

OFFICE DE LA RECHERCHE SCIENTIFIQUE ET TECHNIQUE OUTRE-MER

Centre ORSTOM de Lomé

QUATRE PLANS QUINQUENNAUX DE DEVELOPPEMENT AU TOGO
(1966-1985)

Les politiques sectorielles, mythes et réalités

*Paris in Les villes en Afrique : leurs rôles et leurs fonctions
leur développement national et régional. Le Togo.*

Convention ACA/ORSTOM, 1984, ff. 71-80.

Alfred SCHWARTZ
Sociologue ORSTOM

Février 1984

Quatre Plans Quinquennaux de développement au Togo
(1966-1985)

Les politiques sectorielles, mythes et réalités

Alfred SCHWARTZ
Sociologue ORSTOM

La présente note se propose de dresser le bilan de près de deux décennies de planification du développement au Togo ; de façon relativement détaillée pour le développement rural et le développement industriel, de façon beaucoup plus succincte pour le développement des infrastructures et des services.

A - LE DEVELOPPEMENT RURAL

La politique de développement rural menée par le Togo de la mise en oeuvre du 1er Plan Quinquennal (1966) à l'aube du 4ème Plan (1981) se caractérise par : une prolifération de structures institutionnelles plus ou moins bien coordonnées, des investissements insuffisants et pas toujours judicieusement orientés, des résultats de production agricole très en deça des ambitions.

1. Une prolifération de structures institutionnelles plus ou moins bien coordonnées

A l'aube du 4ème Plan, l'appareil institutionnel au service du développement rural est constitué de pas moins de cinq types de structures : des structures étatiques, des structures para-étatiques, des structures mixtes, des "projets" de développement, des organisations non gouvernementales.

- a) Les structures étatiques, ensemble des directions et services techniques (une quinzaine) des Ministères du Développement Rural et de l'Aménagement Rural (nés de l'éclatement en 1975 du Ministère de l'Economie Rurale, le premier plus particulièrement chargé de la production, le second de la mise en place des infrastructures), forment l'ossature de cet appareil institutionnel. Elles emploient en 1981 quelque 3 800 personnes, salariées de l'Etat, toutes à un titre ou à un autre au service du développement rural, de l'agent de bureau à l'encadreur agricole. Les plus importantes de ces structures, car les plus directement en prise

La présente note se propose de dresser le bilan de près de deux décennies de planification du développement au Togo ; de façon relativement détaillée pour le développement rural et le développement industriel, de façon beaucoup plus succincte pour le développement des infrastructures et des services.

A - LE DEVELOPPEMENT RURAL

La politique de développement rural menée par le Togo de la mise en oeuvre du 1er Plan Quinquennal (1966) à l'aube du 4ème Plan (1981) se caractérise par : une prolifération de structures institutionnelles plus ou moins bien coordonnées, des investissements insuffisants et pas toujours judicieusement orientés, des résultats de production agricole très en deça des ambitions.

1. Une prolifération de structures institutionnelles plus ou moins bien coordonnées

A l'aube du 4ème Plan, l'appareil institutionnel au service du développement rural est constitué de pas moins de cinq types de structures : des structures étatiques, des structures para-étatiques, des structures mixtes, des "projets" de développement, des organisations non gouvernementales.

- a) Les structures étatiques, ensemble des directions et services techniques (une quinzaine) des Ministères du Développement Rural et de l'Aménagement Rural (nés de l'éclatement en 1975 du Ministère de l'Economie Rurale, le premier plus particulièrement chargé de la production, le second de la mise en place des infrastructures), forment l'ossature de cet appareil institutionnel. Elles emploient en 1981 quelque 3 800 personnes, salariées de l'Etat, toutes à un titre ou à un autre au service du développement rural, de l'agent de bureau à l'encadreur agricole. Les plus importantes de ces structures, car les plus directement en prise

avec le monde paysan, sont les Directions Régionales du Développement Rural (DRDR). Créées en avril 1980, les DRDR prennent implicitement la relève des structures mises en place en octobre 1977, les Organismes Régionaux de Promotion et de Production des Cultures Vivrières (DRPV), et en juillet 1978, les Directions Régionales de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative (DRARAC), elles-mêmes instituées en remplacement des Sociétés Régionales d'Aménagement et de Développement (SORAD), nées en décembre 1965, dans le sillage des toutes nouvelles Régions économiques, à l'échelle desquelles elles étaient chargées de promouvoir et de coordonner les diverses activités de développement (1). Elles connaissent aujourd'hui, toujours à l'échelle de la Région, de l'ensemble de la politique de développement rural, qu'il s'agisse de problèmes de production ou de problèmes d'encadrement, le service de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative (ARAC), de structure autonome, étant passé sous leur contrôle. Elles coiffent un espace territorial découpé selon un schéma pyramidal en secteurs, sous-secteurs, zones, la zone étant l'unité de base d'encadrement du monde rural, celle au niveau de laquelle opère un personnage clé de la structure, l'encadreur.

- b) Les structures para-étatiques sont constituées par les sociétés dites "verticales", sociétés d'Etat chargées de la promotion d'une culture précise ou d'un ensemble de cultures de même type, toutes nées entre 1968 et 1974 (SONAPH, Société Nationale pour le Développement de la Palmeraie et des Huileries ; SRCC, Société Nationale pour la Rénovation et le Développement de la Cacaoyère et de la Cafetière Togolaises ; TOGOFRUIT (2), Société Nationale pour le Développement de la Culture Fruitière ; ODEF, Office National de Développement et d'Exploitation des Forêts ; SOTOCD, Société Togolaise du Coton). Leur financement est assuré pour une

(1) Jusqu'en 1965, les structures de base dans le domaine du développement rural sont constituées par les Sociétés Publiques d'Action Rurale (SPAR), elles-mêmes créées en 1960 en remplacement des Sociétés Indigènes de Prévoyance (SIP) de l'époque coloniale, l'échelle d'intervention des unes et des autres étant alors le Cercle.

(2) L'une des 6 sociétés d'Etat dissoutes par décision du Conseil National du Rassemblement du Peuple Togolais des 3 et 4 décembre 1982, pour cause de non-rentabilité.

très large part par des sources extérieures (Banque Mondiale, FED, FAC, CCCE). Leur personnel permanent s'élève en 1981 à plus de 2 000 salariés.

- c) Les structures mixtes, sociétés à participation de capitaux togolais et étrangers (privés ou publics), se présentent comme des structures à la fois d'appui au développement (CNCA, Caisse Nationale de Crédit Agricole, la "banque des paysans" ; SOTEXMA (1), Société Togolaise d'Exploitation de Matériel Agricole, créée en 1978 pour gérer l'impressionnant parc de matériel agricole -près de 4 milliards de francs CFA d'investissements- acquis par l'Etat en 1977 dans le cadre de la "Révolution Verte") et de production (STAL Pêches, Société Togolaise Arabe Libyenne des Pêches ; SATAL, Société Agricole Togolaise Arabe Libyenne). Elles emploient en 1981 quelque 600 personnes.
- d) Les "projets" de développement sont des structures qui relèvent techniquement du contrôle du Ministère du Développement Rural, mais dont aussi bien la "philosophie" que la conduite sur le terrain sont davantage dictées par les promoteurs, étrangers, des opérations que par les instances nationales. Une douzaine de ces "projets" sont actuellement en cours d'exécution à travers le pays, les uns poursuivant un objectif de développement de type intégré (Projet GTZ de Développement Agricole de la Région Centrale, Projet FAO Togo-Nord, Projet FED-Kara, Projet FED-Savanes, Projet de mise en valeur du bassin de la Namiélé...), les autres un objectif plus sectoriel (Projet Vivrier USAID-FE Notsé-Dayes, Projet Vivrier USAID-FE de la Kara, Projet FED de développement de l'élevage bovin, Projet chinois de Complexe sucrier d'Anié...); les uns étant largement réalisés au titre d'aides bilatérales ou multilatérales (ce qui a le mérite de ne pas coûter trop cher au Togo), les autres sur fonds d'emprunts togolais (à des conditions pas toujours très avantageuses). Ces "projets", dont la durée est en principe limitée dans le temps mais qui sont volontiers reconduits d'échéance en échéance (2), emploient en 1981 quelque 1 500 personnes.

(1) Société également dissoute en décembre 1982

(2) Un seul n'a pas vu son financement renouvelé, le PRODERMA, Projet de Développement de la Région Maritime, arrêté en 1981.

e) Les organisations non gouvernementales (ONG) forment un dernier niveau de structures, bien plus modestes certes que les précédentes, mais dont l'impact sur le milieu rural, par leur action au ras du sol, est souvent plus percutant que celui des grosses opérations de développement. Leur inspiration idéologique est ouverte, allant de l'obédience strictement laïque -Maisons familiales de formation rurale, Association Française des Volontaires du Progrès, Peace Corps Américain...- à des colorations plus confessionnelles -Catholic World Relief, Misereor, Frères des Campagnes, Lutheran World Relief, Eglise Unifiée du Christ des Etats-Unis d'Amérique... Les financements dont elles disposent sont modestes, mais leurs réalisations sont généralement parfaitement adaptées aux besoins des populations. En l'absence d'inventaire précis, le personnel qu'elles emploient à l'aube du 4ème Plan pourrait s'élever à quelque 300 individus.

Pas moins de 8 200 personnes, à travers une multitude d'institutions, assurent ainsi, aujourd'hui, l'encadrement du développement rural au Togo (1). Or, comme le souligne fort justement une note du Ministère du Développement Rural (2) de 1980, toujours parfaitement d'actualité, "face à cette panoplie d'organismes de développement rural, aucune véritable politique agricole n'a pu être établie permettant une plus grande efficacité et une meilleure coordination au niveau de nos structures". C'est précisément au plan de la coordination entre structures que cette prolifération institutionnelle pose problème. Examinons, en effet, le système tel qu'il est vécu par le paysan. L'ensemble du Togo, nous l'avons vu, est divisé en zones d'encadrement (481 zones exactement, en 1981, pour tout le pays), qui sont les véritables unités de base du développement rural, du moins tel que prévu par les structures étatiques. A la tête de la zone opère l'encadreur, interlocuteur privilégié du paysan, courroie de transmission entre celui-ci et l'appareil institutionnel. Dans la pratique, c'est rarement à un encadreur unique que le

(1) Soit 1 personne pour, en gros, 35 exploitants agricoles !

(2) Situation de l'agriculture et perspectives d'avenir, Ministère du Développement Rural, 1980, p. 42.

paysan a affaire, mais à une multitude d'encadreurs opérant, qui pour telle structure para-étatique (la SOTOCO, par exemple, dans les 4 Régions sur les 5 du pays où elle intervient en 1982, a elle-même découpé le Togo cotonnier en 747 zones, ne coïncidant que rarement avec celles de la structure étatique, sauf dans certains secteurs de la Région Centrale où une coordination a pu s'établir entre les deux structures), qui pour tel "projet" de développement (chaque projet ayant, lui-aussi, ses propres zones d'encadrement) et, ce qui est beaucoup plus gênant, diffusant des mots d'ordre quelquefois contradictoires (ce qui relève d'une parfaite logique, l'encadreur d'un projet de culture vivrière ayant pour mission de "mettre le paquet" sur la culture vivrière, l'encadreur d'un projet de culture de rente sur la culture de rente, tous les moyens étant bons -les primes de résultats aidant- pour décider le paysan dans tel ou tel sens). Cette absence évidente de coordination entre structures, d'intégration des objectifs, ne peut être en définitive que source de gaspillage et de malentendus.

2. Des investissements insuffisants et pas toujours judicieusement orientés

Dès le 1er Plan, le caractère prioritaire des investissements dans le secteur rural est affirmé ; il est confirmé par les 2ème, 3ème et 4ème Plans, la "Révolution Verte", proclamée en 1977, faisant du développement de l'agriculture "la priorité des priorités".

Dans la pratique, l'orientation des investissements n'est cependant pas tout à fait conforme à celle souhaitée par le planificateur, encore moins à celle prônée par le discours officiel. La part des investissements consacrés au développement rural dans le total des investissements réalisés n'est, en effet, que de 13,6 % pour la période couverte par le 1er Plan, 14,4 % pour celle couverte par le 2ème Plan, 11,9 % pour celle couverte par le 3ème Plan (1); la part des investissements prévus pour la période du 4ème Plan, au

(1) Sources : Bilans d'exécution des 1er, 2ème et 3ème Plans Quinquennaux, Ministère du Plan, Lomé.

titre du programme prioritaire minimal -le seul à avoir une chance d'être pris en considération compte tenu de la conjoncture défavorable que connaît actuellement le pays-, s'élevant à 26,5 % (cf. tableau en annexe). Soulignons que pour la période des trois premiers Plans, cet effort d'investissement est, en gros, trois fois inférieur à celui consenti au titre du développement industriel (41 563,465 millions de francs CFA pour le développement rural, contre 128 271,942 millions pour le développement industriel, très exactement). "La négligence de l'agriculture a été pendant longtemps une caractéristique défavorable du programme d'investissement du Togo", rappelle un rapport de la Banque Mondiale de 1979 (1). Concernant un secteur dans lequel oeuvrent quelque 80 % de la population du pays, l'effort d'investissement fait à ce jour dans le domaine du développement rural est incontestablement insuffisant.

Investissements insuffisants, investissements de surcroît pas toujours judicieusement orientés. Un exemple, certes, extrême, mais particulièrement illustratif. 10 % (4,2 milliards de francs CFA) de l'effort d'investissement fait dans le domaine du développement rural au cours des trois premiers Plans sont allés à la promotion d'une culture de rente, le palmier à huile, dans un contexte écologique (pluviométrie annuelle inférieure à 1 500 mm) qui ne se prête pourtant pas spécialement à cette spéculation ; résultat : les rendements de la palmeraie togolaise sont infimes (moins de 3 tonnes de régimes à l'hectare, contre 15 tonnes en Côte-d'Ivoire), les huileries tournent très en deça de leur capacité, le taux d'extraction d'huile est bas, les perspectives d'exportation sont insignifiantes...

3. Des résultats de production agricole très en deça des ambitions

Les objectifs assignés en 1977 par la "Révolution Verte" à l'agriculture togolaise peuvent être résumés ainsi : une production vivrière à même d'assurer l'autosuffisance alimentaire du pays dans un délai de 5 ans, une production d'exportation à même de

(1) Second cocoa coffee development project, Banque Mondiale, rapport n° 2408-TO du 4 juin 1979.

fournir au pays les moyens financiers de son développement. Quels sont les résultats en 1983 ?

Dans le domaine de la production vivrière, les autorités togolaises affirment avoir atteint l'objectif de l'autosuffisance alimentaire dès l'aube de la décennie 1980, si tant est qu'un bilan de ce type, en l'absence de données statistiques fiables, peut être établi valablement. Au terme de la campagne agricole 1983, le Ministre du Développement Rural reconnaît cependant que, à la suite des deux années consécutives de sécheresse que vient de connaître le pays, la production pourrait à nouveau être inférieure aux besoins : "De pays excédentaire en produits alimentaires, le Togo est aujourd'hui, malgré les efforts que déploient les paysans, le Parti et le Gouvernement, arrivé (...) à un point où la production est inférieure aux besoins alimentaires ou à peine équilibrée" (1). Les statistiques de la SONACOM (Société Nationale de Commerce) font par ailleurs état de la commercialisation au Togo des quantités suivantes de riz importé : 11 129 tonnes en 1980, 11 680 tonnes en 1981, 14 565 tonnes en 1982, 26 618 tonnes en 1983 (2). Cependant que la SGMT (Société Générale des Moulins du Togo) importait au cours de cette même période une quantité annuelle de blé se situant entre 20 000 et 30 000 tonnes (3)... Quoi qu'il en soit, l'autosuffisance alimentaire n'est pas un état auquel l'on accède une fois pour toutes, mais une situation qui doit se reproduire chaque année. Or, il est clair que les conditions objectives de cette reproduction -tout ce qui serait à même d'assurer une adaptation optimale des techniques de production aux contraintes du milieu physique, en particulier du facteur climatique, tout ce qui libérerait en quelque sorte les structures de production de ces contraintes, et permettrait, ce faisant, de maintenir d'une année sur l'autre un niveau relativement constant de production, seul garant d'une véritable autosuffisance alimentaire- sont encore loin d'être réunies.

(1) Bilan de la campagne agricole 1983, interview du Ministre du Développement Rural, La Nouvelle Marche, 6 janvier 1984.

(2) Source : SONACOM. Cette société a le monopole de l'importation, parmi d'autres produits, du riz au Togo, à l'exclusion du riz dit de luxe (riz en sachet), dont l'importation est libre. Il est vraisemblable qu'une partie (impossible à chiffrer, mais qui ne doit pas être très importante) de ces tonnages de riz importé gagne le Ghana, par les chemins de la contrebande.

(3) Sources : SGMT et Direction de la Statistique.

Dans le domaine de la production d'exportation, le bilan n'est guère plus concluant. Si l'on se réfère aux chiffres de la production commercialisée par l'OPAT (Office des Produits Agricoles du Togo, qui a le monopole de la commercialisation des produits d'exportation) et que l'on compare, pour les 9 produits contrôlés par cet organisme, sur la base de la production annuelle moyenne de trois campagnes agricoles, les résultats des campagnes 1964/65, 1965/66, 1966/67 (aube du 1er Plan) à ceux des campagnes 1980/81, 1981/82, 1982/83 (aube du 4ème Plan) -ce qui nous permet de calculer l'évolution de la production d'exportation du milieu de la décennie 1960 au début de la décennie 1980-, ce bilan s'établit comme suit :

Produit	Production annuelle moyenne en tonnes	Mi-décennie 1960	Début décennie 1980	Evolution	
		Base campagnes 1964/65, 1965/66, 1966/67	Base campagnes 1980/81, 1981/82, 1982/83	en tonnes	en %
Cacao		16 237	12 385	- 3 852	- 23,7
Café		9 213	7 854	- 1 359	- 14,8
Arachides		3 094	184	- 2 910	- 94,1
Palmistes		15 042	8 513	- 6 529	- 43,4
Coprah		846	0	- 846	- 100,0
Ricin		318	77	- 241	- 75,8
Karité		910	6 672	+ 5 762	+ 633,2
Coton graines		7 961	23 422	+ 15 461	+ 194,2
Kapok		442	177	- 265	- 60,0

Sur les 9 produits concernés, 7 accusent une évolution en baisse (dont le cacao et le café, cultures qui font pourtant l'objet depuis une dizaine d'années d'importants investissements, mais qui ont souffert, il est vrai, au cours des deux dernières années de conditions climatiques particulièrement défavorables) ; 2 seulement connaissent une évolution en hausse : le karité, plus produit de cueillette que de culture ; le coton, dont la progression, à grand renfort d'investissements, est spectaculaire, tout en restant très en deça des prévisions (30 000 tonnes pour 1981).

B - LE DEVELOPPEMENT INDUSTRIEL

Le voyageur qui se rend par la route de Lomé à Cotonou ne peut manquer d'être frappé par l'étonnant paysage industriel qui s'offre à ses yeux à la sortie de la capitale togolaise. Il y remarquera des réalisations aussi spectaculaires qu'une marbrerie, une cimenterie, une aciérie, une raffinerie... Il en déduira que le Togo est un pays particulièrement propice à l'investissement industriel.

L'observateur un peu plus averti ne tarde pas à découvrir cependant que les apparences sont trompeuses. La plupart des entreprises industrielles se débattent aujourd'hui dans d'inextricables difficultés : peu ont des bilans financiers vraiment positifs, beaucoup travaillent à la limite de la rentabilité, quelques unes -et non des moindres- accusent des résultats carrément négatifs et ne survivent que grâce aux subventions de l'Etat.

Comment en est-on arrivé là ? C'est ce que nous allons tenter d'examiner à la lumière de l'histoire de l'investissement industriel, des caractéristiques de l'appareil de production mis en place, des difficultés actuelles du secteur.

1. Bref historique de l'investissement industriel

A la mi-1982, l'industrie togolaise compte officiellement 106 entreprises (1). Une cinquantaine seulement de ces entreprises méritent en fait l'appellation d'établissement industriel, les autres relevant davantage d'une activité artisanale que d'une véritable activité industrielle.

L'industrialisation du Togo est un phénomène récent. Les premiers établissements voient le jour dans la dernière décennie de la période coloniale. Il s'agit alors essentiellement d'unités de

(1) Sources : Fichiers de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

transformation de produits agricoles locaux, soit au premier degré (agro-industries telles que l'huilerie de palme d'Alokoégbé, la féculerie de la Compagnie du Bénin à Ganavé, les usines d'égrenage de coton de la SCOA -Société commerciale de l'Ouest africain- et de la SGGG -Société Générale du Golfe de Guinée- à Atakpamé), soit au second degré (savonnerie de la Société chimique industrielle africaine de Bè, dont la matière première est fournie par l'huilerie d'Alokoégbé) ; unités auxquelles s'ajoute en fin de décennie la première chaîne d'extraction de phosphate de la CTMB (Compagnie Togolaise des Mines du Bénin).

Les entreprises industrielles moins spécifiquement fondées sur l'agriculture ou sur l'exploitation minière n'apparaissent en fait qu'après l'accession du Togo à l'indépendance.

Timidement jusqu'en 1970 -14,3 % seulement des investissements réalisés au cours du 1er Plan vont à l'industrie-, mais dans les branches d'activité les plus diverses : impression-édition (Editogo, Etablissement national des éditions du Togo, l'imprimerie nationale), fabrication de meubles métalliques et semi-métalliques (Togométal), industrie textile (ITT, Industrie Textile du Togo), fabrication de boissons (BB, Brasserie du Bénin), conditionnement de papier (SICOPA, Société industrielle et commerciale de papier), fabrication de chaussures (Bata), production de sacs et sachets en plastique (MTP, Manufacture togolaise de plastiques)...

Beaucoup moins timidement entre 1970 et 1975 -21,8 % des investissements réalisés au titre du 2ème Plan-, deux événements ayant joué un rôle déterminant dans cette accélération : la création du CNPPME (Centre national de promotion des petites et moyennes entreprises) en 1969, la création du domaine industriel de Lomé en 1972 ; les choix restent tous azimuts : apparaissent au cours de cette période la Société togolaise de marbrerie et matériaux (SOTOMA), les Cimenteries du Togo (CIMTOGO), la Société togolaise de boissons (STB), la Société togolaise des gaz industriels (TOGOGAZ), les Huileries togolaises (huilerie d'arachide de Cacavelli), la Société togolaise de matériaux (SOTOMARIAUX, qui fabrique des pein-

tures et des laques), la Société des détergents du Togo (SODETO), l'Industrie togolaise du cycle et du cyclomoteur (ITOCY), la Société de menuiserie et d'ameublement du Togo (SMAT)...

De façon ostentatoire entre 1975 et 1980 -50,7 % des investissements réalisés au titre du 3ème Plan-, quand le Togo décide de se lancer résolument dans l'industrie lourde : voient alors le jour la raffinerie de la STH (Société togolaise d'hydrocarbures), l'aciérie électrique de la SNS (Société nationale de sidérurgie), l'unité de production de clinker de la CIMAO (Ciments de l'Afrique de l'Ouest, société multinationale d'économie mixte, constituée par le Togo, la Côte-d'Ivoire et le Ghana) ; tout en poursuivant la diversification de son industrie manufacturière : apparition d'unités de production de pâtes alimentaires (SPAL, SIPAL), d'une seconde huilerie de palme (à Agou), d'une seconde savonnerie (SOCITO, Société commerciale et industrielle togolaise), d'une unité de construction métallique (SOCOMETO), d'une usine de production d'articles en plastique (ITP, Industrie togolaise des plastiques), d'un second complexe textile (TOGOTEX, Compagnie togolaise des textiles, à Kara), d'une seconde brasserie (BB-Kara...).

A une échelle de nouveau plus modeste à partir de 1980, la crise aidant -25,5 % des investissements prévus par le 4ème Plan au titre du programme prioritaire minimal- : ont été réalisées ou sont en cours de réalisation, une unité de production de lait (SO-PROLAIT, Société des produits laitiers du Togo), une unité de pressage de disques (Office togolais du disque), une unité de production de matériel agricole (UPROMA, à Kara), une huilerie polyvalente (IOTO, Industrie des oléagineux du Togo), une unité de fabrication de tôles galvanisées (SOTOTOLES), une unité de rechapage de pneus (SOTOREP, à Kara), plusieurs boulangeries et menuiseries industrielles...

Montant global, en valeur courante, de l'effort d'investissement réalisé dans le secteur industriel au cours des 3 premiers Plan : 128 271,942 millions de F.CFA (environ 3 fois plus, nous l'avons déjà souligné, que dans le secteur du développement rural),

dont 104 708,180 millions au titre du seul 3ème Plan (cf. tableau en annexe). Cet effort est considérable.

2. Les caractéristiques de l'appareil industriel

L'appareil industriel en place se caractérise très schématiquement par : un potentiel de production diversifié, une concentration des entreprises sur Lomé, des investissements à plus fort coefficient de capital que de main-d'oeuvre, un contrôle important de l'Etat.

a) Un potentiel de production diversifié

Si l'on prend comme canevas de référence la classification internationale type par industrie des branches d'activité économique (classification BIT), on constate que toutes les "classes" industrielles sont représentées dans l'appareil de production togolais. Il ne reste donc pas de domaine inexploré par l'investissement industriel. La répartition, mais aussi l'importance des 106 entreprises répertoriées à la mi-1982 varient cependant beaucoup d'une activité à l'autre, comme le montre le tableau ci-après :

Nature de l'activité industrielle	Nombre d'entreprises
- Industrie alimentaire et boissons	23
- Industrie du papier et de l'édition	16
- Industrie de la métallurgie et des métaux	15
- Industrie du pétrole, de la chimie et du caoutchouc	13
- Industrie du bois et du meuble	12
- Industrie textile, habillement, chaussures	7
- Agro-industrie	6
- Industries extractives	5
- Industrie manufacturière diverse	9
Total	106

b) Une concentration des entreprises sur Lomé

95 entreprises sur les 106 sont implantées dans la Région Maritime, 4 dans la Région des Plateaux, 2 dans la Région Centrale, 5 dans la Région de la Kara (où existe depuis 1978, à Kara, un domaine industriel, première initiative importante de décentralisation), 0 dans la Région des Savanes. 90 des 95 entreprises de la Région Maritime sont installées à Lomé, dont le port en eau profonde offre, depuis son ouverture en 1968, les conditions les plus favorables à un investissement industriel très largement tributaire de matières premières importées.

c) Des investissements à plus fort coefficient de capital que de main-d'oeuvre

L'industrie togolaise est, dans l'ensemble, peu créatrice d'emploi : avec un effectif qui s'élève, à la mi-1982, à 9 210 travailleurs, elle n'offre en effet de l'emploi qu'à 21,1 % des 43 701 salariés permanents des entreprises du secteur privé et para-public togolais (1), qu'à 10,8 % des 85 596 salariés de tout le secteur moderne togolais (emplois privés, para-publics et publics confondus) (2). 16 entreprises seulement comptent plus de 100 employés. Ces 16 entreprises se partagent à elles seules 7 283 travailleurs, soit 79,1 % des effectifs. Parmi celles-ci, seule l'Industrie textile togolaise (ITT) a délibérément opté, lors de son installation en 1964, pour un investissement à fort coefficient de main-d'oeuvre (près de 1 500 emplois en 1980 pour un investissement total de 2,8 milliards de F.CFA), choix essentiellement motivé alors par le bas coût de la main-d'oeuvre locale. Les industries lourdes qui se sont implantées ces dix dernières années ont par contre résolument opté pour des investissements à fort coefficient de capital : les Cimenteries du Togo (CIMTOGO) n'emploient que 151 personnes pour un investissement supérieur à 3 milliards, la Société nationale de sidérurgie 422 personnes pour un investissement de 6,5 milliards, la Société togolaise d'hydrocarbures (STH) 179 personnes pour 13 mil-

(1) Sources : Fichiers de la Caisse Nationale de Sécurité Sociale.

(2) Sur la base des effectifs de l'exercice budgétaire togolais de 1981, soit 41 895 salariés.

liards... Non seulement de tels investissements sont peu créateurs d'emploi, mais parmi les emplois qu'ils créent certains requièrent un haut niveau de technicité que souvent seule une main-d'oeuvre expatriée peut satisfaire.

d) Un contrôle important de l'Etat

En l'absence d'informations précises sur la répartition du capital social du secteur industriel togolais entre les différents agents économiques, il ne nous est possible de donner ici qu'une ventilation globale entre les trois grands types d'agents -privé, mixte, public- des entreprises d'une part, des salariés d'autre part. Si le capital social de 74,4 % des entreprises est détenu par le secteur privé (étranger et togolais), 83,9 % des salariés sont par contre, directement (40,7 %) ou indirectement (43,2 %), contrôlés par l'Etat, comme le montre le tableau ci-après :

Origine du capital social	Nombre d'entreprises	%	Nombre de salariés	%
- Privée	79	74,5	1 477	16,1
- Mixte	16	15,1	3 981	43,2
- Publique	11	10,4	3 752	40,7
Total	106	100,0	9 210	100,0

La participation de l'Etat au capital social d'entreprises industrielles promues par des agents économiques privés est un phénomène ancien. L'Etat togolais s'intéresse en effet, dès le démarrage de l'industrialisation du pays, de très près à toutes les entreprises d'une certaine importance, sur l'activité desquelles il tient à avoir un droit de regard, sa participation au capital social se situant généralement entre 25 et 40 %.

La promotion par l'Etat d'un secteur industriel public est par contre un phénomène récent. Elle est la concrétisation de la volonté politique que manifestent les dirigeants togolais à une époque où les cours du phosphate (principale ressource d'exportation du Togo) sont particulièrement élevés (1974) en faveur de la création d'unités de production "de taille internationale", à même de favoriser l'accession rapide du pays à l'"indépendance économique" (1). Unités pour le financement desquelles les agents économiques privés ne marquent alors pas beaucoup d'enthousiasme, compte tenu d'une part de l'importance des investissements exigés, d'autre part de leur rentabilité incertaine. Outre la CTMB, nationalisée en 1974, les fleurons de l'initiative industrielle à grande échelle de l'Etat sont la raffinerie de la STH, l'aciérie électrique de la SNS, l'usine textile de TOGO-TEX à Kara.

3. Les difficultés actuelles du secteur industriel

Une industrie n'est viable que si elle est rentable, c'est-à-dire si elle présente en fin d'exercice un bilan financier positif. Ce bilan doit tenir compte de deux types de données : l'amortissement de l'investissement réalisé, les résultats de l'exploitation. Si certaines entreprises togolaises tournent sur des bases saines, d'autres connaissent aujourd'hui d'importantes difficultés. Plusieurs établissements privés, ou mixtes, mais à participation majoritaire de capitaux privés, ont même été contraints, récemment, de fermer leurs portes, définitivement pour les unes, dans l'attente d'une conjoncture meilleure pour les autres, tant leur rentabilité n'était plus évidente.

Cinq types au moins de causes nous semblent être à l'origine des difficultés que connaît actuellement l'industrie togolaise, dont certaines peuvent jouer concomitamment au sein de la même entreprise.

- a) Certains équipements industriels sont devenus prématurément obsolètes. La raison : une inadéquation trop rapide de leur pro-

(1) Plan de développement économique et social 1976-1980, p. 293.

duction à un marché conçu à une échelle trop exclusivement nationale. C'est le cas, par exemple, des installations de l'ITT (complexe textile), qui sont aujourd'hui totalement dépassées sur le plan technologique. Quand l'usine est créée en 1964, les machines mises en place ne sont déjà pas, certes, des plus modernes (une expertise récente a révélé que certaines dataient du... premier quart du siècle !). Le choix des investisseurs en faveur d'une technologie peu sophistiquée est alors justifié par deux raisons : le bas coût de la main-d'oeuvre locale, dont l'abondance doit suppléer à la faible productivité des machines ; une orientation de la production à 80 % vers le marché local, considéré comme moins exigeant que le marché à l'exportation. En quinze ans, la main-d'oeuvre est devenue plus chère, la clientèle plus exigeante... et l'équipement technique encore plus vétuste. Conclusion : face à un marché local qui se dérobe et à un marché à l'exportation sur lequel elle n'est pas compétitive, l'ITT doit totalement revoir ses structures de production. Ce qui implique de nouveaux investissements et d'inévitables compressions de personnel. La société s'y refuse, et ferme ses portes en 1981.

- b) D'autres équipements relèvent par contre de technologies beaucoup trop sophistiquées. Les réalisations industrielles les plus récentes ont résolument opté pour une technologie de pointe : cas de la cimenterie, de la raffinerie, de l'aciérie électrique, de l'usine à clinker, du complexe textile de Kara, pour ne citer que les réalisations les plus importantes. L'introduction d'une telle technologie implique des investissements considérables, des frais de fonctionnement importants tant en énergie qu'en main-d'oeuvre (nécessité de recourir à des techniciens expatriés, alors que par ailleurs, rappelons-le, ces investissements sont à très faible coefficient de main-d'oeuvre), donc des coûts de production élevés, qui rendent le produit final cher sur le marché intérieur, difficilement compétitif sur le marché extérieur.
- c) Certaines industries ont été trop exclusivement conçues pour le marché extérieur. C'est le cas de la raffinerie (qui ne

tourne plus depuis 1981), dont la production était destinée à 90 % à l'exportation. C'est le cas également du complexe textile de Kara (achevé depuis 1981, mais qui ne tourne encore, pour des raisons techniques, que tout à fait sporadiquement), dont 85 à 90 % de la production partiront également à l'extérieur. De telles industries, dans une conjoncture économique internationale plutôt morose et face à des concurrents produisant à un coût marginal moindre (grandes compagnies pétrolières pour les produits pétroliers, pays d'Extrême-Orient pour le textile), peuvent difficilement être compétitives.

- d) La plupart des industries orientées vers le marché national subissent de plein fouet la concurrence sauvage des industries nigériane et ghanéenne. Si certaines industries se sont d'entrée de jeu tournées vers le marché extérieur, d'autres ont résolument misé sur le marché des consommateurs finals nationaux. Ces industries, qui transforment ou conditionnent une matière première produite par le pays, qui traitent ou assemblent des produits intermédiaires importés, sont généralement le fait d'entreprises modestes, dont la production est, du moins en théorie, parfaitement adaptée aux besoins du marché local, et qui devraient donc tourner "sainement". Dans la pratique, elles subissent une concurrence désastreuse de la part des industries du même type du Nigéria et du Ghana, à potentiel productif beaucoup plus fort (donc produisant à des coûts marginaux plus bas) et à monnaie faible (début 1984, le cours parallèle du naira est 4 fois inférieur au cours officiel, celui du cedi de plus de 20 fois). Il suffit d'arpenter les rues de Lomé pour être éclairé sur la provenance d'un grand nombre d'articles manufacturés de consommation courante mis en vente par le secteur "informel", car tous ces articles entrent évidemment dans le pays par des circuits non officiels. Cette concurrence nigériane et ghanéenne, parfaitement frauduleuse, qui porte préjudice à une dizaine d'entreprises togolaises (dont certaines ont dû fermer leurs portes), et qui s'exerce même quand les frontières nationales sont bien gardées ou fermées (ce qui est le cas avec le Ghana

depuis septembre 1982), est d'autant plus navrante qu'elle touche le secteur le plus "défendable" de l'industrie togolaise, celui qui oeuvre le plus dans le sens d'un développement autocentré.

- e) La production industrielle togolaise souffre enfin de l'exiguïté du marché national. Ce marché est non seulement de taille modeste (3 millions d'habitants début 1984), mais il est de surcroît particulièrement handicapé par la faiblesse du pouvoir d'achat des masses rurales, qui représentent quelque 80 % de la population du pays, et qui n'accèdent encore que peu aux produits industriels.

Qu'elle vise le marché extérieur ou celui des consommateurs nationaux, l'industrie togolaise ne remplit pas aujourd'hui le contrat que ses promoteurs attendaient d'elle. On peut se demander dès lors pourquoi le Togo a accordé au cours de ces dernières années une place aussi importante à l'investissement industriel. L'explication réside dans l'euphorie qui s'est emparée de l'économie nationale à la fin du 2ème Plan (1971-1975) quand les cours du phosphate se sont brusquement mis à flamber, euphorie qui a entraîné les responsables du pays dans des investissements -pas seulement industriels d'ailleurs- à l'échelle de l'optimisme que permettait la conjoncture de l'époque. Non seulement les cours du phosphate n'ont pas tenu leurs promesses, mais les investissements réalisés se sont souvent avérés d'une rentabilité hasardeuse. Cependant que l'endettement dont ils ont été à l'origine continue de grever lourdement le budget de l'Etat.

C - LE DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES ET DES SERVICES

Sous l'intitulé "développement des infrastructures et des services", nous regroupons ici les secteurs suivants (nomenclature des Plans) : organisation administrative et équipement des services publics ; infrastructures de communication, équipements urbains et touristiques ; développement socio-économique ; emploi. Ont été consacrés à l'ensemble de ces secteurs : 69,7 % des investissements réalisés au titre du 1er Plan, 60,3 % au titre du 2ème Plan, 34,9 % au titre du 3ème Plan ; devraient leur être consacrés au titre du 4ème Plan 44,2 % des investissements prévus. C'est dire toute l'importance qui a été accordée -et continue d'être accordée- par les responsables togolais au développement des infrastructures et des services, et plus particulièrement parmi les secteurs concernés à celui des infrastructures de communication et des équipements urbains et touristiques, secteur qui a bénéficié successivement de 58,0 %, 42,0 % et 24,2 % du total des investissements réalisés au titre des 1er, 2ème et 3ème Plans (soit au total 105 415,972 millions de F.CFA). C'est à ce secteur plus précisément que nous nous intéresserons ici, à travers ses deux grandes composantes : les infrastructures de communication, les équipements urbains et touristiques.

1. Les infrastructures de communication

L'effort d'investissement dans ce domaine est allé dans toutes les directions : routes, port, chemin de fer, aviation civile, télécommunications.

a) L'infrastructure routière

Le Togo dispose aujourd'hui d'un réseau routier exceptionnellement dense. Les seules routes bitumées sont passées de 170 km en 1965 à près de 1 500 km en 1984. Il est vrai que le Togo a résolument mis ces dernières années sur le rôle de trait d'union qui pouvait être le sien, de par sa situation géographique,

entre les pays enclavés du Sahel -Haute-Volta, Niger, voire Mali- et l'océan Atlantique. Trait d'union que concrétise l'achèvement, début 1980, du bitumage de l'axe Lomé-Ouagadougou, qui met à la disposition des transporteurs une infrastructure de toute première qualité.

b) L'infrastructure portuaire

L'atout essentiel de la politique togolaise en matière de transports est en fait le port de Lomé. Ouvert en 1968, le port autonome de Lomé traite depuis 1979 quelque 1,5 million de tonnes de fret par an, dont un trafic transit (essentiellement à l'importation) qui s'est élevé en 1982 à près de 175 000 tonnes (1). La construction (terminée) de magasins pour la Haute-Volta, le Niger et le Mali, et la réalisation (commencée) d'un deuxième môle devraient encore accroître cette activité.

c) L'infrastructure ferroviaire

En semi-léthargie depuis la fermeture du wharf de Lomé, sur lequel la voie ferrée était directement branchée jusqu'à l'ouverture du port, dotés d'équipements et de matériels obsolètes, les Chemins de Fer du Togo (CFT) -436 km de voies héritées de l'époque coloniale-, connaissent un certain regain d'activité avec l'achèvement, en 1980, du tronçon Tabligbo-Lomé -environ 40 km-, réalisé au cours du 3ème Plan en vue de l'évacuation sur le port de Lomé de la production de clinker de la CIMAO. Le rôle économique joué globalement par l'infrastructure ferroviaire reste toutefois modeste.

d) L'infrastructure aéroportuaire

Soulignons simplement que dans ce domaine l'essentiel de l'effort d'investissement est allé dans la réalisation, au cours des 3ème et 4ème Plans, d'un aéroport de classe internationale dans le nord du pays, l'aéroport de Niamtougou.

d) L'infrastructure de télécommunication

En matière de télécommunications enfin, deux réalisations de taille ont vu le jour au cours du 3ème Plan : la construction

(1) Source : Bulletin mensuel de la Chambre de Commerce, d'Agriculture et d'Industrie du Togo, mars 1983, p. 84.

d'un central téléphonique automatique à Lomé, la construction d'une station terrienne dans la banlieue de Lomé. Ces réalisations permettent d'atteindre directement, depuis 1982, tous les pays du monde.

2. Les équipements urbain et touristique

a) L'équipement urbain

Sous l'intitulé "équipement urbain" sont regroupés par le planificateur des domaines aussi divers que les études d'urbanisme, l'électrification, l'adduction d'eau, l'hydraulique villageoise, l'assainissement et la voirie, la construction d'habitations. Il est de ce fait difficile de savoir ce qui de ces investissements va réellement à l'équipement urbain. Ainsi le chapitre "adduction d'eau", par exemple, inclut-il tout le système de distribution d'eau mis en place à partir de la retenue de la Kozah dans la Région de la Kara, et qui alimente en eau aussi bien la ville de Kara qu'une vaste zone rurale. L'effort d'équipement des villes à proprement parler -aussi bien des villes de l'intérieur que de la capitale- est néanmoins important depuis le 2ème Plan, en particulier dans les domaines de l'électrification et de l'adduction d'eau.

b) L'équipement touristique

Si l'aménagement des sites n'a encore été que très peu touché par l'effort d'investissement consenti jusqu'à présent par le Togo dans le domaine de l'équipement touristique, la mise en place d'une infrastructure hôtelière abondante et de bon niveau a été une préoccupation constante des autorités à partir du 3ème Plan. L'objectif visé : faire de l'hôtellerie une source de rentrées de devises, en mettant à la disposition d'une clientèle touristique aisée, amis aussi d'organiseurs de congrès et de réunions internationales exigeants, des prestations et des équipements de qualité.

Les chiffres de croissance du secteur hôtelier togolais sont spectaculaires : 200 chambres en 1967, 1 200 en 1978, 3 000 en 1981. Une quarantaine d'établissements en constituent aujourd'hui l'infrastructure (une vingtaine à Lomé, une vingtaine dans l'intérieur), parmi lesquels plusieurs réalisations de très grand standing : Hôtel de la Paix, Hôtel Sarakawa, Hôtel du 2 Février dans la capitale, Hôtel de la Kara, Hôtel de Fazao dans l'intérieur.

Moins concluants sont cependant les résultats économiques du secteur. L'hôtellerie togolaise, qui est pratiquement à 100 % une hôtellerie d'Etat, grève aujourd'hui lourdement le budget du pays à un double titre : par les charges financières liées aux investissements réalisés ; par les subventions qu'elle coûte à l'Etat, puisqu'elle est globalement déficitaire. Il est vrai que ce déficit est essentiellement le fait de quelques hôtels de luxe, qui, avec un taux de remplissage médiocre, n'arrivent pas toujours à équilibrer leur compte d'exploitation -l'amortissement du capital investi n'étant pas pour l'instant le principal de leurs soucis.

Compte tenu du poids que cette hôtellerie de prestige continuera à avoir dans la balance de la rentabilité globale du secteur, l'objectif visé par les dirigeants togolais ne sera sans doute pas facile à atteindre. Celle-ci contribuera vraisemblablement à faire de Lomé "un forum pour le tiers-monde", selon la formule de Y. Marguerat (1) -ce que confirment déjà les nombreuses réunions internationales qui se tiennent dans la capitale togolaise-, mais elle n'apportera sans doute pas de si tôt au budget du pays la manne que légitimement il est en droit d'en espérer.

*

* *

L'effort d'investissement réalisé ou prévu par le Togo au titre de ses 4 premiers Plans Quinquennaux est considérable : quelque 326 milliards de F.CFA ont été effectivement investis au cours de la période couverte par les 3 premiers Plans (1966-1980), quelque

(1) Y. MARGUERAT, Atlas du Togo, Les éditions Jeune Afrique, chapitre "tourisme", p. 51.

251 milliards sont programmés -et actuellement, en partie du moins, en cours de réalisation- au titre du 4ème Plan (1981-1985). Les choix faits n'ont malheureusement pas toujours été pertinents : on peut déplorer en particulier que le développement rural n'ait bénéficié au cours des 3 premiers Plans que de 12,7 % de ces investissements. Ni les résultats, dans les secteurs qui en ont le plus profité, à la hauteur de l'effort : si le Togo s'est doté depuis 1965 d'une remarquable infrastructure dans le domaine des communications, s'il a mis à la disposition de son administration des équipements modernes, s'il a promu d'importantes réalisations dans le domaine de l'électrification et de l'approvisionnement en eau des centres urbains, sa politique de développement industriel -39,4 % des investissements au cours des 3 premiers Plans- n'a par contre pas du tout atteint son objectif ; sa politique de développement touristique, du moins pour le moment, est à peine plus concluante.

Si une partie de ce gigantesque effort d'investissement a été réalisé sur fonds propres (budget d'investissement, fonds privés togolais) ou grâce à des aides bilatérales ou multilatérales, l'essentiel en a été assuré par des sources de financement extérieures. Le Togo se retrouve ainsi aujourd'hui non seulement avec un appareil de production peu performant, mais avec une dette extérieure colossale, dont le remboursement risque d'handicaper lourdement son développement futur.

Lomé, février 1984

Plans quinquennaux 1966-1985
Investissements prévus et investissements réalisés

Investissements en millions de F.CFA Secteur	1er Plan (1966-1970)		2ème Plan (1971-1975)		3ème Plan (1976-1980)		4ème Plan (1981-1985)	
	Prévus*	Réalisés	Prévus*	Réalisés	Prévus*	Réalisés	Prévus**	Réalisés
1. Développement rural	5 233,306 (13,1 %)	4 478,418 (13,6 %)	12 497,180 (9,2 %)	12 468,177 (14,4 %)	80 293,450 (28,4 %)	24 616,870 (11,9 %)	66 559,051 (26,5 %)	en cours de réali- sation
2. Développement industriel	3 828,579	5 474,532	25 671,984	21 868,532	75 890,000	109 870,020	73 395,000	
dont -industrie propt. dite	3 767,579 (9,4 %)	4 703,532 (14,3 %)	23 638,620 (17,4 %)	18 860,230 (21,8 %)	70 715,000 (25,0 %)	104 708,180 (50,7 %)	63 960,000 (25,5 %)	
-artisanat, commerce	61,000	771,000	2 033,364	3 008,302	5 175,000	5 161,840	9 435,000	
3. Développement des infra- structures et des services	30 986,479	22 942,002	97 307,401	52 157,330	126 152,716	72 085,630	110 997,995	
dont -organisation administ. et équipement des services publics	1 283,048	1 572,530	8 565,717	4 244,099	16 799,100	15 164,510	11 986,000	
-infrastructures de communication, équipements urbains et touristiques	26 544,492 (66,3 %)	19 087,990 (58,0 %)	76 368,256 (56,4 %)	36 280,632 (42,0 %)	64 322,320 (22,8 %)	50 047,350 (24,2 %)	74 115,000 (29,5 %)	
-développement socio- culturel	3 158,939	2 281,482	12 373,428	11 632,599	43 896 296	6 626,770	23 646,995	
-emploi					1 135,000	247,000	1 250,000	
Total	40 048,364	32 894,952	135 476,565	86 494 039	282 336,166	206 572,520	250 952,046	

* Après réajustement

** Programme prioritaire minimal, à l'exclusion du programme complémentaire optionnel portant sur 117 538,212 millions
N.B. Les pourcentages se rapportent au total de chaque colonne.Sources : - Bilans d'exécution des 1er, 2ème et 3ème Plans ;
- 4ème Plan