipements de pêche, etc.) étaient mises en place dans le but de promouvoir le développement rural. A cet effet, des «subventions aux intrants» étaient instituées afin de permettre à tous de pouvoir les acquérir. Ces subventions devaient être temporaires et un programme devait préparer progressivement la prise en charge de la distribution des intrants à travers des groupements constitués.

La dégradation et l'exploitation exagérée de certains sols les avaient appauvris en éléments minéraux et organiques. Il était de ce fait nécessaire de permettre un apport de fumure aux sols pour maintenir leur fertilité. D'où la prise en charge des mécanismes d'approvisionnement et de distribution d'engrais par les structures d'encadrement telles la DRDR, SOTOCO, SRCC. Il est à rappeler que « L'utilisation des engrais était en vigueur depuis 1960. Mais il faudra attendre 1972 pour que les engrais connaissent une utilisation plus répandue avec le programme engrais FAO et la mise en place d'un Service des Engrais et Moyens de Production (SEMP) en 1976. Ce dernier s'est attaché de 1986 à 1989 à la centralisation des importations et à la coordination des livraisons »[30].

Pour redonner un peu de souffle et redynamiser les activités du secteur agricole, le Ministère togolais du Développement Rural a organisé les États Généraux de l'Agriculture et du Foncier du 02 au 06 mars 1992 à l'Institut National de Formation Agricole à Tové et ce, suite aux recommandations de la Conférence Nationale Souveraine. Ces assises ont réuni les techniciens de l'Agriculture, les représentants des couches socio-politiques et professionnelles du monde rural. Les objectifs fondamentaux visés par cette rencontre étaient : d'approfondir les réflexions sur les problèmes identifiés et les solutions préconisées par tous les acteurs du monde rural lors des réunions préparatoires aux États Généraux ; de définir de nouvelles orientations susceptibles de redynamiser puis de moderniser l'agriculture, l'élevage et la pêche. Mais dès 1993, le processus de privatisation à la base de la distribution des engrais a été lancé. Aujourd'hui, les encadreurs ne s'occupent plus de la distribution des intrants et dans certains endroits comme dans la région Centrale, des groupements agricoles s'attèlent désormais à cette tâche. Pour résoudre en partie le problème de la cherté des engrais et dans le souci de préservation de l'environnement, les Etats Généraux avaient recommandé «les amendements des sols par apport de la matière organique et des phosphates naturels du Togo». Une campagne d'information sur ces autres types de fertilisants devrait être menée.[31] Mais plus de cinq ans après les assises de ces États Généraux on est en mesure de se demander ce qui a concrètement changé dans la perspective de redynamisation et de modernisation de ce secteur. Pas grand chose sinon le changement de nom du département ministériel s'occupant de l'agriculture. Plusieurs goulots d'étranglement (la dévaluation du franc CFA, la crise socio-politique qui a secoué le Togo, la main mise des institutions de Bretton Woods sur la vie socio-économique du pays à travers ses divers programmes, etc.) participent à la justification de cette situation. Mais en quoi le changement de nom (le énième) du Ministère du Développement Rural en Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche peut-il participer à la solution de tous les problèmes dont souffre le monde rural togolais ? Rien, car les problèmes de fond demeurent et minent le développement agricole. On est tenté alors de se demander quelle est précisément la finalité des assises des États Généraux de l'Agriculture et du Foncier ?[32]

---

[30] Ministère du Développement Rural (Lomé), *Document final du séminaire-atelier des directeurs et chefs de projets du Ministère du Développement Rural,* Tové du 22-26 octobre 1990, p. 15.

[31] Il s'agit de la matière organique, (les feuilles des arbres, le couvert végétal, les résidus de cultures, les légumineuses, les défections animales, les tourbes, etc.), des matières minérales (les phosphates naturels du Togo), et des sous-produits de l'artisanat, etc.

[32] Suaud Ch. Le mythe de la base. Les États Généraux de développement agricole et la production d'une parole paysanne. *Actes Recherche sciences sociales.* 1984. N°52-53, p. 56-79.

Aujourd'hui le marché

En fait, le véritable grand changement dans le secteur agro-économique du Togo est l'introduction de l'idée de marché. L'analyse des systèmes d'encadrement rural du Togo fait ressortir qu'on est passé d'une agriculture planifiée parfois bureaucratique à une agriculture — de laquelle l'État veut être le promoteur — dirigée vers le marché (surtout international). Cette idée même de marché, amorcée depuis les exportations durant la période coloniale, s'est accélérée avec les applications des différents Programmes d'Ajustement Structurel (PAS). La philosophie de l'ajustement structurel veut que les économies des pays du Sud s'adaptent aux nouvelles donnes mondiales, ce qui implique nécessairement une réduction de leurs déficits, une diminution du rôle de l'État au profit du secteur privé, un accroissement des exportations et une diminution des importations.

Traditionnellement, les besoins alimentaires de la famille étaient le principal objectif de production de chaque agriculteur et les activités de stockage étaient entièrement assurées par la famille de l'exploitant. Les excédents imprévus étaient vendus au détail directement sur les marchés locaux. Cette situation a été modifiée essentiellement par l'introduction des cultures d'exportation pendant la période coloniale, celles-ci étant commercialisées par des mécanismes distincts. L'accroissement de la population urbaine et les campagnes en faveur de l'autonomie nationale alimentaire (politique d'autosuffisance alimentaire prônée jusqu'à ce jour au Togo) ont amené ultérieurement le pays à s'occuper particulièrement de la production d'excédents alimentaires. Le marché s'impose alors à ces programmes de production alimentaire. Ils sont confrontés à deux impératifs opposés : d'un côté il faut que les prix soient attrayants pour les exploitants, et de l'autre, il faut éviter la hausse des prix à la consommation. L'une des solutions envisagées est de porter une attention particulière sur les méthodes permettant de regrouper la production d'un grand nombre d'agriculteurs, sur le stockage et sur le traitement des produits agricoles, sur la mise en place de réseaux de distribution aussi économiques que possible aux points de vente au détail.

Des politiques de prix et de commercialisation des produits sont donc, actuellement, élaborées pour mieux organiser le secteur du marché ainsi que les filières assurant la commercialisation. Les prix de produits d'exportation sont maintenant déterminés par les fluctuations des cours mondiaux au niveau du commerce international. L'Office des Produits Agricoles du Togo (OPAT) s'occupe de la commercialisation des produits de rente et du soutien de leurs prix. Les prix des produits animaux sont fixés par arrêtés ministériels, préfectoraux ou municipaux. Quant aux produits vivriers, le marché interne est sujet au libre jeu de l'offre et de la demande dont le paysan reste toujours le défavorisé.

Le marché de l'argent via le crédit agricole constitue un autre instrument dans l'application des nouvelles politiques de développement rural. Car, la gestion d'une exploitation agricole et l'introduction de nouvelles techniques - dans une logique de marché - ne peuvent se faire sans un financement approprié des moyens de production et de la commercialisation, etc. D'où la mise en place d'une structure de crédit agricole : la Caisse Nationale de Crédit Agricole (CNCA). Le crédit est accordé essentiellement aux agriculteurs par la CNCA. D'autres formes de crédit pratiquées officiellement sont "les crédits de campagne" : ces crédits se font en nature d'une part entre les paysans puis de l'autre entre les paysans et certaines sociétés de développement intervenant en milieu rural. Pourtant, la CNCA a du très vite déposer son bilan à la suite d'énormes difficultés financières dont le non recouvrement des fonds auprès de certains emprunteurs qui n'étaient pas forcément des paysans. Le crédit bancaire privé reste inaccessible aux paysans. Actuellement, les paysans ont recours aux «crédits de campagne» en nombre limité, aux structures des coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC) et surtout aux structures informelles telles : l'usure et les tontines, etc. L'instabilité des prix des produits agricoles sur les marchés, la détérioration des termes de l'échange, les coûts exorbitant des intrants agricoles importés de même que les effets

inattendus des programmes d'ajustement structurel ont finis par affaiblir les exploitants agricoles. Mais pour éviter la précarité et surtout la dépendance, les paysans ne se cantonnent plus comme par le passé aux seules activités agricoles. Chacun essaie autant que faire se peut de d'adapter à la pratique d'autres activités qui relevaient autrefois d'une division sociale. Ainsi, on retrouve des *peuls* de tradition pastorale qui s'occupent à plein temps ou partiellement de l'agriculture. Le commerce qui était le domaine réservé des femmes togolaises intéresse de plus en plus les hommes. La vente des engrais et des produits phytosanitaires nerelève plus des seuls services agricoles : des magasins voient le jour dans certains gros villages. Le petit commerce prolifère. Certains s'occupent du transport avec l'introduction de taxis-brousse dans les villages. C'est dire qu'un relatif ajustement entre les pratiques et l'organisation de l'espace social est bouleversé.

Mais lorsque les revenus des activités extra-agricoles demeurent insuffisants, il reste aux exploitants agricoles d'avoir recours aux tontines mutuelles (*abôh*). Ce type informel de crédit mutuel est cependant plus développé par les femmes que par les hommes. L'insuffisance de moyens matériels et financiers conduit, aussi, encore aujourd'hui, malgré les pressions à la concurrence du marché, les exploitants à recourir aux entraides agricoles mutuelles (*kojoriya*) afin d'être à jour dans les différents travaux champêtres.

L'avenir du marché bute aussi bien sur le manque de liquidité que sur les résistances dues aux formes d'existence villageoise. Ainsi, tout montre que les paysans ne sont pas des complices de la Nature pour faire pousser les plantes à leur gré mais qu'ils produisent en observant d'abord les caprices du marché et en tenant compte des moyens qu'ils ont à leur disposition.