

POLITIQUE MINIERE ET BONNE GOUVERNANCE AU TOGO : ENJEUX ET DEFIS (1974-2010)

Nandibaqué N'SAMA

Université de Lomé

nsamanandibaque@gmail.com

Résumé

Depuis le début de l'exploitation des phosphates de Habotoé et Kpogamé et surtout sa commercialisation en 1961, plusieurs sociétés se sont succédé pour l'exploitation du gisement sans pourtant parvenir à atteindre un niveau maximal d'extraction et de contribution au développement du pays. Il s'agit de la Société minière du Bénin (SMB), la Compagnie togolaise des mines du Bénin (CTMB), l'Office togolaise des phosphates (OTP), l'International fertilizer group (IFG) et la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT). L'objectif de notre étude est d'exposer les problèmes liés à l'exploitation des gisements de Habotoé et de Kpogamé et la faible contribution de l'exportation des phosphates au développement du Togo. Pour ce faire, nous nous sommes basé sur les rapports d'activités, les articles de presses, les décrets, les arrêtés, les ouvrages généraux, les mémoires, les articles, etc. L'approche critique et comparative a été prise en compte dans le présent article. La première partie de notre travail est consacrée à la gouvernance du secteur des phosphates sous le président Eyadéma de 1974 à 2005 et la seconde partie sous Faure Gnassingbé, de 2005 à 2010. De notre étude, il s'est révélé que les politiques minières mises en place au Togo depuis les indépendances n'ont pas permis au secteur des phosphates de contribuer de façon optimale au développement du Togo.

***Mots clés** : politique minière, gouvernance politique, exploitation minière.*

Abstract

Since the beginning of the exploitation of the phosphates of Habotoé and Kpogamé and especially the marketing in 1961, several companies followed one another for exploitation of the deposit without however managing to reach a maximum level of extraction and contribution to the development of the country. These are the Mining Company of Benin (SMB), the Togolese Mining Company of Benin (CTMB), the Togolese Phosphate Office (OTP), the International Fertilizer Group (IFG) and the New Phosphate Company of Togo (SNPT). The objective of our study is to expose the problems linked to the exploitation of the Habotoé and Kpogamé deposits and the small contribution of the export of phosphates to the development of Togo. To do this, we based ourselves on activity reports,

presses, decrees, orders, general works, briefs, articles, etc. The critical and comparative approach has been taken into account in this article. The first part of our work is devoted to the governance of the phosphate sector under President Eyadéma from 1974 to 2005 and the second part under Faure Gnassingbé, from 2005 to 2010. From our study, it appeared that the mining policies implemented in place in Togo since independence did not allow the phosphate sector to contribute optimally to the development of Togo.

Keywords: *mining policy, political governance, mining.*

Introduction

L'exploitation des phosphates de Hahotoé et de Kpogamé contribue au budget de l'Etat, lui permettant de mener les activités sur toute l'étendue du territoire. Mais, force est de constater que ce secteur est mal géré ; ce qui engendre du manque à gagner à l'Etat. De l'Office togolais des phosphates (OTP)¹ à la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT) en passant par l'International fertilizer group (IFG Togo)², le constat est amer ; de nombreux investissements consentis dans ce secteur n'ont pas apporté les dividendes escomptés pour la réalisation des projets de développement au Togo. Beaucoup d'efforts sont faits pour assainir l'exploitation des phosphates et permettre le renflouement des caisses de l'Etat ; notamment l'adhésion en 2009 du Togo à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE)³. Mais, en dépit de tous ces efforts pour dynamiser ce secteur, les résultats restent les mêmes. Dès l'arrivée au pouvoir du président Faure Essozimna Gnassingbé, le peuple togolais avait pensé enterrer les démons du passé, marqué par le pillage des ressources, la gabegie, le népotisme, la mauvaise gestion du secteur des mines au Togo. Le Togo regorge de beaucoup de ressources minières et seulement quelques-unes sont en exploitation. L'exploitation des ressources minières qui

¹ Potentialités géologiques et minières du Togo, année 2004, p.5.

² Idem.

³ Rapport 2011 de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Togo (ITIE Togo).

devait être un atout et l'espoir du peuple togolais est devenue un cauchemar pour les populations des zones d'exploitation qui voient leurs terres expropriées pour de maigres compensations financières. Ces populations manquent de tout, notamment l'eau, l'électricité, les routes, les centres de santé, etc. De plus, les populations des zones minières subissent les sévices environnementaux dus à la pollution orchestrée par l'exploitation des phosphates de Hahotoé et de Kpogamé. Ceci étant, pourquoi la politique minière mise en place au Togo n'a-t-elle pas permis une exploitation rationnelle des phosphates depuis la nationalisation de la Compagnie togolaise des mines du Bénin (CTMB) en 1974 ? Quelles sont les différentes politiques minières mises en place par l'Etat togolais pour optimiser l'exploitation des phosphates du sud Togo ? Quelles leçons pouvons-nous tirer de cette gouvernance du secteur extractif au Togo ?

Pour examiner cette problématique, la démarche consiste avant tout à relever dans un premier temps, les différentes politiques minières mises en place sous Eyadéma dans le secteur de l'exploitation phosphate. Notamment la nationalisation de la CTMB, l'opérationnalisation de l'exploitation des phosphates par l'Office togolais des phosphates (OTP), de la privatisation de l'OTP et la gestion confiée en 2002 à la société International fertilizer group (IFG Togo). En seconde partie, nous analyserons les stratégies mises en place sous Faure Gnassingbé pour la relance de l'exploitation des phosphates du sud Togo afin de permettre leurs contributions au budget de l'Etat.

Pour y parvenir, nous avons eu recours aux documents de divers ordres. Nous avons consulté les thèses de doctorat, les mémoires, les rapports techniques de la Direction générale des mines et de la géologie (DGMG), les données du Ministère des mines et des énergies du Togo (MME), les archives à Kpémé, les décrets, les

journaux officiels, les journaux en ligne et les documents officiels (code minier du Togo).

I. La gouvernance du secteur des phosphates sous Eyadéma (1974-2005)

Depuis la nationalisation de l'exploitation des phosphates par le président Eyadema après l'attentat de Sarakawa en 1974, ce secteur a connu des hauts et des bas. L'OTP a exploité les phosphates de 1974 à 2002 où, les forces publiques ont constaté la stagnation et le non rentabilité de ce secteur. Fort de ce constat, le gouvernement a jugé bon de confier l'exploitation des phosphates à la société International fertiliser group (IFG Togo). Dès l'arrivée de Faure E. Gnassingbé au pouvoir en 2005, il a entrepris de redynamiser l'exploitation des phosphates du sud Togo en créant une nouvelle société appelée la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT). De plus, ce dernier fait adhérer la SNPT à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Cette initiative était censée permettre au secteur de se relever, mais le constat est tout autre.

1. Une politique minière basée sur la coopération

La politique minière du Togo s'est beaucoup basée sur la coopération internationale. L'appui des principaux partenaires en développement ; notamment le Programme des nations unies pour le développement (PNUD) et l'Union européenne (UE), ont abouti à la mise à disposition d'une somme considérable de connaissances à l'endroit des opérateurs économiques potentiels du secteur, tant nationaux qu'étrangers⁴. Au Togo, le secteur minier est sous la tutelle du ministère des mines. Ce ministère définit la politique du gouvernement en matière géologique et minière et constitue le guichet unique pour les sociétés minières étrangères désireuses d'investir dans le secteur. De 1963 à 1970,

⁴ Potentialités géologiques et minières du Togo, année 2004.

s'est déroulé un grand projet d'exploration géologique, hydrogéologique et minière, avec le financement et l'encadrement de ce qu'on appelait le Fonds spécial des nations unies. L'exploration minière au Togo a débuté depuis l'époque coloniale et a abouti à la découverte de plusieurs ressources minières sur toute l'étendue du territoire. Dans la région maritime, le bassin sédimentaire côtier regorge les principales minéralisations dont le phosphate et le calcaire. La prospection du minerai de phosphate a débuté en 1952. Le gisement s'étend depuis la zone d'Avéta jusqu'à celle de Dagbati et, est interrompu par la vallée du Haho. La décision d'exploiter le gisement, prise en 1957, a été suivie par la création de la Compagnie togolaise des mines du Bénin (CTMB), nationalisée en 1974, puis rebaptisée Office Togolais des Phosphates (OTP) en 1980. En 1995, les réserves sont estimées à plus de 60 MT⁵.

Le calcaire se trouve à Tabligbo et à Tokpli et les réserves sont estimées à plus de 200MT⁶.

Le gisement fut exploité par la société Ciments d'Afrique de l'ouest (CIMAO) dans les années 1980 et 1984 pour la fabrication du clinker et depuis 1997 par le *West african cement (WACEM)*. On peut citer d'autres minéralisations inexploitées telles que les argilites à attapulгите dans le secteur d'Avéta, les tourbes à Agouégan (Agbossoumonde, 2011 : 1).

Dans la région des plateaux, un certain nombre d'indices minéralisés ont été reconnus. Parmi les principaux, on peut citer le cuivre, le nickel, le chrome et l'aluminium dans le mont Agou ; la chromite dans les monts Haïto ; de l'or alluvionnaire dans les formations méta-sédimentaires de l'unité structurale de l'Atakora.

Parmi les substances utiles non métalliques, il faut citer le gisement de marbre dolomitique de Gnaoulou, découvert en

⁵ Guide pour l'investissement minier au Togo, p 32.

⁶Potentialités géologiques et minières du Togo, année 2004, p. 27.

1907 et étudié en 1967 par Dempster. Ce gisement a été exploité par la SOTOMA⁷. Avant sa fermeture, la production de la SOTOMA était de 6000 à 11000m² de tranches et 350 m³ de blocs par an⁸.

Dans la région centrale, des indices polymétalliques à Pb-Cu-Zn-Au minéralisés en sulfure et en or sont signalés à Agbandi. On signale de phosphate et des chapeaux de fer à Pagala et des indices de cuivre nickel-chrome, de bauxite et d'uranium associés aux massifs basiques et ultrabasiques mais à teneur faible.

Dans la région de la Kara, les minéralisations reconnues dans la région sont : l'uranium dans le secteur de Niamtougou, du fer sous forme d'hématites (45% de fer) à Bandjéli et qui est actuellement exploité et dont les réserves sont estimées à 500MT, des phospharénites à Bassar, des indices métalliques de cuivre, nickel et chrome dans le massif Kabiyè, de l'or alluvionnaire en indice dans les formations méta sédimentaires de l'unité structurale de l'Atakora (environ 20 tonnes).

Enfin, dans la région des savanes, aucune exploitation à caractère industriel n'est connue ; toutefois, on peut citer des indices de manganèse à Nayéga au sud-est de Dapaong et localisé au sommet des grès et de la barytine à Niamtougou et Nagbéni avec un potentiel de 60000 tonnes. De toutes ces ressources, seules quelques-unes sont exploitées (Agbossoumonde, 2011 : 2).

L'Etat togolais a progressivement mis en place une réglementation minière qui a tout d'abord, servi de base à l'exploitation des phosphates de Hahotoé et de Kpogamé. Ensuite, cette exploitation a permis une contribution au développement social du Togo. Cette réglementation minière s'est inspirée de la norme communautaire de l'UEMOA et a pris

⁷ Potentiel géologique et minière du Togo, année 2004 , p. 5.

⁸ Potentiel géologique et minière du Togo, année 2004 , p. 30.

en compte, depuis 2011, le volet responsabilité sociale des entreprises. Cette responsabilité sociale des entreprises a consisté à contraindre les entreprises extractives de phosphate de Hahotoé et de Kpogamé à contribuer au développement social du Togo.

1.1. La CTMB et la gestion du phosphate togolais (1957-1974)

« Les colonisateurs n'avaient pas une vision de développement dans les pays colonisés ; ceux-ci se contentaient seulement d'exploiter les ressources minières pour le développement de la métropole » (Glaser, 2005 : 8). C'est après les indépendances que, les Etats africains se tournèrent vers les richesses du sous-sol pour amorcer leur politique de développement. Une fois le phosphate découvert par M. Slansky, le gouvernement togolais a mis en place un plan pour son extraction. Dans cette logique, les autorités décidèrent de la création d'une société qui sera chargée de la gestion du minerai. Cette société nouvelle a pris le nom de la Société minière du Benin (SMB)⁹. En étroite collaboration avec le service technique du comptoir des phosphates, un projet d'exploitation ainsi qu'une méthode d'enrichissement du minerai brut sont mis au point. Des essais semi-industriels sont menés dans le cadre d'une usine pilote installée au Togo.

En 1957, la société minière du Benin signa avec le gouvernement togolais (le Togo était alors sous le régime de l'autonomie mais n'avait pas encore accédé à l'indépendance) une convention définissant, de façon générale, les modalités de mise en valeur du gisement. La SMB s'engagea notamment à mettre en place, avant le 12 septembre 1962, les équipements nécessaires à la production et à l'embarquement de 500 000 tonnes de phosphates marchands par an. La SMB a dû aussi compléter les installations en fonction des possibilités de vente

⁹ Rapport sur l'histoire des phosphates du Togo, p. 3.

de façon à porter la capacité de production à plus d'un million de tonnes par an. C'est alors que la société créée en 1954 prit le nom de Compagnie togolaise des mines du Benin (CTMB).

La convention signée le 12 septembre 1957 traduisait l'inégalité des rapports entre la France et le Togo dont l'autonomie était effectivement limitée. La république autonome du Togo était représentée par son premier ministre, Nicolas Grunitzky, tandis que la SMB l'était par son Administrateur délégué, Max Robert (Bantou, 1998 : 389).

Le Togo se vit ce jour-là, attribuer 19,9% (Bantou, 1998 :388) du capital social de la société nouvelle constituée et était autorisé à porter cette participation par l'achat d'actions au prix fort à 25% (N'sama, 2014 : 31).

La compagnie était en passe de passer ses premières commandes d'équipement. En septembre 1961, le premier bateau chargé de phosphates togolais exploité par la CTMB pouvait appareiller. La production, cette année-là, était de 119 501 tonnes. Avec ce bateau, c'était du même coup le fondement même de la richesse du Togo qui s'éloignait de ses côtes. Le pays était devenu depuis plus d'un an indépendant. Les années qui suivirent, virent ainsi le patrimoine togolais disparaître au fur et à mesure des embarquements entraînant du coup le sous-développement social dans le pays. En 1969, le Togo institua l'impôt sur le revenu des valeurs mobilières dont devait légalement s'acquitter la CTMB. L'exploitation des gisements de phosphates avait, en cette même année, rapporté à la compagnie un bénéfice net de 10,3 milliards de FCFA pour un investissement et amortissement compris de 10 milliards. De son côté, le Togo se voyait créditer de 4,2 milliards de FCFA (Bantou, 1998 : 389), taxes et participation aux bénéfices comprises. La situation bien sûr, ne pouvait que s'envenimer dès lors que les actionnaires privés de la compagnie attendaient faire barrage aux revendications des autorités togolaises

indépendantes, pour une répartition plus juste des fruits de l'exploitation de leur sous-sol.

En 1972, l'un des partenaires de la CTMB décida de vendre 10% de ses actions. L'Etat togolais eut bien des difficultés, à cette occasion, à pouvoir faire jouer son droit de préemption. Il a fallu finalement créer un avenant à la convention de 1957, et des actions nouvelles au profit exclusif de l'Etat togolais, pour faire entendre raison aux actionnaires privés. Il fut ainsi notamment convenu entre Max Robert, président délégué de la compagnie des mines du Benin et le général Gnassingbé Eyadema devenu entre-temps président de la république du Togo, que le texte de l'article 5 de la convention, aux fins de mise en valeur économique du gisement de phosphate du Togo, soit remplacé par le texte suivant :

« La participation de la république togolaise au capital de la compagnie sera portée, soit par cession directe amiable à la république par d'autres actionnaires à un prix à débattre, soit, à défaut, par l'émission d'actions nouvelles, réservées à la république émise à la valeur comptable résultant du dernier bilan connu de la compagnie à l'époque considérée à 35% du nouveau capital éventuel le 1er janvier 1987 » (Bantou, 1998 : 391).

Les dates mentionnées plus haut pourront être retardée à la demande de la république, en fonction de ses plans de financement. Si une telle émission a eu lieu en 1973, la compagnie procéda préalablement à la distribution d'une partie des réserves figurant au bilan de façon que la valeur comptable susvisée soit de 6900 FCFA (N'sama, 2014 : 33).

Le général Gnassingbé Eyadema n'était pourtant pas au bout de ses surprises dans ses relations tumultueuses avec Max Robert qui représentait la haute finance internationale. Le Togo n'avait même pas le choix de ses clients. Approché par la Yougoslavie, qui souhaitait s'approvisionner en phosphate

togolais, l'Etat a dû se soumettre aux volontés des actionnaires privés. Le Général Gnassingbé Eyadema convoqua à Lomé, l'intraitable administrateur délégué pour lui formuler deux revendications : devenir plus ou moins à long terme majoritaire et créer un office des phosphates qui se chargerait de la commercialisation. A la suite d'un non-recevoir formulé par Max Robert, le Général Gnassingbé Eyadema répondit par un ultimatum : « ou bien vous vous inclinez, ou bien nous serons contraints de passer par d'autres voies » (Bantou, 1998 : 391). Il faut tout de même signaler que cette supposée victoire coûta 1,5 milliard de FCFA à l'Etat togolais. Dans le même temps, le prix du phosphate sur le marché international avait diminué.

Au début des années soixante-dix, les prix du phosphate sur le marché mondial s'effondrent du fait, notamment, de la forte concurrence entre exportateurs sur le marché européen. Ils sont alors à peine supérieurs à ce qu'ils étaient vingt ans plus tôt. Il y avait plus encore, sur la capacité de production par rapport à la demande avec l'arrivée sur le marché de nombreux petits pays producteurs. L'économie mondiale est toujours en croissance forte (le premier choc pétrolier n'est pas encore survenu) et la production alimentaire ne cesse de s'imposer comme mode de production rurale. Les besoins en engrais vont évoluer de façon vertigineuse. Le Maroc, en position forte sur le marché mondial, bien placé géographiquement par rapport aux pays consommateurs, décida en 1973 de multiplier par 3 le prix de son phosphate. Pour l'essentiel, les autres pays exportateurs suivirent. L'organisation des pays exportateurs du pétrole (OPEP), créée en 1967, n'a pas manqué de donner des idées de cartellisation aux producteurs de phosphates.

La CTMB, de son côté, décida unilatéralement de ne pas s'aligner sur les prix pratiqués par le Maroc. Autant dire que pour l'Etat togolais, c'est un manque à gagner considérable que le chef de l'Etat togolais n'entend pas accepter. Coup de colère. Il

informa alors Max Robert que «les intérêts nationaux nous font l'obligation de prendre désormais la responsabilité de la gestion et de l'exploitation de nos ressources minières »¹⁰. En conséquence de quoi, à compter du 1er janvier 1974, la participation de l'Etat togolais au capital social de la CTMB fut portée à 51% par rapport au gisement : 49% restants demeurent entre les mains des partenaires privés.

Par ailleurs, il décida que la commercialisation du phosphate sera assurée dorénavant par un office togolais, établissement public appartenant exclusivement à l'Etat togolais. Sur la base des résultats obtenus en 1973, cette décision allait assurer à l'Etat un revenu annuel de 18 milliards de FCFA qu'il entendait consacrer à la politique de développement économique et social du pays.

1.1. Nationalisation de la CTMB

Comme bien d'autres dates au Togo, le 24 janvier est commémoré chaque année au Togo. C'est une date qui rappelle l'accident d'avion du Général Eyadema à Sarakawa (dans le nord du Togo), le 24 janvier 1974 où trois de ses plus proches ont péri. Accident ou attentat ? Le drame de Sarakawa s'est produit quelques jours après une décision importante prise par l'ancien président Eyadema d'augmenter le capital de son pays dans l'exploitation du phosphate, en créant l'Office togolais des phosphates (OTP). Une société qui venait concurrencer la Compagnie togolaise des mines du Bénin (CTMB) dont les capitaux sont français (N'sama, 2014 : 40).

Cette décision a-t-elle été mal vue par la métropole et a refroidi les relations entre Lomé et Paris ? A l'époque, Gnassingbé Eyadema n'avait pas hésité à lier l'accident de son avion à cette décision et de conclure à un sabotage qui visait à lui ôter la vie. Réaction immédiate, à son retour dans la capitale le 2

¹⁰ Magazine nouveaux marchés, cap sur l'an 2000, p. 391.

février, le général Eyadema annonça la nationalisation de la CTMB. Par la suite, plusieurs autres mesures de nationalisation suivirent. Les phosphates Togolais ont-ils pu servir la cause togolaise ? De l'OTP à la SNPT (Société nouvelle des phosphates du Togo), comment fut géré ce bien précieux ? Ce sont là les questions qui méritent d'être posées. Il faut tout de suite noter que, quelle que soit la manière dont le phosphate a été géré, il n'a véritablement pas contribué au développement du Togo à sa juste valeur (N'sama, 2014 : 40).

1.2. L'office togolais des phosphates et la gestion de l'exploitation des phosphates

Tout a mal commencé avec l'OTP qui n'avait pas su remonter les pentes de la production et par là, la contribution au développement du pays comme l'indique le tableau ci-dessous.

Tableau n°1 : Evolution de la production du phosphate de 1973 à 1997

Année	Production en (t)	Année	production en (t)
1973	2 292 341	1986	2 313 884
1974	2 552 854	1987	2 643 933
1975	1 160 502	1988	3 344 003
1976	2 068 072	1989	3 355 540
1977	2 857 005	1990	2 458 854
1978	2 826 614	1991	2 964 642
1979	2 915 811	1992	2 075 078
1980	2 932 845	1993	1 794 305
1981	2 244 425	1994	2 181 489
1982	2 034 965	1995	2 500 000

1983	2 080 674	1996	2 700 000
1984	2 220 345	1997	2 700 000
1985	2 451 720		

Source : Guide des pays en expansion, nouveau marché, cap sur l'an 2000, p. 382-383.

L'analyse de ce tableau permet de comprendre une évolution de l'exploitation du phosphate sous l'OTP en dents de scie. Après la nationalisation en 1974, la production a connu une baisse par rapport à la production de 1973 qui était de 2 292 341 tonnes pour atteindre 1 160 502 tonnes en 1975. La courbe de la production poursuit une baisse considérable et s'est stabilisée en 1979 et 1980. La production a connu de nouveau une baisse jusqu'en 1987 avant de remonter en 1988 et 1989. La production est liée à la gouvernance du secteur, aux clients et aux conjonctures internationales.

Les dirigeants de l'OTP se sont livrés au pillage et au détournement des ressources. Une gestion opaque s'était emparée de l'exploitation des phosphates du sud-Togo. A en croire Gilles Labarthe (2013): « Mba Kabasséma, ex-directeur de l'Office Togolais de Phosphate (OTP), ancêtre de la SNPT nous apprend que le 1/3 des recettes de ventes du phosphate togolais étaient détourné essentiellement au profit d'Eyadéma Gnassingbé et de son conseiller économique, Maurice Assor qui, tout comme Raphael et Liron Eder¹¹, était juif d'origine marocaine »¹².

Vers les années 2000, les autorités togolaises ont pensé faire de l'exploitation des phosphates, une cogérance, c'est-à-dire, l'OTP va continuer de faire la production et le traitement du

¹¹ Ceux sont les conseillers du président actuel dans le secteur d'exploitation des phosphates.

¹² Le Togo de l'esclavage au libéralisme mafieux in Afrique Direct + Etiam .com.

minérai et l'IFG Togo va se charger de la commercialisation. Mais contre toute attente, cette collaboration ne donne pas non plus de bons résultats. « L'incapacité à remplir leurs obligations, montrée par l'Office togolais des phosphates (OTP) puis par l'International fertilizers group-Togo (IFG-TOGO) à laquelle il a cédé la gérance de son activité, a conduit à une situation sinistrée de notre industrie phosphatière alors que le phosphate togolais est très apprécié sur le plan international »¹³.

Finalement en 2001, la gestion du phosphate, autrefois assurée par l'Office togolais des phosphates (OTP), a été confiée à l'International fertilizer group, (IFG-Togo) avec un capital chiffré de 9 milliards de FCFA, paritairement constitué par le groupe « *BRIFCO Limited* » et le gouvernement togolais. Celle-ci qui avait assuré la commercialisation du phosphate togolais de 2002 à 2007.

Le 12 avril 2007, le ministre Dammipi Noupokou se trouvait devant l'Assemblée nationale pour justifier devant les députés les raisons qui ont conduit à la mise à l'écart des deux sociétés et la nécessité de la création d'une nouvelle société. Le Ministre a fait un exposé qui met en lumière la gestion pour le moins opaque qui a prévalu à l'OTP pendant des années (pas de comptabilité, pas de rapport d'activités, des contrats complaisants, etc.)¹⁴. Une situation qui contribua à faire sombrer ce qui fut le fleuron de l'économie du Togo. Dammipi Noupokou avait insisté sur la volonté des nouvelles autorités de redynamiser le secteur des phosphates. De nombreux députés avaient exprimé leur satisfaction après cette séance de clarification¹⁵.

¹³ Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 4.

¹⁴<http://www.republicoftogo.com/Toutes-les-rubriques/Politique/Dammipi-Noupokou-La-gestion-de-l-OTP-fut-un-desastre>, consulté le 25 juin 2014 à 11h41min.

¹⁵ Idem.

II. La gestion du secteur des phosphates sous Faure Gnassingbé (2005-2010)

Dès l'arrivée de Faure Gnassingbé au pouvoir en 2005, le Togo enregistrait une chute vertigineuse de la production du phosphate pour des raisons inavouées. La crise du secteur a poussé le gouvernement à la création d'une nouvelle société de gestion du phosphate, dénommée Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT)¹⁶.

La production et l'exportation du phosphate togolais connaissent depuis 2010 des difficultés liées à la vétusté des installations et à des problèmes de gestion.

« La chute vertigineuse de la productivité du phosphate togolais est due au non remplacement de l'outil de travail vétuste »¹⁷. Pour l'ensemble de la période 1970-2000, une production moyenne annuelle de 2 210 700 tonnes a été enregistrée, et c'est en 1989 que le plus haut niveau a été atteint avec 3 355 540 tonnes alors que le plus bas niveau de production a été constaté en 2005 avec 1 047 893 tonnes.

En 2006, cette production était de 1 174 000 tonnes. « La production actuelle tourne autour d'un million quatre cent mille (1400000) tonnes de phosphates marchands par an, c'est-à-dire deux millions huit cent mille (2 800 000) tonnes de phosphates brut extraits de la mine et à peu près 6 à 7 millions de mètres-cubes de stériles excavées pour découvrir ce phosphate »¹⁸. Le Phosphate, principale source de revenus de l'État togolais, contribue à hauteur de 21% au PIB et représente plus de 40 % des recettes d'exportation.

Le Togo est le quatrième producteur mondial de phosphate, mais cette production a chuté de 22 % en 2002 du fait des pénuries d'énergie et du coût de développement de nouveaux gisements.

¹⁶ Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 3.

¹⁷ M. Kramotche Diabate, secrétaire général du syndicat des employés des mines du Togo, in Agence France-Presse du 20 mai 2007, p.4.

¹⁸ Atsou Ata, directeur des mines à la SNPT, in Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 3.

1.1. La Société Nouvelle des Phosphates du Togo et la gestion du phosphate togolais

Suite à la dissolution en 2007 des sociétés Office Togolais des Phosphates (OTP) et International fertiliser group-Togo (IFG-TG), il fut créé une société d'Etat dénommée Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT). Elle a pour missions l'extraction, le traitement et la commercialisation du phosphate togolais.

Son siège social est situé à Kpémé ainsi que son usine et ses services administratifs. Ses deux (02) sites miniers sont localisés à Hahotoé. Par ailleurs, elle possède des bureaux à Lomé et une représentation à Paris (France). « Cette société n'a pas honoré ses obligations. L'Etat veut repartir sur de nouvelles et saines bases en raison du poids du phosphate dans l'économie nationale »¹⁹ (environ 40% des recettes d'exportation), a confié un ministre sous couvert de l'anonymat à l'agence France presse.

Le 14 mai 2007, le gouvernement avait finalement décidé de dissoudre IFG-Togo et de créer la Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT).

La SNPT qui est une « société étatique est dotée d'une gestion rigoureuse et transparente »²⁰, a précisé le même ministre, laissant entendre que cela n'avait probablement pas toujours été le cas.

Le monde du phosphate est "assez opaque", estime de son côté un diplomate à Lomé. Selon des services techniques du ministère des Mines, l'Etat devra investir plus de 30 milliards de F.CFA (46 millions d'euros) pour la réhabilitation des machines et autres matériels. "Des discussions sont en cours avec la Banque Islamique de développement pour aider le Togo à sauver

¹⁹ Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 5.

²⁰ Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 5.

son phosphate"²¹, a indiqué un responsable du ministère des Finances.

Mais au-delà des difficultés financières, la SNPT devra également faire face aux délestages d'électricité, prévient un responsable du service de maintenance du matériel d'extraction et de traitement.

Le Togo traverse depuis avril 2006, une crise énergétique sans précédent qui pénalise tous les secteurs d'activité. Cette crise a perturbé l'exploitation et la commercialisation du phosphate.

1.2. La nécessité d'une réorientation du secteur du phosphate

Au début des années 2000, la filière togolaise de l'exploitation du phosphate était dans un état « comateux ». La production n'a cessé de chuter, faute d'investissements suffisants. De 3 millions de tonnes dans les années 1990, ce qui représentait 40% des recettes du pays, elle avait chuté à environ 800000 tonnes en 2008. Pour mettre fin à cette « mort » lente de la filière, un programme dénommé « Stratégie de développement du secteur » avait été lancé en mars 2010. Les acteurs de la filière se concertèrent pour pouvoir booster la production à 1,1 million de tonnes à l'orée de 2011. La Société nouvelle des phosphates du Togo (SNPT), créée en 2007, succédant à l'Office togolais des phosphates et à l'International fertilizers group, table sur ce développement croissant. Quelles sont les étapes de l'exploitation du phosphate togolais ?

L'extraction se fait sur le site de Hahotoé et de Kpogamé. Le minerai est ensuite transporté par le train vers l'usine de Kpémé.

Le minerai est transformé après plusieurs étapes d'enrichissement. Il est ensuite expédié sur le Wharf où il est

²¹ Agence France-Presse du 20 mai 2007, p. 5.

chargé sur les minéraliers. Quelle est alors la nouvelle politique de financement du secteur des phosphates ?

1.3. Financement du secteur des phosphates

Les programmes et actions entrepris par le gouvernement dans le secteur des mines sont essentiellement financés par le budget de l'Etat et les partenaires traditionnels dans le cadre des Accords bilatéraux (Chine, Inde, France) et multilatéraux (BOAD, BIDC, Banque Mondiale, BADEA, PNUD, Union Européenne, etc.).

Débuté en 1959, l'exploitation des phosphates fut faite d'abord par la CTMB, une société aux capitaux à majorité français. Cette situation a peu profité à l'Etat togolais, car elle a eu comme résultat, une contribution dramatiquement faible au développement social.

A partir de 1974, le Togo a mis en place une politique minière qui va permettre d'accroître la contribution des phosphates de Hahotoé et de Kpogamé au développement social du pays. Le Togo s'est alors impliqué dans le processus de gestion de ses phosphates et tire tous les bénéfices possibles. Cette implication a d'abord consisté en la nationalisation de la CTMB et à la mise en place d'un code minier à partir de 1996. L'impact de cette politique a été considérable en matière de contribution au développement social. Il en fut ainsi, suite à la mauvaise gestion des phosphates par l'OTP et l'IFG. Cette gestion prend de l'ampleur de nos jours grâce au processus d'adhésion du Togo à l'PTIE.

1.4. L'adhésion du Togo à l'PTIE, un défi pour la transparence

Depuis 2009²², trois aspects de la gouvernance minière sont au cœur de la réflexion. Il s'agit de la volonté de : assurer la

²² Rapport national du Togo pour la dix-huitième session de la commission de développement durable des Nations unies, p. 19.

transparence, généraliser des bonnes pratiques et consulter des acteurs impliqués dans la gestion des ressources minières. La volonté de transparence vise à rendre transparents les comptes, redevances, taxes, royalties ou toutes autres formes de redevances versées par les compagnies minières au Gouvernement, pour plus d'actions de développement social dans les zones d'extraction des phosphates. La volonté de généraliser la bonne gouvernance se traduit par la vulgarisation de guides, d'initiatives ou de processus.

Ainsi, l'Etat a mis en place un cadre juridique et fiscal incitatif et sécurisant qui soit : simple, transparent et stable pour les artisans miniers.

Par ailleurs, pour assurer une meilleure gestion des ressources minières et accompagner une politique de bonne gouvernance, le Togo a décidé d'adhérer à l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives (ITIE). Ce programme vise à :

- assurer la transparence des paiements et des revenus générés par les industries extractives,
- rendre les informations accessibles à la société civile et au grand public,
- permettre que la richesse tirée de ces industries contribue de façon efficace à la croissance économique et
- la réduction de la pauvreté²³.

Il s'agit de la publication périodique d'un rapport de réconciliation des données sur les contributions versées au sein de l'entreprise afin de rendre sa gestion transparente. Le Togo s'est donc engagé résolument à assurer la transparence et la gestion saine du secteur minier. Quels sont alors les progrès accomplis par l'initiative depuis 2009 ?

Le rapport ITIE-Togo 2010 a relevé que sur les 31 468 967 909 F CFA représentant le montant des paiements effectués par les entreprises, il existe un écart de 1 705 251 288 F CFA, soit

²³ National reports Togo mining, 2010, p.4.

5,7% dudit montant à la fin des travaux de conciliation. Cet écart est dû aux anomalies d'enregistrement des paiements à la direction générale des douanes et à la direction générale des impôts et, surtout, au bonus de signature, versé sur le compte de l'autorité de réglementation du secteur de l'électricité (ARSE) intitulé « fond spécial d'électrification » ouvert à la BTCI. Ce compte n'a pas été justifié.

Le rapport de 2011 a relevé, quant à lui, un écart de 187 700 F CFA à la fin des travaux de conciliation soit 0,01%. Théoriquement, cela voudrait dire qu'il y a presque autant de revenus perçus par l'Etat que de paiements versés par les entreprises. Si tel est vraiment le cas, il y a donc une nette amélioration pour la contribution des phosphates au développement social du Togo. PCQVP-Togo lance un appel pour la bonne gestion de ces ressources en vue de l'amélioration des conditions de vie des populations et le renforcement des institutions de l'Etat. Cependant, on note encore des versements effectués sur le compte de l'ARSE ouvert à la BTCI intitulé « fond spécial d'électrification ». Les paiements au fond spécial d'électrification faits par la SNPT s'élevaient en 2010 à 1 000 000 000 de FCFA²⁴

1.5. Efforts de redressement du secteur des phosphates, un grand défi à relever

Alors que la production baissait continuellement depuis le pic de 1,2 million de tonnes atteint en 2006, la production de phosphates a connu un rebond de 24 % en 2011, grâce à la circonstance favorable des prix et aux efforts de modernisation du secteur. La réorganisation de la filière phosphate, engagée en mai 2007 avec la création de la Société Nationale des Phosphates du Togo (SNPT), détenue à 100 % par l'État, s'est poursuivie en juin 2010 avec l'adoption d'un programme d'investissement public de 116 millions d'euros sur trois ans, portant sur le

²⁴ Rapport ITIE-Togo 2012, p. 64.

renouvellement de l'appareil productif, l'objectif à terme étant d'atteindre un volume de production de l'ordre de 3 millions de tonnes, comparable à celui des années 1980. La première phase de la stratégie de réhabilitation et de modernisation de l'outil de production, notamment l'acquisition d'engins de chantiers spécifiques, fut en grande partie atteinte. Les phases suivantes ont consisté à retenir un investisseur pour l'exploitation du phosphate carbonaté et à industrialiser la filière en construisant une usine d'acide phosphorique ou d'engrais. L'appel d'offre pour l'exploitation du phosphate carbonaté, lancé en avril 2011 a rencontré l'intérêt de plusieurs grandes entreprises minières internationales, sans qu'à mi-juillet 2012 le résultat final soit connu (N'sama, 2014 :76).

Pour y parvenir, un plan stratégique d'au moins 200 milliards de F CFA (305 millions d'euros) est mis en œuvre. Il s'articule autour de trois axes. La remise à niveau de l'appareil productif en cours consiste d'abord à « réhabiliter les engins avec l'acquisition de pièces de rechange, mais aussi à commander de nouvelles machines et à former des techniciens »²⁵. Deux vedettes ont été livrées au premier semestre 2011 pour faciliter le chargement des navires, et deux pelles hautes sont attendues pour 2012. Au total, cette phase, qui devait coûter 28 milliards de F CFA, en a déjà absorbé près de 50 milliards. « L'essentiel de ce montant est financé sur fonds propres »²⁶.

1.6. Solutions à l'exploitation rationnelle des phosphates du sud Togo

Le Togo doit penser à la transformation des phosphates en produits finis sur place ; Investir pour la relance du secteur de l'exploitation des phosphates du Sud-Togo ; Faire confiance aux investisseurs étrangers ; Renforcer le contrôle de l'exploitation

²⁵ Michel Kézié, Directeur général de la SNPT, in *Agence France-Presse* du 22 mai 2007.

²⁶ Idem.

(quantité exploitée, vendue) ; Impliquer fortement l'ITIE²⁷ dans son rôle de la transparence pour accroître les revenus de l'Etat; Faire une gestion prévisionnelle du matériel de travail de la SNPT ; Faire une gestion prévisionnelle du personnel de la SNPT ; Revoir la politique de commercialisation du minerai de phosphate de Hahotoé et de Kpogamé.

Diversifier les clients du phosphate togolais ; renouveler le matériel vétuste et accroître la production des phosphates ; Eliminer la sous-traitance qui sape les efforts de redressement du secteur des phosphates du Sud -Togo.

Conclusion

En Afrique, l'absence de données d'information sur les gisements de ressources naturelles sur de vastes zones inexploitées, l'insuffisance des moyens requis (capitaux, compétences et technologie) pour leur mise en valeur, une forte dépendance à l'égard des sociétés transnationales qui n'exploitent que quelques ressources naturelles africaines pour produire les matières premières nécessaires aux pays développés et le partage inégal de la valeur ajoutée issue de l'exploitation des ressources naturelles des États sont quelques-uns des problèmes que connaissent certains pays du continent. De plus, la non intégration des industries exportatrices de matières premières aux économies nationales, entrave les relations en amont et en aval ; un niveau de développement et une exploitation extrêmement faible des ressources naturelles délaissées par les sociétés transnationales et une contribution dramatiquement faible des richesses naturelles au développement socioéconomique (Bartoli, 1999 : 23).

Au Togo, les différentes politiques mises en place par l'Etat togolais n'ont pas permis une contribution acceptable de l'exploitation des phosphates au développement du pays. Même si la déclaration du Directeur général des mines et de la géologie

²⁷ Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Togo.

M. Banimpo Gbengbretane est sans équivoque : « Le gouvernement togolais a fait de l'exploitation et de la mise en valeur des potentialités minières de notre pays l'un des leviers de sa nouvelle politique économique dont l'objectif principal est la réduction de l'extrême pauvreté, la croissance économique et la création de l'emploi pour la jeunesse »²⁸ ; Le résultat se fait attendre. Pour M. Agbemadon Didier Kokou, coordonnateur national de l'Initiative pour la transparence dans les industries extractives au Togo (ITIE Togo), « les mines peuvent faire démarrer une économie par la construction des infrastructures, l'effet d'entraînement d'autres industries, par la création d'emplois et le partage de la rente minière »²⁹. Cependant, l'exploitation des phosphates a contribué au budget de l'Etat. L'extraction des phosphates de Hahotoé et de Kpogamé a été d'une grande importance pour le pays ; ce qui lui a valu le nom de « géant de l'économie nationale ». Cette importance du secteur a été notoire dans les années 1970-1980 où la plupart des investissements en infrastructures surtout étaient réalisés sur ressources propres dont la majorité provenait des recettes du secteur phosphatier (N'sama, 2014 :75).

La production des phosphates domine non seulement le secteur minier mais également les principales productions d'exportation à hauteur de 23% (Kokou, 2008 : 32) et participe pour environ 40% aux recettes d'exportation du pays. Ces dernières années, ce secteur est très fragilisé par une crise de mauvaise gestion.

Les différentes politiques mises en place par l'Etat togolais pour optimiser l'exploitation des phosphates du sud Togo n'ont eu que peu d'impact réel sur ce secteur vital de l'économie.

²⁸ Magazine semestriel du ministère des mines et de l'énergie /N° 003/août 2013, p. 8.

²⁹ Journées d'information sur la contribution du PNUD et l'Union Européenne à la mise en œuvre de la politique minière du Togo et sur les perspectives de développement du secteur minier au Togo, p. 6.

La mauvaise gouvernance a sapé véritablement les efforts du gouvernement en vue de rentabiliser le secteur et permettre une contribution accrue au développement du Togo.

Bibliographie

- AGBOSSOUMONDE Yao,** (2011) : «Les problèmes liés à l'extraction des ressources naturelles au Togo : le cas des phosphates de Hahotoé-Kpogamé et des calcaires de Tabligbo au sud Togo », p.10.
- BANTOU Jean-François,** (1998) : *Le guide économique des pays en expansion : Togo,* Cap sur l'an 2000, Paris : GIDEPPE, Collection Marchés nouveaux, 1998, n°2, 641 p.
- BARTOLI Henri,** (1999) : *Repenser le développement : En finir avec la pauvreté,* UNESCO / Economica, 41 p.
- KOKOU Kouamé,** (2008) : *Gestion des ressources naturelles et de l'environnement au Togo,* Lomé, 74p.
- N'SAMA Nandibaqué,** (2014) : *Contribution des ressources minières au développement social du Togo : cas des phosphates de Hahotoé et Kpogamé (1959-2019),* mémoire de Master Recherche, Université de Lomé, 105p.
- GLASER Antoine,** 2005 : *Comment la France a perdu l'Afrique.* Edition calman Levy, 177 p.