

La « Révolution verte » : discours et financement

L'AGRICULTURE, « *une priorité des priorités* ». La « *Révolution verte...*, notre souci premier et nos préoccupations de tous les jours » (1). « *Fonctionnaires, investissez dans la terre ! Elle vous le rendra au centuple !* » « *La terre ne trompe jamais !* »...

Tout au long de cette période de plus d'un quart de siècle inaugurée par l'accession du Togo à l'indépendance en 1960, ces slogans et déclarations d'intentions aux accents ruralistes n'ont cessé d'émailler le discours officiel sur le développement. Déjà fréquents en 1970, ils se sont amplifiés depuis 1975, en fonction de la personnalisation croissante du pouvoir d'État, alors même que la situation économique ne cessait de se détériorer, notamment dans le secteur agricole.

Jusqu'en janvier 1963, aucune politique économique n'avait été systématiquement formulée par le premier gouvernement du nouvel État. Toute la pratique avait consisté en une gestion empirique de l'héritage légué par le plan français de modernisation et d'équipement des territoires d'outre-mer. Les positions idéologiques et la pratique sociale laissaient déjà entrevoir que l'approche de la question du développement serait semblable à celle du précédent régime : un développement limitatif et compris comme une intégration sans cesse poussée au marché dominant. Seules différaient peut-être les modalités de cette intégration.

L'équipe renversée le 13 janvier 1963 n'avait même pas les moyens de cette gestion empirique de l'héritage colonial. La France montrait de sourdes réticences et aucune autre source extérieure de financement n'était encore disponible. Mais la situation allait changer au lendemain du coup de force. Les puissances étrangères mani-

festèrent soudain une forte propension à « aider » et à « coopérer ». Le I^{er} Plan quinquennal fut lancé dès 1965 pour un coût total de 27 milliards de F CFA. Une réévaluation impromptue opérée au lendemain de la confiscation civile de janvier 1967 porta ce coût à 40 milliards, avec l'aval de l'ancienne métropole et de ses alliés idéologiques. Le coût du II^e Plan était estimé à 137 milliards dont 86 milliards effectivement dépensés. Le III^e Plan s'élevait à 282 milliards et le IV^e à 250 milliards. Pour les trois premiers Plans qui furent conduits jusqu'à leur terme, les ressources réellement allouées montèrent à 326 milliards, largement fournis par « l'aide » extérieure sous forme de prêts et de subventions.

Le discours

Tout le discours actuel de la classe au pouvoir tend à montrer que l'État, dans sa politique de développement, entend privilégier le secteur rural par rapport aux autres secteurs de l'économie. Le I^{er} Plan affirme ainsi que l'agriculture est une priorité du développement national. Ce thème reviendra constamment dans les trois Plans successifs. En 1974, il sera réaffirmé avec force, comme pour exorciser la baisse continue de la production agricole. Dans le même esprit, l'année 1975, proclamée « année du paysan » sera alors le point de départ de manifestations annuelles destinées à mobiliser l'opinion intérieure en faveur de la production agricole et à convaincre l'opinion extérieure de la volonté du régime de consacrer toute son énergie à la question agraire.

Cette priorité accordée à l'agriculture est justifiée dans le discours par l'impératif d'assurer la sécurité alimentaire au pays dans les plus brefs délais.

« 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 » (1).

Le concept de « Révolution verte » fit son apparition dès l'année 1975. Il devint le thème central du discours et y prit une signification quasiment incantatoire. « La Révolution verte est notre souci premier et nos préoccupations de tous les jours... » L'opération des « 400 tracteurs » sera ainsi présentée plus tard comme « le moyen le plus important de la Révolution verte mis à la disposition du paysan » (2), malgré son échec total. La priorité qu'on veut accor-

(1) Discours d'inauguration du séminaire national sur la production agricole, Lomé,

7-10 mars 1977.

(2) *La Nouvelle Marche*, 6 mars 1980.

der au secteur agricole sur les autres suppose la modernisation des techniques et des méthodes de production dans ce secteur. « Le développement du secteur agricole passe par une application intégrale ou partielle des normes techniques de l'agriculture moderne » (3).

Et le discours entend privilégier d'autant mieux le secteur que « l'agriculture constitue le point central de la nouvelle stratégie du développement... » (4). Le IV^e Plan ressort comme la concrétisation de cette nouvelle stratégie. Près de soixante-quinze projets de développement rural y sont catalogués pour un coût global de 102 milliards de F CFA, sans compter les programmes opérationnels (5).

Le financement

Cependant, confronté avec la pratique, le discours sur le développement rural n'est-il pas du faire-semblant ? L'histoire des « 400 tracteurs » et l'extension quelque peu précipitée des réserves et parcs nationaux (6) contribuent à introduire un doute. Mais le décalage entre le discours et la pratique apparaît mieux encore à la lecture de la politique du financement de l'agriculture à travers les trois premiers Plans quinquennaux.

Sur un financement global de 40 milliards prévus pour la réalisation du I^{er} Plan, 13 % étaient affectés au développement rural, contre 66 % pour les infrastructures de communication et les équipements urbains et touristiques, et 9 % pour l'industrie, l'artisanat et le commerce. Dans le II^e Plan, 14 % des crédits prévus sont affectés à l'agriculture, contre 20 % pour l'industrie et 50 % pour les infrastructures. Il faut attendre le III^e Plan pour que la part du secteur agricole passe à 28 % de la masse financière prévue. Mais l'avantage n'est que relatif, puisque les deux secteurs traditionnellement privilégiés représentent tout de même, à eux, deux près de 50 % du total. Il ressort ainsi que, dans la mise en place des plans, la priorité n'est pas donnée à l'agriculture, contrairement à ce qui avait été affirmé.

La répartition des ressources effectivement consacrées aux plans confirme cette tendance. Sur une masse monétaire de 32 milliards de F CFA réellement engagés par le I^{er} Plan, 12 % sont consacrés à l'agriculture contre 15 % à l'industrie et 61 % aux infrastructures précitées. Le bilan de réalisation du II^e Plan révèle que deux fois plus de ressources sont affectées au secteur industriel qu'au secteur agricole, et six fois plus aux routes, aux hôtels de luxe et autres

(3) *Id.*

(4) Bilan du I^{er} Plan, p. 152.

(5) Plan de développement économique

et social 1980-1985, p. 111.

(6) Cf. l'article sur le « Domaine réservé ».

équipements urbains et touristiques. Même constat pour le III^e Plan : la part du développement rural qui était de 28 % de la masse monétaire prévue tombe à 11 % des crédits effectivement dépensés, tandis que le secteur des infrastructures passait de 22 à 24 % et le secteur industriel de 25 à 50 %.

La programmation du développement national sur le long terme couvre vingt ans, de 1965 à 1985. L'année 1985 présente donc une signification symbolique pour le pays. Elle marque une étape majeure d'où l'on doit jeter un regard en arrière pour faire un bilan et l'apprécier.

Quelle est la place du développement agricole dans le financement des Plans ? La répartition des crédits effectivement dégagés et dépensés l'indique clairement. Sur une masse globale de 326 milliards, 12,75 % seulement sont allés au secteur rural, soit 2,5 fois moins que le total des ressources affectées aux infrastructures et autres équipements (32 %), et trois fois moins que ce qui est investi dans le secteur industriel.

Qui finance le développement du secteur rural au Togo ? Qui finance quoi dans la politique agricole ? À quoi les ressources orientées vers le milieu rural ont-elles servi ? Et pourquoi ? Toute tentative pour répondre à ces questions débouche inexorablement sur ce décalage entre le discours et la pratique.

Le bilan du I^{er} Plan montre que 85,2 % du financement total de l'agriculture est assuré par des sources externes. Près des trois quarts des crédits (74,45 %) obtenus par cette filière proviennent du Fonds européen de développement (FED) et du Fonds d'aide et de coopération (FAC), suivis par la RFA (18,6 %) et le PNUD. Face à cet apport extérieur, 8,14 % seulement des ressources globales affectées par l'État à la réalisation du Plan sont consacrés à l'agriculture, contre 25 % pour l'industrie, le commerce et l'artisanat, et 38 % pour le secteur des infrastructures. Cette pratique financière de l'État caractérise aussi les deux autres Plans et montre le faible intérêt qu'en réalité la politique de développement porte au secteur rural.

La structure et l'évolution des crédits à l'économie telles qu'on peut les suivre dans les publications de la BCEAO confirment ce fait. Cumulés sur quatre années (1972-1975), les crédits destinés au secteur agricole représentent 2 388 millions de F CFA, soit deux fois moins que l'industrie et huit fois moins que le commerce. Et il s'agit exclusivement de crédits à court terme, c'est-à-dire des crédits de campagne insuffisants, comme on le sait, pour entraîner une amélioration structurelle du secteur. Hautement sélectifs et étroitement sectoriels, ils marginalisent en plus la production alimentaire « traditionnelle » et n'interviennent que dans le secteur « moderne », où ils sont orientés vers les productions classiquement destinées à l'exportation (café, cacao, coton, palmier à huile).

L'évolution de ces crédits est restée stagnante par rapport aux autres secteurs depuis 1970, alors que, remarque le rapport, « les crédits à l'économie ont augmenté en 1975 d'un taux supérieur de deux fois et demie à celui de l'année précédente : 41 % contre 16 %... Ce sont les crédits à moyen et à long terme qui ont enregistré le taux d'expansion le plus élevé » (7). Mais l'agriculture n'a pas bénéficié de ces types de crédit. Plus loin encore, le rapport note que « l'accroissement des crédits à court terme intéresse l'exploitation des phosphates (2,6 milliards), le commerce (660 millions) et le secteur industriel (776 millions)... » (8). L'agriculture n'est pas mentionnée. Plus généralement, le rapport préparé en 1984 pour la Conférence des bailleurs de fonds observe que « malgré son importance pour l'économie, la part relative des investissements publics dans l'agriculture a été modeste au cours des dix dernières années » (9). Ajoutons seulement que cette remarque concerne également les investissements privés.

L'agriculture, base du développement ?

Il aurait été intéressant de faire le bilan de la politique agricole menée depuis l'avènement du présent régime. Sans doute, la production agricole a-t-elle progressé souvent de façon spectaculaire dans certains domaines. La production cotonnière est exemplaire à cet égard. Financée par la Banque mondiale et le FAC depuis 1974 (10), les superficies plantées sont passées de 8 351 à 26 045 hectares de 1976 à 1982, la production de coton-graine de 6 000 à 20 600 tonnes et le nombre de paysans encadrés par la société togolaise du coton (SOTOCO) de 17 226 à 46 285 personnes (11). La régénération de la caféière est couramment présentée également comme un succès.

En réalité, l'agriculture est sacrifiée au profit des autres secteurs de l'économie, notamment l'industrie. Faut-il en conclure pour autant que l'échec de cette politique de développement trouve ses origines dans cette pratique discriminatoire à l'égard du secteur rural ? N'en déplaise aux tenants de la thèse qui fait du secteur agricole la base du développement en Afrique sans prendre en compte l'histoire spécifique de ce continent, une telle déduction est tout à fait mécanique et occulte forcément des réalités autrement

(7) *Rapport annuel de la BCEAO, 1975*, p. 122

(8) *Id.*

(9) Conférence des bailleurs de fonds pour le développement du Togo, *Rapport principal*, vol. I, 1984, p. 81.

(10) 6,5 milliards de F CFA en 1977 et 16,6 milliards en 1983, soit 23 milliards en

dix ans. A titre de comparaison, les ressources globales effectivement consacrées au secteur rural s'élèvent à 16,95 milliards pour les deux premiers Plans et 24,6 milliards pour le III^e Plan.

(11) A. Schwartz, *Le Paysan et la culture du coton au Togo*, Paris, ORSTOM, 1985, pp. 65-67.

plus complexes. Pourquoi la pratique s'écarte-t-elle tant du discours ? Quelles sont les motivations réelles qui orientent les ressources vers l'industrie, la route, les édifices, les monuments, plutôt que vers le secteur rural ? Quel est le mécanisme qui dans la prise de décision détermine les choix en faveur d'une aciérie sans viabilité, plutôt qu'au profit d'une véritable modernisation de la culture de l'igname ou du mil ? Ou encore en faveur d'un hôtel de luxe, plutôt qu'au profit d'aménagements agricoles de nature à réduire les aléas climatiques et à libérer le cultivateur de ce déterminisme archaïque des conditions physiques et économiques de la production agricole ? Quelle est la fonction réelle de ce secteur industriel et des diverses infrastructures dans le système global vu sous l'angle des rapports de dépendance dans lesquels s'inscrit ce mouvement chaotique de l'économie togolaise depuis bientôt un quart de siècle ? Et qu'est-ce qui pousse l'État à agiter bruyamment et sans discontinuer le thème de la priorité au développement rural au fur et à mesure que la pratique s'écarte du discours ? Ces questions sont fondamentales et leurs réponses essentielles pour une véritable compréhension du développement en Afrique tropicale.

S. Duanenyo