

information substantielle sur la réalité épidémiologique du SIDA, une évolution plus inquiétante de celle-ci pourrait contraindre les États africains à changer d'attitude. Change-ment dont on observe les premiers signes dans la plus grande autonomie laissée aux chercheurs travaillant et publiant sur cette maladie, et qui implique un risque éminement politique puisqu'il y va de la capacité des États africains à maîtriser les peurs qu'ils pourraient provoquer et à gérer socialement le problème du SIDA en refusant les solutions démagogiques ou répressives.

(9) Pour l'Afrique centrale et orientale (plus précisément à partir de données du Zaïre, de l'Ouganda, du Kenya et du Rwanda), on dispose des chiffres suivants : la prévalence de la maladie elle-même est

comprise entre 0,01 et 0,07 pour 1 000 habitants (à partir de données déclarées à l'Organisation mondiale de la santé dont on sait qu'elles sous-estiment les chiffres réels), avec une incidence annuelle située entre 0,5 et 1 nouveau cas pour 1 000 habitants ; la prévalence des séropositifs dans la population générale urbaine féminine adulte est de 2 à 8 % (à partir des études menées dans des centres de PMI), avec une période de doublement de ces taux estimée à 3 ans et avec un risque de contamination de l'enfant né de mère séropositive d'environ 50 % (voir : « Possible Demographic Consequences of AIDS in Developing Countries », R.M. Anderson et collaborateurs, *Nature*, 332, 1988, pp. 228-234) ; actuellement, on ignore le taux et le délai de passage de la séropositivité à la maladie en Afrique, les chiffres habituellement donnés de 30-40 % sur une période de 8 ans ayant été obtenus dans des populations homosexuelles américaines, dont on ne peut pas scientifiquement postuler *a priori* qu'elles développent la maladie de la même façon que les populations africaines.

**Didier Fassin**  
**Jean-Pierre Dozon**

## Togo : suffit-il d'être Kabyè pour accéder au développement ? (1)

**O**N a souvent parlé de l'importance de la solidarité ethnique en Afrique et par voie de conséquence de tous les privilèges dont jouiraient ceux qui peuvent se réclamer de la même matrice originelle que le « Prince ». On a exagéré parfois le poids de ce facteur, qui peut protéger de bien des intempéries, mais qui ne suffit pas pour autant à garantir une ascension socio-économique spectaculaire. Celui-ci joue surtout, il est vrai, dans la sphère immédiate du pouvoir. Il ne manque pas d'exemples cependant (et ils méritent

attention) où la « région présidentielle » fait l'objet d'une mise en valeur accélérée qui touche au moins partiellement le milieu rural. Tel est le cas de la région de la Kara, au Togo, dans laquelle les paysans se sont vu confrontés plus précocement et plus massivement qu'ailleurs à un ensemble de projets de développement qui ne sont pas passés inaperçus. L'État a-t-il effectivement voulu de cette manière les faire participer au « festin » ?

A première vue, là-bas comme ailleurs, la politique agricole n'a pas

manqué de susciter résistances et dérives. Ceux qui étaient censés en bénéficier ont été bien loin de suivre « comme un seul homme » ceux qui entendaient les mobiliser. Cette pesanteur serait-elle une fatalité ? Peu d'enthousiasme, peu de résultats, c'est le cercle vicieux classique, dont personne ne se sent responsable. S'il s'impose aux défenseurs d'une certaine éthique comme l'échec d'une politique sur le front de l'autosuffisance alimentaire et de la valorisation des produits agricoles, il n'en mérite pas moins d'être considéré au ras du sol. L'approche microgéographique ainsi envisagée se justifie d'autant mieux que le développement qui est proposé aux ruraux dans tel ou tel cadre l'est en principe comme une option, un engagement volontariste dans lequel ils ont tout à gagner et rien à perdre... Rien à voir ici avec l'animation politique, à laquelle nul n'échappe sans motif particulier. Le paysan qui ne répond pas à l'invite du technocrate ne subit normalement guère de pression sur sa manière d'occuper l'espace et de l'exploiter, exception faite évidemment de celui dont la présence gêne l'aménagement du territoire, celui notamment qui se trouve dans le champ des réserves de faune ; la politique agricole du Togo n'a rien de particulièrement coercitif, vue de la base.

### Un groupe révélateur

S'il est un groupe humain au

(1) Ce texte s'inscrit dans le cadre d'une réflexion menée par l'auteur sur les migrations kabyè. Celle-ci a déjà donné lieu à plusieurs publications. Pour plus de précisions, cf. en particulier : B. Lucien-Brun et A.-M. Pillet-Schwartz, *Les migrations rurales des Kabyè et des Losso (Togo)*, Paris, ORSTOM, 1987, 391 p. (coll. Travaux et Documents, n° 202).

Togo qui puisse montrer de façon tant soit peu significative pourquoi les opérations de développement agricole n'ont pas, auprès des ruraux, l'écho qu'elles devraient avoir, c'est celui que constituent les paysans kabyè. Ceux-ci se trouvent en effet dans des conditions qui devraient leur permettre de s'adapter facilement à ce type d'entreprise, conditions qui tiennent essentiellement à l'Histoire, qu'elle soit précoloniale, coloniale ou contemporaine, à la dynamique à laquelle elle les contraint et les convie tour à tour.

A la fin de l'époque précoloniale, en effet, les populations du sud et du nord du Togo étaient séparées par un vaste *no man's land* où il était dangereux de s'aventurer (razzias des peuples en veine d'esclaves à livrer aux armateurs européens, du royaume d'Abomey, des chefferies kotokoli, etc.). Côté nord, les Kabyè, à l'étroit sur quatre massifs dont ils n'osaient guère s'éloigner, vivaient de manière autarcique, faisant montre d'une remarquable adaptation au milieu naturel (agriculture intensive sur terrasses avec élevage associé) et, plus tard, d'une grande imperméabilité aux influences extérieures (aux civilisations soudanaises et européennes, à l'islam et au christianisme). Impressionné par leur densité, le colonisateur (allemand jusqu'en 1914, français par la suite) décida de les déporter pour la mise en valeur du pays naissant, de la plaine largement sous-peuplée du Mono notamment, dans laquelle il voulait développer la culture du coton.

La « colonisation cabraise » était née, mouvement qui, bien que lancé de façon coercitive, prit rapidement et spontanément de l'ampleur. Tant et si bien que les

Kabyè (auxquels se sont joints, mais dans une moindre proportion, leurs voisins losso et lamba) essaient aujourd'hui entre le 10<sup>e</sup> et le 17<sup>e</sup> degré de latitude nord, occupant sur quelque 350 km toutes les zones névralgiques de trois des cinq régions administratives du pays (Kara, Centrale et Plateaux). Leur diaspora représentait déjà presque les deux tiers de leur effectif global lors du dernier recensement démographique, en 1981 : 240 000 individus sur 375 000, contre 94 000 sur 199 000 en 1960 et 6 000 seulement sur 111 000 en 1926. Cette diaspora est essentiellement rurale (la ville de Lomé elle-même, malgré les apparences, ne comptait même pas 20 000 Kabyè sur ses 375 000 habitants en 1981). Il s'agit essentiellement pour elle de profiter de la décompression spatiale et temporelle consécutive à l'émigration pour adopter des systèmes agricoles aussi extensifs que possible.

Mais ce qui fait que les Kabyè sont particulièrement bien placés pour s'essayer au développement, c'est que le pouvoir lui-même est kabyè depuis 1967, facteur qui ne saurait être neutre dans ce pays où le clivage géo-historique entre le Nord et le Sud a pris avec le temps la forme d'un antagonisme marqué. Celui-ci se manifeste surtout en fait par la rivalité au sommet de deux ethnies numériquement les plus importantes, les Éwé, 630 000 âmes au recensement de 1981, et les Kabyè, 37 500 âmes. Il est moins évident à la base. Le paysan kabyè s'est installé en maints endroits à proximité ou même à l'intérieur de villages éwé, sans que cela pose plus de problèmes qu'ailleurs. Il vit la dualité togolaise (le « mal togolais », dit-on parfois) de façon plus passive, mais aussi plus subtile, que

ceux qui le dirigent, acquérant au fil du discours politique une confiance en son identité ethnique qu'il n'avait certainement pas jadis et le sentiment, peut-être, que l'on s'occupe de lui (même si cette prise de conscience tient autant à la situation remarquable qu'il est venu occuper au sein de l'espace national qu'à l'attitude des pouvoirs publics).

### **Un terrain d'opérations privilégié**

Le pays kabyè, dont on fait en 1968 une région administrative, la région de la Kara, est effectivement particulièrement privilégié par les responsables du développement. C'est là que sont concentrés les premiers « projets » d'intensification de l'agriculture, mesure qui ne fait, elle-même, que s'inscrire dans un vaste programme destiné à lui apporter richesse et prestige.

Il est, tout au long de la décennie 1970, doté de structures urbaines et para-urbaines qui doivent y faciliter l'éclosion d'un pôle qui ferait pendant à celui de Lomé au sud. Ainsi naît ce que l'on pourrait appeler le complexe Kara-Pya-Niamtougou, Kara étant conçue pour être la capitale du Nord, Niamtougou à une trentaine de kilomètres « en amont », sur la nationale 1, sa base aérienne et militaire et, entre les deux, Pya, le village présidentiel, un mini-Yamoussoukro. Certes, le domaine industriel de Kara, qui devait en faire une ville à part entière, végète, l'aéroport de Niamtougou reste fermé à l'aviation civile et la construction du palais de Pya entraîne la coupure du grand axe Lomé-Burkina Faso, qui innervait précisément à cette hauteur, depuis quel-

ques années, le pays kabyè, mais cette effervescence rassure autant les bailleurs de fonds que les populations locales. Celles-ci, dans un tel contexte, regardent d'un œil déjà plus familier les projets de développement agricole, qui ne peuvent évidemment tourner sans elle.

Le leitmotiv des autorités est donc cette fois l'inverse de celui qu'avait affiché l'administration coloniale : inciter les Kabyè à rester dans leur pays d'origine, sinon à y revenir. Investissements et stratégies sont également sans commune mesure avec ceux de l'époque. Jusqu'en 1956, année où le FIDES finança la mise en valeur d'un périmètre de peuplement à l'est du Mono (laquelle fut d'ailleurs un échec), la politique du laisser-faire avait effectivement prévalu : encadrement et moyens de production étaient restés à peu près partout inexistantes. Les sommes injectées à partir de 1975 dans la nouvelle région administrative pour la promotion du paysan témoignent par contre d'une volonté de prise en charge assez exceptionnelle : près de cinq milliards de FCFA à l'horizon 1984-1986 rien que pour les trois principaux « projets », le projet Togo-Nord (1971, PNUD-FAO-Togo), le projet FED-Kara (1974, FED-Togo) et le projet vivrier (1979, USAID-FED-Togo). Et encore ces trois opérations sont-elles soutenues par deux autres : le projet « culture attelée de la Kara », qui a pour mission d'organiser des stages d'initiation à cette technique (à partir de 1971) et le projet SAFGRAD qui se consacre à la recherche sur les cultures vivrières en zone semi-aride (à partir de 1976).

Objectifs et programmes n'ont cependant rien d'original : l'autosuffisance alimentaire et l'amélioration des revenus agricoles sur la base

d'un encadrement plus ou moins lourd (quelque 200 agents, par exemple, en 1980 pour les 836 exploitants qui se trouvent alors sur le périmètre FED-Kara) et du recours, bien sûr, à des moyens de production dits modernes, qu'il s'agisse des intrants ou de l'outillage, de la culture attelée notamment, comme cela se fait partout le long de la frange soudano-sahélienne. Sur le terrain à proprement parler, l'intervention est soit totale, au sein d'un périmètre de peuplement créé ex nihilo (projet FED-Kara), soit partielle, au sein de « secteurs » soigneusement choisis (trois pour le projet Togo-Nord, deux pour le projet vivrier). Les uns et les autres regroupent en moyenne, répartis en plusieurs unités, quelque 1 000 exploitants. Le nombre de familles touchées est donc au total de quelque 6 000, mais elles le sont bien sûr inégalement. Alors que, sur le périmètre FED-Kara, elles « bénéficient » d'une prise en charge totale et d'une infrastructure entièrement nouvelle (qui comprend même une pompe solaire), elles conservent pratiquement intact, dans les autres cas, leur cadre de vie traditionnel. Le décalage est tout aussi sensible au niveau de l'espace agraire, dont l'exploitation autant que l'organisation échappent à l'initiative du paysan sur le périmètre FED-Kara, et qui n'est par contre que très peu modifié dans les autres cas, les parcelles encadrées n'en représentant qu'une faible part (13 % des exploitations du projet Togo-Nord, par exemple).

Ainsi les cas de figure les plus extrêmes sont-ils expérimentés, du système le plus intégré et le plus suivi (le plus anesthésiant aussi peut-être) au système le plus éclaté, fruit d'une politique sectorielle qui

donne l'impression de fournir un développement à la carte (un produit, une parcelle, un bloc, plusieurs types de contrat, etc.). Peut-on dire, à la fin de cette décennie 1980, vingt ans après la création de la région de la Kara, que cet ensemble d'expériences, tout classique qu'il est, possède ce petit plus susceptible de capter l'attention et l'énergie d'une population déjà très « échauffée » par l'Histoire ?

### **Des expériences riches d'enseignement**

Si les chefs de projet arrivent à peu près à faire face au premier de leurs impératifs (trouver leur quota annuel de paysans pour être opérationnels), ils ne s'en sortent guère par contre avec le deuxième (produire suffisamment pour être rentables). Les « ingrédients » ont beau être réunis, des plus pragmatiques aux plus politiques, la convergence, l'articulation ne se font pas. En bonne logique pourtant, ce rempart de bases logistiques, « blocs », « périmètres » ou autres, qui ceinturent le pays kabyè, devrait suffire pour, sinon endiguer le flux des migrants, du moins « accrocher » ceux qui viennent, volontairement ou par hasard, y achopper. La charge symbolique d'une série de « projets » réalisés ainsi dans le cadre d'une opération de développement régionale peu suspecte de dévaloriser l'espace qu'elle prend en compte (et, qui plus est, dans le contexte d'une « révolution verte » qui a du mal à dépasser le stade du discours) devrait garantir précisément ce petit plus qui fait la différence — et dont l'existence ne saurait échapper à cet opportuniste qu'est l'exploitant kabyè. On a souvent évoqué l'impuissance dont

peuvent faire preuve les régimes, qui sont aussi intransigeants « en aval » qu'ils sont conciliants « en amont » : il est temps de dire, au-delà du pourquoi, le comment de l'échec qui caractérise ici comme ailleurs la relation État-paysans.

Il y a échec dans la mesure où les résultats obtenus ne sont satisfaisants pour personne. L'insuffisance de la production va jusqu'à se répercuter parfois sur la fourniture de semences sélectionnées (qui a été divisée par deux, par exemple, sur le projet Togo-Nord entre 1980 et 1982). Côté État, on réagit à grand renfort d'experts. Côté paysans, on fuit. On se dérobe de diverses manières, en fait selon la formule à laquelle on est confrontée. Le paysan kabyè du périmètre FED-Kara, par exemple, « prisonnier » du lot de 5 ha qu'on lui a octroyé selon une logique implacable, s'en va carrément. D'autres viennent le remplacer, mais sa part relative ne cesse malgré tout de diminuer (elle est passée dès 1981 en-dessous de la barre des 50 %, laissant au FED le soin de « boucher les trous » avec les Lamba, qui sont les autochtones des lieux). Son homologue des projets Togo-Nord ou vivrier, auquel on a en quelque sorte livré le développement à domicile, peut tout simplement dire, lui, au terme d'une campagne, qu'il arrête là l'expérience. Il le peut d'autant plus facilement qu'il est chez lui et que la culture promue par le projet l'est en général en marge de son exploitation, sur la base d'un bloc monoculturel qui ne facilite pas son intégration au système de production traditionnel. Mais il peut aussi, s'il veut continuer à jouer le jeu, trouver en l'espace agraire lui-même un complice qui lui permettra de prendre ses distances sans lâcher prise

(« Qui connaît l'avenir ? »). La réquisition de terres fertiles et bien placées pour les besoins de la cause ne fait en effet qu'accentuer souvent le morcellement et l'éclatement du parcellaire foncier (conséquence de l'ouverture de la région). Un certain désordre s'instaure, qui autorise toutes les dérives possibles, mettant en opposition et en compétition la parcelle encadrée (symbole de toutes sortes de contraintes) et le reste de l'exploitation (symbole d'une relative liberté). Acculé à choisir, le paysan aurait mauvaise grâce à délaissier le « troupeau » livré à lui-même au profit de la « brebis » nouvelle, qui, loin d'être égarée, est au contraire étroitement surveillée !

Les responsables des projets ont reconnu avoir commis un certain nombre d'erreurs tactiques, comme en témoignent notamment les missions d'évaluation faites pour le compte des opérations Togo-Nord et FED-Kara en 1983 et 1984. On a cherché, par exemple, à mettre l'accent sur le riz et l'arachide, qui pouvaient difficilement rivaliser, chez les Kabyè, avec le sorgho et l'igname. À introduire aussi des systèmes de rotation qui ne respectaient pas la sacro-sainte succession tubercule-céréale-légumineuse. On a voulu par ailleurs vulgariser trop vite certains moyens de production, notamment la culture attelée, technique qui est loin d'être aussi douce qu'elle a pu paraître à certains (qui sortaient, il est vrai, d'une expérience de mécanisation à outrance). En décidant de la rendre obligatoire, au seuil de la décennie 1980, les responsables du projet FED-Kara poussèrent au départ pas moins de 100 exploitants kabyè. Une autre initiative encore s'avéra négative : le fait d'avoir confié la gestion de « magasins ruraux » ou

de moulins communautaires à des groupements précoopératifs sans avoir pris en compte les rouages de la société kabyè... Autant d'innovations qui montrent que l'on a voulu faire vite et concret (pressé peut-être de rendre des comptes) et que l'on a d'une certaine manière un peu « tranché dans le vif ».

En fait, ces points (et d'autres encore) sur lesquels les projets sont venus « buter » pourraient être facilement « revus et corrigés » d'une manière ou d'une autre, s'ils n'étaient l'expression d'une idéologie du développement que l'anthropologie économique dirait beaucoup trop formaliste et la géographie beaucoup trop réductrice. Le technocrate peut bien faire appel au sociologue pour comprendre l'organisation sociale des Kabyè par exemple (et il le fait) : à quoi cela lui servira-t-il tant qu'il considérera le développement comme un produit à placer et l'espace comme un simple support ? Le petit plus qui eût entraîné le paysan kabyè dans le sillage de son leader aurait exigé le processus inverse : l'idée, chère aux substantivistes, que l'économique est enchâssé dans le social et que le social est lui-même indissociable du spatial. S'il est bien une variable, une seule, qu'il fallait prendre en compte, c'est celle que constitue l'espace agraire dans toute sa dynamique et toute sa cohérence. Cohérence que reflète traditionnellement l'étroite combinaison entre elles des cultures annuelles, qui s'y juxtaposent et s'y succèdent avec cette patine et cette aisance que peut seule apporter une pratique séculaire — pratique que rien n'est jamais venu entraver en raison de la dimension spirituelle que l'homme accorde ici à la terre, de son « patriotisme biologique », aiment à dire certains géographes.

Trop inflexibles (projet FED-Kara) ou trop unitaires (projets Togo-Nord et vivrier), les stratégies proposées aux paysans kabyè cloisonnent à outrance d'un côté (empêchant les réseaux de se reconstituer et le courant de passer), agissent en marge du terroir de l'autre (négligeant de faire les connexions qu'il faudrait pour que l'étincelle jaillisse).

Est-ce parce qu'ils la trouvent trop subversive que les responsables ne tiennent pas compte de cette

interdépendance qui existe entre l'exploitant et son espace ? Les migrants kabyè ont bien montré ce que représentait pour eux l'appel des grands horizons : une façon d'être plutôt qu'une façon d'avoir. Mais pourquoi, après tout, l'intensification et la modernisation de l'agriculture ne passeraient-elles pas par là ? Ceux qui veulent les imposer n'ont pas le choix, de toutes les façons.

*Anne-Marie Pillet-Schwartz*

## L'administration locale au Nigeria

**A**U vu de son système d'administration locale, le Nigeria peut-il légitimement être considéré comme un régime fédéral ? L'essence du fédéralisme, on le sait, implique la coexistence d'États membres qui conservent une très large autonomie par rapport au gouvernement fédéral, censé s'occuper d'un nombre limité de tâches, généralement déterminées par la Constitution. En ce qui concerne l'administration des collectivités locales, la règle est habituellement de laisser chaque État (ou province, ou canton) décider de son ou de ses types d'organisation, en fonction de ses traditions et de ses particularismes.

### Un système ambigu

Rien de tel au Nigeria ! La grande réforme de 1976 a en effet imposé un modèle unique, standar-

disé, de gouvernement local à l'ensemble du pays, et cette uniformisation relèverait plutôt de la logique d'un État unitaire. Il semble que les dirigeants de Lagos/Abuja n'aient jamais été disposés à jouer jusqu'au bout la carte de la diversité et du fédéralisme, ni à accepter tous les corollaires liés en principe au type de régime dont ils ont voulu doter le Nigeria. On pourra invoquer la nécessité de renforcer l'unité nationale (encore fragile de nos jours) et dire qu'un développement rapide présuppose harmonisation et centralisation. Pourtant, et ce n'est pas là un de ses moindres paradoxes, la réforme de 1976 véhiculait aussi toute une idéologie de démocratie « à la base », de décentralisation, et l'idée que du niveau local devrait partir une impulsion nouvelle, susceptible d'accélérer considérablement le processus de modernisation. Pour ce faire, on reconnaissait officiellement aux col-