

CHAPITRE I

LE SECTEUR DES TRANSPORTS AU TOGO

Dans la plupart des pays en développement (PED), les infrastructures de transport ont d'abord été conçues, à l'époque coloniale, pour répondre aux besoins de l'écoulement des produits de base agricoles et miniers. A l'indépendance, elles furent intégrées aux différents plans de développement en tant qu'*élément permissif* des échanges intérieurs entre métropoles régionales ou entre villes et campagnes d'une part, et en tant qu'élément devant faciliter les échanges avec les pays voisins d'autre part.

Pour atteindre cet objectif, il a fallu déterminer un cadre conceptuel et institutionnel de l'organisation des transports. Nous allons présenter le cadre institutionnel togolais et les efforts qui ont été consentis en faveur des transports dans les différents plans quinquennaux.

I- LE CADRE INSTITUTIONNEL : UNE MULTIPLICITE DE TUTELLES

Trois ministères coopèrent dans la conception, l'élaboration et la gestion des modes de transport au Togo. Le Ministère du Commerce et des Transports est le principal organe de tutelle. Il s'associe au Ministère du Plan et des Mines lorsqu'il s'agit des inscriptions dans le Plan de développement, de réalisation de certains projets routiers ou de création de pistes. L'entretien des infrastructures est en général confié à la Direction des Travaux Publics (Ministère de l'Équipement, des Postes et Télécommunications).

1- Le Ministère du Commerce et des Transports

Sa structure dualiste date de 1977, date à laquelle les Transports ont été rattachés au Commerce. Deux départements (commerce et transports) forment par conséquent l'ossature du Ministère. Par le biais de la Direction Générale des Transports (D.G.T.), le Département des transports exerce son autorité sur la Direction des Transports Routiers, de la Marine Marchande et de l'Aviation Civile. Un service "Études" a été créé à la D.G.T. mais, faute de moyens, les études qu'il est censé réaliser se résument à rien ou presque. La Direction des Transports Routiers est chargée des visites techniques des véhicules, de l'immatriculation et des cartes grises.

2- Le Ministère du Plan et des Mines

"Planifier c'est prévoir", "tout n'est pas possible tout de suite". De tels arguments sont avancés pour justifier la mission dévolue au Ministère du Plan. En effet, si les moyens financiers, matériels et humains sont limités, il est indispensable de faire des choix, de hiérarchiser les priorités.

Ainsi, la Direction Générale du Plan et du Développement prépare et contrôle l'exécution des plans de développement, effectue des projections macro-économiques et élabore avec chaque secteur de l'économie, les plans de développement sectoriels.

3- Le Ministère de l'Équipement, des Postes et Télécommunications

Il renferme en son sein la Direction des Travaux Publics dont l'arrondissement "Routes, Ponts et Aéroports" élabore un plan annuel de budget d'entretien des

infrastructures de transport routier et des aéroports. Ce budget prévisionnel est soumis au Budget Général de l'Etat qui accorde tout ou partie des sommes demandées.

Mais sur le terrain, quelle politique appliquent ces différentes institutions ?

II- LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

L'intervention de l'Etat dans le secteur des transports se manifeste sous deux principales formes :

- l'aspect réglementaire,
- l'aspect infrastructure.

Une troisième forme de cette intervention publique - qui est loin d'être négligeable au Togo - se situe au niveau des entreprises publiques qui ont leur propre parc de transport de marchandises. Ce rôle de l'Etat-entrepreneur sera analysé dans le chapitre II consacré aux opérateurs de transport.

L'Etat fixe pour chaque sous-secteur des transports un cadre réglementaire de fonctionnement. En ce qui concerne le sous-secteur du transport routier de marchandises, une analyse détaillée du cadre réglementaire sera faite au Chapitre II. Nous nous limiterons dans cette partie à la politique d'investissement des pouvoirs publics dans le secteur des transports au Togo et sa matérialisation dans les faits.

1- Les investissements dans les infrastructures de transport

Le secteur des transports a été considéré comme prioritaire par les pouvoirs publics dans les différents plans quinquennaux, au moins dans les prévisions (les crédits effectivement déboursés étant toujours - sauf dans le troisième Plan - inférieurs aux prévisions). Il fallait doter le pays d'infrastructures fiables capables de constituer un support pour l'ensemble des autres secteurs de l'économie.

Pour concrétiser cet objectif, les deux premiers Plans, respectivement de 36 et 128 milliards de F CFA, ont ainsi consacré au secteur des transports, 48 % et 40 % du total des investissements prévus.

Dans le troisième Plan, les priorités ont été vers d'autres branches de l'économie (c'est la grande période des industries lourdes) et il n'a été consacré aux transports qu'environ 10 % des investissements prévus. Cependant, du fait de la révision à la hausse de tous les projets, le taux d'exécution de ce Plan fut de 136 % pour le secteur Transports (tableau 1.1).

Les prévisions d'investissements dans les transports ont été portées à près de 15 % dans le quatrième Plan avec un taux d'exécution d'environ 46 %. En réalité, le quatrième Plan a été suspendu au profit d'un Programme Intérimaire (1981-1983), puis à partir de 1983, tous les projets ont été sélectionnés dans le cadre d'un nouveau processus de "planification-programmation-budgétisation".

Tableaux 1.1
Transports et plans quinquennaux (en millions de F CFA courants)

| | | PREMIER PLAN QUINQUENAL (1966-1970) | | | | | | DEUXIEME PLAN QUINQUENAL (1971-1975) | | | | | |
|---------------------|--|---------------------------------------|----------------|-----------------|-----------------|---------------|-------------------|---------------------------------------|----------------|----------------|-------------|---------------|------------------|
| | | Coûts prévus | Financ. obtenu | Crédits consom. | Taux de consom. | Taux d'exécu. | Taux de financem. | Coûts prévus | Financ. obtenu | Crédits conso. | Taux conso. | Taux d'exécu. | Taux de finance. |
| Routes et Ponts | | 8475,7 | 8446,9 | 5399,2 | 63,9 | 63,7 | 99,7 | 27365,5 | 11224,5 | 6504,3 | 57,9 | 23,8 | 41,0 |
| Port | | 8176,2 | 5508,2 | 5149,1 | 93,5 | 63,0 | 67,4 | 11767,5 | 5385,5 | 1844,4 | 34,2 | 15,7 | 45,8 |
| Chemin de fer | | 204,3 | 234,3 | 234,3 | 100,0 | 114,7 | 114,7 | 359,1 | 267,9 | 250,1 | 93,4 | 69,6 | 74,6 |
| Aéronautique civile | | 373,7 | 341,3 | 331,3 | 97,1 | 88,7 | 91,3 | 11861,8 | 7815,2 | 1482,4 | 19,1 | 12,5 | 65,8 |
| TOTAL | | 17229,9 | 14503,7 | 11119,9 | 76,5 | 64,5 | 84,3 | 51373,4 | 24693,1 | 10061,2 | 40,0 | 19,6 | 48,0 |
| | | TROISIEME PLAN QUINQUENAL (1976-1980) | | | | | | QUATRIEME PLAN QUINQUENAL (1981-1985) | | | | | |
| | | Coûts prévus | Financ. obtenu | Crédits consom. | Taux de consom. | Taux d'exécu. | Taux de financem. | Coûts prévus | Financ. obtenu | Crédits conso. | Taux conso. | Taux d'exécu. | Taux de finance. |
| Routes et Ponts | | 15918,0 | 18253,4 | 18027,7 | 98,8 | 113,3 | 114,7 | 17125,0 | 16822,5 | 9405,2 | 55,9 | 54,9 | 98,3 |
| Port | | 2400 | 11308,4 | 11170,4 | 98,8 | 465,4 | 471,2 | 19000,0 | 10919,7 | 8646,0 | 79,1 | 45,5 | 57,4 |
| Chemin de fer | | 6192,5 | 7254,8 | 7254,8 | 100,0 | 117,2 | 117,2 | 3200,0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Aéronautique civile | | 3049,0 | 8468,2 | 1078,2 | 12,7 | 35,4 | 277,7 | 33,2 | 10,0 | 10,0 | 100,0 | 30,1 | 30,1 |
| TOTAL | | 27559,5 | 45284,8 | 37531,1 | 82,8 | 136,1 | 164,3 | 39358,2 | 27752,2 | 18061,2 | 65,0 | 45,9 | 70,5 |

Taux de consommation = Crédits consommés / Financement obtenu
 Taux d'exécution = Crédits consommés / coûts prévus
 Taux de financement = Financement obtenu / Coûts prévus

Source : Ministère du Plan, Lomé.

Le programme d'investissements pour 1986-1990 porte sur un montant de 40 386 millions de F CFA, soit 39,5 % de l'enveloppe globale prévue pour les infrastructures économiques. 93,5 % du montant de ce programme sont consacrés au secteur routier. Le tableau 1.2 montre la répartition annuelle de ce programme de 1987 à 1990. Les financements obtenus et les taux d'exécution de ce programme ne sont pas encore publiés.

Tableau 1.2**Programme d'investissements routiers 1987-1990 (millions de F CFA)**

| | 1987 | 1988 | 1989 | 1990 | Total |
|--|---------------------------|---------------|--------------|--------------|---------------|
| Programme routes bitumées | 10 950 | 9 459 | 3 960 | 2 460 | 26 829 |
| dont réhabilitation | 4 092 | 6 051 | 3 960 | 2 460 | 16 563 |
| renforcement | 6 858 | 3 408 | - | - | 10 266 |
| Programme routes en terre moderne ¹ | - | 1 170 | 4 055 | 5 525 | 10 750 |
| TOTAL | 11 150² | 10 629 | 8 015 | 7 985 | 37 779 |

¹ Réhabilitation; ² y compris 200 millions pour l'équipement des deux brigades d'entretien des routes bitumées (financement sur le sixième FED)

Source : Bulletin de l'Afrique Noire, n° 1341 du 27 11 1986.

On remarque une baisse constante du montant des investissements prévus. Les prévisions de 1990 sont, à plus de 28 %, inférieures à celles de 1987.

2- Les infrastructures de transport

Elles sont exclusivement terrestres : il y a bien longtemps que les lagunes du littoral ne sont plus naviguées alors que le trafic sur le fleuve Mono est devenu marginal (1). En plus, aucune ligne aérienne régulière ne dessert les villes de l'intérieur.

Hormis le portage humain qui constitue la seule alternative pour le transport entre le champ et le village (l'utilisation des animaux de trait n'est pas répandue), le transport de marchandises ne peut s'effectuer que par fer ou par route au Togo. Mais, comme nous le verrons, le fer est très peu compétitif et la totalité - ou presque - du fret est acheminée par route. Nous analyserons au passage la position du Port Autonome de Lomé (PAL) qui fournit la majeure partie du fret international à la route.

Pour mieux comprendre la nécessité d'une étude sur les politiques de réduction de coût du camionnage, une présentation succincte de l'état des transports ferroviaires s'avère indispensable.

(1) A l'époque pré-coloniale et jusqu'au début du XX^e siècle, la navigation lagunaire couvrait toute la région d'Aného se situant autour du lac Togo. Une ramification permettait de desservir les villages de Zalivé, Anfouin, Vokoutimé et Vogan. Une autre remontait à l'intérieur au-delà d'Aklakou. Le trafic lagunaire était très important à la frontière du Dahomey (actuel Bénin), les régions du bord du Mono fournissant un fret constant aux pirogues qui allaient sur les divers marchés.

2.1- Les Chemins de Fer du Togo (C.F.T.) : difficile coexistence ou préférence routière?

Héritage colonial, le réseau ferroviaire du Togo (voir carte n° 1) est à l'image de la structure économique du pays au début du siècle. Les lignes actuelles sont celles construites par les Allemands et complétées par les Français après la première guerre mondiale. Le réseau géré par les Chemins de Fer du Togo (C.F.T.) comprend quatre lignes d'une longueur totale de 495 km :

- la ligne du centre ou "ligne du coton", construite en 1911, Lomé-Agbonou-Blitta (276 km) avec une bretelle Agbonou-Atakpamé (4 km) ;
- la ligne côtière ou "ligne des cocotiers" (1907), Lomé-Aného (44 km), fermée en 1987 ;
- la ligne frontalière ou "ligne du cacao" (1907), Lomé-Kpalimé (116 km), fermée au trafic de fret en 1987 ;
- enfin, la dernière construite au début des années 80, la ligne du ciment, Lomé-Tabligbo (55 km), sert à l'évacuation du ciment de l'usine de la CIMAO (Ciment de l'Afrique de l'Ouest). Cette ligne est "provisoirement" fermée depuis 1984 suite aux problèmes économiques qui ont engendré la fermeture de l'usine de la CIMAO. Avec son trafic exclusif de ciment, cette ligne n'a d'ailleurs aucun effet structurant sur l'environnement qu'elle traverse en étranger.

Par sa position géographique, le Togo sert de corridor de desserte pour les pays du Sahel (Burkina, Niger, Mali), au même titre que la Côte d'Ivoire ou le Bénin, les deux principaux corridors concurrents. Si, pour le Bénin et la Côte d'Ivoire, l'on peut parler d'une certaine coordination rail-route, ce n'est pas le cas au Togo où le trafic ferroviaire souffre énormément de la concurrence de la route. Qui plus est, le tracé du réseau ferroviaire ne permet pas la desserte des pays enclavés (le terminus du rail se trouve à plus de 400 kilomètres de la frontière du Burkina Faso). Le premier plan quinquennal (1966-1970) prévoyait déjà la substitution progressive des transports routiers aux transports ferroviaires, pour cause d'impossibilité d'entretien simultané des deux catégories de réseaux, faute de crédits. Ainsi, la ligne Lomé-Kpalimé devait cesser toute activité en 1968 et Lomé-Aného en 1970. Pour la ligne principale Lomé-Blitta, la prévision portait sur 1972 dès la fin du bitumage de la route entre ces deux villes. Même si ce programme n'a pas été respecté et que les fermetures de lignes ne sont intervenues qu'en 1987 pour Lomé-Aného (trafic voyageurs et fret) et Lomé-Kpalimé (trafic fret), il est clair que les pouvoirs publics ont, dès le début des années suivant l'indépendance, donné la préférence aux transports routiers. En fait, quand il faut faire des choix, le rail est souvent "le laissé pour compte" des préférences. Pour preuve, le programme d'investissements établi pour les C.F.T. dans le quatrième Plan quinquennal :

Tableau 1.3

4e Plan Quinquennal/Programme d'investissement C.F.T

| Postes | Coût prévu (en millions de F CFA) |
|--|--------------------------------------|
| Déplacement et construction gare de Lomé | 1 500 |
| Acquisition matériel de voirie, matériel roulant | 1 250 |
| Renforcement ligne centrale | 300 |
| Equipement et transport de ciment Lomé-Blitta | 150 |
| TOTAL | 3 200 |

Source : Direction du Plan, Lomé.

Sur ce montant prévu, le financement obtenu a été nul. C'est dire!

Les difficultés actuelles du rail - hormis le fait que ce secteur soit quelque peu marginalisé par les pouvoirs publics - sont dues à plusieurs facteurs dont deux principaux :

- le mauvais état du matériel ferroviaire (vétusté du matériel roulant, usure extrême des voies à écartement métrique) ;
- la structure même du réseau; les différentes voies ferrées sont doublées de routes bitumées alors que la flexibilité, la rapidité de la route et les distances plutôt moyennes (voire courtes) confèrent un avantage indéniable à cette dernière. Qui plus est, les horaires ferroviaires sont plus que capricieux pour des tarifs plutôt proches de ceux de la route (2). Le tableau 1.4 donne pour quelques produits le ratio des tarifs rail/route.

A ces deux facteurs, on peut en ajouter un troisième qui n'est pas des moindres : le statut juridique de la compagnie. En effet, les C.F.T. sont placés sous une triple tutelle (celle du Ministre du Commerce et des Transports, celle du Ministre de la Fonction Publique et celle du Ministre de l'Economie et des Finances), ce qui rend la structure lourde et complexe. Cette triple tutelle a pour conséquence l'absence d'une comptabilité générale qui permettrait l'établissement d'un bilan et d'un compte d'exploitation, ainsi que d'une comptabilité analytique.

Tableau 1.4
Ratios tarif rail sur tarif route

| PRODUITS | ORIGINE | DESTINATION | RATIO CF/R |
|-------------------------------------|--------------------|-------------|------------|
| Café, cacao (/t) | Atakpamé | Lomé | 0,84 |
| | Kpalimé | | 0,60 |
| Huile de palme(/t) | Agou | Lomé | 0,77 |
| Arachide (/t) | Blitta | Lomé | 0,87 |
| | Atakpamé | | 0,84 |
| Tapioca, patate, riz, maïs, haricot | Distances diverses | | 0,90 |
| Ciment (t-km) | | | 0,60 |

Source : Ministère du Commerce et des Transports, Lomé.

En transport de personnes, le rail n'est pas mieux loti. Le ratio rail/route est de 0,92 en 1984 (tarif voyageur/km).

Le trafic des C.F.T. a chuté de manière plus qu'inquiétante. Le chiffre d'affaires de la société est passé de 710 millions de F CFA (en francs courants) en 1983 à 390 millions en 1987, soit une chute de plus de 45 % en valeur. Le trafic voyageurs a baissé de plus de 65 % en volume tandis que le fret transporté pendant la même période chutait de plus de 27 % (tableau 1.5).

(2) Sur la ligne Lomé-Kpalimé, l'aller simple coûte 525 F CFA et dure quatre à cinq heures. Le taxi demande 570 F pour une heure et demie.

Tableau 1.5
Evolution du trafic ferroviaire

| | 1983 | 1984 | 1985 | 1986 | 1987 |
|-------------------------|------|------|------|------|------|
| Voyageurs (1000) | 2328 | 1749 | 1495 | 1157 | 806 |
| Recettes (millions CFA) | 413 | 332 | 312 | 282 | 227 |
| Marchandises (1000 t)** | 172 | 151 | 151 | 136 | 125 |
| Recettes (millions CFA) | 297 | 194 | 212 | 189 | 163 |

**** Y compris le brouettage c'est-à-dire les transports dans la zone portuaire de Lomé.**

Source : C.F.T., Lomé.

Malgré les mesures prises (fermetures des lignes Lomé-Aného et Lomé-Kpalimé), la situation financière des C.F.T. est continuellement et structurellement déficitaire, déficit que la subvention annuelle du budget général de l'Etat d'environ 400 millions de F CFA ne parvient pas à éponger. En 1989, avec l'entrée en vigueur effective du projet de réhabilitation des transports, un plan de réduction du déficit des C.F.T. devait voir le jour.

Cet état du rail justifie amplement l'importance à accorder au transport routier en général et à la politique de réduction des coûts du camionnage en particulier. Mais avant d'en venir au réseau routier, il est indispensable de présenter l'infrastructure portuaire, élément incontournable dans le transport routier à longue distance.

2.2- Le Port Autonome de Lomé (PAL) : un élément clef du fret routier international

Mis en service en 1968, le PAL a - dès le début de son fonctionnement - toujours affiché de grandes ambitions sous-régionales. Aidé en cela par l'engorgement des ports nigériens, cette fonction fut assurée pendant de fructueuses années. En effet, la congestion des ports nigériens pendant les années 1976-1977, a conduit les compagnies maritimes à détourner une grande partie de leur trafic vers Lomé. Les activités du PAL ont ainsi explosé, passant de 588 900 tonnes en 1975 à 2 691 000 tonnes cinq années plus tard (soit une croissance de plus de 356 %). Cette augmentation du trafic est due essentiellement au trafic dit "spécial", destiné au Nigéria, et qui une fois débarqué à Lomé, est acheminé par la route.

Le tableau 1.6 montre l'évolution du trafic du PAL depuis sa mise en service jusqu'en 1989. Il y apparaît que la pointe de trafic atteinte en 1980, fut corrigée à la baisse les années suivantes, baisse essentiellement due au ralentissement de l'activité économique et à l'amélioration des conditions des ports nigériens. Avant d'atteindre à nouveau les 2 millions de tonnes, en 1988 et 1989, le trafic global a tourné autour de 1,5 millions de tonnes entre 1983 et 1986.

Géographiquement, Lomé est le port naturel de Ouagadougou (Burkina Faso). Cependant, la concurrence avec le port d'Abidjan est plutôt vive et ce dernier dispose d'une infrastructure ferroviaire qui compense largement la distance supplémentaire (Lomé-Ouagadougou, 967 km par la route et Abidjan-Ouagadougou, 1 118 km par la route ou 1 145 km par le fer). Malgré ce "handicap", l'activité de transit qu'assure le port de Lomé pour le Burkina Faso, le Niger et le Mali n'est pas négligeable, surtout au transit-import. En 1989, plus du tiers du trafic import total était constitué par le trafic transit-import (559 455 tonnes sur 1 565 266 tonnes). Le port de Lomé est quelque peu désavantagé par rapport aux ports d'Abidjan et de Cotonou en transit-export. En effet, les exportations des pays sahéliens sont constituées de produits volumineux et de faible valeur. Or, étant donné les difficultés du rail comme nous l'avons souligné plus haut, l'infrastructure routière constitue la seule alternative

de transport sur le corridor togolais alors que les corridors ivoirien et béninois peuvent proposer une alternative ferroviaire sur tout ou partie du trajet.

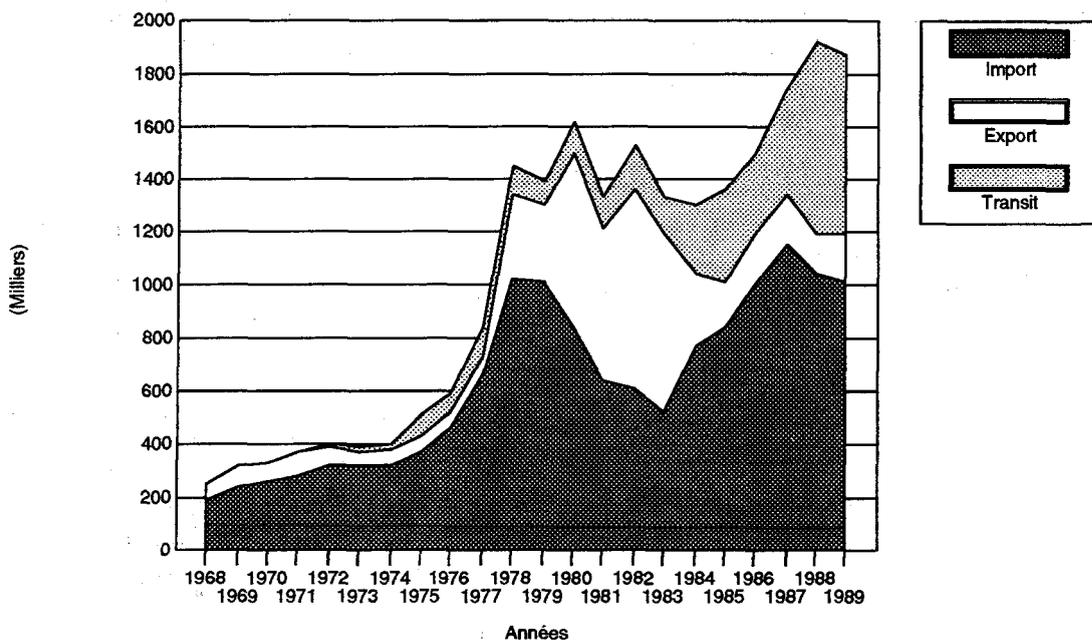
Toutefois, on remarque ces dernières années, une montée en flèche du transit-export dans le trafic export total : en 1989, plus de 40 % des exportations totales du PAL sont constituées de transit-export (123 135 tonnes sur 304 199 tonnes).

Tableau 1.6

Evolution des activités maritimes et du trafic du PAL (en tonnes)

| Années | Nb de navires | Import | Export | Transit | Avitaillement eau et soutes | Transbor. de pétrole | Totaux généraux |
|--------|---------------|---------|--------|---------|-----------------------------|----------------------|-----------------|
| 1968 | 415 | 189600 | 63000 | - | - | - | 252600 |
| 1969 | 490 | 233300 | 80500 | 1200 | - | - | 315000 |
| 1970 | 524 | 255200 | 71200 | 6000 | - | - | 332400 |
| 1971 | 547 | 282000 | 81300 | 3400 | - | - | 366700 |
| 1972 | 549 | 319900 | 70500 | 12200 | 24300 | - | 426900 |
| 1973 | 576 | 314500 | 53000 | 17000 | 26000 | - | 410500 |
| 1974 | 451 | 315800 | 59200 | 26200 | 22700 | - | 423900 |
| 1975 | 760 | 369100 | 62000 | 77400 | 80400 | - | 588900 |
| 1976 | 809 | 457600 | 61800 | 67500 | 87600 | - | 674500 |
| 1977 | 777 | 663400 | 61900 | 112200 | 74200 | - | 911700 |
| 1978 | 808 | 1020300 | 319200 | 106300 | 75400 | - | 1521200 |
| 1979 | 869 | 1014600 | 282700 | 97100 | 53000 | 192700 | 1640100 |
| 1980 | 1028 | 843800 | 653500 | 123200 | 69300 | 1001200 | 2691000 |
| 1981 | 1030 | 642200 | 567600 | 118100 | 65700 | 966300 | 2359900 |
| 1982 | 1047 | 604700 | 753200 | 173500 | 59400 | 1097300 | 2688100 |
| 1983 | 1023 | 517400 | 674800 | 138200 | 36300 | 163000 | 1529700 |
| 1984 | 1004 | 770000 | 271000 | 261500 | 40200 | 21600 | 1364300 |
| 1985 | 1108 | 838500 | 166100 | 351500 | 45400 | 118800 | 1520300 |
| 1986 | 1130 | 995600 | 195100 | 311900 | 34000 | 79100 | 1615700 |
| 1987 | 1195 | 1149800 | 195200 | 403900 | 40500 | 57100 | 1846500 |
| 1988 | 1109 | 1037800 | 154400 | 724800 | 49600 | 68700 | 2035300 |
| 1989 | 1064 | 1006200 | 181100 | 684000 | 45900 | 86700 | 2003900 |

Source : PAL, Direction commerciale/Division statistiques.



Graphique 1.1- Répartition des trafics import, export et transit du PAL

2.3- La route : l'enfant "chéri" mais faute de moyens...

A l'inverse de ce qui s'est fait dans le secteur ferroviaire, d'importants efforts ont été consentis au réseau routier par les pouvoirs publics.

2.3.1- La situation actuelle

D'une longueur totale d'environ 7.000 km, le réseau routier togolais se répartit ainsi (Direction des Routes, 1988) :

Tableau 1.7

Réseau routier togolais (en km, 1988)

| | Bitumé | En terre | Pistes | Total |
|--------------------------|---------------|-----------------|---------------|--------------|
| Routes Nationales | 1 580 | 712 | 606 | 2 898 |
| Routes et pistes rurales | - | 600 | 3 339 | 3 939 |
| Voiries urbaines | 90 | 60 | - | 150 |
| Totaux | 1 670 | 1 372 | 3 945 | 6 987 |

Source : Direction des Routes, Lomé.

Ce réseau est structuré autour de trois principaux axes :

- L'axe central (Lomé-Atakpamé-frontière du Burkina Faso) traverse le pays du sud au nord sur plus de 600 km. Cet axe est entièrement bitumé et rejoint la rocade Ouagadougou-Niamey à Koupéla au Burkina. Il draine une partie du trafic de transit du Burkina, du Niger et du Mali.
- L'axe côtier Aflao-Lomé-Hillacondji (50 km bitumés) assure le trafic national côtier et le trafic international entre le Togo, le Bénin, le Nigéria et le Ghana.
- L'axe sud-ouest Lomé-Kpalimé, 118 km entièrement bitumés.

Les autres axes importants sont :

- Au sud-est, le tronçon Aného-Anfoin-Tabligbo, 64 km, bitumé avec une bretelle sur Vogan.
- Au sud-ouest, Kpalimé-Atakpamé, 118 km bitumés, Atakpamé-Badou, 98 km bitumés ainsi que de courtes liaisons avec le Ghana à partir de Kpalimé, d'Adéta et de Badou.
- Au centre-ouest, le tronçon Sokodé-Bassar, 57 km bitumés et la liaison Kara-Natchamba-frontière du Ghana, 85 km bitumés.

En 1986, le trafic du réseau national se répartissait ainsi (BCEOM, 1986) :

Tableau 1.8

Répartition du réseau national routier selon l'importance du trafic

| Tranche de trafic (véhicules/jour) | Longueur du réseau (km) |
|---|------------------------------------|
| Plus de 5 000 | 3 |
| de 2 000 à 5 000 | 206 |
| de 1 000 à 2 000 | 130 |
| de 500 à 1 000 | 483 |
| de 200 à 500 | 580 |
| de 50 à 200 | 916 |
| de 0 à 50 | 580 |
| Total | 2 898 |

Il est clair que les trafics les plus importants sont concentrés dans le sud du pays et s'atténuent au fur et à mesure que l'on s'éloigne de la côte. Ainsi, à partir des comptages effectués par la Direction des Routes, le trafic le plus important est celui de la route internationale Accra-Lomé-Cotonou-Lagos (17 000 véhicules par jour en 1981-1982-1983). Ce chiffre évidemment très élevé doit être corrigé car sur cet axe, se superposent la circulation intra-urbaine et celle de la route internationale Accra-Lomé-Cotonou-Lagos (quatre capitales en moins de 500 kilomètres). Le plus fort trafic du Togo passe donc par cet axe : 4 100 véhicules par jour entre Lomé et Agbodrafo, 3 900 entre Agbodrafo et Aného. La circulation est encore dense à la sortie nord de Lomé vers Agoènyivé et Tsévié (4 700 véhicules par jour); là aussi, ce chiffre mérite correction car une partie de ce trafic s'arrête sans doute à Agoènyivé qui est devenue en fait une banlieue de Lomé.

Par ordre d'importance, viennent ensuite les axes Lomé-Kpalimé (1 800 véhicules par jour), Tsévié-Notsè (1 100) et la sortie d'Aného vers Anfoin (1 500). Après Anfoin, le trafic diminue rapidement vers Vogan et Tabligbo (500).

Dès lors que l'on s'éloigne de la côte, les trafics diminuent nettement. Le trafic de l'axe dorsal sud-nord ne compte pas plus de 500 véhicules par jour à la sortie de Blitta malgré le terminus de chemin de fer.

Au nord, le trafic s'anime quelque peu entre Sokodé (la plaque tournante du nord) et Kara (600 véhicules par jour). L'intensité des échanges entre ces deux villes dénote une activité régionale autonome par rapport au sud du pays. Mais ce trafic diminue rapidement à partir de Kandé et n'irrigue que faiblement les transversales vers Nachtamba (frontière du Ghana) ou Bassar, Tchamba et Pagouda. Seule la route conduisant à Kétau (l'un des trois plus grands marchés périodiques du Togo et qui plus est, quatrième poste frontière du pays par volume de recettes après Hillacondji, Aflao et Senkansé) draine un trafic supérieur à 450 véhicules par jour. De Kandé à Mango, puis de Mango à Dapaong le trafic s'affaiblit encore (300 puis 200 véhicules par jour jusqu'à Senkansé) : les échanges avec le Burkina Faso sont beaucoup moins soutenus que ceux avec le Ghana et surtout le Bénin (puis du Bénin vers le Nigéria).

L'intensité du trafic routier reflète donc l'image économique du pays. Plus on s'éloigne des activités monétarisées, plus le trafic routier diminue. En dehors de la côte, aucune véritable transversale notable : certes il existe des branchements (Notsè-Agou-Kpalimé, Badou-Atakpamé, Sokodé-Bassar, Kara-Kétau...) mais rien qui ressemble à un trafic direct

Ghana-Bénin. Selon Y. MARGUERAT (3), "les projets qui envisagent un grand axe autoroutier inter-africain à quelque distance dans l'hinterland ne sont visiblement pas une priorité".

2.3.2- Evolution du réseau routier principal

De 1970 à 1988, le réseau revêtu a fortement augmenté, passant de 568 kilomètres à 1 657 kilomètres soit une augmentation de plus de 190 %.

Tableau 1.9
Evolution du réseau principal routier togolais (en km)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1988 |
|-----------------------------|------|-------------|-------------|-------------|
| Réseau principal bitumé | 568 | 1157 | 1454 | 1657 |
| Réseau principal non bitumé | nd | 1123 | 1146 | 944 |
| TOTAL | - | 2280 | 2590 | 2601 |

nd : non disponible

Source : Ministère du Commerce et des Transports, Lomé.

L'évolution de ce réseau est à l'image de l'évolution de la situation économique du pays. Crise économique oblige, le bitumage après avoir fortement augmenté entre 1970 et 1975 (plus de 103 %), est tombé à 25,7 % entre 1975 et 1980 et à 13,5 % entre 1980 et 1988. Entre 1980 et 1985, ce taux est inférieur à 8 % (4).

Longtemps limité au sud du pays, le bitumage n'a atteint les régions du nord qu'au milieu des années 70.

Tableau 1.10
Evolution régionale du réseau bitumé (en km)

| | 1970 | 1975 | 1980 | 1988 |
|---------------------|------------|--------------|--------------|--------------|
| Région Maritime | 260 | 365 | 365 | 573 |
| Région des Plateaux | 308 | 449 | 449 | 449 |
| Région Centrale | 0 | 106 | 186 | 200 |
| Région de la Kara | 0 | 136 | 171 | 253 |
| Région des Savanes | 0 | 0 | 182 | 182 |
| TOTAL | 568 | 1 157 | 1 454 | 1 657 |

Source : Ministère de l'Équipement, des Postes et Télécommunications, Direction des Travaux Publics, Direction des Routes, Lomé.

Le tableau 1.11 reprend les densités régionales spatialement et démographiquement. On constate que la région Maritime a un taux d'équipement en routes bitumées supérieur à la moyenne nationale si l'on considère la densité spatiale, alors que ce taux est inférieur à la

(3) MARGUERAT (Y.), L'armature urbaine du Togo, ORSTOM Editeur, 1985, p.124.

(4) Pour raisonner avec un écart intercensitaire de 5 ans

moyenne nationale si l'on raisonne sur le plan démographique. Ceci s'explique par le fait que spatialement, la région Maritime est la moins étendue des régions togolaises alors qu'elle rassemble près de 40 % de la population totale du pays (population 1988).

Tableau 1.11
Densités régionales du réseau bitumé togolais (en 1988)

| | Densité en km bitumé par | |
|---------------------|--------------------------|-------------|
| | 100 km ² | 1000 hbts |
| Région Maritime | 8,9 | 0,43 |
| Région des Plateaux | 2,6 | 0,54 |
| Région Centrale | 1,5 | 0,58 |
| Région de la Kara | 2,1 | 0,46 |
| Région des Savanes | 2,7 | 0,44 |
| TOGO | 2,9 | 0,48 |

Source : D'après les données de la Direction des Routes et de la Direction de la Statistique, Lomé.

Ce déséquilibre sud-nord trouve son explication dans le dualisme économique du pays, dualisme notable dès la période coloniale. La création des principaux centres et leur mise en valeur économique ont été réalisées du sud vers le nord, ce qui permit aux villes méridionales - riches du développement de leurs activités agricoles d'exportation, café, cacao, coton, palmier à huile - de prendre très tôt l'ascendant économique sur celles du nord relativement délaissées. Ici aussi, la volonté politique affirmée de rééquilibrer le pays au début des années 70 a joué énormément en faveur de la région de la Kara. Si l'on était resté dans les limites administratives de 1965 lors de la création de la région de la Kara, le taux d'équipement en route bitumée pour cette région serait en 1988 de 5,7 aux 100 km² et de 0,51 pour 1 000 habitants, taux largement supérieurs aux moyennes nationales. Mais, au-delà de cet équilibre national, c'est l'objectif de faire jouer au Togo un rôle international dans le désenclavement des pays du Sahel qui a été atteint : permettre au trafic de transit d'emprunter une voie asphaltée de la mer jusqu'à la frontière du Burkina.

Par cette croissance du réseau bitumé et l'amélioration de l'axe Lomé-frontière du Burkina, le Togo marque sa volonté d'être l'un des couloirs de pénétration sud-nord vers les pays du Sahel, parallèlement aux axes ivoirien et béninois, les deux principaux corridors concurrents. Cette orientation permet au Togo de remplir son rôle de "fenêtre africaine" sur le Golfe de Guinée.

Mais il ne suffit pas seulement de construire des routes; l'entretien est aussi primordial que la construction (sinon plus). Une route bitumée, en mauvais état, présente plus de danger pour les véhicules qu'une bonne route en latérite. Si l'on néglige l'entretien routier, les usagers supportent l'essentiel de l'accroissement des coûts totaux de transport qui sont la somme des coûts d'infrastructure et des coûts d'exploitation des véhicules. Il est donc primordial de ne pas rater la phase critique de l'entretien car, pendant une période initiale de plusieurs années, la détérioration des routes est mineure alors qu'elle s'accélère rapidement par la suite. Dans le cas du Togo, qu'en est-il de l'entretien routier ?

2.3.3- Entretien du réseau routier : peut mieux faire!

Dans un premier paragraphe, nous analyserons l'état du réseau et les longueurs entretenues, puis seront examinées dans un second paragraphe, les dépenses engagées.

a) L'état du réseau routier et les longueurs entretenues

Une étude (5) de la Banque Mondiale sur la détérioration des routes dans les pays en voie de développement considérait l'état du réseau routier principal revêtu comme bon à 40 %, passable à 24 % et mauvais à 36 % dans le cas du Togo, alors que les moyennes de la sous-région ouest-africaine étaient respectivement de 52 %, 23 % et 25 % en 1984. Le réseau principal non revêtu était, à la même époque, bon à 30 %, passable à 45 % et mauvais à 25 % alors que les moyennes de la sous-région sont respectivement de 20 %, 36 % et 44 %. De grosses insuffisances subsistent donc par endroits (6), sur le réseau principal.

La situation est encore plus inquiétante quant au réseau secondaire qui représente en fait le premier maillon de la chaîne d'évacuation des produits agricoles vers les villes (et le maillon terminal de la distribution des produits manufacturés des villes vers les campagnes). Nous n'avons pas en notre possession les conclusions sur l'état du réseau secondaire mais il suffit d'emprunter une fois cette partie de l'infrastructure routière togolaise pour s'en rendre compte.

L'entretien du réseau togolais relève de deux compétences différentes :

- la Direction des Travaux Publics (Direction des Routes) qui prend en charge une partie des routes classées nationales (carte n° 7, annexe 5) ; de 1986 à 1988, l'évolution du réseau entretenu par la Direction des Routes est la suivante :

Tableau 1.12
Evolution du réseau entretenu par la Direction des Routes (en km)

| | Routes bitumées | | Routes en Terre | | Total |
|------|-----------------|-----|-----------------|-----|--------------|
| | A1(7) | A2 | B1 | B2 | |
| 1986 | 920 | 621 | 366 | 315 | 2 222 |
| 1987 | 920 | 621 | 366 | 405 | 2 312 |
| 1988 | 920 | 737 | 353 | 417 | 2 427 |

Source : Direction des Routes, Lomé.

On remarque une légère croissance de la longueur entretenue par la Direction des Routes chaque année même si on note que sur le programme 1988, 471 km de routes classées nationales ne sont pas entretenues ;

(5) Sous la direction de POULIQUEN (L. Y.), La détérioration des routes dans les pays en voie de développement, Causes et remèdes, Banque Mondiale, Washington, D.C., 1988.

(6) Parce que l'entretien n'a pas suivi, de gros travaux sont en cours de réalisation sur une bonne partie (Blitta-Sokodé soit environ 80 km) de l'axe central.

(7) Les routes nationales se répartissent en quatre catégories selon une classification de la Direction des Travaux Publics (Direction des Routes) :

- Catégorie A1 : routes bitumées écoulant en moyenne plus de 200 véhicules par jour ;
- Catégorie A2 : routes bitumées écoulant en moyenne moins de 200 véhicules par jour ;
- Catégorie B1 : routes en terre écoulant en moyenne plus de 50 véhicules par jour ;
- Catégorie B2 : routes en terre écoulant en moyenne moins de 50 véhicules par jour.

- les collectivités locales et autres organismes de développement tels l'OPAT (l'Office Togolais de commercialisation des produits de traite) ou les Directions Régionales de Développement Rural (D.R.D.R.) ont à leur charge l'entretien du réseau secondaire. En 1988, l'entretien des routes rurales a été assuré de la façon suivante :

| | |
|--|----------|
| Service National des Pistes Rurales (SNPR) | 634 km |
| Société Togolaise du Coton (SOTOCO) | 1 783 km |
| Service de Rénovation du Café et du Cacao (SRCC) | 703 km |
| Divers | 263 km |

Total **3 383 km**

Le rapprochement avec le tableau 1.7 indique que l'entretien de près de 600 km de routes et pistes rurales n'est pas assuré actuellement.

b) Les coûts de l'entretien routier au Togo

La Direction des Routes calcule son budget d'entretien courant des routes nationales en fonction d'un coût kilométrique variable selon l'intensité du trafic et la nature du réseau (donc selon la classification par catégorie de routes). Ce budget est établi à partir des besoins des cinq Directions Régionales des Travaux Publics. Les coûts unitaires kilométriques ont évolué ainsi :

Tableau 1.13
Coûts unitaires d'entretien courant des routes principales admis par la Direction des Routes (en F CFA par km)

| | Routes bitumées | | Routes en terre | |
|------|-----------------|---------|-----------------|---------|
| | A1 | A2 | B1 | B2 |
| 1986 | 157 400 | 168 880 | 158 000 | 150 770 |
| 1987 | 163 840 | 175 630 | 164 320 | 156 800 |
| 1988 | 163 840 | 175 630 | 164 320 | 156 800 |
| 1989 | 163 400 | 175 630 | 164 320 | 156 800 |

Source : Direction des Routes, Lomé.

Ces coûts unitaires sont multipliés par les distances à entretenir. Ainsi, la Direction des Routes a demandé pour l'année 1989 540,8 millions de F CFA (la même somme a été demandée pour le budget de 1990).

Le **SNPR** est responsable des 607 kilomètres de pistes rurales qui lui sont confiées. En 1987, elle a dépensé au total 21 289 000 F CFA soit une dépense moyenne de 35 000 F CFA le kilomètre. Cet organisme n'a malheureusement pas de représentations au niveau régional, ne serait-ce que pour coordonner et planifier les actions.

La **SOTOCO**, elle, distingue trois types d'entretien :

- l'entretien ordinaire qui vise à remettre les pistes en état pour les besoins de la campagne cotonnière; le coût moyen en est de 32 200 F CFA le kilomètre ;
- l'entretien profond qui vise à rendre la piste praticable toute l'année. Son coût moyen est estimé à 52 300 F CFA par kilomètre sur un réseau d'environ 1 800 kilomètres, soit un passage tous les 4 ou 5 ans ;
- les rechargements, pour un coût kilométrique de 425 000 FCFA le kilomètre ; il s'agit donc de rechargement partiel sur les mauvais passages. Ces rechargements se font en moyenne une fois tous les 8 ans.

Au total, le coût moyen de l'entretien s'établit à 98 400 F CFA le kilomètre.

Le **S.R.C.C.** estime pour sa part ses coûts d'entretien annuel à 98 000 FCFA le kilomètre, amortissements compris.

Il convient de souligner qu'au Togo, l'entretien routier souffre d'une double contrainte : économique et institutionnelle.

Economique d'une part, car construites pendant la période faste des années 70, les routes togolaises souffrent actuellement d'un manque de moyens financiers pour leur entretien. Ainsi, l'effort - si effort il y a - a essentiellement porté sur les routes revêtues au détriment des routes en terre.

Institutionnelle d'autre part, pour la mauvaise coordination des actions des différentes institutions présentes sur le terrain. De cette mauvaise coordination découle une mauvaise répartition des actions qui sont concentrées soit dans des zones de cultures d'exportation soit dans certaines régions seulement. En 1990, la Région des Savanes (au nord du pays) bénéficiait à elle seule de l'intervention de cinq organismes différents (FED, FIDA, ILES DE LA PAIX, CONGAT, et SOTOCO) alors que d'autres zones du pays manquent de structures d'intervention. Qui plus est, la Direction Générale des Travaux Publics - seul organisme en matière d'infrastructures - ne dispose encore d'aucun département bien structuré capable de poser des grands choix en matière de gestion des projets d'investissement. Quand bien même cet organe existerait, il n'est pas sûr que ses conclusions, tant techniques qu'économiques, soient effectivement appliquées, "les choix étant presque toujours politiques" nous a confié le responsable chargé de l'élaboration des budgets d'entretien routier.

L'entretien routier constitue un domaine que l'on ne doit pas négliger. Une crise économique peut être aggravée par la dégradation des routes. Une route dégradée peut conduire les transporteurs à refuser de se rendre dans certaines régions pour préserver leurs véhicules. Des récoltes peuvent ainsi pourrir sur place faute de moyens de transport alors que les mêmes produits font défaut dans d'autres régions. L'exemple du Ghana, révélé dans une étude de la Banque Mondiale (8) - exemple qui n'est certainement pas propre au seul Ghana -, est significatif à cet effet : le réseau routier construit avant les années 70 s'est sérieusement dégradé par suite d'un manque d'entretien si bien qu'en 1984, environ 60 % des routes principales revêtues étaient dans un état de dégradation modérée à sévère. Le coût des transports a augmenté (en valeur réelle) d'environ 50 % sur les routes principales et de plus de 100 % sur les routes rurales qui ont été encore plus négligées. L'importance de l'infrastructure dans les coûts de transport prend ici toute sa valeur.

(8) Sous la direction de POULIQUEN (L. Y.), op. cité.

III- LA PREDOMINANCE DE LA ROUTE SUR LE RAIL DANS LA REPARTITION DU FRET

Il est clair que prétendre faire une analyse de la répartition du trafic entre le rail et la route est une gageure dans la mesure où l'on ne dispose d'aucune donnée sur l'importance du trafic global potentiel à transporter. Surtout en matière de produits vivriers, si les données de production sont disponibles, on n'a par contre aucune idée de ce qui est transporté par la route. Or, en transport national, ces produits constituent l'essentiel du fret routier. Aussi, pour se faire une idée de ce qui pourrait éventuellement revenir à la route, nous nous limiterons à des tendances lourdes en rapprochant des données de production et quelques données sur le trafic ferroviaire.

Pour illustrer notre propos, nous nous contenterons de trois cas :

- le transport des importations et du trafic de transit passant par le port ;
- le transport des trois principaux produits agricoles d'exportation (café, cacao, coton) ;
- l'acheminement des produits vivriers.

1- Le transport des importations et du trafic de transit

Des importations arrivant au port de Lomé, il faudra distinguer les importations nationales (même si ce pays est réputé pour la réexportation illicite (9) des marchandises importées) du trafic de transit.

Si l'on considère que la majeure partie des importations nationales reste à Lomé, la distribution du reste vers l'intérieur du pays se fait par route sauf pour une partie du transport de ciment et de la chaux qui se fait par rail. Mais depuis quelques années, ce trafic ferroviaire diminue de façon conséquente (38 992 tonnes transportées par fer en 1985 contre 57 219 tonnes en 1982!).

C'est une particularité du Togo, tout le trafic de transit (684 000 tonnes en 1989, tableau 1.6) du port emprunte la route de bout en bout alors que les corridors ivoirien et béninois peuvent proposer sur tout ou partie de leur trajet deux modes de transport, le rail et la route.

2- Le transport des produits d'exportation

Nous nous limiterons aux trois principaux produits d'exportation : le café, le cacao et le coton. C'est le seul créneau sur lequel le rail avait encore une position plus ou moins forte. Les données de production et de transport par fer de l'année 1983 (c'est la seule année où des comparaisons sont possibles) sont les suivantes :

(9) Bien que prohibée par les règlements de la C.E.D.E.A.O. (Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest), la pratique de la réexportation constitue l'une des bases économiques des petits pays de la sous-région : Gambie, Togo et Bénin notamment.

Tableau 1.14
Production et transport par fer de trois produits (en 1983)

| | Production | Fret/rail |
|-------|------------|-----------|
| Café | 2 689 | 8 451* |
| Cacao | 12 364 | 11 030* |
| Coton | 24 483 | 37 887** |

* C'est aussi un fait particulier au Togo où souvent, les exportations de café et de cacao sont supérieures à la production nationale. En effet, les producteurs ghanéens traversent illicitement la frontière pour venir vendre leur production au Togo où les prix au producteur sont nettement supérieurs à ceux proposés par les autorités ghanéennes. Ce qui gonfle par conséquent les exportations togolaises.

** Dont 20 171 tonnes de coton en balles, 17 716 tonnes de graines de coton.

Source : Direction de la Statistique, Lomé.

Cependant, la position du rail sur ce créneau commence à s'émousser. En effet, les transporteurs routiers s'intéressent de plus en plus à ce trafic, surtout le transport de coton qui représente un fret retour pour les transporteurs descendant des pays sahéliens. Ainsi, en 1985, sur une production totale de coton de 63 500 tonnes, la part transportée par rail n'était que de 36 000 tonnes. A partir de 1987, avec la fermeture de la ligne ferroviaire Lomé-Kpalimé au trafic fret, la totalité du trafic est acheminée par la route.

3- L'acheminement des produits vivriers

Par manque de données sur les quantités auto-consommées sur les lieux de production (ou évacuées par portage humain ou par bicyclette), il nous est difficile de déterminer le fret potentiel transportable par fer ou par route. Cependant, une simple confrontation des quantités produites et des quantités transportées par fer donne une idée de la prépondérance de la route sur ce créneau.

Tableau 1.15
Production de produits vivriers (en tonnes)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------|---------|---------|---------|---------|
| Maïs | 150 000 | 144 000 | 221 000 | 181 000 |
| Igname et manioc | 839 000 | 769 000 | 786 000 | 838 000 |
| Arachide en coque | 17 000 | 16 000 | 23 000 | 31 000 |

Tableau 1.16
Trafic ferroviaire de produits vivriers (en tonnes)

| | 1982 | 1983 | 1984 | 1985 |
|-------------------|-------|-------|-------|-------|
| Maïs | 1 540 | 2 025 | 1 962 | 1 576 |
| Igname et manioc | 970 | 842 | 328 | 167 |
| Arachide en coque | 0 | 0 | 0 | 0 |

Sources : Direction de la Statistique, Lomé.

A la lecture de ces deux tableaux, il est presque superflu de faire quelque commentaire que ce soit pour montrer le rôle dominant de la route dans le transport des produits vivriers au Togo.

Nous avons vu dans quelle mesure le secteur des transports au Togo a bénéficié des différents plans de développement du pays. En effet, le transport y était alors considéré comme un élément moteur du développement. C'est ainsi que de gros efforts d'investissements ont été consentis dans le secteur, notamment dans le transport routier. On peut en revanche déplorer la précarité de la politique d'entretien routier, conséquence d'un manque de moyens aussi bien que d'une mauvaise coordination entre des tutelles éparpillées. Pour autant, la route n'en demeure pas moins le mode prédominant dans l'acheminement des produits. Aussi, allons-nous maintenant nous pencher plus spécialement sur le fonctionnement du secteur du transport routier de marchandises.