

Les Limites sectorielles de l'Expérience togolaise de vingt ans de "Planification": l'Agriculture (1966-1985)

Ewihn-Liba Pana*

SUMMARY. In Togo, planning of national development on a long term basis spans over a period of 20 years ending in 1985 when faced with economic crisis, the country adopted a structural adjustment programme. A retrospective assessment of planification of the agriculture sector, the sector which was considered "the priority of priorities" by successive plans since independence tends to indicate a big gap between policy proclamations, investments and the outcome. The slow progress of agriculture and even the drastic regression can be explained by the marginalisation of the peasantry. In the 1970's the Agricultural sector witnessed profound changes such as limits in access to land by the peasantry following rapid population growth and those that resulted from types of development strategies adopted which conceived agriculture as a source of foreign exchange and not a sector meant to feed the nation. With the exception of the consumption by industrial enclaves and urban centers, all production destined to the local market and to meet the local needs was considered a waste. Commercial crops were privileged and benefitted from most of the foreign investment in the sector. Contrary to proclamations of achieving food self-sufficiency by 1980, the food sub-sector has undergone a decline. A thorough assessment of these trends is rendered difficult by the lack of reliable quantitative data on Togolese agriculture. Besides production of provisional statistics in the cosy atmosphere of ministerial offices neglects the human factor in rural development. Without the know-how and the consent of the peasantry, nothing can be achieved in the rural areas.

On ne peut pas planifier un développement qui dépend intégralement des conditions de la demande extérieure et du capital étranger. On peut certes tenter de mettre un ordre dans les investissements publics qui accompagnent cette mise en valeur extravertie dont on n'est pas maître, mais on n'a pas le droit d'appeler cela planification, et encore moins politique de développement.

Samir Amin¹.

Introduction: Quelques remarques théoriques

Avant d'aborder le problème que je pose, il me faut rappeler que dans l'histoire et dans la théorie économique, le terme "Planification" est consubstantielle à l'économie socialiste planifiée par opposition à l'économie de

* Chef de Département d'Economie, Faculté des Sciences Economiques et de Gestion - Université du Bénin, Togo.

1 Samir Amin, "L'Afrique de l'Ouest bloquée: L'Economie Politique de la Décolonisation 1880-1970", Paris, Edition de Minuit, 1978, 304.

marché.

En dépit des attributs introduits par la suite pour marquer la différence entre les deux formes d'intervention en économie - on parlera désormais de planification "dirigiste" dans le contexte socialiste et de planification "indicative" ou "incitative" ou "souple" dans le cadre de l'économie de marché - la confusion demeure et:

*"Vient du fait que le terme de planification a été employé par certains pour désigner à la fois la planification proprement dite, c'est-à-dire la **planification socialiste**, et les **techniques d'élaboration de programmes économiques**, qui viennent se surajouter à une économie capitaliste sans être capables de modifier les lois fondamentales de cette économie...².(souligné par nous).*

Le plan adopté par les hauts responsables de l'Economie togolaise depuis 1966 est "d'inspiration libérale" aussi bien dans sa conception que dans sa pratique³. Il constitue, comme tel, un instrument de travail. Elaboré pour cinq ans (plan quinquennal), il consiste à déterminer des objectifs précis et à mettre en oeuvre les moyens propres à les atteindre dans les délais prévus. Par exemple, le troisième plan quinquennal (1976-1980), qui précède la crise économique des années 80, prévoyait un taux de croissance annuel moyen de 12% en termes réels. Pour atteindre un tel objectif, l'effort global prévu au niveau de l'Etat s'élevait à 250,6 milliards de FCFA⁴. Ce plan de développement était en cours d'achèvement (puisque après trois années de réalisation, le plan a donné lieu à la mise en oeuvre de plus de 191 milliards d'investissement 1976/1978 quand survinrent malheureusement des chocs à la fois d'origine interne qu'externe et un contexte dit d'ajustement structurel.

Les différents plans conçus depuis 1966 devaient "amener le Togo au seuil du décollage économique à l'horizon 1985" avec, parmi les quatre orientations retenues, la possibilité (je cite) "d'accroître la capacité productive de tous les facteurs de production et de leurs moyens pour une autosuffisance alimentaire"⁵.

La programmation du développement national sur le long terme couvre une période de vingt ans, de 1966 à 1985. L'année 1985 constitue une année charnière puisque, sur fond de crise économique, le Togo, confronté à des difficultés financières dès 1981, sera contraint de mettre en place un programme d'ajustement structurel visant à redéfinir les orientations de déve-

2 Charles Bettelheim: *Planification et croissance accélérée*. FM/PCM, Paris, 1975, p. 7.

3 Ministère du Plan et de l'Industrie *20 ans de Planification pour le Développement du Togo*, p. 2.

4 1 F. CFA = 2 centimes français.

5 Revue "Europe Outre-Mer", No 502. Paris p. 34.

loppement économique. Elle marque ainsi une étape importante d'où l'on doit jeter un regard en arrière pour faire un bilan et l'apprécier. Nous le ferons, dans le cadre de cette étude, essentiellement pour le secteur agricole dont la priorité dans le développement du pays a été sans cesse affirmée. L'étude portera successivement sur: les fondements historiques de la politique agricole à travers les différents plans (I), les structures institutionnelles et organisationnelles de développement agricole (II), le financement de l'agriculture (III) et enfin le bilan critique des résultats obtenus (IV).

Les Fondements historiques

A la décolonisation en 1960, le Togo hérite d'un secteur agricole qui est à l'image de l'économie territoriale de l'époque. Celle-ci reste fondamentalement une économie de traite caractérisée par l'introduction de cultures commerciales en tête de rotation à la place des productions vivrières. Certaines d'entre elles, le coton par exemple, ont de plus concurrencé directement les productions vivrières. La culture du coton s'inscrivant aux mêmes dates que le sorgho, le mil et le maïs dans le calendrier agricole, le paysan a souvent dû à contrecœur donner la priorité aux semis et aux désherbages du champ de coton, en négligeant, sous la pression constante de l'Administration coloniale, ses champs de cultures vivrières.

Pour une large part, l'agriculture est constituée de petites exploitations familiales gérées d'une manière extensive, utilisant une main-d'oeuvre familiale et dont la production est destinée à la subsistance. L'indépendance n'a pas arrangé les choses: le coton, le café et le cacao, toutes cultures "coloniale"s sont devenues cultures "nationales" pour les différents gouvernements qui se sont succédés et qui s'employaient à reconduire l'économie héritée d'un passé récent.

Ce qui est recherché avant tout au travers des politiques économiques c'est la croissance du produit national brut (PNB) par le biais de l'**industrialisation** et de l'**intensification** de l'agriculture ainsi que sa **modernisation** au moyen de stratégies du type **Révolution verte**. Dans les pays sous-développés et d'Afrique, les "locomotives du développement" sont en villes et dans les campagnes, les couches sociales chez qui, on peut sans difficulté, susciter l'esprit d'entreprise ou développer la **rationalité capitaliste**.

Au lendemain des indépendances formelles des pays d'Afrique Noire en 1960 pour la plupart d'entre eux, ce sont, parmi les intellectuels africains, les "cosmopolites - scientifiques - modernisants" qui investissent, à des titres divers et partout les appareils d'Etat en constitution, par delà l'opposition entre partisans et non partisans de l'indépendance. Ils rejetaient du coup les thèses antéennes sur la nécessité et l'urgence pour les "africains de se pencher sur leur propre histoire et leur civilisation et étudient celles-ci pour

mieux se connaître⁶.

Depuis, quelque soit leur niveau de responsabilité, les acteurs en pays sous-développés et au Togo sont devenus "modernistes" avant la lettre. Voilà à quel niveau se situent les racines du mal.

S'agissant de l'agriculture togolaise, le modèle hérité de l'époque coloniale ne sera pas remis en cause; Il sera au contraire préservé voir renforcé au travers des mécanismes de domination politique et économique mis en place depuis l'époque coloniale. Il n'est dès lors pas surprenant que nos planificateurs, consciemment ou non, militent pour la promotion au Togo de grandes exploitations "modernes" partant du principe que le secteur dit traditionnel est incapable d'augmenter sa productivité dans un délai acceptable: sans pour autant définir de façon systématique au niveau national, encore moins au niveau sectoriel une politique économique. Il serait même à l'origine de tous les problèmes que rencontre l'agriculture dans son ensemble. Comme nous le verrons plus loin, c'est la marginalisation du secteur traditionnel qui explique au contraire la lente progression de la production agricole, voire sa forte regression après vingt ans de planification.

Le fondement de l'orientation de la politique de développement agricole au Togo s'explique ainsi par les quelques éléments non exhaustifs que nous venons de présenter à grands traits. Ils vont déterminer par la suite tous les ressorts de cette politique. C'est le cas des structures institutionnelles et organisationnelles.

Les Structures institutionnelles et organisationnelles

Pour promouvoir le secteur agricole, l'Etat a créé des structures d'ordre institutionnel, administrative et technique dans le cadre des plans successifs pour lui servir d'appui technique et de logistique. Dans le même temps différentes campagnes agricoles sont entreprises ainsi que des manifestations périodiques destinées à mobiliser l'opinion publique en faveur de la production agricole et de son accroissement. Il en est ainsi de l'année 1975, proclamée "année paysanne" ou encore des foires agricoles périodiques nationales ou régionales avec des prix de récompense. Mais beaucoup plus significative est la pléthore de structures institutionnelles et organisationnelles. On distingue classiquement cinq types de structures: étatiques, para-étatiques, mixtes, des projets de développement, des organisations non gouvernementales (ONG). Toutefois ce sont surtout les structures étatiques et paraétatiques qui ont eu des conséquences néfastes sur le secteur rural du point de vue de la baisse de la production. Elles forment à elles seules l'armature de tout l'édifice.

6 Michel Ndoh - in, Revue *Nomade*: Le nègre, la civilisation, le combat de Cheikh Anta Diop, No spécial. Paris 1989, pp. 140-153.

Elles se composent de l'ensemble des directions et services techniques (une quinzaine) des Ministères du Développement 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 et le second de la mise en place des infrastructures. Elles emploient en 1981 quelques 3800 personnes des 8200 salariés de l'ensemble des institutions étatiques toutes à des titres divers au service du développement rural, allant du cadre de bureau jusqu'à l'*encadreur* agricole. Ce dernier, de formation élémentaire et médiocre, est le maillon de la chaîne le plus en contact avec le paysan.

Des organismes et des offices vont être créés dans le cadre de ces structures pour prendre en charge l'organisation et la gestion du secteur rural. A la tête des cinq régions économiques nouvellement créées se trouvent placées en 1978 les Directions Régionales de l'Animation Rurale et de l'Action Coopérative (DRARAC) en remplacement des anciennes structures régionales d'encadrement et de vulgarisation de l'agriculture: les Sociétés Régionales d'Aménagement et de développement (SORAD) nées en 1965⁷. Les dernières structures en date (1980) et encore en vigueur sont les Directions Régionales du Développement Rural (DRDR) nouvelle appellation des "Organismes Régionaux de Promotion et de Production des Cultures Vivrières (ORPV) mises en place en octobre 1977. Il importe de noter que si ces organismes changent dans le temps du point de vue forme, le contenu, lui, ne se modifie guère: ni le personnel d'encadrement, ni les méthodes d'intervention en milieu rural ne changent. Tous ces organismes constituent, aux mains de l'Etat, un instrument de quadrillage de l'espace géographique à l'échelle de la Région Economique. Celle-ci est découpée selon un schéma pyramidal en secteurs, sous-secteurs, zones, la zone étant ici considérée comme l'unité de base à partir de laquelle opère le personnage clé de la structure: l'encadreur.

A côté des structures étatiques existent les structures para-étatiques composées d'un ensemble de sociétés "verticales" appartenant à l'Etat et dont le rôle spécifique est de favoriser la promotion d'une culture précise ou d'un ensemble de cultures de même type. La plupart de ces sociétés ont vu le jour entre 1968 et 1974. C'est le cas de la Société Nationale pour le Développement de la Palmeraie et des Huileries (SONAPH), de la Société Nationale pour la Renovation et le Développement de la Cacaoyère et de la Cafetière Togolaise (SRCC), de la Société Nationale pour le Développement de la

7 Jusqu'en 1965, les structures de bases dans le domaine du développement rural sont constituées par les *Sociétés Publiques d'Action Rurale* (SPAR); elles remplaçaient ainsi les *Sociétés Indigènes de Prévoyance* (SIP) de l'époque coloniale, l'échelle d'intervention des unes et des autres étant alors le cercle.

Culture Fruitière (Togo Fruit)⁸, de l'Office National de Développement et d'Exploitation des Forêts (ODEF), de la Société Togolaise du Coton (SO-TOCO) pour ne citer que quelques exemples significatifs.

Ces sociétés, pour leurs activités, bénéficieront largement d'un financement extérieur (BM., FED, FAC, CCCE)⁹. En 1981, le personnel permanent de ces sociétés se chiffrait à plus de 2000 salariés.

Pour terminer ce dénombrement rapide des structures participant à une stratégie de développement rural, il nous reste à mentionner spécialement la Réforme Agro-Foncière promulguée par l'ordonnance du 6 février 1974¹⁰ et qui a débouché sur la création de la Direction Technique de la Législation Agro-Foncière entre 1976 et 1978 au sein de l'ancien Ministère de l'Economie Rurale. Cette réforme dont il est trop tôt pour apprécier les effets sur le terrain pourrait bouleverser dans un sens ou dans un autre le rapport entre la terre et les paysans: le revenu du travail pourrait en être profondément modifié. Un certain nombre de choses doivent être précisées à propos d'une telle réforme au moment où il a été décidé de la suspendre. Nous savons maintenant que sa suspension est consécutive à son échec qui était prévisible. Quelles sont les causes lointaines de son échec?

Les années 1970 sont une période de remise en cause profonde des rapports fonciers. De nombreuses motivations y concourent; entre autres: "l'explosion" démographique qui devient une contrainte à l'accès des paysans au sol. Mais dans le cas d'une économie sous-développée et extravertie comme c'est l'exemple du Togo, la motivation essentielle imposée de l'extérieur, qui se traduit dans la nature des rapports des forces entre nations, est conforme dans sa définition à la domination qui s'exerce sur la nation faible. Tout se passe comme si l'agriculture des pays sous-développés ne devrait pas servir à nourrir leurs populations mais à procurer des devises. A l'exception de la consommation des poches industrielles ou des agglomérations urbaines où afflue la plus grande partie des biens disponibles, tout ce qui reste destiné au marché intérieur, à satisfaire les besoins locaux, est considéré comme une perte.

A ce titre, le professeur Berthelot¹¹ nous éclaire sur les raisons de l'échec, qui était prévisible, de la législation agro-foncière togolaise.. Rappelons (et

-
- 8 L'une des 6 sociétés d'Etat dissoutes par décision du Conseil National du Rassemblement du Peuple Togolais (RPT) des 3 et 4 Décembre 1982, pour cause de non rentabilité.
- 9 Banque Mondiale (BM), Fonds Européen au Développement (FED), Fonds d'Aide et de Coopération (FAC), Caisse Centrale et Coopération Economique (CCCE).
- 10 On trouvera les grandes lignes de la Réforme dans la Revue *Europe Outre-Mer* du mois de juillet 1979, pp. 37-38.
- 11 Jacques Berthelot - "Au Togo, une soit-disant réforme agraire veut dépouiller les paysans" in, *les Sillons de la Faim*. L'harmattan, Paris 1980.

c'est là un des mérites d'un spécialiste lucide) que la suite lui a donné raison (voir infra).

Nous savons que c'est à un expert de la FAO qu'est revenu l'élaboration de cette législation. Elle s'inscrivait alors dans le cadre de la mise en oeuvre du deuxième plan juste un an avant le lancement de "la Révolution Verte".

Lorsqu'on connaît *l'identité*, la *structure* et les fonctions de la FAO - cette institution fait partie des instruments onusiens du "pouvoir multilatéral" - lorsqu'on admet que ses formes d'intervention l'amènent, tout comme les autres organismes spécialisés de l'ONU, à atteindre des objectifs plus fonctionnels que politiques (mais toujours dans le sens des intérêts qu'elle défend qui sont ceux du grand capital international) et ceci du haut du Ministère des colonies construit par Mussolini qu'elle occupe (tout un symbole mais aussi tout un programme), on comprend alors pourquoi la législation ne pouvait pas correspondre aux intérêts du monde paysan rural togolais¹².

Les raisons avancées pour justifier la suspension sont quelque peu ubuesques dans le style.

D'abord à propos de la copie d'examen de l'expert de la FAO en matière de la législation foncière. L'étude a été menée avec, semble-t-il, beaucoup de légèreté pour qu'il soit redevenu nécessaire "de lancer une étude exhaustive sur ces problèmes fonciers en zones de cultures pérennes"¹³. Auparavant, le Ministre du Développement Rural aura fait un constat assez sévère à propos de la législation élaborée par l'expert: "*Malheureusement*" (dit le Ministre) *l'application de décrets ou textes réglementaires déjà parus est gênée par la méconnaissance des conditions dans lesquelles s'effectuent. en milieu rural l'accession à la propriété et la transmission tant des droits de propriété que de ceux d'exploitation dans les cas nombreux de ferme et métayage*¹⁴ (souligné par nous).

On peut donc conclure que cette législation n'a été que le fruit de l'imagination de son auteur dès lors qu'elle n'est pas fondée sur une "bonne

12 Jacques Berthelot résume pour nous les objectifs visés par la FAO tout comme la plupart des organismes internationaux ayant rapport avec le monde rural: "intégrer au marché international les paysans, en utilisant au besoin pour cela l'aide des pays mandataires" (nous soulignons) in, *Les Sillons de la Faim*, Ibidem La Banque Mondiale, elle ne fait pas de nuance: "Le développement rural, c'est la modernisation de la Société Rurale, avec l'introduction des pratiques monétaires et son passage de l'isolement traditionnel à l'intégration à l'économie nationale (...) La Banque continuera à soutenir les projets en tant qu'instruments pouvant faire passer les agriculteurs de l'agriculture de subsistance à l'agriculture commerciale" (souligné par nous) in, Banque Mondiale, *"Rural Development: Sector Policy Paper and Agricultural Credit: Sector Policy Paper 1975*.

13 Koffi Walla - Intervention du Ministre du Développement Rural à la Conférence des Bailleurs de Fonds. Réunion sectorielle sur le Développement Rural. Kara. 24-25-26 mars 1986.

14 Koffi Walla - Ministre du Développement Rural, idem.

connaissance du terrain". Et nous voilà ainsi revenus à la case départ puisque, après y avoir consacré des sommes importantes d'argent, il faut tout recommencer.

Nous pensons que s'il est légitime, face aux performances très limitées du secteur agricole, de penser et de rechercher un nouveau statut du rapport du paysan et du sol, celui-ci devra consister à définir un compromis juridique entre une notion de possession du sol qui relève, à l'origine, du seul droit coutumier et une notion d'accès à la propriété civile individuelle ou collective, qui résulte de la vocation nationale du pays en tant que nation indépendante.

Ainsi se présentent les principales structures qui ont servi de base d'appui au déploiement de la nouvelle stratégie agricole pendant la durée de vingt ans de planification. Leur mise en oeuvre est justifiée, dans le discours politique, par la nécessité d'assurer à tous la sécurité alimentaire.

Avant d'analyser les résultats de production atteints au regard de l'ensemble du dispositif déployé pour l'accroissement de la production en vue de l'autosuffisance alimentaire, il nous reste à examiner les problèmes du financement hautement importants pour une politique agricole qui se cherche.

Le financement de l'agriculture

Les plans économiques, les projets de développement agricole nécessitent toujours des flux importants de capitaux c'est-à-dire des opérations d'investissement en fonction des objectifs fixés.

Pourtant, au niveau des différents plans qui se sont succédés, on peut constater que la volonté affirmée de faire du secteur rural la "priorité des priorités" n'a pas été suivie d'effet du point de vue de l'effort de financement. En effet, la part des investissements consacrés au développement rural, dans le total des investissements réalisés se monte respectivement à 13,6% pour la période couverte par le premier plan, 14,4% pour celle couverte par le deuxième plan, 11,9% pour celle couverte par le troisième plan¹⁵; la différence étant allée aux autres secteurs.

Il faut attendre le quatrième plan pour que la part affectée au secteur agricole au titre du programme prioritaire minimal s'élève à 26,5% comme le montre le tableau en annexe. Mais le doute subsiste puisque pour la période des trois premiers plans, l'effort d'investissement est, grosso modo, trois fois inférieur à celui consenti au titre du développement industriel soit 41.563.465 de F CFA pour le développement rural, contre 128.271.942 pour le développement industriel pour être précis. Si on considère les quatre plans quinquennaux, la répartition des crédits effectivement dégagés et dépensés laisse mieux apparaître les limites de cet effort financier en direction du

15 Ministère du Plan et de l'Industrie, op. cit..

secteur agricole. Sur la masse globale de 326 milliards, 12,75% seulement sont allés à ce secteur, soit 2,5 fois moins que la somme des ressources affectées aux infrastructures pour le soutien du secteur industriel et des services et autres équipements (32%), et finalement 3 fois moins que ce qui est investi dans le secteur industriel.

En considérant le secteur rural en particulier, il est frappant de constater là aussi que le développement des cultures commerciales est privilégié; ces dernières occupent les terres les plus fertiles et l'utilisation des moyens modernes y est largement répandue, l'emploi des engrais chimiques courant, la mécanisation et la modernisation encouragées. L'Etat a fait bénéficier ce sous-secteur de la plus grande partie des investissements réservés à l'agriculture dans les différents plans; Certains programmes réalisés à travers des fermes pilotes à Avétonou par exemple et dans la Région des Plateaux (en passe de devenir le poumon économique du pays) sont une source d'enrichissement pour une certaine catégorie sociale qui accapare aux paysans les terres les plus fertiles au nom du "retour à la terre" lancé par le Parti. Ce qui n'a pas manqué d'inquiéter le premier Magistrat du pays¹⁶.

Les investissements réalisés ont, largement, porté sur le matériel dans la perspective d'une mutation technique de même que sur la rénovation des plantations de cultures commerciales, la construction d'infrastructures rurales etc. L'objectif général recherché à terme par l'investissement dans ces rubriques étant l'augmentation des moyens de production. L'agrandissement du parc matériel permettrait par exemple une grande capacité de travail. Au début de l'année 1977, le Togo disposait d'un parc matériel de 435 tracteurs acquis, si l'on prend en compte leur équipement (accessoires composés de véhicules lourds), à plus de 4 milliards de F CFA. Pour mémoire il faut rappeler que ces tracteurs, fournis par l'Espagne, n'ont jamais pu servir à cause du coût relativement élevé des équipements accessoires. Parallèlement, le Plan 1976-1980 s'était fixé pour objectif de cultiver, en 1985, 435.000 hectares au sein du sous-secteur "moderne", et notamment de "complexes agro-industriels", soit une superficie supérieure aux 402.000 hectares des exploitations paysannes, ce qui en soit paraît irréaliste.

Sur ce point, le gigantisme projeté est en contradiction avec les remises en cause, au plan international, du principe des grandes superficies dont les

16 L'attention toute particulière accordée au développement des cultures d'exportation a comme conséquence une marginalisation de l'agriculture paysanne qui supporte le poids d'une urbanisation croissante liée à l'émergence d'une "classe de citoyens privilégiés... qui se servent de leur titre ou de leur uniforme pour s'enrichir aux dépens de la masse paysanne" (souligné par nous). Discours du Chef de l'Etat, le Général Gnassingbé Eyadéma, le 6 Novembre 1978, au Conseil National du Rassemblement du Peuple Togolais (Parti Unique).

avantages ont été débattus et critiqués¹⁷. L'expérience montre en revanche que un tel projet débouche nécessairement sur le phénomène bien connu de marginalisation des masses paysannes.

Pour en assurer le financement, l'Etat s'est vu obligé de s'adresser ou de s'associer aux capitaux étrangers. Les cultures commerciales bénéficieront aussi de la plus grande partie des investissements étrangers. Le bilan du premier Plan montre que 85,2% du financement total du secteur agricole est d'origine externe. Le fonds Européen de Développement (FED) et le Fonds d'Aide et de Coopération (FAC) participent ensemble pour 74,45% soit près des 3/4 du financement total. La RFA (République Fédérale d'Allemagne) contribue pour 18,6% et enfin le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD). Face à cet apport externe, l'apport du Togo dans le même secteur s'est limité à 8,14%. Les deuxième et troisième Plans n'apportent aucune modification dans les sources de financement. On peut conclure du poids important de l'extérieur dans le financement en agriculture et dans l'orientation de cette dernière.

En revanche le soutien de l'Etat aux petites exploitations familiales qui produisent l'essentiel des cultures vivrières dans le cadre d'une agriculture qui en est encore à la phase de production de subsistance est limité dans le temps et l'espace et ne concernera que "10 à 12 % de la masse paysanne". L'examen attentif du troisième plan ne laisse aucun doute là-dessus.

A ce niveau de nos développements, il ressort que l'agriculture togolaise présente les deux caractéristiques d'une agriculture de pays à économie extravertie:

- la production vivrière n'a pas connu d'augmentation permettant de mettre l'économie à l'abri de crises alimentaires. Elle est sacrifiée au profit de:
- l'essor très net des cultures commerciales grâce à d'importants investissements étrangers. Mais la production des cultures commerciales a augmenté tout en demeurant basse. Ces deux points seront développés dans la quatrième et dernière partie suivante.

Bilan critique des résultats en agriculture après 20 ans de Planification

*Il est essentiel que, dans un avenir proche, tous les togolais mangent à leur faim... Nous voulons entendre par là que dans cinq ans, tous les togolais puissent disposer, en quantité et en qualité, des biens alimentaires produits par eux-mêmes et pour eux-mêmes*¹⁸.

17 Cette critique a été établie sur la base des expériences des pays de l'Est. Voir, à ce sujet, Pouliquen, dans *le Monde* des 9, 10 et 11 avril 1981, dans l'article "les agriculteurs des pays de l'Est à la recherche d'un nouveau modèle".

18 *Togo Dialogue*, Mars 1980.

Dans le secteur de la *production vivrière* les autorités togolaises, mêmes si elles restent assez prudentes dans leur présentation du bilan, affirment avoir atteint dans ce domaine l'objectif de l'autosuffisance alimentaire en 1980¹⁹. Encore que dans ce domaine il convient d'être prudent pour plusieurs raisons:

les aliments disponibles pour l'alimentation humaine constitue un régime moyen représentatif du pays pour la période considérée, mais qui n'est en réalité consommé par personne. En effet, le bilan ne fournit aucune indication sur les différences qui peuvent exister entre les régimes alimentaires des différents groupes socio-économiques de la population, des divers secteurs géographiques du pays considéré. En outre, le travail sur lequel ils sont fondés n'est pas exempt de faiblesses, car les données recueillies valent ce que valent les statistiques des services techniques qui les fournissent. Ces statistiques sont une source d'information pour avoir un aperçu approximatif de la situation globale de l'alimentation comparée à la croissance démographique et au développement économique du pays considéré.

Cette réserve faite, la production agricole du sous secteur du vivrier a, bien au contraire, enregistré globalement un échec au cours de la période comme le souligne ce tableau dressé à partir des estimations officielles.

Le taux d'accroissement de la population à l'aube de la décennie 1980 était estimé à 2,6% par an:

Produit	Production estimée 1970	Production estimée 1975	Objectif 80	Accroissement annuel 1975-1980
Maïs grain	80.000 t	120.000 t	160.000 t	5,9%
Mil, Sorgho	96.000 t	110.000 t	129.000 t	3,3%
Riz paddy	18.000 t	16.000 t	47.000 t	25,5%
Manioc	585.000 t	400.000 t	448.000 t	2,3%
Igname	585.000 t	398.000 t	440.000 t	2,0%

Si nous considérons que la population augmente avec un indice démographique d'environ 2,6%, nous pouvons conclure que le sous-secteur du vivrier n'a pas donné les résultats escomptés. Il aurait fallu alors pratiquement doubler la surface des terres cultivées de 79/80-85 pour que le sous-secteur atteigne une production satisfaisante.

19 Koudjolou Dogo, Ministre du Plan affirmait que dans notre région, "le Togo, malgré les mauvaises conditions climatiques passées et actuelles est l'un des pays qui s'autosuffit sur le plan alimentaire et même arrive à exporter". (souligné par nous). in *Togo - Dialogue* N 73 décembre 82/janvier 1983.

Cette stagnation de la production a freiné la programmation de la promotion d'agro-industries: conserveries, fabrication de jus de fruit, raffinerie de sucre. Au même moment, on va assister à un développement paradoxale de certaines industries de substitution aux importations ainsi que des industries de transformation (industries de pâtes alimentaires, la SGMAT). En 1976, 25 sociétés industrielles fonctionnaient normalement, 5 étaient en cours de démarrage et 7 venaient d'être créées dans le cadre de "la promotion des petites et moyennes entreprises".

Devant la réalité des faits, le Ministre du Développement reconnaîtra, au terme de la campagne agricole 1983 que la production pourrait à nouveau être inférieure aux besoins de la population à la suite du déficit pluviométrique lié à la sécheresse des deux dernières années:

"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"²⁰.

Cette situation ainsi présentée par le Ministre est corroborée par l'évolution de l'importation de certaines denrées alimentaires par certaines sociétés spécialisées. Celles-ci ont vu leurs chiffres augmenter considérablement dans le même temps. C'est le cas de la Société Nationale de Commerce (SONACOM) qui enregistre, pour l'importation de riz, les quantités suivantes: 11.129 tonnes en 1980, 11.680 tonnes en 1981, 14.565 tonnes en 1982, 26.618 tonnes en 1983 soit une progression de 39% en 4 ans. Dans le même temps la Société Générale des Moulins du Togo (SGMAT) importait une quantité annuelle de blé se situant entre 20.000 et 30.000 tonnes soit une progression de 50%.

Quoi qu'il en soit et au-delà des données chiffrées, soulignons avec force que l'auto-suffisance alimentaire n'est pas un état auquel on accède une fois pour toutes, mais une situation qui doit se reproduire de façon cumulative chaque année. Pour atteindre un tel objectif, un plan de production agricole devra être le résultat de la combinaison, la plus optimale possible, de l'ensemble des moyens d'un pays. Il est tenu compte notamment du matériel technique disponible, de la possibilité naturelle du sol, du facteur climatique²¹ du niveau du développement des forces productives etc.

Dans le domaine de la production des cultures commerciales les résultats ne sont guère concluant même si l'on doit reconnaître que le taux annuel de

20 Bilan de la campagne agricole 1983, interview du Ministre du Développement Rural, *la Nouvelle Marche*, 6 janvier 1984.

21 L'influence du climat peut modifier, d'une année à l'autre, les résultats de l'agriculture. Il faut toutefois ne pas surestimer ce facteur. Toute analyse doit se faire sur une longue période, de façon à décélérer l'impact de ce facteur sur l'agriculture.

croissance de celles-ci est supérieure à celui des cultures vivrières au cours du troisième plan: coton-graine 28%, environ 14% pour le café et 6% pour le cacao.

Les données dont nous disposons sont ceux de l'Office Togolais des Produits Agricoles (OPAT). Il est doté, dès le début de sa création, du monopole d'achat à la production et de retrocession pour le marché intérieur et surtout pour les marchés extérieurs.

Si l'on considère les données de la production commercialisée par l'OPAT et que l'on compare, pour les 9 produits que contrôle 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 premier plan) à ceux des campagnes 1980/81, 1981/82, 1982/83 (aube du quatrième plan) - ce qui permet de calculer l'évolution de la production d'exportation du milieu de la décennie 1960 au début de la décennie 1980 - le bilan s'établit comme suit:

Produit	Mi-décennie	Début décennie		Evolution	
	1960 bases campagnes 1964/65 1965/66 1966/67	1980 bases 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	- 0,846	- 100,0	
Ricin	318	77	- 0,241	- 75,8	
Karité	910	6,672	+ 5,762	+ 633,2	
Coton graine	7,961	23,422	+ 15,461	+ 194,2	
Kapock	442	177	- 0,265	- 60,0	

Sur le tableau on peut voir que 7 des 9 produits concernés accusent une évolution à la baisse (dont le cacao et le café, cultures qui ont fait pourtant, ainsi que nous l'avons montré plus haut, l'objet de soins tout particulièrement par le niveau important des investissements depuis 10 ans). Il est aussi vrai que les deux dernières années ont été néfastes du point de vue du climat. Deux produits ont connu une évolution à la hausse: le karité qui est beaucoup plus un produit de cueillette que de culture donc ne nécessitant aucun soin particulier; le coton-graine pour lequel la production a progressé de façon spectaculaire; mais on sait aussi que la Banque Mondiale et le Fonds d'Aide et de Coopération, principaux bailleurs de fonds, n'ont pas lésiné sur les moyens. En effet, les superficies plantées sont passées de 8.351 à 26.045 hectares de 1976 à 1982 et la production du coton-graine de 6.000 à 20.600. Le nombre de paysans encadrés par la SOTOCO passant, lui, de 17.226 à 46.285 personnes. Tous ces résultats enregistrés sont dans la réalité

beaucoup plus bas lorsqu'on sait que la longue crise économique que le Ghana a traversé depuis 1977 et même avant, a entraîné une perte en valeur du cédi (monnaie ghanéenne) et favorisé le développement du commerce de contrebande du café et du cacao entre le Ghana et le Togo. Il est certain que cette contrebande a pu influencer sur nos stocks commercialisables à la hausse dans la mesure où les producteurs ghanéens préféreraient, par n'importe quel moyen, écouler leur production sur le marché togolais en échange d'un F CFA plus solide.

Voilà exposées les raisons multiples (historiques, institutionnelles, organisationnelles ou tout simplement de politique économique à travers plans) qui n'ont pas permis au secteur rural au Togo de donner les résultats attendus et ceci en dépit de l'effort considérable d'investissement réalisé ou prévu par l'Etat au titre des quatre premiers plans quinquennaux. En effet, pour la période couverte par les trois premiers plans (1966-1980) qui ont été conduits à leur terme, les ressources effectivement allouées sont de l'ordre de quelques 326 milliards de F CFA avec le concours financier très important de l'extérieur.

On peut rappeler ces raisons: les choix économiques n'ont pas été judicieusement faits. En particulier le secteur rural n'a pas bénéficié des mêmes avantages en matière de crédits que les autres secteurs de l'économie; alors que les crédits accordés à l'ensemble de l'économie ont substantiellement augmenté, à considérer la structure et l'évolution des crédits à l'économie telles qu'on peut les suivre dans les publications de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO). En 1975, ils ont augmenté d'un taux supérieur de deux fois et demi à celui de 1974: 41% contre 16%²².

Un rapport de la Banque Mondiale note en 1979: "La négligence de l'agriculture a été pendant longtemps une caractéristique défavorable du programme d'investissement du Togo"²³.

Dans la logique de la Banque Mondiale (ne nous y trompons pas) il s'agit de la partie de l'agriculture qui est capable de générer des profits c'est-à-dire le sous-secteur des cultures commerciales.

C'est par conséquent le sous-secteur du vivrier qui est délaissé par l'Etat et qui se verra de toute aide significative au profit du sous secteur des cultures commerciales.

Plus généralement nous ferons observer que les objectifs de production n'ont jamais été déterminés, avec une expression quantitative au secteur rural dans son ensemble, par l'Administration du développement rural qui arrête quand les conditions l'exigent, les superficies à ensemercer ou à plan-

22 Rapport annuel de la BCEAO, 1975, p. 122.

23 Banque Mondiale: second cocoa, coffee development project, rapport No 2408-TO du 4 juin 1979.

ter, sans mettre l'accent sur la production à atteindre. Faute de plan de production avec des objectifs précis à atteindre, on se limite, dans le confort de bureaux ministériels, à l'élaboration de statistiques de production agricole prévisionnelles.

Or, dans ce domaine le facteur humain est déterminant. Rien ne pourra se faire contre la volonté et le savoir faire du paysan en milieu rural. Les transformations positives et notables souhaitées dans le secteur rural supposent, au préalable, qu'on se mette à l'écoute des paysans pour les aider à définir eux-mêmes les voies qu'ils entendent suivre pour le bien-être social de tous.

Ceux-ci doivent être mis à contribution dans la mise en oeuvre d'un développement au "à la base", authentique et démocratiquement coopératif.

Annexe

Plans quinquennaux 1966-1985 - Investissements prévus et investissements réalisés

Investissements en millions CFA	1er Plan 1966/1970		2ème Plan 1971/1975		3ème Plan 1976/1980		4ème Plan 1981/1985	
	Prévus ¹	Réalisés	Prévus*	Réalisés	Prévus*	Réalisés	Prévus ²	Réalisés ³
1. Développement rural	5.233.306 (13.1%)	4.478.418 (13.6%)	12.497.180 (09.2 %)	12.468.177 (14.4%)	80.293.450 (28.4%)	24.616.870 (11.9%)	66.559.051 (26,5%)	
2. Développement industriel dont	3.828.579	5.474.532	25.671.984	21.868.532	75.890.000	109.870.020	73.395.000	
- industrie proprement dite	3.767.579 (09,4%)	4.703.532 (14,3%)	23.638.620 (17,4%)	18.860.230 (21,8%)	70.716.000 (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 infrastructures 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 administrative et équipement des services publics	1.283.048	1.572.530	8.565.717	4.244.099	16.799.100	19.164.510	11.986.000
- infrastructures de communication	26.544.492	19.087.990	76.368.256	36.280.632	64.322.320	50.047.350	74.115.000
- équipements urbains et touristiques	(66.3%)	(58.0%)	(56.4%)	(42.0%)	(22.8%)	(24.2%)	(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

Sources: Bilan d'exécution des 1er, 2ème et 3ème Plans; 4ème Plan. - N.B./ Les pourcentages se rapportent au total de chaque colonne.

1 Après réajustement -

2 Programme prioritaire minimal, à l'exclusion du programme complémentaire optionnel portant sur 117 538,212 millions.

3 Chiffres non encore disponibles, plan étant en cours de réalisation.