

# RAPPORT SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN AUTOGO

*Le monde rural*

RAPPORT NATIONAL 2010

Février 2011



TOGO

# **RAPPORT NATIONAL SUR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN**

*DÉVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE ET MONDE RURAL AUTOGO*

Octobre 2010

ACRONYMES, SIGLES ET ABREVIATIONS .....	6
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>10</b>
<b>1.1. CADRE GENERAL.....</b>	<b>13</b>
1.1.1. Situations géographique, sociale et démographique .....	13
1.1.2. Environnement macroéconomique .....	13
1.1.3. Gouvernance.....	14
<b>1.2. ETAT DES LIEUX DU DHD AU TOGO.....</b>	<b>16</b>
1.2.1. Démarche du DHD au Togo.....	16
1.2.1.1. Concept du DHD.....	16
1.2.1.2. Mise en œuvre du DHD au Togo.....	17
1.2.2. Le DHD au Togo : l'état des lieux.....	19
1.2.2.1. Pauvreté.....	19
1.2.2.2. Revenu et emploi .....	20
1.2.2.3. Education .....	21
1.2.2.4. Santé.....	23
1.2.2.5. Genre .....	24
1.2.2.6. Environnement et cadre de vie.....	26
1.2.2.7. Chocs macroéconomiques / crises économiques, alimentaires et financières .....	29
<b>1.3. INDICATEURS COMPOSITES DU DHD AU TOGO.....</b>	<b>29</b>
1.3.1. Indice du Développement Humain (IDH).....	29
1.3.2. Indice de pauvreté humaine (IPH) .....	32
1.3.3. Indicateur Sexospécifique de Développement Humain (ISDH) et Indicateur de la Participation des Femmes (IPF).....	33
<b>1.4. CONCLUSION.....</b>	<b>34</b>
<b>2.1. CARACTERISTIQUES TECHNIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES DU SECTEUR : DES STRUCTURES PRODUCTIVES PRECAIRES A FAIBLE PRODUCTIVITE - UN NIVEAU DE PAUVRETE ELEVE - ET UNE SECURITE ALIMENTAIRE INCERTAINE. ....</b>	<b>37</b>
2.1.1. Structures productives précaires.....	37
2.1.1.1. Evolution des principales filières .....	37
2.1.1.2. Caractéristiques techniques du secteur.....	45
2.1.1.3. Portrait technique du secteur agricole.....	49
2.1.2. niveau élevé et persistant de pauvreté rurale .....	50
2.1.3. PRECARITE de la sécurité alimentaire .....	52
2.1.3.1. Situation de la sécurité alimentaire au Togo .....	52
2.1.3.2. Approches de solutions .....	53
<b>2.2. CADRE INSTITUTIONNEL, GOUVERNANCE ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR RURAL .....</b>	<b>54</b>
2.2.1. adaptations du cadre institutionnel.....	54
2.2.1.1. Cadre institutionnel de 1990 à 2008 .....	54
2.2.1.2. Acteurs face aux changements institutionnels et stratégiques .....	56
<b>2.2.2. ÉVOLUTION DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR RURAL : .....</b>	<b>58</b>
2.2.3. Acteurs du monde rural .....	61
2.2.4. Analyse de la gouvernance du secteur agricole .....	64
<b>2.3. ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU DHD EN MILIEU RURAL.....</b>	<b>69</b>
2.3.1. écosystèmes menacés en milieu rural .....	69

2.3.2. Défis de l'expansion de la production agro-sylvo-pastorale face à la gestion durable du patrimoine naturel .....	77
2.3.2.1. Défis liés à la stratégie de relance du secteur agricole .....	77
2.3.2.2. Défis liés à la prévention des risques naturels et aux inondations.....	78
2.3.3. Bilan des actions déjà entreprises dans le domaine environnemental pour un développement humain durable en milieu rural .....	78
2.3.3.1. Cadre institutionnel peu performant : .....	78
2.3.3.2. Financement du secteur de l'environnement et des ressources forestières.....	79
2.3.3.3. Elaboration et adoption de la politique nationale de l'environnement.....	79
2.3.3.4. Loi-cadre sur l'environnement mal connue des acteurs du développement .....	80
2.3.3.5. Lutte contre les changements climatiques et impact sur le DHD .....	80
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>81</b>
3.1. DEVELOPPEMENT RURAL FAVORABLE AUX PAUVRES.....	83
3.2. INTENSIFIER LA PRODUCTION RURALE EN TENANT COMPTE DE SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL : .....	84
3.3. DEVELOPPER LA PARTICIPATION ET AMELIORER LA GOUVERNANCE DU SECTEUR:.....	86
3.4. INTEGRER LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DANS TOUTES LES INITIATIVES PRODUCTIVES .....	87
3.5. INTEGRER LA DIMENSION GENRE DANS LA GESTION DU SECTEUR : .....	91
3.6. DEVELOPPER UN SYSTEME DE CREDIT ADAPTE AU MONDE RURAL : .....	91
3.7. ORGANISER ET DEVELOPPER LE MARCHE AGRICOLE EN CREANT UN SYSTEME D'INFORMATION PERFORMANT SUR LE SECTEUR RURAL.....	92
3.8. TRANSFORMER LE SECTEUR DE L'ENERGIE DE MANIERE A DIMINUER LA PRESSION SUR LES RESSOURCES LIGNEUSES : .....	93
3.9. ROLE DE L'ETAT : .....	93
<b>CONCLUSION.....</b>	<b>96</b>
<b>REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES .....</b>	<b>97</b>

## ACRONYMES, SIGLES ET ABREVIATIONS

### LISTE DES TABLEAUX

tableau 1 :	taux de croissance du pib reel 2000-2009 .....	14
tableau 2 :	evolution de l'effectif des agents de la fonction publique par sexe.....	20
tableau 3 :	evolution des ressources et indicateurs relatifs a l'environnement.....	26
tableau 4 :	production d'igname et de manioc 2007-2009.....	38
tableau 5 :	evolution des productions halieutiques de 2000 à 2009 (en tonne) .....	44
tableau 6 :	l'incidence de la pauvreté en 1987-89 .....	50
tableau 7 :	incidence de la pauvreté monétaire par localisation (en %).....	51
tableau 8 :	les disparités urbain-rural en matière d'éducation.....	51
tableau 9 :	les disparités urbain-rural en matière de santé.....	52
tableau 10 :	répartition du personnel par catégorie .....	66
tableau 11 :	moyenne par région des variables climatiques de 1976 à 2000.....	71
tableau 12 :	evolution de la consommation énergétique finale au togo (en % de la consommation totale).....	73
tableau 13 :	les types d'énergie utilisés par les ménages urbains et ruraux en 2006 en % .....	73
tableau 14 :	état de la dégradation des terres aux niveaux du pays et des régions .....	75
tableau 15 :	quantités et valeurs des captures de la pêche artisanale maritime de 2000 à 2009.....	76

### LISTE DES GRAPHIQUES

Graphique 1 :	Indicateur du développement humain-Togo .....	30
Graphique 2 :	Espérance de vie à la naissance au Togo .....	30
Graphique 3 :	Taux d'alphabétisation au Togo.....	31
Graphique 4 :	PIB réel par habitant .....	31
Graphique 5 :	Indicateur sexo-spécifique du développement humain (ISDH) et IDH.....	33
Graphique 6 :	Indicateur de participation des femmes (IPH).....	34
Graphique 7 :	Evolution de la production des céréales de 1990 à 2008.....	38
Graphique 8 :	Evolution de la production des tubercules et racines de 1990 à 2008.....	39
Graphique 9 :	Evolution de la production des légumineuses 1990 à 2008 .....	39
Graphique 10 :	Evolution de la production du coton de 1994 à 2009 .....	40
Graphique 11 :	Evolution de la production de café 1994 à 2009 (MT).....	42
Graphique 12 :	Evolution de la production de cacao 1994 à 2009 (MT) .....	43
Graphique 13 :	Evolution des productions halieutiques de 2000 à 2009 .....	45
Graphique 14 :	Part du Budget Agricole dans le Budget National .....	67
Graphique 15 :	Taux d'exécution du budget agricole .....	68

<b>ACP</b>	Afrique caraïbes pacifique
<b>ACDR</b>	Association de conseils et d'appuis pour le développement rural
<b>AFD</b>	Agence française de développement
<b>AFITO</b>	Association des fournisseurs d'intrants du Togo
<b>ANGE</b>	Agence nationale pour la gestion de l'environnement
<b>ANSAT</b>	Agence nationale pour la sécurité alimentaire au Togo
<b>ANPAT</b>	Association nationale des producteurs avicoles du Togo
<b>APE</b>	Accord de partenariat économique
<b>APD</b>	Aide publique au développement
<b>ASS</b>	Afrique sub-saharienne
<b>ATBEF</b>	Association togolaise pour le bien-être familial
<b>BAD</b>	Banque africaine de développement
<b>BADEA</b>	Banque arabe pour le développement économique de l'Afrique
<b>BCEAO</b>	Banque centrale des Etats de l'Afrique de l'ouest
<b>BIT</b>	Bureau international du travail
<b>BID</b>	Banque islamique de développement
<b>BM</b>	Banque mondiale
<b>BOAD</b>	Banque ouest africaine de développement
<b>CAGIA</b>	Centrale d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles
<b>CAO</b>	Cadre d'accélération des OMD
<b>CAS-IMEC</b>	Cellule d'appui et de suivi des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit
<b>CC</b>	Cour constitutionnelle
<b>CCFCC</b>	Comité de coordination pour les filières café-cacao
<b>CDMT</b>	Cadre de dépenses à moyen terme
<b>CEA</b>	Champs écoles d'agriculteurs
<b>CEDEAO</b>	Communauté économique des Etats de l'Afrique de l'ouest
<b>CNCA</b>	Caisse nationale de crédit agricole
<b>CP</b>	Comité de pilotage
<b>CPC</b>	Centrale des producteurs de céréales
<b>CRA</b>	Chambre régionale d'agriculture
<b>CTOP</b>	Coordination togolaise des organisations paysannes et de producteurs agricoles
<b>CVD</b>	Comité villageois de développement
<b>DFN</b>	Domaine foncier national
<b>DGDR</b>	Direction générale du développement rural
<b>DGE</b>	Direction générale de l'énergie
<b>DGIPE</b>	Direction de la gestion informatique du personnel de l'Etat
<b>DGSCN</b>	Direction générale de la statistique et de la comptabilité nationale

<b>DHD</b>	Développement humain durable
<b>DNM</b>	Direction nationale de météorologie
<b>DPAEP</b>	Direction préfectorale de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
<b>DPDA</b>	Déclaration de politique de développement agricole
<b>DOTS</b>	Direct observed treatment short course
<b>DRDR</b>	Direction régional du développement rural
<b>DSID</b>	Direction de la Statistique agricole de l'information et de la documentation
<b>DSRP-C</b>	Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté
<b>DSID</b>	Direction des statistiques, de l'informatique et de la documentation
<b>ECOWAP</b>	Politique agricole commune de la CEDEAO
<b>EPT</b>	Education pour tous
<b>ESTBA</b>	Ecole supérieure de techniques alimentaires et biologiques
<b>FAO</b>	Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture
<b>FASR</b>	Facilités d'ajustement structurel renforcé
<b>F CFA</b>	Franc de la communauté financière africaine
<b>FENO-MAT</b>	Fédération nationale des organisations des maraîchers du Togo
<b>FIDA</b>	Fonds international de développement agricole
<b>FIT</b>	Front intertropical
<b>FMI</b>	Fonds monétaire international
<b>FNAUCN</b>	Fond national d'appui aux urgences et calamités naturelles
<b>FNGPCT</b>	Fédération nationale des groupements de producteurs de coton du Togo
<b>FONGTO</b>	Fédération des ONG au Togo
<b>FUPRO-CAT</b>	Fédération des unions de producteurs de café-cacao du Togo
<b>GES</b>	Gaz à effet de serre
<b>GF2D</b>	Groupe d'action femmes démocratie et développement
<b>Gg</b>	Gigagrammes
<b>GIRE</b>	Gestion intégrée des ressources en eau
<b>GPC</b>	Groupement de producteurs de coton
<b>GPCC</b>	Groupements mixtes de producteurs de café-cacao
<b>GTZ</b>	Service technique de coopération allemande
<b>IADM</b>	Initiative d'allègement de la dette multilatérale
<b>ICAT</b>	Institut de conseil et d'appui technique
<b>ICSA</b>	Indicateur de consommation et de sécurité alimentaire
<b>IDH</b>	Indice de développement humain
<b>IMC</b>	Institution de microcrédit
<b>IMF</b>	Institution de microfinance
<b>IPF</b>	Indicateur de la participation des femmes

## INTRODUCTION

<b>IPH</b>	Indice de pauvreté humaine
<b>ISDH</b>	Indicateur sexospécifique du développement humain
<b>ITRA</b> <b>MAEP</b>	Institut technique de recherche agronomique Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche
<b>MDR</b>	Ministère du développement rural
<b>MDRET</b>	Ministère du développement rural, de l'environnement et du tourisme
<b>MDRI</b>	Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale
<b>MEN</b> <b>NEPAD</b> <b>NPA</b> <b>NSCT</b>	Ministère de l'éducation nationale Nouveau partenariat pour le développement en Afrique Note de politique agricole Nouvelle société cotonnière du Togo
<b>OCDI</b> <b>OIC</b> <b>OMC</b>	Organisation de la charité pour un développement intégral Organisation internationale pour le commerce Organisation mondiale du commerce
<b>OMD</b>	Objectifs du millénaire pour le développement
<b>ONG</b>	Organisation non gouvernementale
<b>OP</b> <b>OPA</b>	Organisation paysanne Organisation professionnelle agricoles
<b>OPAT</b> <b>ORSEC</b> <b>OSAT</b>	Office des produits agricoles du Togo Organisation des secours Office de la sécurité alimentaire au Togo
<b>PADAT</b>	Programme d'appui au développement agricole au Togo
<b>PAN</b> <b>PARE</b>	Programme national d'action de lutte contre la désertification Programme d'ajustement et de relance économique
<b>PARTAM</b> <b>PAS</b>	Projet d'aménagement et de réhabilitation des terres agricoles de mission Tové Programme d'ajustement structurel
<b>PAM</b> <b>PAU</b>	Programme alimentaire mondiale Politique agricole de l'UEMOA
<b>PDDAA</b>	Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine
<b>PIB</b>	Produit intérieur brut
<b>PIBA</b> <b>PIEC</b> <b>PIP</b> <b>PMA</b> <b>PNAE</b> <b>PNASA</b>	Produit intérieur brut agricole Programme d'information, d'éducation et de communication Programme d'investissements publics Pays moins avancés Plan national d'action pour l'environnement Projet national d'appui aux services agricoles

<b>PNDS</b>	Plan national de développement sanitaire
<b>PNSA</b>	Programme national de sécurité alimentaire
<b>PNEEG</b>	Politique nationale d'équité et d'égalité genre
<b>PNIA</b>	Programme national d'investissement agricole
<b>PNIASA</b>	Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire
<b>PNIMT</b>	Programme national d'investissement à moyen terme
<b>PNUD</b> <b>PPTE</b> <b>PTF</b>	Programme des nations unies pour le développement Pays pauvres très endettés Partenaires techniques financiers
<b>QUIBB</b>	Questionnaire unifié sur les indicateurs de base du bien-être
<b>RNDH</b>	Rapport national sur le développement humain
<b>RNS</b> <b>RS</b> <b>SG</b>	Réseau national semencier Redevance statistique Secrétariat général
<b>SFD/IMF/IMC</b>	Système financier décentralisé / Institution de micro finance / Institution de microcrédit
<b>SNDD</b> <b>SNL</b> <b>SNU</b> <b>SOTOCO</b>	Stratégie nationale de développement durable Stratégie nationale du logement Système des nations unies Société togolaise de coton
<b>TEC</b>	Tarif extérieur commun
<b>TMI</b>	Taux de mortalité infantile
<b>TVA/DD</b> <b>UE</b>	Taxe sur la valeur ajoutée/Droits de douanes Union européenne
<b>UEMOA</b>	Union économique et monétaire ouest-africaine
<b>UNICEF</b> <b>UNICOO-PEMA</b> <b>UONGTO</b>	Fonds des nations unies pour l'enfance Union des coopératives de pêches maritime artisanale Union des ONG du Togo
<b>UTCC</b>	Unité technique du café-cacao
<b>VIH/SIDA</b> <b>WILDAF-Togo</b>	Virus de l'immunodéficience humaine/syndrome d'immunodéficience acquise Women in law and development in Africa-Togo

Le développement humain se reflète aujourd'hui d'un point de vue normatif dans la vision exprimée par les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD). Il s'inscrit dans la droite ligne de la réduction de l'extrême pauvreté, du renforcement de l'égalité entre les genres et de l'élargissement des champs d'opportunités en matière de santé et d'éducation. Les progrès réalisés en matière de développement humain, dont l'étalon de mesure est la qualité de vie des populations, constituent un repère permettant d'évaluer la volonté de la communauté tant nationale qu'internationale de traduire ces engagements en actions. Le « Développement humain durable (DHD) » devient dès lors un concept clé servant de référence pour les instances nationales et internationales dans la définition des politiques de développement.

Comment évaluer l'évolution de l'objectif fondamental du développement humain, à savoir créer « un environnement qui permet aux gens de vivre longtemps, en bonne santé et de mener une vie enrichissante » ? Pour ce faire, il est défini certains éléments clés servant de référence dans l'évaluation du bien-être. La richesse, affirmait Aristote, n'est pas le bien suprême que nous cherchons ; c'est l'opportunité qu'elle offre dans la réalisation du potentiel en tant qu'être humain. Cette opportunité consiste, bien entendu, à disposer de véritables choix, ceux qu'autorisent un revenu suffisant, l'éducation, la bonne santé, etc. La mesure de l'évolution en matière du DHD s'insère donc dans la logique de la pensée aristotélicienne en faisant intervenir des dimensions telles que la santé, la longévité, l'instruction et un niveau de vie décent, tout en ne négligeant pas l'aspect genre. Les indicateurs suivants sont utilisés à cet effet : l'Indicateur du développement humain (IDH), l'Indicateur de la pauvreté humaine (IPH), l'Indicateur sexo-spécifique du développement humain (ISDH) et l'Indicateur de participation des femmes (IPF).

Le Togo a commencé la production de Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) à partir de 1995. Auparavant, entre 1992 et 1995, le Gouvernement avec l'appui du Programme des nations unies pour le développement (PNUD), avait mis en œuvre un projet d'appropriation du concept de Développement humain durable (DHD) avec comme volets, la formation des cadres, l'organisation de séminaires de formation et de sensibilisation des partenaires, l'élaboration et la mise en place de bases de données et d'indicateurs DHD devant faciliter les analyses et l'élaboration des politiques et programmes

inspirés du concept DHD. Parallèlement, un effort de revue du Programme d'assistance du PNUD avait été effectué en 1993 visant à recentrer le portefeuille de projets sur la lutte contre la pauvreté ; et ceci en guise d'expérience pilote pour intégrer dans la programmation des investissements publics du Gouvernement les préoccupations du DHD d'une part, et développer un plaidoyer auprès des autres partenaires afin qu'ils alignent progressivement leurs interventions sur cette nouvelle approche globale du développement d'autre part.

Quatre (4) rapports ont été produits dont les 3 premiers diffusés. Le premier qui a constitué un effort d'apprentissage avait pour thème « les problèmes de sensibilisation et de prise de conscience autour de la mise en œuvre du DHD ». Il a analysé l'évolution socio-économique du pays suivant une perspective DHD. Le second rapport publié en 1997 a actualisé les informations contenues dans l'édition précédente et complété son analyse en le centrant sur la pauvreté, la participation de la femme au développement, l'environnement, la gouvernance et le renforcement des capacités ; son but était de présenter un diagnostic plus complet de l'état du développement humain durable au Togo. En 1999, le troisième rapport a eu pour thème « Femme : pauvreté et environnement ». Il a mis en exergue la place centrale que la femme occupe dans la problématique de la pauvreté et de l'environnement. Le rapport de 2004 qui a développé le thème sur les ONG dans le DHD n'a cependant pas pu être diffusé.

Dans le cadre du processus de relance de la préparation du RNDH au Togo, un Comité de Pilotage a été installé en mars 2009. Ce comité avait pour rôle, entre autres, le pilotage du processus d'élaboration du RNDH et dans ce sens, il propose des thèmes à développer et statue sur la qualité des rapports. Le Comité, après une revue de la situation des problèmes auxquels le Togo est actuellement confronté, a choisi de porter la réflexion du rapport sur les liens entre le monde rural et le Développement Humain. Afin de traiter le sujet, le comité de pilotage a fait appel à une équipe technique multidisciplinaire. Quatre rapports thématiques produits et synthétisés ont permis de produire le présent rapport national sur le développement humain au Togo en 2009.

Les objectifs poursuivis sont les suivants (i) sensibiliser les différents acteurs sur l'approche du DHD ; (ii) favoriser le

dialogue sur les politiques de développement ; (iii) et inciter à la prise de décisions pour répondre aux préoccupations des populations.

En définitive, le rapport, après avoir situé le contexte et la problématique du DHD en milieu rural de 1990 à nos jours, présente dans sa première partie, l'état des lieux sur ce concept au Togo, fait l'analyse des contradictions des pratiques agricoles dans le secteur rural par rapport au DHD dans la deuxième partie et formule des recommandations dans la troisième partie y relatives.

## 1.1. LE CADRE GENERAL

### 1.1.1. LES SITUATIONS GEOGRAPHIQUE, SOCIALE ET DEMOGRAPHIQUE

D'une superficie de 56 600 km<sup>2</sup>, le Togo est situé en Afrique de l'Ouest, entre le Bénin à l'est, le Ghana à l'ouest et le Burkina Faso au nord, et s'ouvre au sud sur l'Océan Atlantique. Les conditions climatiques tropicales permettent aux paysans de s'adonner aux cultures vivrières et d'exportation. Le pays comporte trois écosystèmes principaux s'étalant du Sud au Nord. Il est globalement bien arrosé (environ 1000 mm par an en moyenne). La zone côtière sablonneuse constitue un écosystème assez pauvre, mais disposant d'une bonne couverture végétale. Le plateau central commençant à une centaine de km de la côte, est marqué par une pluviométrie plus abondante (1200-1300 mm) et se rattache au climat soudanien, globalement assez boisé. Plus au Nord se trouve une zone de savane recevant 1000 mm d'eau par an, avec une seule saison des pluies.

La densité de la population togolaise était estimée en moyenne à 99 habitants au km<sup>2</sup> en 2008. La population, de l'ordre de 6,5 millions d'habitants est très jeune et s'accroît au taux de 2,4% par an. Elle réside pour les 2/3 en milieu rural. Sur le plan linguistique, l'Ewé est la langue nationale la plus parlée du pays, suivie du Kabyè et du Kotocoli. Sur le plan religieux, les Togolais s'adonnent aux religions traditionnelles à 27,8%, chrétienne à 51,3% et musulmane à 11,1%.

### 1.1.2. ENVIRONNEMENT MACROECONOMIQUE

Depuis le début des années 1990, l'économie togolaise subit les conséquences d'une grave crise sociopolitique. Les élections législatives de 2007, dont les résultats ont été reconnus par l'ensemble de la classe politique, ont constitué une étape importante dans l'apaisement des tensions. La situation macroéconomique s'est sensiblement améliorée depuis la reprise du dialogue et de la coopération avec la communauté internationale en 2008.

Les indicateurs sociaux du Togo se sont détériorés au cours des deux dernières décennies en raison de la crise sociopolitique. Selon les indicateurs du développement dans le monde (Banque mondiale, 2007), entre 1990-2006, le revenu par habitant a baissé de 8% alors que sur la même période le revenu moyen par habitant des pays de l'Afrique subsaharienne augmentait de 44%. Il en résulta qu'en 2006, le revenu par habitant du Togo représentait seule-

ment 42 % de la moyenne de l'Afrique subsaharienne et 54% de la moyenne des pays à faibles revenus.

Depuis 2006, la performance économique du Togo s'est améliorée par la mise en œuvre d'un certain nombre de réformes qui ont permis de restaurer la confiance des investisseurs et d'améliorer la gouvernance fiscale dans les secteurs clefs de l'économie. En 2006, l'économie togolaise a enregistré un taux de croissance de 4,1 % contre une moyenne annuelle de 0,9 % sur la période 2000-2005. Cette amélioration relève de la bonne performance du secteur tertiaire, en particulier du sous-secteur des services, et d'un rebond de la production de phosphates qui ont permis de compenser la baisse de plus de 50 % des exportations de coton et l'impact de la crise énergétique. La reprise s'est poursuivie en 2007 grâce notamment à l'amélioration du climat politique et un rebond modéré de la production du coton. Toutefois, les pénuries d'énergie électrique et les inondations d'août 2007 ont limité la croissance économique à 2,1 %. La croissance est estimée à seulement 0,8 % en 2008 du fait des inondations catastrophiques d'août 2008 et de la poursuite de la hausse des prix du pétrole et de certains produits alimentaires.

Taux de croissance du PIB réel 2000-2009

Années	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Taux	-0,9	2,3	-0,3	5,2	2,4	1,3	4,1	2,1	2,2	3,5

Sources : Comité PIB, 2010.

Avec une croissance démographique estimée à 2,4 % par an, la tendance à la baisse du revenu par habitant qui a dominé jusqu'en 2005 a connu un renversement modeste depuis 2006. Néanmoins, ce rythme de croissance du revenu est encore très loin du niveau minimum nécessaire pour atteindre les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD).

Il a été par ailleurs constaté que le taux d'investissement dans les années récentes reste faible, atteignant 12 % en moyenne entre 2006 et 2008.

L'amélioration de la performance économique est soutenue par une inflation maîtrisée à des niveaux modérés malgré les tensions sur les prix internationaux du pétrole et de certains produits alimentaires. Le taux d'inflation est passée de 6,8% en 2005 à 1% en 2007, grâce notamment à de bonnes conditions de production agricole et, dans une moindre mesure, à une politique monétaire conservatrice et à la bonne tenue de l'Euro (auquel le Franc CFA est an-

cré) qui ont permis de contrebalancer l'impact de la crise énergétique et alimentaire. Sur la période 2005-2007, le taux d'inflation moyen (3,3%) est resté à un niveau comparable à la moyenne observée dans la zone UEMOA. Cependant, le taux d'inflation a atteint 8,4 % en 2008 du fait de la hausse des prix des produits alimentaires et du prix du pétrole.

Le compte courant de la balance des paiements du pays connaît un solde négatif qui s'est détérioré, passant de 4,2 % du PIB en 2003 à 6,6 en 2006 et 10,9 % en 2008. Quatre facteurs ont essentiellement contribué à cette détérioration : la mauvaise performance du secteur des exportations malgré la reprise des cours mondiaux des phosphates et du coton, une hausse de la facture pétrolière et des produits alimentaires, et une légère appréciation du taux de change effectif réel. Mais grâce à une hausse substantielle des flux des transferts courants, le solde négatif global de la balance des paiements a été limité à 1 % du PIB en 2007.

Selon la dernière analyse de viabilité de la dette conduite par les services de la Banque mondiale et du Fonds monétaire international (FMI) en mai 2009, le niveau de la dette publique est insoutenable. Le ratio de la valeur actualisée nette de la dette extérieure par rapport au PIB s'élevait à près de 72 % à la fin 2007, dont près de 40 % étaient constitués d'arriérés de paiement. Mais une grande partie de ces arriérés extérieurs envers l'IDA, la BAD et le Club de Paris a été apurée en mai et juillet 2008 par une annulation et un rééchelonnement de dette. Des simulations révèlent que l'allègement de la dette du Togo dans le cadre de l'Initiative PPTE et l'Initiative pour l'allègement de la dette multilatérale (IADM) permettrait de ramener le ratio de la valeur actualisée nette de la dette extérieure par rapport au PIB à 24,2 % en 2010 contre 55,3 % sans allègement. Le Togo a atteint le point de décision de l'Initiative PPTE en novembre 2008 et il est prévu qu'il atteigne le point d'achèvement fin 2010.

### 1.1.3. GOUVERNANCE

#### *La gouvernance politique :*

L'histoire récente du Togo a été marquée par une importante crise politique qui a débuté en octobre 1990 et illustre l'existence de graves problèmes de gouvernance politique au lendemain de la disparition du mur de Berlin. Au cours de cette période, les tensions politiques et sociales ont profondément affecté le pays et l'absence de cohésion politique et sociale a entraîné une rupture dans

le processus de développement. Dès 1993, l'UE cessait ses relations avec le Togo pour cause de déficit démocratique. Le manque de consensus politique doublé du non appui de la communauté internationale a eu de sévères répercussions économiques et sociales. L'incidence de la pauvreté a fortement progressé au cours de cette période. Il a fallu attendre août 2006 pour que le dialogue politique débouche sur un Accord politique global (APG) destiné à consolider la réconciliation nationale et la paix sociale. Les élections législatives d'octobre 2007, les élections présidentielles de mars 2010 se sont déroulées avec la participation de l'opposition et les résultats ont été reconnus par la communauté internationale. Une Commission Vérité, Justice et Réconciliation a été installée en mai 2009. En 2008, l'ensemble de la communauté internationale a rétabli ses relations avec le Togo, et les flux d'aide ont repris en 2008.

Le chantier de la gouvernance politique se poursuit : Le DSRP-C a retenu le renforcement de la gouvernance comme premier pilier de son programme, et au sein de la gouvernance, le renforcement de la composante politique constitue la priorité. Il s'agit « de consolider les bases de la démocratie » : promouvoir le rôle de la presse dans l'approfondissement de la démocratie ; veiller au fonctionnement régulier des institutions de contre-pouvoir de manière à consolider le caractère pluraliste de la démocratie togolaise ; poursuivre la réforme de l'armée pour garantir sa neutralité ; impliquer fortement la société civile dans les affaires publiques. Au niveau des institutions, le DSRP-C indique que la Justice constitue une préoccupation majeure : le système judiciaire souffre d'insuffisances notoires auxquelles s'ajoutent la corruption et le manque d'indépendance de la magistrature. La mise en œuvre du Programme National de Modernisation de la Justice doit permettre d'avancer dans cette direction. Le renforcement de l'état de droit, de la sécurité des biens et des personnes est un des objectifs poursuivis.

#### *La gouvernance administrative :*

Les capacités de l'administration togolaise ont été fortement touchées par la longue crise politique qu'a traversée le pays, qui a contribué à la démobilisation des fonctionnaires. Le gel des recrutements avait été décrété avant la crise, dans le cadre des programmes d'ajustement structurel. Au terme des états généraux de l'administration publique tenus en 2006, un cadre stratégique de réforme

fut élaboré visant à promouvoir la modernisation de l'administration, la valorisation de ses ressources humaines par la formation, l'amélioration des rémunérations et le report de l'âge de la retraite pour les cadres A. Une relance de la politique de décentralisation est à l'ordre du jour. A cet effet la loi portant décentralisation votée en 1998 et révisée en 2007 prévoit la responsabilisation des collectivités locales. Le gouvernement entend améliorer la qualité des services rendus aux usagers et remédier au déficit de communication interne et externe dont souffre l'administration. Les orientations stratégiques de la réforme comprennent notamment la redéfinition des missions de l'Etat et les conséquences qu'elle entraînera et la coordination du travail gouvernemental. L'enjeu de cette réforme est considérable. Il s'agit de restaurer la crédibilité de l'administration, d'accroître sensiblement ses capacités de programmation, de mise en œuvre et de suivi/évaluation des réformes, de façon à éviter qu'une faible capacité d'absorption ne vienne ralentir le développement.

#### *La gouvernance économique :*

La crise politique et ses impacts économiques conduisirent, en 2001, la BAD et les institutions de Bretton Woods à geler leur programme avec le Togo. Cette décision résultait des défauts de paiement des arriérés de la dette à l'égard de ces institutions.

La réforme de la gestion des finances publiques vise à renforcer la mobilisation des ressources internes (de manière à accroître sensiblement la part des prélèvements fiscaux par rapport au PIB) et à améliorer la gestion des finances publiques, notamment au niveau des dépenses. La référence aux directives de l'UEMOA constituera un repère. L'introduction progressive des Cadres de dépense à moyen terme et des budgets-programmes visera à introduire la gestion par objectifs et par les résultats dans l'administration. Un accent particulier sera mis sur les contrôles des dépenses publiques (inspections, cour des comptes, loi de règlement). L'amélioration du système de passation des marchés publics constitue une question clef, tout comme la coordination et la gestion des flux d'aide extérieure. Le renforcement de la lutte contre la corruption est une des composantes du DSRP-C.

L'image internationale du Togo en matière de corruption n'est pas bonne. Une des illustrations les plus spectaculaires de la malgouvernance est constituée par la gestion de la SOTOCO entre 2001 et 2004.

Les organismes internationaux qui publient régulièrement des indicateurs en la matière sont sévères, mais soulignent une amélioration de la situation depuis 2008.

La Banque mondiale retient six dimensions représentatives de la gouvernance. En 2009, il a été que parmi les 25% des pays qui font le moins d'effort pour lutter contre la corruption, pour promouvoir l'état de droit, instaurer un cadre propice au développement du secteur privé et assurer la liberté d'expression, le Togo a fait des efforts louables. L'indicateur le plus faible est relatif à la perception de la capacité de l'Etat à rendre les services attendus, à faire preuve d'indépendance et à tenir les engagements qui ont été pris : dans ce domaine, le Togo figure parmi les 10 % des pays considérés comme les moins performants. Par contre, en matière de stabilité politique, le Togo est mieux perçu et progresse, se situant dans la tranche 25-50 %. Tous les indicateurs progressent entre 2004 et 2009, sauf celui qui se réfère à la capacité du gouvernement à mettre en place un cadre favorable au secteur privé. Ce classement est confirmé par celui établi par International Finance Corporation de la Banque Mondiale sous le titre « Doing Business ». Le Togo est classé 165ème sur 183 pays en 2010, soit 30ème sur 46 en Afrique Subsaharienne.

## 1.2. ETAT DES LIEUX DU DHD AU TOGO

### 1.2.1. DEMARCHE DU DHD AU TOGO

#### 1.2.1.1. CONCEPT DU DHD

Le DHD a pour objectif de créer un environnement au sein duquel chaque être humain pourra accroître ses capacités et élargir ses choix sans remettre en cause ceux des générations futures. Le développement humain durable (DHD) se présente comme une approche globale du développement, qui se distingue sensiblement des approches basées sur les performances économiques. Comme l'a défini l'ancien administrateur du PNUD, James Gustave Speth, «Le développement humain durable est un développement qui n'engendre pas seulement la croissance, mais qui distribue de façon équitable ses bénéfices, qui renouvelle l'environnement plutôt qu'il ne le détruit, qui responsabilise les gens plutôt qu'il ne les exclut. Le développement humain durable donne la priorité aux pauvres en élargissant leurs choix et opportunités, en leur permettant de participer aux décisions qui les affectent ».

Il repose sur 7 piliers que sont : (i) Promotion d'une croissance forte respectueuse du développement durable et d'une distribution équitable de revenus ; (ii) Développement des ressources humaines (Education, Santé, nutri-

tion) ; (iii) Promotion du genre ; (iv) Lutte contre la pauvreté ; (v) Création d'emplois décents ; (vi) Environnement, habitat et cadre de vie ; et (vii) Promotion de la bonne gouvernance politique, économique, sociale et culturelle.

Né en 1990 des échecs des plans d'ajustement structurels, de la constatation à l'échelle mondiale de la coexistence entre une forte croissance des richesses globales, et du maintien d'une grande pauvreté, d'une part, et de la dégradation continue des écosystèmes, des ressources naturelles, des changements climatiques porteurs de catastrophes, d'autre part, le DHD définit une approche humaniste du développement, soucieuse de la répartition équitable des richesses et de la préservation des chances des générations futures. La dimension durable est fondée sur le principe que l'universalité du droit à une vie épanouissante et à l'exploitation au mieux du potentiel de chacun doit s'étendre aux générations futures. Dans la mesure où le DHD implique que les individus soient les acteurs de leur développement, les rôles des communautés de base, de la participation et de la bonne gouvernance deviennent dès lors essentiels.

On devrait donc considérer que la mise en place d'une stratégie DHD donne une place importante à la lutte contre la pauvreté dans toutes ses formes notamment :

- la constatation de manques de moyens et de ressources économiques, la difficulté d'accès aux soins, l'absence d'éducation et de connaissances, etc.
- l'isolement, la marginalisation, l'absence de participation aux décisions de la communauté.
- la faiblesse du capital socio-institutionnel et du niveau de communication et d'informations sur les opportunités existantes. La première relation entre réduction de la pauvreté et développement humain durable est le renforcement des potentialités individuelles et collectives qui diminuent la vulnérabilité et permettent la transmission des actifs indispensables à tous les membres des générations à venir.

#### 1.2.1.2. MISE EN ŒUVRE DU DHD AU TOGO

##### a) L'histoire du DHD au Togo :

La première initiative basée sur le DHD remonte à la période 1992-1995, soit deux ans après le lancement à New York du premier Rapport Mondial sur le Développement Humain (RMDH). Les activités de l'initiative DHD lancée par le gouvernement avec l'appui du PNUD, visaient à contribuer à l'appropriation du concept de Développement Humain Durable par les populations togolaises: for-

mation de cadres, organisation de séminaires de formation et de sensibilisation, l'élaboration et la mise en place de bases de données et d'indicateurs DHD devant faciliter les analyses et l'élaboration des politiques et programmes inspirés du concept DHD. Parallèlement, un effort de revue du Programme d'assistance du PNUD avait été effectué en 1993, visant à recentrer le portefeuille de projets sur la lutte contre la pauvreté. Il s'agissait d'une expérience pilote destinée à intégrer dans la programmation des investissements publics du Gouvernement les préoccupations du DHD d'une part, et à développer un plaidoyer auprès des autres partenaires afin qu'ils alignent progressivement leurs interventions sur cette nouvelle approche globale du développement, d'autre part.

Le Togo a commencé la production de Rapports nationaux sur le développement humain (RNDH) à partir de 1995.

Quatre rapports ont été produits dont les 3 premiers furent diffusés. Le premier a constitué un cadre d'apprentissage. Il avait pour thème « les problèmes de sensibilisation et de prise de conscience autour de la mise en œuvre du DHD ». Ce rapport a analysé l'évolution socio-économique du pays suivant une perspective DHD.

Le second rapport, publié en 1997, a actualisé les informations contenues dans l'édition précédente et a complété l'analyse en se centrant sur la pauvreté, la participation de la femme au développement, l'environnement, la gouvernance et le renforcement des capacités. Le but était de présenter un diagnostic plus complet de l'état du développement humain durable au Togo.

En 1999, le troisième rapport a eu pour thème « Femme, pauvreté et environnement ». Il a souligné la place centrale que la femme occupe dans la problématique de la pauvreté et de l'environnement.

Le rapport de 2004, qui développait le thème des ONG dans le DHD, n'a cependant pas été diffusé, faute de consensus sur le contenu du document.

##### b) La préparation du RNDH 2010 :

Dans le cadre du processus de relance de la préparation du RNDH au Togo, un Comité de pilotage (CP) a été installé en mars 2009. Le rôle de ce dernier est la conduite à bonnes fins du processus d'élaboration du RNDH. Dans ce cadre, il détermine les thèmes à traiter et statue sur la qualité des rapports.

Le CP, après une revue de la situation des problèmes aux-

quels le Togo est actuellement confronté, a choisi de porter les réflexions du rapport sur les liens entre le monde rural et le développement humain.

Le présent rapport est fondé sur une approche participative impliquant à différents niveaux, divers acteurs associés aux activités à entreprendre.

• Le Comité de Pilotage est composé de représentants de l'Administration, de la Société Civile et des Universités. Après avoir bénéficié d'une formation en vue d'une internalisation du concept de DHD, le Comité a procédé : (i) au choix du thème ; (ii) à la validation des termes de référence de l'équipe technique de consultants chargés de la rédaction du rapport et de ceux du Comité de lecture.

• Les consultants ont été recrutés sur appel à candidatures : (i) une équipe technique de quatre (4) consultants nationaux, dont la responsabilité est la rédaction d'un rapport dans le domaine de leur spécialité respective. L'ensemble de l'équipe participe à la rédaction du rapport de synthèse ; (ii) un comité de lecture composé de quatre (4) consultants dont le mandat est d'assurer la qualité des rapports thématiques préparés et de faire des observations sur le fond et la forme desdits documents.

• Un groupe élargi à d'autres représentants de l'administration, du secteur privé et des partenaires au développement, non membres du Comité de Pilotage, et de l'équipe des consultants a assuré la lecture et la révision du rapport national.

• Un atelier de lancement du rapport est organisé pour mettre un terme au processus d'élaboration du rapport.

Les objectifs poursuivis par la réalisation de ce Rapport sont centrés sur (i) la sensibilisation des différents acteurs à l'approche du DHD ; (ii) la promotion d'un dialogue sur les politiques de développement ; (iii) l'appui à la prise de décisions en vue de répondre aux préoccupations des populations. L'équipe de consultants a été choisie en fonction de ses compétences dans les différentes dimensions du développement rural, et de ses capacités à refléter le point de vue des principaux acteurs du secteur, notamment des populations rurales.

Pour y parvenir, le rapport, après avoir situé le contexte et la problématique du DHD en milieu rural de 1990 à nos jours, présente dans sa première partie l'état des lieux dans cette perspective au Togo. La deuxième partie fait ressortir les contradictions entre les pratiques agricoles et le DHD. Enfin, la troisième partie formule des recommandations.

La définition de ce nouveau cadre d'élaboration du Rap-

port national sur le développement humain (RNDH) a pour objectif principal d'améliorer sensiblement la qualité et la régularité de la production des rapports, l'appropriation de la préparation par les Togolais et l'autonomie d'analyse. Elle vise également à développer un processus de préparation participatif et la prise en compte des rapports dans la définition des politiques et programmes de développement.

#### 1.2.2. LE DHD AU TOGO : L'ETAT DES LIEUX

##### 1.2.2.1. PAUVRETÉ

Les résultats de l'enquête QUIBB (Questionnaire unifié sur les indicateurs de base du bien-être, 2006) montrent que l'incidence de la pauvreté monétaire a fortement augmenté au Togo, car elle est passée de 32,3% en 1990 à 61,7% en 2006. La profondeur de la pauvreté monétaire est estimée à 22,9 %. Cela mesure l'écart entre le revenu des individus pauvres et le seuil de pauvreté. Par ailleurs, elle est beaucoup plus élevée en milieu rural où elle est de 74,3%, contre 36,7% en milieu urbain. L'incidence de la pauvreté monétaire est la plus forte (78,8 %) dans les ménages dont le chef est indépendant agricole. Cette catégorie représente 60 % de l'ensemble des pauvres au Togo.

Au niveau régional, la région des Savanes est la plus touchée, avec une incidence de la pauvreté de 90,5%. Viennent ensuite les régions Centrale (77,7%), de la Kara (75,0%), Maritime (69,4%), des Plateaux (56,2%) et enfin de Lomé (24,5%).

Quant à la pauvreté non monétaire, elle se réfère aux conditions de vie et au patrimoine des ménages. Seuls les aspects liés à l'éducation, à la santé, à l'eau et à l'assainissement ont été pris en considération.

Selon l'enquête QUIBB, le taux d'alphabétisation des adultes atteignait 57 % en 2006, marqué par de fortes disparités hommes (70 %)/femmes (44 %). Au niveau national, le taux brut de scolarisation dans le primaire s'élève à 112% et l'indice de parité de genre à 0,92 . Les filles sont donc moins scolarisées que les garçons. La Rapport mondial sur le développement humain indique que les taux nets de scolarisation ont progressé entre 1991 et 2005, malgré la crise.

En matière de santé, l'analyse de la proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé montre que Lomé-Golfe (97,3%), les régions Maritime (71,4%) et des Plateaux (56,9%), présentent des proportions plus élevées que les régions Centrale (54,4%), de la Kara (53,4%)



et des Savanes (38,9%) plus pauvres. La même tendance s'observe pour la proportion d'enfants ayant fait tous les vaccins à l'exception de la région Centrale. Par ailleurs, les conditions d'accès aux services de santé sont plus difficiles dans les régions Centrale, de la Kara et des Savanes que les régions Maritime et des Plateaux. S'agissant de la prévalence du VIH dans la population générale, elle était estimée à 3,2% en 2006. Ce taux cache des disparités régionales mais diminue du sud au nord. Les taux de mortalité infantile et l'espérance de vie à la naissance se sont améliorés, mais de façon modeste au cours de la même période.

Le ciblage dans le domaine de l'eau utilise le taux d'accès à l'eau potable et la population desservie en eau potable. Au niveau national, les régions Centrale et de la Kara sont les régions où la population potentielle desservie en eau potable est la plus élevée avec des taux respectifs de 45% et 43%. Elles sont suivies des régions Maritime (y compris la préfecture du Golfe) et des Plateaux avec des taux respectifs de 33% et 29%. La région des Savanes, avec une population potentielle desservie en eau potable de 26 %, est la plus défavorisée. Le ciblage dans le domaine de l'assainissement est principalement basé sur la proportion de la population utilisant les latrines. Au niveau national, c'est à Lomé et ses périphéries que les individus utilisent le plus les latrines avec un taux de 78,2 %. Elle est suivie de loin par la Région Maritime avec un taux de 21,2 % et la Région Centrale avec un taux de 20,5 %. La proportion des personnes utilisant la latrine est de 15,6 % dans la Région des Plateaux et de 11,6% dans la région de la Kara. Le pourcentage le plus faible (8,5 %) est observé dans la Région des Savanes.

La perception de la pauvreté par les populations indique que 75 % des personnes interviewées se considèrent comme pauvres en se référant à la description qu'elles-mêmes donnent du phénomène. D'une manière générale, la pauvreté s'apprécie par rapport au contexte patrimonial (état de la maison, étendue des champs, des troupeaux) ; on retrouve un dénominateur commun à toutes ces perceptions, le manque du minimum vital.

#### 1.2.2.2. REVENU ET EMPLOI

La situation de l'emploi au Togo est caractérisée par une précarité croissante, une forte contraction du marché du travail, le caractère de plus en plus informel de l'emploi

et un taux de sous-emploi de 26 % et de chômage de 7 % en 2006, selon les données de l'enquête QUIBB. Cette situation se traduit, en outre, par la confirmation du rôle dominant du secteur informel qui occupe, secteur agricole compris, plus de 80 % de la population active. Comme beaucoup d'autres pays de la sous-région, la croissance au Togo ne crée pas d'emplois formels de façon significative. L'emploi dominant reste le secteur informel, caractérisé par la précarité, le faible niveau de rémunération et l'absence totale de couverture des risques sociaux. Les emplois « décents » au sens du BIT sont donc l'exception et ne tendent pas à se développer.

Il convient de noter que les femmes occupent très peu d'emplois dans le secteur moderne non agricole. En 2000, elles représentaient seulement 6,1% des salariés. Elles sont relativement plus nombreuses dans la fonction publique, mais leur effectif reste largement inférieur à celui des hommes. En 2005, par exemple, sur les 23 256 agents que comptait la fonction publique togolaise, les femmes étaient seulement au nombre de 5100, ce qui représente 22% du nombre total des agents. En 2006 et en 2007, on constate une diminution de leur nombre et de leur part dans la Fonction Publique.

Évolution de l'effectif des agents de la Fonction Publique par sexe

Années	Hommes	Femmes	Total	% femmes
2005	18156	5100	23256	22
2006	16205	4371	20756	21
2007	21749	5034	26783	18

Source : MFPRARIR/DGIPE, février 2008

Le secteur informel est le secteur dans lequel les femmes sont très nombreuses, notamment le commerce où elles sont très présentes dans l'import-export pour le tissu, l'habillement, le cosmétique, les produits alimentaires, etc. Elles excellent dans la vente des produits agricoles transformés ou non et jouent un rôle important dans les échanges ruraux-urbains. Elles sont aussi nombreuses dans l'artisanat et se concentrent beaucoup plus dans l'apprentissage et l'exercice des métiers de couture et de coiffure. Dans le domaine des services, qui sont plus développés en milieu urbain, on les retrouve dans la restauration et la gestion des "télécentres". Les femmes investissent aussi, mais dans une moindre mesure dans les services de transport. Elles commencent à s'intéresser aux secteurs traditionnellement réservés aux hommes (gara-

ges mécaniques, transport, boulangerie pâtisserie, etc.), mais timidement.

Les femmes sont moins nombreuses que les hommes à trouver un travail salarié, du fait de leur faible niveau d'éducation et de formation. Elles ont également un accès inégal aux facteurs de production, notamment à la terre. Dans le secteur industriel, les principaux problèmes qu'elles rencontrent sont le déficit d'information et de conseil, la faible capacité financière et le nonaccès aux garanties bancaires.

L'accès au crédit reste un des principaux blocages au développement des activités économiques des femmes. Pour faire face aux difficultés d'accès au crédit, elles se tournent le plus souvent vers les institutions de microfinance. Le problème avec ces institutions est que leurs ressources sont limitées et elles n'accordent essentiellement que des prêts à courte durée. Elles exigent aussi parfois l'appartenance à un groupement. Cette situation a favorisé le développement d'un secteur financier parallèle comprenant des tontines, des banquiers ambulants, des usuriers et autres prêteurs auxquels les femmes font appel. L'absence ou le faible développement de certains services de base (énergie, eau, transports, communication, etc.) qui contribuent à l'augmentation de la productivité nuit aussi à l'activité des femmes.

### 1.2.2.3. EDUCATION

Selon les données du Ministère de l'Education, les indicateurs du secteur de l'éducation se sont globalement améliorés entre 1990 et 2005. On constate toutefois que le secteur de l'éducation a beaucoup souffert de la crise socio-politique et de ses effets sur la gestion publique. Selon les sous-systèmes, la situation se caractérise globalement de la façon suivante :

- Enseignement préscolaire : sa couverture demeure faible même si le taux d'inscription tend à augmenter (16% des enfants de 3 à 5 ans en 2006 contre 9% en 2000). Cet enseignement est essentiellement urbain (32% des enfants du milieu urbain inscrits en maternelle contre seulement 5% des enfants du milieu rural), accueille plus de filles que de garçons, et fonctionne en grande partie sur la base d'initiatives privées et/ou avec l'appui d'organisations internationales spécialisées dans le domaine de la petite enfance. Ce degré d'enseignement se heurte à des problèmes d'organisation générale (absence de politique nationale), d'infrastructures et d'équipement, de qualité de l'enseignement (baisse observée du taux

d'encadrement des enfants), de disponibilité des matériels didactiques et pédagogiques ou encore de formation des enseignants.

- Enseignement primaire : Le taux de scolarisation a fortement souffert de la crise au cours des années 2000, jusqu'en 2007, qui voit la situation se retourner. Le taux net est passé de 76% en 2000 à 73% en 2006 et le taux brut de 104% à 94% sur la même période. Les frais d'inscription dans les écoles primaires publiques ont été supprimés à la rentrée 2008, qui a vu le taux net remonter à 87 %. Le taux brut de scolarisation a atteint 109 % en 2008.

L'amélioration quantitative constatée depuis 2008 ne doit pas faire oublier le faible niveau de performance du secteur, qui demeure. L'efficacité interne s'est dégradée. Le pourcentage de redoublants, après avoir régressé depuis 1979, est remonté depuis 2002, atteignant un niveau (22% en 2006) très élevé par rapport à la moyenne de 10% visée pour 2015 dans le cadre de l'Education pour tous (EPT). Le taux d'achèvement du primaire a été de 57 % en 2008, et le taux d'abandon (11%) conduit à des exclusions précoces d'enfants du système scolaire. Le cycle primaire souffre d'un sous-financement public notoire, qu'il s'agisse des investissements ou des crédits destinés aux dépenses non salariales qui influencent fortement la qualité du service. Le problème de la formation des maîtres et du financement de leur salaire demeure posé dans les régions les plus pauvres (écoles d'initiative locale). Seuls 31 % des maîtres avaient reçu une formation en 2005. Cette situation a eu un impact important sur les performances qualitatives du secteur.

- Enseignement secondaire. Le taux net de scolarisation y était de 22 % en 2005, contre 15 % en 1991. Le secondaire subit, comme le primaire, les effets du sous-financement d'autant plus qu'il fait face à une croissance soutenue de ses effectifs (+9% en moyenne sur la période 1992-2005). Ceci conduit à des classes surchargées. Le taux de transition est de 63% entre le primaire et le secondaire 1er cycle et de 61% entre le 1er et le 2e cycle. Le même constat peut être fait sur les capacités d'enseignement : plus de 70% des enseignants du secondaire n'ont pas reçu de formation initiale et n'ont pas accès à une formation continue.

- Enseignement technique et professionnel. L'enseignement technique a connu une augmentation massive de ses effectifs (+ 540% en dix ans), très au-delà de l'offre publique de formation. Si le ratio élèves/enseignant

est bon (inférieur à 20), les enseignants n'ont bénéficié, pour la plupart, d'aucune formation initiale. En l'absence d'un encadrement pédagogique suffisant (3 inspecteurs fonctionnels pour encadrer près de 1.500 enseignants), l'enseignement dispensé est de mauvaise qualité et ne permet pas de préparer correctement les élèves à une activité économique ou à la poursuite d'études. Outre la pénurie de moyens de fonctionnement et les problèmes d'encadrement, l'enseignement technique et professionnel a un faible rendement externe compte tenu de la faible adéquation entre les formations offertes et les besoins du marché du travail.

- Enseignement supérieur. L'enseignement supérieur comporte trois faiblesses majeures. D'abord, il est coûteux (18% des dépenses publiques d'éducation en 2005). Ensuite, il n'est pas géré au niveau des flux d'étudiants (admission automatique des bacheliers à l'Université). Enfin, il n'est pas adapté aux besoins socio-économiques. Sur ce dernier point, on note que les diplômés de l'enseignement supérieur peinent à trouver du travail (avec un taux de chômage de 22%, soit le double de celui de l'ensemble de la population) et qu'une bonne partie d'entre eux (40%) trouve un emploi dans le secteur informel où ils sont alors surqualifiés.

- Alphabétisation. Sur une longue période, le taux d'alphabétisation (chez les personnes âgées de 15 ans et plus) a connu une forte augmentation, passant de 17% en 1970 à 57% en 2006. Ce taux est deux fois moins élevé chez les femmes (34%) que chez les hommes (70%). Deux femmes sur trois sont encore analphabètes. En dépit des efforts consentis, on note une désaffection croissante des personnes concernées à l'égard des programmes dispensés, jugés peu fonctionnels.

Il convient aussi de noter que la fille togolaise a un niveau d'instruction général très bas et une formation surtout littéraire, très peu technique et rarement scientifique. Au niveau de l'enseignement général le taux de scolarisation des filles est bien en deçà de celui des garçons. L'écart entre les deux taux est plus ou moins grand selon les régions. Mais il est toujours d'autant plus grand que le niveau d'instruction est élevé.

Dans le cadre défini par les Objectifs du millénaire pour le développement et en s'inspirant du Plan d'action national de l'éducation pour tous 2005- 2015, le Togo s'est engagé dans la formulation d'un Programme Sectoriel de l'Education (PSE) et d'un plan d'action crédible à la fois sur le plan budgétaire et sur le plan social. Pour ce faire, le Togo

bénéficie des appuis techniques et financiers de quelques partenaires (BM, AFD et UNICEF).

Le PSE a permis au Togo d'intégrer, dès 2009, l'Initiative pour une mise en œuvre accélérée de l'Education pour tous (IMOA-EPT) ou Initiative Fast Track, ce qui a permis au secteur de bénéficier en 2010 d'une allocation de 45 millions de \$ US

La nouvelle politique éducative s'appuie sur une dynamique de complémentarité des différents sous-secteurs. Les stratégies veilleront à : (i) améliorer l'accès, l'équité et le maintien des élèves aux différents niveaux - notamment dans l'éducation de base - et en ciblant plus particulièrement les filles, les élèves en difficulté et les couches vulnérables et défavorisées ; (ii) améliorer la qualité de l'éducation, en mettant l'accent sur les conditions d'accueil à tous les niveaux et l'efficacité interne du système; (iii) améliorer la pertinence des programmes et leur adaptation aux besoins de développement du pays ; (iv) améliorer la gestion et la gouvernance (*administrative, pédagogique et financière*) du système d'éducation et de formation ; (v) développer un partenariat efficace avec les autres acteurs (*communautés, secteur privé, etc.*)

### 1.2.2.4. SANTÉ

L'évaluation du système de santé a révélé certains progrès et insuffisances.

Les trajectoires sur lesquelles se situe le Togo en matière de mortalité infantile et maternelle ne lui permettront pas d'atteindre les OMD. Les dernières données disponibles concernent 2006 (enquête MIC33). Les taux sont orientés à la baisse, mais la baisse est très lente, et parfois insignifiante (TMI) par rapport aux objectifs arrêtés. Le taux de mortalité des enfants de moins de 1 an est passé de 80 ‰ en 1990 à 77 ‰ en 2006 ; celui des enfants de 1 à 5 ans est passé quant à lui de 150 ‰ en 1990 à 123 ‰ en 2006. Le taux de mortalité maternelle était de 640 décès pour 100 000 naissances en 1990 et de l'ordre de 500 pour 100 000 en 2006. L'objectif à atteindre en 2015 selon les OMD est de 160 pour 100 000.

Ces faibles progrès sont largement dus à l'insuffisance de la prévention, à la faiblesse des moyens publics consacrés à la santé, qui conduit notamment à une offre de soins extrêmement réduite dans le monde rural. Le pourcentage d'enfants de moins d'un an vaccinés contre la rougeole a diminué entre 1990 et 2006, passant de 70 à 60 %. Si l'on considère le pourcentage des enfants de moins d'un

an ayant été soumis à tous les vaccins, il atteignait 64 % en 2006. On constate par ailleurs que 42 % des femmes enceintes et 46 % des enfants ne dorment pas sous une moustiquaire imprégnée. En matière de mortalité maternelle, la proportion d'accouchements assistés par du personnel qualifié est passée de 73 % en 2000 à 62 % en 2006. La couverture contraceptive par des méthodes modernes est en croissance sensible (8 % en 1998, 17 % en 2006), mais reste très minoritaire. Les taux mentionnés cachent de fortes disparités selon le lieu de résidence et le niveau de revenu : la probabilité de décès des enfants de moins de cinq ans est environ deux fois plus élevée en zone rurale qu'en zone urbaine. Le niveau de revenu et la localisation géographique sont des variables discriminantes en matière d'accès aux soins.

En matière de santé maternelle, l'accès aux services est très faible dans nombre de zones rurales. Plus généralement, la qualité des soins souffre de l'insuffisance de personnel compétent et d'équipement adapté. La sensibilisation des populations aux problèmes de mortalité maternelle reste insuffisante, et la santé de la reproduction peu développée, notamment en milieu rural.

La couverture du pays en infrastructures fonctionnelles est stationnaire ; les formations sanitaires sont mal équipées et inadaptées, le taux de satisfaction des patients pour les prestations des services sanitaires reste faible. L'épidémie de VIH est en voie de stabilisation. Cependant, il existe des disparités inquiétantes en fonction du milieu, de l'âge et du sexe. En matière de tuberculose, si l'extension de la DOTS (Direct Observed Treatment Short course) est effective à 100% dans les districts, l'amélioration des indicateurs n'a pas suivi.

Les capacités en gestion du système de santé sont faibles, les réformes sur le plan institutionnel prenant en compte la politique hospitalière ne sont pas réalisées. De plus, les centres hospitaliers génèrent une quantité importante de déchets dont la nature impose une gestion rationnelle particulière.

Dans le but d'améliorer la performance du système sanitaire et de réaliser les OMD liés à la santé, le Gouvernement a retenu quatre orientations stratégiques développées dans le Plan national de développement sanitaire (PNDS). Ces orientations sont : (i) le renforcement du cadre institutionnel, des ressources mobilisées pour la santé et de la gestion du système de santé ; (ii) l'amélioration de la santé de la mère, de l'enfant, de l'adolescent et de la personne âgée. L'impact visé à travers ce volet d'interven-

tion est de réaliser les objectifs de santé liés à la mère et à l'enfant ; (iii) la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles. Un accent particulier sera mis sur le sida (la disponibilité des médicaments antirétroviraux sur l'ensemble du territoire national, la prévention et le traitement des infections opportunistes), la tuberculose et le paludisme dont le fardeau socioéconomique est très important ; (iv) la collaboration intersectorielle, la coordination et le partenariat.

Les objectifs prioritaires découlant de ces orientations stratégiques visent à améliorer la santé de la mère et de l'enfant, à réduire de manière significative l'impact des maladies et principalement celui du paludisme, de la tuberculose et du sida, à travers le développement des ressources humaines, la réhabilitation des infrastructures et le renforcement en équipements médico-techniques. Aussi des mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation sont-ils prévus à tous les niveaux du système pour une utilisation rationnelle des ressources en tenant compte des critères d'efficacité, d'équité, de responsabilité, d'obligation de résultats.

#### 1.2.2.5. GENRE

Selon l'enquête MICS 3, la population togolaise est légèrement plus féminine (plus de 51% de femmes). Par ailleurs, les femmes travaillent plus que les hommes dans la mesure où le taux d'activité chez les femmes en 2006 est de 79,1% contre 78,5% chez les hommes selon l'enquête QUIBB. Malgré ce potentiel, elles sont victimes de nombreuses discriminations, notamment en matière d'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi et aux postes de décision. De même, elles subissent des blocages socio-culturels.

Dans le domaine de l'éducation, des progrès importants ont été réalisés en vue d'atteindre la parité filles/garçons. La parité est presque atteinte dans le primaire : le taux brut de scolarisation était de 106 % pour les filles en 2008-2009, contre 112 % pour les garçons. Mais la parité est loin d'être atteinte dans les autres ordres d'enseignement, les écarts s'accroissant avec le niveau des études. L'écart en faveur des garçons en 2008 était de 1,09 dans le primaire, 1,54 dans le premier cycle du secondaire et de 3,21 dans le second cycle. Les taux d'accès et d'achèvement au secondaire sont également défavorables aux filles. Au niveau de l'enseignement supérieur, les filles sont très peu représentées dans les filières longues, techniques et scientifiques.

Le taux d'alphabétisation des femmes est de 44,4% contre

70,3% au niveau des hommes.

En matière d'emploi, les femmes sont massivement présentes dans le secteur informel (notamment dans le commerce et l'artisanat), y compris l'agriculture, où elles représentent 53,5 % de la population active. Elles y sont victimes de fortes discriminations, notamment en matière d'accès à la terre, à l'encadrement et au crédit.

La Constitution de 1992 a consacré le principe de l'égalité entre tous les citoyens, hommes et femmes, sans discrimination. Les femmes sont cependant très minoritaires dans les instances de décision. Les femmes sont entrées au gouvernement pour la première fois en 1977. Depuis septembre 1998, on assiste à une progression de leur place dans le gouvernement. Le taux le plus élevé a été enregistré en 2003 (19 %). On note toutefois une régression en 2005 où elles ne représentaient que 13 %. Dans le gouvernement de septembre 2008, on notait quatre femmes sur 28 ministres.

Les femmes ont obtenu le droit de vote dès les premières élections organisées en 1956 par le Togo. Toutefois, de 1958 à 2006, sur un ensemble de 693 députés élus au cours des différents scrutins législatifs, il y a seulement 29 femmes contre 664 hommes, soit 4,18% de l'ensemble. Pour la législature actuelle (2007-2012), les femmes députées sont au nombre de 9 sur 81. Au niveau d'autres postes électifs, on ne relève pas de femmes maires. Toutefois, on enregistre 0,38% de femmes chefs de cantons en 2007. La Cour constitutionnelle (CC) ne compte qu'une femme sur neuf (9) membres.

Plusieurs facteurs, surtout structurels, expliquent la faible représentativité des femmes dans les sphères de décision. Les plus importants sont :

- la faible reconnaissance par la société de l'exercice des droits civiques et politiques par la femme, car l'exercice du pouvoir est considéré dans la société comme l'apanage de l'homme ;
- le système patriarcal qui entraîne une perception sociale et idéologique défavorable à l'égalité homme/femme dans la prise de décision et l'exercice du pouvoir ;
- le déficit des politiques publiques caractérisé par la non harmonisation de la législation nationale aux instruments internationaux ;
- la faiblesse de l'instruction et de la formation des femmes ;
- la faiblesse des politiques sociales ;

Depuis l'adoption du DSRP-I, le Gouvernement s'est dé-

ployé dans le renforcement du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale d'équité et d'égalité de genre. Il a élaboré un projet de Politique nationale d'équité et d'égalité de genre (PNEEG). L'adoption de ce document important et la mobilisation des ressources qui permettraient sa mise en œuvre restent à réaliser.

Le Gouvernement s'engage à instaurer un mécanisme d'accès équitable, de rétention et d'achèvement à tous les niveaux du système éducatif ; et à prendre en compte les besoins différenciés des filles et des garçons, des hommes et des femmes dans le secteur de l'éducation, de la formation et de l'alphabétisation.

Les femmes sont souvent confinées dans les emplois précaires et dans le secteur informel. Le Gouvernement compte renverser cette tendance à moyen terme. Il s'agira d'accroître essentiellement la productivité des femmes et leurs revenus.

L'égal accès aux droits est la condition première de l'exercice de la citoyenneté. Face à ce défi, le Gouvernement se propose de réaliser les actions suivantes : (i) la promotion d'un égal exercice et jouissance des droits civiques et politiques par les hommes et les femmes ; (ii) la suppression des dispositions discriminatoires, la révision des textes pour combler les vides juridiques dans la législation nationale ; et (iii) la réduction des violences faites aux femmes et aux enfants.

Cet engagement mérite d'être consolidé à travers le renforcement du rôle du ministère en charge de la promotion de la femme et du genre et l'appui institutionnel aux organisations de la société civile impliquées dans la mise en œuvre du genre.

Au-delà des objectifs stratégiques ci-dessus, le Gouvernement envisage d'appuyer particulièrement les associations des femmes et lancer des actions spécifiques afin de modifier les schémas culturels, sociaux et politiques ainsi que la répartition du pouvoir politique et économique dans le but de promouvoir l'égalité entre hommes et femmes.

Pour combler le déficit politique des femmes, certaines Organisations non gouvernementales (ONG) et associations ont initié des programmes destinés au renforcement des capacités des femmes. C'est le cas du Programme d'éducation à la civique pour les femmes (PECIF) du GF2D qui vise à former les femmes des Comités villageois de développement (CVD) en leadership. On peut aussi citer le programme de renforcement des capacités des femmes

rurales de WILDAF-Togo intitulé « Utiliser la loi comme un outil d'autonomisation des femmes rurales en Afrique de l'ouest ». En effet, au niveau des communautés rurales, les femmes sont formées à l'exercice du pouvoir dans les CVD où il est exigé qu'elles soient représentées au moins à 30%. Les femmes gagneraient toutefois à être mieux outillées à travers une formation citoyenne et politique pour accroître leur leadership et les intéresser aux enjeux de la politique.

### 1.2.2.6. ENVIRONNEMENT ET CADRE DE VIE

Le Togo dispose d'importantes potentialités en ressources naturelles, écologiques, culturelles et anthropologiques. Toutefois, les troubles sociopolitiques exacerbés par la pauvreté des populations, ont mis à mal le secteur par une exploitation anarchique entraînant une dégradation continue des ressources forestières et de la faune. La dernière décennie a été marquée par l'accélération de la tendance à l'amenuisement du potentiel des ressources forestières avec des conséquences néfastes sur les écosystèmes (flore, faune, climat, biodiversité, sol, ressources en eau, etc.). La proportion des zones forestières s'est considérablement réduite, passant de 6,2% du territoire en 1990 à 2,8 % en 2000. La superficie des terres protégées pour préserver la biodiversité (forêts classées, réserves de faunes et parcs nationaux) s'est également réduite à 684 milliers d'hectares en 2000, contre 800 milliers d'hectares en 1990. L'émission de dioxyde de carbone par habitant a augmenté de 0,004 Gigagrammes (Gg) par habitant de 1990 à 0,009 Gg en 2000.

*Évolution des ressources et indicateurs relatifs à l'environnement*

INDICATEURS	ANNÉE		
	1990	1995	2000
Proportion de zones forestières (en%)	6,2	4,5	2,8
Superficie de terres protégées pour préserver la biodiversité (1000 ha)	800	684	684
Emission de dioxyde de carbone (Gg/habitant)	0,004	0,006	0,009

Afin de renforcer le cadre national de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, l'Etat a pris l'option de : (i) intégrer la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, plans et programmes de développement à travers l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie nationale de développement durable (SNDD) ;

(ii) améliorer le cadre juridique et institutionnel de gestion de l'environnement et des ressources forestières ; (iii) renforcer les capacités juridiques, institutionnelles, techniques et financières de gestion de l'environnement des différents secteurs d'activités et catégories d'acteurs du développement ; et (iv) développer la conscience écologique des populations à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en matière d'environnement.

D'importants problèmes environnementaux sont sources de pollution atmosphérique ambiante dans les zones d'habitation et affectent la qualité du cadre de vie. Au nombre de ces problèmes, figurent : (i) la prolifération des décharges sauvages et la défécation en plein air ; (ii) le vidange des eaux de toilettes et eaux usées sur les artères publiques ; (iii) la pollution des ressources en eaux de surface et souterraine ; (iv) la pollution de l'air en milieu urbain engendrée par les émissions diverses en particulier celle des véhicules usagés et des engins à deux roues ; (v) le trafic illicite des produits dangereux (essence, produits pharmaceutiques et autres produits chimiques, les métaux lourds, les matières radioactives, etc.).

Pour améliorer le cadre et les conditions de vie des populations dans la perspective d'un développement économique et social durable, il a été élaboré une politique environnementale qui vise à promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement et une gestion efficace du cadre de vie. En outre, la gestion efficace, efficiente et coordonnée des catastrophes naturelles est indispensable pour amortir les effets de ces chocs qui sapent les efforts et provoquent la destruction des ressources.

Le Plan national d'action pour l'environnement (PNAE) et ses plans sectoriels, élaborés suite à la Conférence de Rio de Janeiro en 1992, n'ont cependant pas été mis en œuvre. L'Agence nationale pour la gestion de l'environnement (ANGE) qui devait en être le bras armé, n'a été créée qu'en 2008. Une loi-cadre a bien été votée en 2008 pour remplacer le code de l'environnement de 1988, mais ses textes d'application ne sont pas disponibles.

La politique nationale de l'environnement élaborée en 1998 n'a pas été actualisée et ne prend pas en compte le nouveau contexte relatif au changement climatique et aux catastrophes naturelles. Le DSRP complet s'efforce bien de rétablir la variable environnementale au rang de priorité, mais les considérations environnementales continuent à être très peu prises en compte. Les évaluations

environnementales stratégiques qui doivent s'appliquer aux politiques, stratégies, programmes et projets ne sont pas effectives.

La situation de l'environnement se caractérise par un très faible degré de mise en œuvre des orientations arrêtées, par l'absence de mobilisation de ressources, et par une faible prise de conscience des enjeux par les populations. La grande pauvreté qui caractérise le monde rural conduit à des pratiques qui contribuent à accentuer les déséquilibres.

Dans le domaine de l'eau, le Togo dispose de ressources globalement abondantes. Malgré ce potentiel, le taux de desserte en eau potable est estimé à 34 % en 2007, contre 31 % en 2000. Les progrès sont lents, voire inexistant : la proportion de la population urbaine ayant accès à l'eau potable est passée de 38 % en 1990 à 39 % en 2007. Le Togo dispose d'un document de référence sur la Gestion intégrée des ressources en eau (GIRE) et d'un Plan d'action OMD pour l'eau potable et l'assainissement. Mais il n'existe pas de politique nationale de l'eau. Le grave sous-financement du secteur, la rareté des compétences techniques, le manque de données sur le secteur et de suivi de la situation, la gouvernance insuffisante du secteur constituent des handicaps à vaincre.

L'assainissement constitue un autre grave défi en matière d'environnement. En effet, la proportion de la population ayant accès à un système d'assainissement amélioré s'est sensiblement dégradée, passant de 37 % en 1990 à 32 % en 2006 (67 % en milieu urbain, 10 % en milieu rural). A Lomé, le système d'assainissement pluvial est vétuste et sous-dimensionné. Le système d'équipements d'évacuation des eaux usées concerne à peine 1 % des besoins et est dans un état de délabrement avancé. Le pays ne dispose d'aucune station d'épuration des eaux usées et des excréments. Environ 2 % des ménages ont accès à un système d'enlèvement des ordures ménagères. La plupart des villes secondaires ne disposent pas de schéma directeur d'assainissement. Le plan de Lomé n'a jamais disposé des financements nécessaires. Il manque une politique élaborée d'assainissement clarifiant les rôles, un renforcement des capacités, une forte mobilisation de ressources et un recours à une IEC d'envergure pour sensibiliser la population aux enjeux et aux solutions.

Pour une gestion intégrée de la zone côtière, le Gouvernement s'engage à promouvoir un développement intégré, compatible avec la capacité de charge des écosystèmes

du littoral. Pour y parvenir, la zone du littoral sera dotée d'un cadre spécifique de gestion durable de l'environnement et de maîtrise de l'érosion côtière. De plus, la restauration des écosystèmes fortement dégradés ainsi que la lutte contre les pollutions et nuisances industrielles seront des priorités dans le domaine de la gestion de la zone côtière.

La réduction de la pression sur les ressources naturelles passe par une rationalisation de leur exploitation au travers d'outils et de techniques appropriés à la promotion d'un développement économique et social durable. Les actions prioritaires qui seront mises en œuvre dans ce cadre par le Gouvernement sont : (i) la conservation et la valorisation de la biodiversité ; (ii) la lutte contre la désertification et la dégradation des sols ; (iii) l'atténuation des émissions de gaz à effets de serre et autres sources de pollution ; (iv) la promotion de la foresterie privée et communautaire ; (v) l'augmentation du couvert végétal par le reboisement et l'aménagement et la restauration des forêts naturelles.

Dans le but de renforcer la coopération régionale et internationale en matière de gestion de l'environnement, le Gouvernement entend développer dans un cadre communautaire et international une gestion concertée des ressources naturelles et des questions environnementales transfrontalières.

Dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les pollutions et nuisances, le Gouvernement envisage de promouvoir : (i) une gestion écologiquement rationnelle des différentes catégories de déchets ; (ii) une gestion rationnelle des produits chimiques ; (iii) la préservation du cadre de vie des populations urbaines et rurales contre toutes les formes de pollutions et nuisances (y compris la pollution en mer) ; (iv) l'aménagement des abords des lagunes en espaces de loisirs ; et (v) la création d'espaces verts dans les centres urbains et semi-urbains.

S'agissant du secteur du logement, il est caractérisé par l'absence d'institutions spécialisées dans l'aménagement foncier et l'absence de production et de financement de logements au profit des populations à revenus faibles et intermédiaires. Ce secteur se caractérise également par une absence de cadre législatif et réglementaire cohérent en matière d'urbanisme et de construction ainsi qu'une absence d'orientations politiques en matière d'habitat. Les domaines de l'Etat font également l'objet d'insécurité juridique du fait que toutes les dispositions relatives à l'expropriation ne sont pas toujours prises pour permettre

aux propriétaires concernés de rentrer dans leurs droits. En conséquence, ces derniers exercent une pression continue pour la récupération de leurs domaines.

Préoccupé par l'ampleur de ces problèmes, le Gouvernement a mis en place des institutions chargées de concevoir et de maîtriser la mise en œuvre d'une politique adéquate en la matière. Dans cette perspective, il a adopté en 1998 une Déclaration de politique du secteur urbain qui prévoyait la formulation et la mise en œuvre d'une Stratégie nationale du logement (SNL). Actualisée en 2007, la SNL se fixe pour objectifs : (i) de réorganiser le secteur du logement ; (ii) d'améliorer le parc immobilier ; et (iii) de mobiliser et d'allouer judicieusement les ressources financières. Les actions prioritaires retenues pour renforcer le secteur sont : (i) la mise en place d'un cadre institutionnel et juridique cohérent ; (ii) la mise en place d'outils fiables de planification spatiale ; (iii) la simplification de la réglementation en matière d'urbanisme et de construction ; (iv) l'organisation de l'information ; (v) l'amélioration du niveau de participation communautaire ; et (vi) la production en grand nombre de parcelles à coût réduit. En outre, l'Etat envisage d'indemniser les propriétaires des domaines expropriés afin d'éviter l'insécurité qui entoure ces domaines.

L'analyse de la situation d'urgence au Togo révèle le caractère de plus en plus récurrent de certaines catastrophes qui, cumulées aux effets pervers de la pauvreté, lui confèrent un profil humanitaire devenu désormais complexe et plus préoccupant. Malgré les avancées remarquables par rapport à l'expérience de 2007, la gestion des catastrophes fait encore état d'une faiblesse des ressources et des mécanismes de gestion. Tirant leçon de la gestion des inondations de 2007 et 2008, le Gouvernement a engagé, avec l'appui des PTF et particulièrement du Système des Nations unies (SNU), des efforts en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes, l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce multirisques et la réalisation de différentes études, notamment sur le cadre institutionnel de prévention et de gestion des catastrophes, sur l'état des lieux, l'identification et la cartographie des zones à risque, et sur les nouvelles tendances climatiques et des risques associés. Au regard de l'état de vulnérabilité du pays, le Gouvernement entend inscrire la réduction des risques de catastrophes dans la stratégie d'alerte précoce et tenir compte des aspects de l'érosion côtière dans la partie mé-

ridionale du pays et de la lutte contre l'avancée du désert, source de sécheresse dans la partie septentrionale.

### 1.2.2.7. CHOC MACROÉCONOMIQUES / CRISES ÉCONOMIQUES, ALIMENTAIRES ET FINANCIÈRES

La grave crise sociopolitique liée au déficit en matière de démocratie et de gouvernance qui s'est développée à partir de 1990 a des conséquences spectaculaires sur les flux d'aide internationale dont bénéficiait le Togo. En effet, l'Aide publique au développement (APD) par habitant a chuté, passant de 57,3 dollars US en 1990 à un niveau de 11,4 dollars US en 2001. Le FMI a calculé que sur les trois dernières années (2005-2007), le Togo a reçu une APD annuelle de 16 milliards de FCFA, soit 1,4% du PIB contre 6% en moyenne dans les pays UEMOA et en Afrique subsaharienne (ASS). Ces fonds sont fortement inférieurs au niveau des dépenses sociales, tandis que dans la région UEMOA et en ASS les flux d'aide bruts arrivent à couvrir les dépenses sociales (éducation et santé) et une partie du Programme d'Investissements Publics (PIP). La fin de la décennie 2000 a été particulièrement marquée par des chocs qui ont augmenté la vulnérabilité de la population et réduit la capacité de production agricole. En 2007, une succession d'aléas climatiques a gravement compromis la production vivrière dans plusieurs régions du pays, avec une estimation de 24 900 ménages agricoles victimes des inondations. La même année, il y a eu une crise alimentaire internationale qui s'est traduite par la hausse des prix des denrées alimentaires. Entre mars 2007 et avril 2008, le prix des denrées alimentaires a augmenté entre 7 % et 96% suivant les produits avec une moyenne de 34%.

La mise en œuvre des réformes économiques contenues dans le programme soutenu par le FMI depuis 2008 se déroule de façon satisfaisante et devrait conduire à atteindre le point d'achèvement vers la fin de l'année 2010

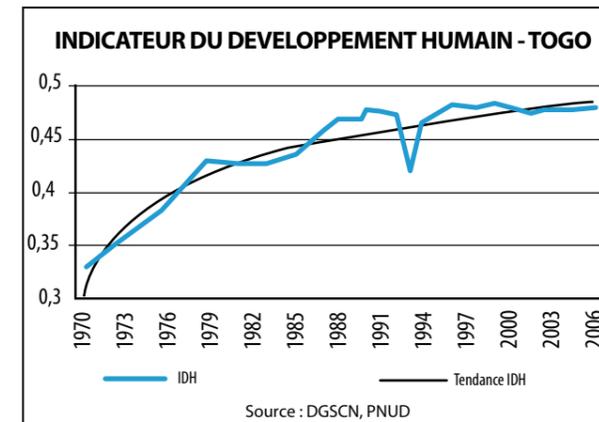
## 1.3. INDICATEURS COMPOSITES DU DHD AU TOGO

### 1.3.1. INDICE DU DEVELOPPEMENT HUMAIN (IDH)

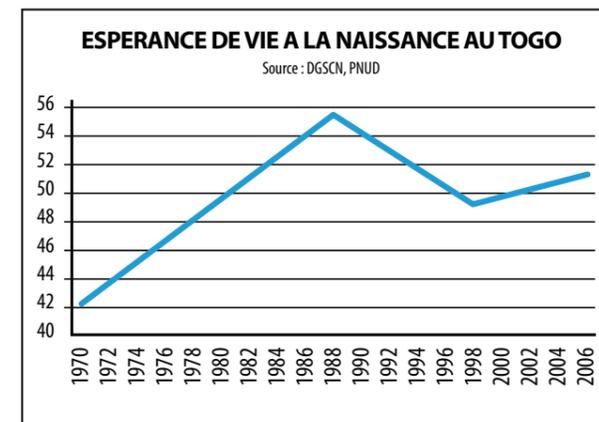
L'IDH est un indice composite qui mesure l'évolution d'un pays selon trois critères de base du développement humain : santé et longévité (mesurée par l'espérance de vie à la naissance), savoir (mesuré par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné du primaire, du secondaire et du supérieur), et un niveau de vie décent (mesuré par le PIB par habitant respectant la

parité de pouvoir d'achat en dollar US).

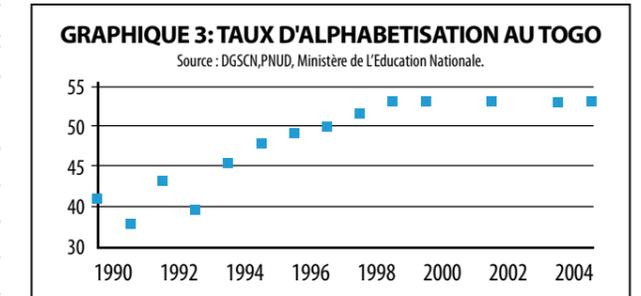
Lorsque le développement est élevé, l'IDH tend vers 1 (un), et lorsqu'il est faible alors l'IDH prend une valeur voisine de 0 (zéro). Bien que sa tendance soit à la hausse, l'IDH du Togo présente des valeurs relativement faibles (Graphique1). L'IDH du Togo mesuré par le Rapport Mondial sur le Développement Humain publié en 2009 atteint 0,499 (le maximum est 1), ce qui place le pays à la 159ème place sur 182 pays classés. Le Togo est ainsi classé parmi les pays à développement humain faible. L'évolution de l'indicateur dans le temps montre une stagnation prolongée du niveau de l'IDH depuis 1995. Depuis quinze ans, le développement humain mesuré par l'IDH n'a pas progressé significativement au Togo, que l'on se réfère aux données nationales (reflétées par le graphique ci-dessous) ou à celles du Rapport Mondial.



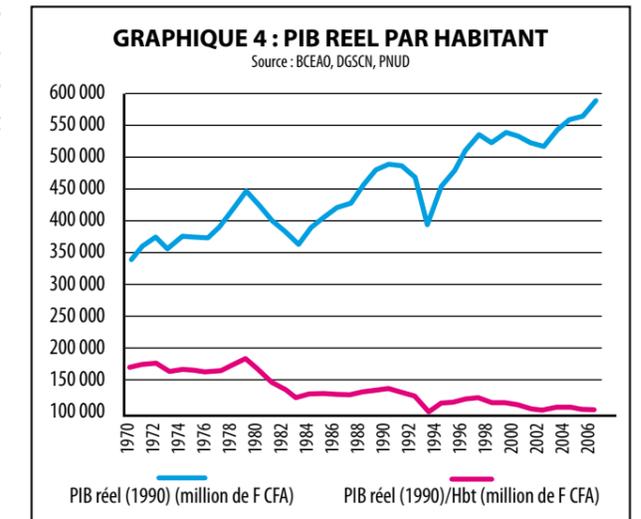
L'espérance de vie à la naissance au Togo connaît une croissance jusqu'en 1988 où elle atteint les 55 ans. Puis elle décroît à partir de 1989 pour se situer en deçà des 50 ans à partir de 1997. Une légère amélioration est constatée depuis 2002 où elle franchit la barre des 50 ans et atteint 51 ans en 2006



Au niveau de l'éducation, la situation est relativement encourageante. On constate cependant que si le taux d'alphabétisation a régulièrement progressé, passant de 47,9 en 1995 à 53,2 en 1998 il est stabilisé à ce niveau de 1998 à 2005 (Graphique 3).



L'économie togolaise était marquée dans la période d'avant 1990 par une croissance soutenue en moyenne de 4,5% de 1984 à 1989. L'année 1990 marque le début d'une évolution erratique du PIB réel et d'une tendance globalement baissière du PIB réel par habitant du Togo. On observe une baisse du PIB réel de 3,2% entre 1991 et 1992. Cette baisse s'est accentuée en 1992 et 1993 où elle atteint 15,7%. La légère reprise des années suivantes a permis de rattraper en 1996 (PIB est de 512 milliards) le niveau du PIB réel de 1990 qui était de 487 milliards FCFA. A partir de 1997, on observe une stagnation du PIB réel. Quant au PIB par habitant, il continue de baisser passant de 174.602 FCFA en 1970 à 109.382 FCFA en 2006. C'est cette baisse du PIB par tête qui explique l'essentiel des faibles performances enregistrées au niveau de l'IDH depuis 1995.



On peut remarquer que la décennie 1990 marque une rupture dans l'évolution de l'IDH et ses composantes au

Togo. Quelles en sont les causes ?

Après une longue période de croissance, la décennie 1980 a marqué la rupture de la prospérité observée au Togo au cours des années 1970. Pour résorber ses déséquilibres après la réalisation de projets de développement dont la plupart, financés par des emprunts internationaux, se sont révélés, à long terme, inadéquats et non profitables tant sur le plan économique que social, le gouvernement togolais a entrepris des politiques de redressement économique qui l'amènent à l'acceptation des PAS dans les années 1980 et qui se sont soldés par des résultats mitigés. Bien qu'ayant permis de bénéficier de ressources importantes du FMI, de la Banque mondiale et de concours financiers non négligeables de la part des donateurs bilatéraux, les PAS ont engendré des coûts sociaux qui se sont révélés très désastreux sur la situation du développement humain du pays. Cette situation déjà difficile pour le pays sera renforcée par la crise socio-politique qu'il traversera et la rupture de coopération avec son principal partenaire, l'Union Européenne.

Sur le plan de la santé, la fourniture des médicaments a sensiblement diminué dans les centres de santé et les prestations de services n'ont pu se maintenir au niveau des besoins des populations. L'ampleur du Sida, en relative diminution ces dernières années, grâce à des campagnes de sensibilisation, à l'appui des ONG, etc. n'est pas en reste dans les facteurs qui ont contribué à peser négativement lourd sur le niveau de vie des Togolais et qui s'observent à travers la chute de l'espérance de vie à la naissance. Les efforts menés en vue de maîtriser l'expansion du sida a contribué à l'amélioration du niveau du développement humain durable au Togo.

L'adoption des PAS n'a pas permis au secteur de l'emploi de connaître un véritable essor. Le ralentissement de l'activité économique dans le secteur moderne a aggravé le taux de chômage et a eu des effets pervers sur le secteur informel.

Au nombre des facteurs qui contribuent à ralentir les effets des réformes engagées se trouve la question de la bonne gouvernance.

### 1.3.2. INDICE DE PAUVRETE HUMAINE (IPH)

L'IPH mesure les formes de dénuement et reflète l'inégal accès au progrès. Il prend en compte les dimensions essentielles du développement humain : la longévité, le savoir, les conditions de vie. L'IPH se calcule à partir des indicateurs simples exprimés en pourcentage, notam-

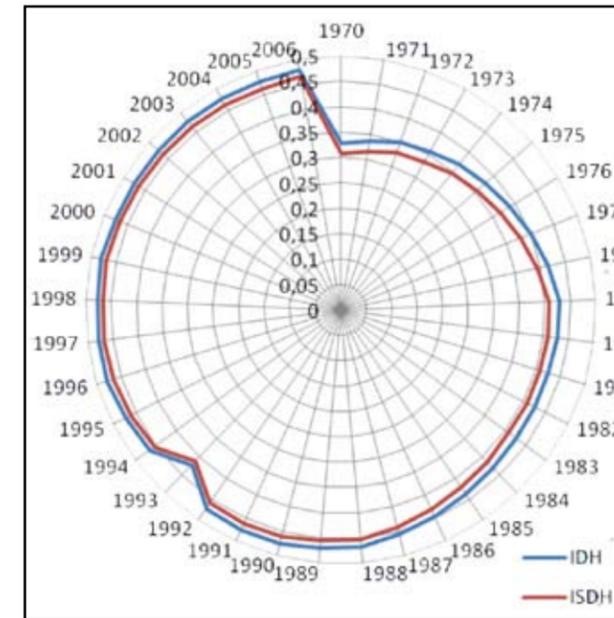
ment la population qui meurt avant les 40 ans, le niveau d'analphabétisme ; l'absence d'accès à l'eau potable et les enfants de moins de 5 ans souffrant d'insuffisance pondérale. L'IPH calculé pour le Togo dans le RMDH paru en 2009, et qui porte sur 2007, indique que : (i) la probabilité de décéder avant 40 ans était de 18,6 % ; (ii) le taux d'analphabétisme des adultes atteignait 46,8 % ; (iii) la proportion de la population n'utilisant pas une source d'eau potable améliorée était de 41 % ; (iv) et 26 % des enfants de moins de cinq ans souffraient d'insuffisance pondérale. Au total, l'indice de pauvreté humaine du Togo était de 36,6 %, ce qui plaçait le pays au 117<sup>ème</sup> sur 134 pays classés. On note que les 37 % de l'IPH sont sensiblement inférieur à l'incidence de la pauvreté monétaire calculée à partir de l'enquête QUIBB de 2006.

L'IPH calculé à partir de données nationales se limite à deux années, 1998 et 2006. Il témoigne de la sensible dégradation de la pauvreté humaine entre 1998 et 2006, l'IPH passant de 0,338 à 0,383

### 1.3.3. INDICATEUR SEXOSPECIFIQUE DE DEVELOPPEMENT HUMAIN (ISDH) ET INDICATEUR DE LA PARTICIPATION DES FEMMES (IPF)

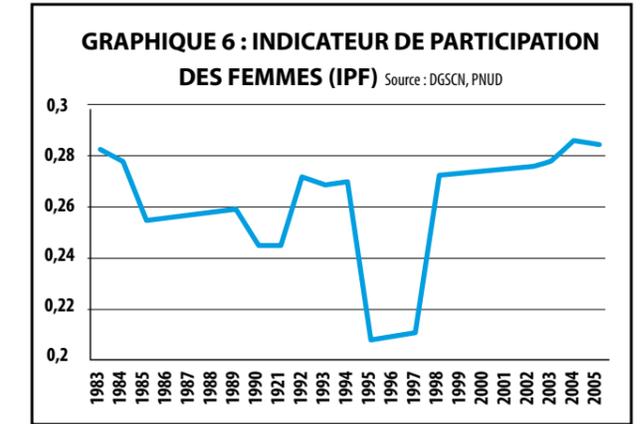
L'ISDH traduit les inégalités entre les hommes et les femmes en matière de : (i) santé (espérance de vie) ; (ii) connaissance (taux d'alphabétisation des adultes et taux de scolarisation brut combiné) ; (iii) niveau de vie (revenus). Quant à l'IPF, il a été mis au point pour mesurer les inégalités d'opportunité entre hommes et femmes dans trois domaines : (i) la participation à la vie politique (sièges de parlementaires) ; (ii) la participation au pouvoir économique ; (iii) le revenu estimé. Ces deux indicateurs n'ont pas pu être calculés pour le Togo dans le RMDH paru en 2009. Le RMDH 2007, relatif à 2005, indique un ISDH de 0,494 pour le Togo, ce qui le plaçait au 152<sup>ème</sup> rang sur 157 pays classés. Les écarts hommes/femmes sont importants en matière d'alphabétisme, de taux de scolarisation combiné et de revenus. La supériorité des femmes en matière d'espérance de vie est loin de combler ces handicaps.

graphique 5 : indicateur sexo-spécifique du développement humain (isdh) et idh



Source : DGSCN, PNUD

Cependant, les fossés entre les sexes s'amointrissent avec le temps. La réduction de l'inégalité s'est fait surtout sentir au niveau de la scolarisation qui était en 1970 de 19% pour les filles et 43% pour les garçons et a en 2006 atteint 56% (pour les filles) et 71% (pour les garçons), soit une réduction d'écart de neuf points de pourcentage. Les calculs effectués à partir des données nationales montrent que l'ISDH et l'IPF sont remarquablement stables depuis le début des années 1990. Selon ces sources, l'ISDH atteignait 0,460 en 1990 et 0,468 en 2006. Pour ce qui concerne l'IPF, cette stabilité remonte plus loin encore, puisque l'indicateur calculé pour 1983 (0,283) est pratiquement identique à celui correspondant à 2005 (0,285).



### 1.4. CONCLUSION

L'état du DHD au Togo montre une tendance globale positive entre 1970 et 2007 : il passe de 0,328 à 0,499, et à une stagnation depuis 1995. L'IPH, pour ce qui le concerne, démontre une accentuation des formes de dénuement et l'inégal accès au progrès, notamment suite à la crise observée à partir de 1990.

Le niveau de l'instruction, exprimé par le taux d'alphabétisation des adultes et le taux brut de scolarisation combiné, constitue la composante qui a le plus permis d'obtenir une évolution positive des indicateurs. Ces derniers ont globalement connu un ralentissement ou une chute pendant la décennie 1990. S'il est vrai que la crise socio-politique est une cause immédiate, on peut aussi retrouver les conséquences des politiques économiques mises en œuvre durant la période. Dans la période récente, on observe une grande stabilité de l'IDH : 0,495 en 2005 ; 0,498 en 2006 et 0,499 en 2007. Le graphique 1 montre que cette stabilité remonte à la deuxième moitié des années 1990. Le développement humain a connu une lente amélioration consécutive au faible niveau du PIB par tête, suivi par la stagnation des indicateurs de santé.

Les effets des réformes engagées depuis 2006 ne porteront leurs résultats que dans quelques années étant donné l'inertie de la plupart des indicateurs.

## DEUXIEME PARTIE : PROMOUVOIR LE DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE DANS UN MONDE RURAL MASSIVEMENT PAUVRE : UN IMPERATIF POUR LE TOGO.

**2.1. CARACTERISTIQUES TECHNIQUES, ECONOMIQUES ET SOCIALES DU SECTEUR : DES STRUCTURES PRODUCTIVES PRECAIRES A FAIBLE PRODUCTIVITE - UN NIVEAU DE PAUVRETE ELEVE - ET UNE SECURITE ALIMENTAIRE INCERTAINE.**

### **2.1.1. STRUCTURES PRODUCTIVES PRECAIRES**

Au Togo, 3,4 millions d'hectares de terres arables sont disponibles et correspondent à 60% de l'ensemble des terres du pays. Cependant, 41% seulement des terres cultivables sont exploitées, soit 1,42 millions d'hectares.

La production vivrière domine fortement le secteur, phénomène qui s'est accentué au cours des années 2000.

#### **2.1.1.1. EVOLUTION DES PRINCIPALES FILIERES**

Nous passerons successivement en revue les productions vivrières, les cultures de rente et l'élevage.

##### **a) Les cultures vivrières**

Elles ont ensemble contribué pour 2/3 à la formation du PIB agricole au cours de ces dernières années. Il s'agit donc de la composante dominante du secteur, qui regroupe l'essentiel des agriculteurs togolais.

Les principales productions végétales vivrières comprennent les céréales (maïs, sorgho, mil, riz), les racines et tubercules (igname, manioc) et les légumineuses (niébé, soja, arachide). Il s'agit de cultures pluviales (à l'exception d'une faible partie de la production de riz). Globalement, l'évolution des productions des principales cultures vivrières en près de vingt ans est caractérisée par un rythme de croissance irrégulier, peu satisfaisant pour les produits céréaliers (on observe des années de déficit céréalier). Cela s'explique par une faible productivité, et par l'incidence négative de la mauvaise répartition spatiale et temporelle de la pluviométrie, due notamment aux changements climatiques. Les progrès de productivité concernent le maïs et le riz de bas-fonds.

La croissance de la production connaît un sensible ralentissement depuis 1996, avec un taux moyen passant de 4,8 % entre 1985 et 1996 à 1,2% de 1996 à 2003. On note ainsi une diminution du disponible vivrier par habitant. L'année 2009 est toutefois marquée par une hausse importante (8,1 %) du PIB agricole (PIBA), dont la responsabilité incombe au vivrier : la composante agriculture du PIBA a en effet augmenté de 10,9 % en 2009.

La rentabilité financière des cultures vivrières est dans l'ensemble faible : la valorisation du travail n'excède pas

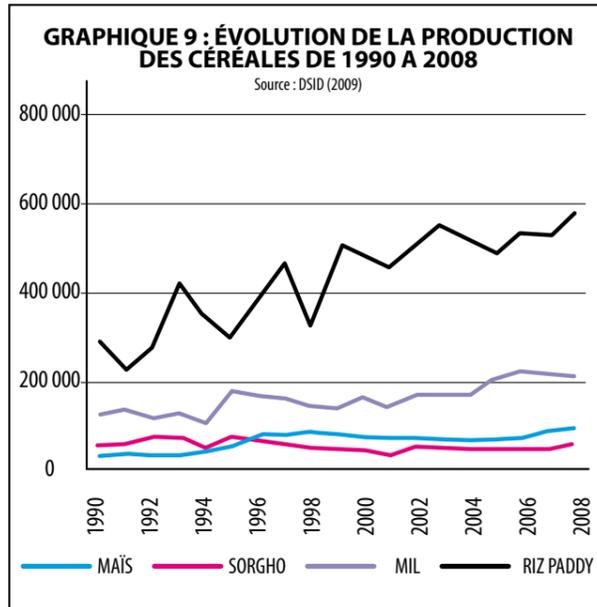
700 F CFA/homme-jour pour les céréales pluviales, l'arachide et le niébé. En revanche, elle dépasse 1500 F CFA/homme-jour pour les tubercules et le riz de bas-fonds. L'avantage comparatif, mesuré par le coefficient de ressources internes est faiblement positif pour la plupart des produits, mais est plus net pour les tubercules et le riz de bas-fonds.

##### **b) La production céréalière**

Deux céréales sont particulièrement sensibles pour la population togolaise: (i) le maïs, qui occupe une place importante dans le budget des ménages. La production moyenne de maïs est de 415.000 tonnes au cours de la période 1990-2008. Elle a atteint 651 000 tonnes en 2009, en croissance de 10,3 % par rapport à 2008. Le taux de croissance sur la période est de 3,4 %, largement supérieur au taux de croissance de la population. Les rendements sont faibles (1,2 tonne à l'ha). Le gouvernement a tenté de contrôler le prix et les exportations informelles vers les pays voisins, sans succès. (ii) le riz, dont la consommation par tête est passée de 12 kg en 1990 à 18 kg en 2005. La consommation progresse beaucoup plus vite que la production, et le recours aux importations s'accroît (12 000 t en 1995, 80 000 t en 2005). 10 % de la production togolaise proviennent de périmètres irrigués, le reste étant cultivé en mode pluvial. Les rendements sont faibles, quel que soit le mode cultural. L'Etat intervient à divers niveaux : subventions des intrants et recherche sur des variétés adaptées aux conditions du pays. De 1990 à 2008, la production moyenne annuelle est de 59.600 tonnes de riz paddy. La récolte 2009 a connu une forte progression par rapport à 2008 : 121 000 t au lieu de 86 000.

La production de sorgho est en net accroissement, de 3,1% annuellement. Sur la période considérée, la production moyenne se situe à 159.000 tonnes de grain..



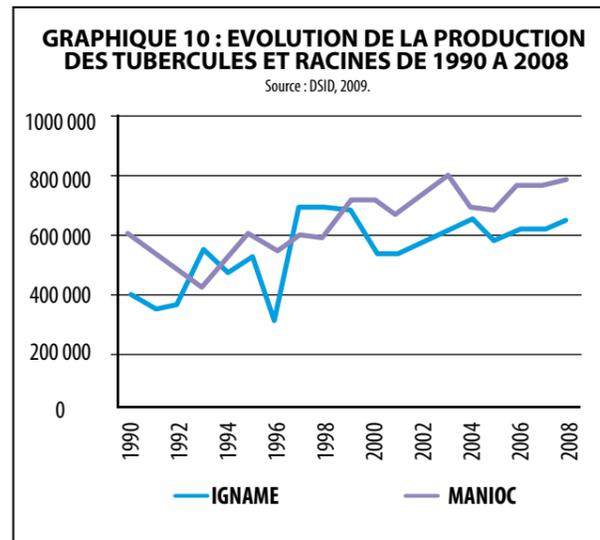


La production de mil a connu une régression à un rythme de 2 % annuellement. La production moyenne est de 51.000 tonnes sur la période de 1990-2008.

La production de racines et tubercules La production d'igname est restée assez stable jusqu'en 2007, mais les deux dernières campagnes ont enregistré une croissance sensible. Il en va de même pour le manioc, qui est la première culture vivrière du pays, et dont environ 60 % de la production est transformée. Ces productions sont structurellement excédentaires, malgré des rendements faibles (de l'ordre de 10 t à l'ha).

	2007	2008	2009
<b>IGNAME</b>	618	648	704
<b>MANIOC</b>	773	795	896

En milliers de tonnes. Source : Rapport d'avancement 2009 du DSRP-C. Ministère de l'Économie et des Finances et Ministère de l'Agriculture, de l'Élevage et des Pêches. Juin 2010.

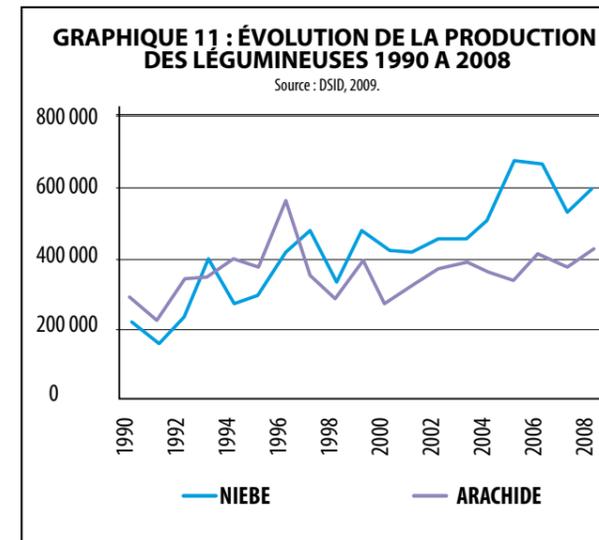


La production du manioc a connu une progression de 2000 à 2008 grâce à sa grande adaptabilité au climat. Les superficies ont évolué au même rythme que la production. Un effort reste à faire pour améliorer les rendements et la productivité, restés stationnaires depuis 1996. La production de ces deux spéculations a crû de 11 % en 2009 (1,60 million de t contre 1,44 t).

La production de légumineuses

La production annuelle du niébé est restée stable depuis 1996. Mais elle dépasse largement les besoins du pays qui se situent à 30 000 tonnes par an environ. Le taux de croissance annuelle est de 1,8%. La culture couvre en moyenne 160 000 hectares avec une production de 40.800 tonnes de graine.

GRAPHIQUE 9 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE LÉGUMINEUSES 1990 A 2008



La production annuelle d'arachide est de 33 200 tonnes, sur une superficie moyenne de 62 000 hectares au cours de la période considérée. Le taux de croissance pour la production arachidière est de 4,6 %. Les rendements ont connu une croissance de 3,6 %, passant de 0,5 tonne à l'hectare en 1996 à environ 900 Kg/ha en 2006.

#### b) Principales cultures d'exportation

Les principales cultures d'exportation sont : le coton, le café et le cacao. La part des produits de rente dans le PIB agricole représentait environ 9 % entre 1990 et 2000. Cette part est tombée à 4 % en moyenne entre 2005 et 2008. Comme on l'a noté, les exportations de cultures de rente ne représentaient qu'environ 10 % des exportations domestiques en 2007-08.

#### c) Filière cotonnière

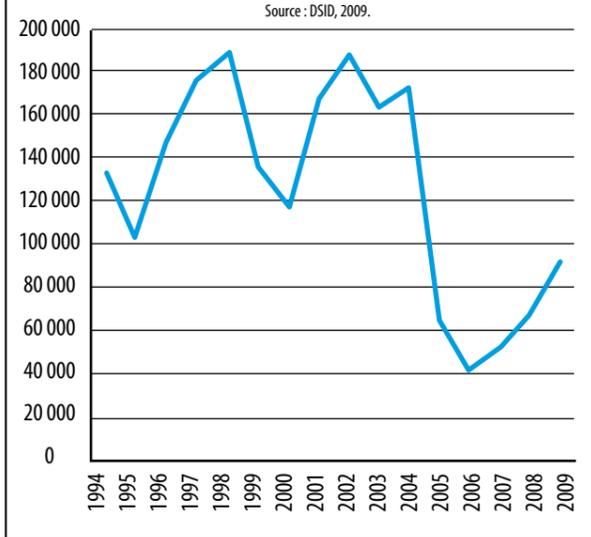
Le coton jouait un rôle important au Togo jusqu'au début de la présente décennie. Il employait environ 250 000 producteurs. Il fonctionnait dans le cadre d'une filière où l'État jouait un rôle-clé, disposant du monopole de l'achat et de la transformation (SOTOCO), et intervenant au niveau des intrants, des semences, de l'encadrement technique, du crédit. Le coton était la source dominante de revenus monétaires dans le monde rural. Les appuis reçus par les cotonculteurs avaient des retombées favorables pour les cultures vivrières. La production de coton-graine avait atteint 188 000 t en 1999. Elle a été de 28 000 t en 2009. Cette évolution spectaculaire est notamment due aux graves écarts de gestion des dirigeants de la SOTOCO et aux difficultés liées à la mise en place de la libéralisation

de la filière.

La gouvernance de la SOTOCO s'est dégradée à la fin des années 1990. Cette dégradation s'est accrue au cours des premières années de la décennie actuelle. L'absence de contrôle interne, et de procédures bien définies pour la passation des marchés, les défaillances de certains cadres, les agents sous-payés et pléthoriques qui exploitent les producteurs, aidés en cela par des lois inadaptées au terrain, les méthodes dirigistes des agents, le pillage des fonds de la SOTOCO et les pressions politiques exercées sur l'entreprise ont conduit à de nombreuses irrégularités. Celles-ci ont coûté à l'entreprise des sommes très importantes (de l'ordre de 88 milliards F CFA) générant des résultats déficitaires à partir de 2001 (ou aggravant les déficits) et asséchant la trésorerie de l'entreprise. Celle-ci s'est en conséquence trouvée, en 2004 et 2005, dans l'impossibilité d'honorer ses dettes vis-à-vis de ses fournisseurs, des banques et des producteurs. La dégradation de la situation a commencé avec les retards de paiement des achats de coton par la SOTOCO aux producteurs : retards partiels en 2003-2004 (1,01 milliard de FCFA) puis généralisés en 2004-2005 (20,5 milliards de F CFA) ; non versement de 2,85 milliards de F CFA de frais de commercialisation aux Groupements de Producteurs de Coton (GPC). Cette situation a entraîné (i) une démotivation généralisée des producteurs, avec pour corollaire une baisse des superficies semées et donc un effondrement de la production de coton graine ; (ii) un dysfonctionnement des groupements de producteurs ; (iii) des ventes illicites d'intrants ; (iv) des dettes exorbitantes internes et vis-à-vis de la SOTOCO, (v) une perte de confiance et de crédibilité entre les acteurs principaux ; une déstabilisation grave des banques liées à la SOTOCO.

Dans un tel contexte, les producteurs ont rendu des arbitrages favorables aux cultures vivrières. La désorganisation de la filière liée à cette gestion, et les difficultés rencontrées dans sa libéralisation n'ont pas permis jusqu'ici son redémarrage. Pourtant d'importantes mesures de redressement ont été prises à partir de 2006.

**GRAPHIQUE 12 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DU COTON DE 1994 A 2009**



Les principales actions engagées concernent : (I) l'audit de la dette des producteurs, (II) l'audit financier et comptable, (III) le diagnostic du fonctionnement de la filière et le choix de l'option de restructuration, (IV) l'élaboration d'un mécanisme de fixation des prix, (V) la mise en place d'une comptabilité analytique et d'un système d'information efficace garant d'une bonne gouvernance, (VI) la dissolution de la SOTOCO et la création de la Nouvelle Société Cotonnière du Togo (N.S.C.T.) en 2009, avec un capital social détenu à 40% par les producteurs et à 60% par l'Etat.

L'option retenue repose sur un maintien d'une filière intégrée autour d'un opérateur unique, qui aura la responsabilité de l'achat du coton et des graines, et de l'approvisionnement en intrants, la taille du marché n'autorisant pas la coexistence de plusieurs opérateurs. Une ouverture du capital à un opérateur privé, qui deviendra majoritaire, est prévue dans les trois ans, dans le cadre d'obligations mutuelles Etat-opérateur. Un des enjeux est constitué par la mise en place d'un processus d'organisation de la profession, en vue de représenter véritablement les producteurs, notamment les plus pauvres, et de contribuer à établir un rapport de force qui leur soit favorable dans la répartition des revenus de la filière. L'organisation des producteurs (il existait 2 700 groupements de producteurs de coton, coiffés par des unions préfectorales, régionales et une fédération nationale) est un des enjeux

d'une véritable réforme favorable aux cotonculteurs, et susceptible de faire reculer la pauvreté. Les groupements ont été profondément déstabilisés par la crise du début des années 2000. Ils manquent de responsables compétents, et le renouvellement des dirigeants n'a pas eu lieu ; le non paiement des ristournes par la SOTOCO a conduit à une situation financière très difficile. La gestion des GPC a été souvent laxiste, notamment au niveau de l'octroi des crédits intrants aux membres. De profonds changements (renforcement des capacités ; gouvernance assurant la représentativité des organisations faitières et leur contrôle par les membres) sont donc nécessaires au niveau des GPC, dont dépendront le redémarrage de la filière et le rôle qu'y joueront les producteurs, notamment au sein de la NSCT.

La fonction conseil sera exercée par l'ICAT (Institut de Conseil et d'Appui Technique), établissement public, sur des thèmes arrêtés dans le cadre d'une collaboration entre les producteurs (interprofession) et l'Institut. La recherche d'accompagnement sera assurée par l'ITRA (Institut Togolais de Recherche Agronomique), établissement public, sur la base de priorités définies par l'interprofession. L'ITRA fournira les semences de base, qui seront reproduites par la NSCT. L'Etat aura la charge de l'entretien des pistes rurales.

Le coton reste une source potentielle importante de revenus monétaires pour le monde paysan, et un vecteur de lutte contre la pauvreté, pour peu que les revenus de la filière soient mieux répartis et profitent équitablement aux cotonculteurs.

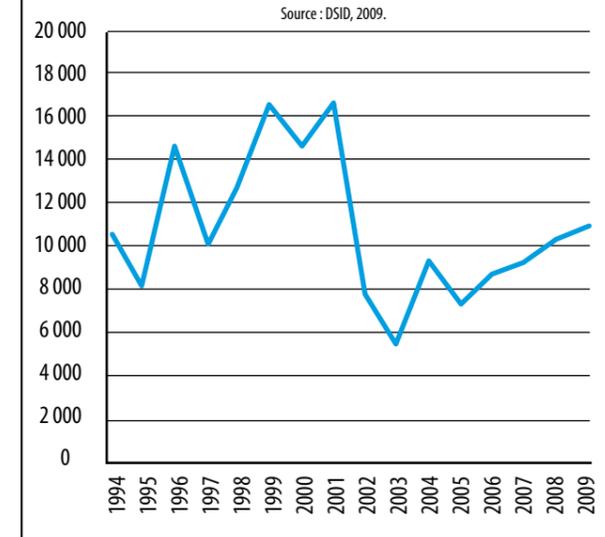
#### • La filière café-cacao

Le café et le cacao sont les deux principaux produits agricoles d'exportation après le coton. Leur part dans la formation du PIB se situe autour de 2% entre 2005 et 2009. Le nombre des producteurs de café était estimé à 30 000 en 2003 (MAEP/SG, 2008). Pour le Cacao, le nombre d'exploitants se chiffrait à 15 000 planteurs dont plus de 2500 se sont constitués en une centaine de groupements mixtes de producteurs de café-cacao (GPCC). Dans les années 1970, 94 000 ha furent consacrés à ces deux productions, alors que la superficie est tombée à 46 000 ha à la fin des années 2000. La régression du verger a commencé avant la libéralisation du secteur en 1996-97, mais s'est accéléré après l'arrêt de l'appui de l'Etat à la filière. Plus de 70% des planteurs ont été privés de toute action

d'encadrement. L'élimination des soutiens à la production (intrants, conseils) a contribué la crise profonde que connaît le secteur.

La production de café a connu une amélioration dans les années 1990, grâce à la mise en place d'environ 24.500 hectares de nouvelles plantations. Mais, après une progression modérée, la production caféière a très vite commencé à décroître à partir de 1992. Les problèmes engendrés par la baisse des cours mondiaux depuis fin 1998 ont découragé les producteurs devenus peu réceptifs aux nouvelles techniques culturales et peu enclin à rembourser les crédits. Ainsi, de 15.000 tonnes en 2000, la production du café est-elle tombée à 4.500 tonnes en 2003. Cet affaissement est essentiellement dû à la baisse des prix d'achat au producteur qui a entraîné le manque d'entretien voire l'abandon des plantations. La production a connu une nouvelle croissance entre 2006 (6 800 t) et 2009 (11 000 t).

**GRAPHIQUE 13 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DU CAFÉ DE 1994 A 2009 (MT)**

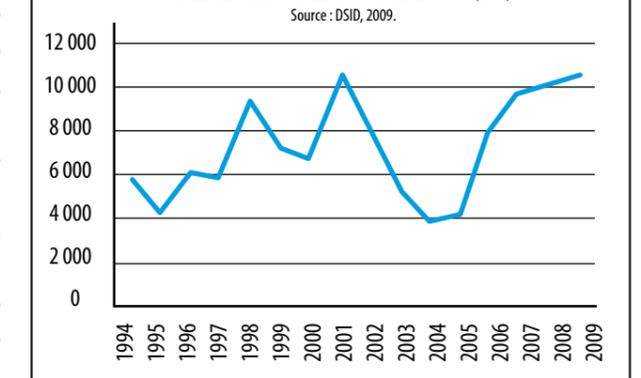


On peut y voir la conséquence de prix qui se maintiennent depuis juin 2007 à de hauts niveaux. Les cours du café robusta et arabica se sont respectivement situés à 190,1 cents/kg et 272,5 cents/kg en 2007 contre 147,4 cents/kg et 244,0 cents/kg en 2006. Ceci explique la reprise à la hausse de la production qui est constatée depuis 2006.

La production de cacao, dont le rythme moyen de croissance était de 3,9% entre 1995 et 2001, se situe en 2005-06 à 4000 tonnes, contre 15 000 t en 1996-97. Elle a atteint environ 8 000 t en 2009. Le cours de cacao sur le marché

mondial est, dans la période récente, en augmentation régulière, mais modérée. La superficie et la production ont décliné du fait, notamment, du vieillissement des plantations.

**GRAPHIQUE 14 : ÉVOLUTION DE LA PRODUCTION DE CACAO DE 1994 A 2009 (MT)**



Les exportations de cacao ont été relancées à partir de 2004, favorisées par les importations clandestines en provenance de Côte d'Ivoire. C'est ce qui explique la reprise à la hausse de la production (qui incluent des importations) qui est constatée depuis.

Présentement, le café et le cacao traversent une période très difficile et la filière éprouve beaucoup de mal à impulser la dynamique nécessaire à un développement harmonieux de tous les acteurs. En effet, la libéralisation totale de la filière intervenue en 1996 a entraîné le retrait de l'Etat de la production et de la commercialisation de ces produits. L'implication de l'Etat dans la filière était forte avant la libéralisation. Après avoir vécu sous la tutelle des organismes d'appui et de commercialisation étatiques, les producteurs peinent à trouver leurs marques et abandonnent la filière. Le secteur privé a alors été amené, le plus souvent sans préparation, à prendre le relais de l'Etat. Ces réformes, censées créer les conditions d'augmentation des revenus des planteurs et améliorer leurs conditions d'existence, ont plutôt gravement déstructuré la filière, et plongé dans la précarité de très nombreux producteurs désormais tributaires du marché.

En juin 1996 fut créé le Comité de coordination pour les filières café-cacao (CCFCC) qui avait pour mission de gérer la filière dans un cadre libéralisé, notamment par la fixation des prix aux producteurs sur la base des cours mondiaux. La commercialisation est réalisée par des exportateurs agréés. Mais depuis la libéralisation, la grande majorité des producteurs n'a reçu aucun appui technique. Une Unité technique du café cacao (UTCC) a été créée en

août 2008 au sein de l'ICAT. Elle est chargée de redynamiser l'appui au secteur. Il reste à s'assurer que le programme de l'UTCC épousera les besoins des producteurs et que son financement sera pérennisé.

Les enjeux de la relance de la filière passent par la ré-organisation des producteurs et le renforcement du cadre institutionnel visant à structurer la filière à partir des intérêts de tous les acteurs, notamment des producteurs, dans un cadre assurant la représentativité et le contrôle des décisions; la réhabilitation des plantations avec du matériel végétal adapté (tolérantes au swollen shoot pour les cacaoyers) ; le développement de mécanismes de crédit pour appuyer la réhabilitation et l'extension des surfaces cultivées et l'acquisition d'intrants; le renforcement des infrastructures (pistes rurales et stockage).

### c) Elevage

L'élevage est pratiqué par près de 90 % des agriculteurs togolais et a contribué en moyenne pour 13,4% du PIB agricole et 6 % du PIB total au cours des cinq dernières années. Il constitue pour l'agriculteur une source de revenus complémentaires et un moyen d'épargne et de capitalisation des bénéfices dégagés par les activités agricoles. Les espèces utilisées sont très rustiques et n'exigent pas de gros investissements. Au niveau macro-économique, le pays est dépendant de l'extérieur pour les produits carnés et laitiers.

L'effectif du cheptel animal s'élève à 310 000 têtes de bovins, 3 500 000 ovins-caprins et 320 000 porcins, environ. Le cheptel avicole est de 10 millions de volaille pour l'essentiel (95%) concentré dans l'élevage villageois. Ces effectifs connaissent une croissance annuelle de 3% chez les bovins, 5% pour les ovins-caprins, 5% pour les porcins et 8% pour la volaille locale. Cependant, cette évolution n'est pas linéaire, car il n'est pas rare de constater d'importantes régressions des effectifs d'une année à l'autre. Ceci réduit les possibilités de production nationale de viande et partant la contribution de l'élevage au PIB.

Traditionnellement, l'élevage est essentiellement de type extensif. La pratique de la divagation est fréquente et les compléments de ration apportés par l'éleveur sont dérisoires. Dans leur majorité, les élevages ne sont pas pratiqués dans une logique purement marchande. Les animaux sont variablement exploités pour la vente, les dons, la consommation familiale et les rites culturels locaux. Malgré les différents programmes d'amélioration mis en œuvre dans le pays depuis une vingtaine d'années, la ma-

ajorité des unités d'élevage ne disposent que d'abris précaires. Dans ces élevages, la reproduction est très souvent incontrôlée. Toutefois, des expériences d'amélioration des performances ont été conduites. D'une manière générale, en matière de santé animale, les éleveurs privilégient la voie médicamenteuse et curative au détriment d'une démarche préventive liée notamment à la qualité de l'environnement pour se préserver des maladies.

Malgré les efforts consentis et les propres potentialités de l'élevage au Togo, la production n'arrive pas à satisfaire la demande croissante en produits carnés de la population togolaise. Il est cependant peu probable que le Togo puisse développer un élevage bovin important, pour des raisons climatiques (trypanosomiase). La dépendance vis-à-vis de l'extérieur restera donc forte en matière de viande bovine. Il existe par contre des perspectives en matière de petits ruminants et de volaille. Le potentiel d'accroissement de la production est important et repose sur des améliorations simples : couverture sanitaire, encadrement technique, meilleur accès aux intrants et à des géniteurs améliorés.

En attendant, le Togo dépend toujours fortement de l'extérieur pour l'importation des produits animaux. En 2005, le Togo produisait environ 40 000 t de produits carnés, les importations s'élevant à 15 000 t. Ces dernières années, le Togo importait en moyenne annuelle 30 000 bovins, 40 000 petits ruminants, un million de volailles et 10 000 t de viande.

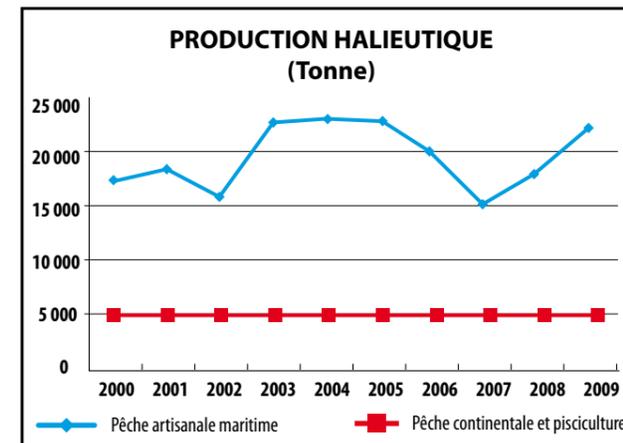
### d) Productions halieutiques

Au cours des dix dernières années, la pêche (essentiellement artisanale) et la pisciculture sont intervenues pour 3,6% dans le PIB agricole (PIBA). Entre 2000 et 2009, la production halieutique moyenne est de 24.419 T, dont 80 % proviennent de la mer et 20 % du système fluvial et lagunaire. Cette production qui a contribué pour 3,6% du PIBA est restée stable durant la dernière décennie, avec toutefois, des baisses relatives en 2002 et 2007. La pêche industrielle maritime qui dans les années 90 était relativement plus développée, grâce à l'installation de trois sociétés de pêches en zone franche (CRUSTAFRIC, TOGOCRUS et Société Togolaise de Pêche Maritime) est pratiquement nulle au cours de ces dernières années.

tableau 5 : evolution des productions halieutiques de 2000 a 2009 (en tonne)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Pêche artisanale maritime	17 277	18 163	15 946	22 485	23 013	22 732	19 879	14 905	17 765	22 025
Pêche continentale et pisciculture	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000	5 000
TOTAL	2 277	23 163	20 946	27 485	28 013	27 732	24 879	19 905	22 765	27 025

Source : DPA



Le taux de couverture de la consommation nationale est inférieur à 50% et risque de s'aggraver à l'avenir. Compte tenu de la faiblesse du potentiel halieutique de nos plans d'eau et de leur surexploitation, nos actions devraient être orientées vers le développement de la pisciculture et la rationalisation de l'exploitation des ressources halieutiques. Les captures nationales en pêche maritime artisanale représentent en valeurs 3,5 à 4 milliards de F.CFA en moyenne au cours des dix dernières années. Les importations totales de poissons s'élèvent à 19.900 T en l'an 2006 contre 29.800 T en 2000, pour une valeur respectivement, de 5,5 milliards de FCFA et 8,2 milliards de FCFA.

#### 2.1.1.2. LES CARACTÉRISTIQUES TECHNIQUES DU SECTEUR

Avant de dresser un portrait des caractéristiques techniques du secteur rural, on examinera les principales dimensions qui interviennent.

##### a) Les engrais et les produits phytosanitaires : un impact symbolique sur les productions vivrières.

Globalement, l'agriculture togolaise utilise peu d'engrais : 6 kg par ha, contre 8 kg en Afrique et 100 kg en Inde.

16 % des parcelles reçoivent de l'engrais. Traditionnellement, l'Etat intervient dans ce domaine et subventionne l'acquisition de l'engrais par les producteurs. L'essentiel des engrais est destiné aux cultures de rente (surtout le coton : 90 % des produits phytosanitaires sont destinés à ce secteur) et les cultures vivrières ne sont pas concernées. Cependant, avec la crise des années 1990, les ressources publiques consacrées à l'agriculture ont fortement baissé et les achats d'engrais en ont pâti. Les prix des engrais ont flambé, passant de 7 750 francs CFA jusqu'en 2005 à 12 500 francs CFA. Le prix de vente de ces intrants a été récemment révisé à la baisse et était de 11 500 francs CFA le sac de 50 kg durant la campagne agricole 2009-2010 contre 12.500 francs CFA durant la campagne précédente.

Le taux de croissance des importations d'engrais a diminué de moitié au cours des trois ans qui ont suivi le début de la libéralisation.

Les problèmes cruciaux de la gestion des engrais sont la vétusté des magasins, la fuite des intrants vers les pays voisins, l'insécurité des fonds provenant des ventes par les agents de l'Etat. Au niveau des paysans, il faut signaler leur faible pouvoir d'achat, le coût élevé des intrants à cause du phénomène de spéculation, le fait que les engrais pour les produits vivriers doivent être achetés au comptant, la non disponibilité des engrais à proximité des villages et les pénuries.

Les importations de pesticides sont surtout destinées à lutter contre les ennemis des cultures de rente : coton, café, cacao, soit 90 % des importations. Le reste est utilisé sur les cultures maraîchères et vivrières. En ce qui concerne les herbicides, leur emploi est plutôt à un stade expérimental au niveau des organismes de recherche. Leur utilisation au niveau des champs est confrontée à certaines contraintes telles que : (i) la taille réduite des exploitations où, la plupart du temps, la main d'œuvre familiale est suffisante, (ii) les méthodes de préparation du sol non adaptées (labour manuel peu profond, sol non retourné ne favorisant pas l'efficacité des herbicides).

Malgré les observations de la Banque mondiale, le gouvernement a choisi de maintenir pour le moment l'intervention de l'Etat dans la fourniture d'engrais et les subventions aux cultures de rente. Une Centrale d'achat et de gestion des intrants agricoles (CAGIA) a été créée en 2008 afin d'assurer la commande et la distribution des engrais subventionnés aux producteurs. Les stocks d'engrais ont triplé en 2008 (30 000 t au lieu de 11 000) ; le nombre de magasins a fortement augmenté entre 2008 et 2009.

Au total, malgré ces efforts, l'utilisation des engrais reste faible, les cultures vivrières demeurant massivement exclues.

• **Les semences : une utilisation marginale des semences améliorées**

On estime que moins de 3 % des superficies de cultures vivrières (5 % pour le maïs) sont actuellement emblavées avec des semences sélectionnées.

Un des obstacles à l'utilisation de semences améliorées réside dans l'absence de mécanismes crédibles de certification. La faible qualité des semences constitue un obstacle à leur utilisation. Se posent par ailleurs des difficultés liées à l'accessibilité géographique et financière : les petits producteurs de vivrier ne disposent pas de ressources nécessaires à l'acquisition de semences améliorées, faute d'un système de crédit adapté à leurs besoins. L'organisation de la production semencière, qui a débuté en mars 1985, présente actuellement des lacunes qui compromettent sa viabilité. La libéralisation du secteur semencier n'a pas donné de résultats satisfaisants du fait du manque de coordination des actions des différents acteurs que sont les services de recherche, les commerçants privés et les services de vulgarisation.

Des mesures ont été prises à partir de 2008, comprenant la création d'une Direction des semences (chargée notamment de l'élaboration d'une législation semencière), la relance des activités de la ferme semencière de Sotouboua, et la mise en place de programmes expérimentaux destinés aux petits producteurs. Ces mesures constituent l'amorce d'une organisation de la filière. Cela devrait déboucher sur la mise en place effective d'un Réseau National des producteurs de semences certifiées de céréales.

• **Le matériel agricole : les travaux agricoles sont massivement effectués à la main.**

La culture attelée et la mécanisation demeurent l'exception. 4 % des ménages agricoles possèdent des charrues et 1 % des charrettes. La majeure partie des travaux culturels sont effectués à la main : 10 % des superficies sont effectuées en culture attelée.

Depuis 2006, 160 tracteurs équipés de charrues à socs, 30 motoculteurs et 10 égreneuses de maïs ont été réceptionnés et déployés dans tout le pays, à raison de deux à quatre par préfecture. En plus de ces tracteurs, 8 nouveaux tracteurs ont été offerts au programme par la Libye, ce qui porte le nombre des tracteurs à 168 au total. L'impact de ces mesures demeure marginal et 1 % des labours sont réalisés avec des équipements motorisés.

• **L'exploitation des terres et l'évolution du régime foncier : l'insuffisance de la sécurité foncière.**

Au Togo, 3,4 millions d'hectares de terres arables sont disponibles et correspondent à 60% de l'ensemble des terres du pays. Cependant, 41% seulement des terres cultivables sont exploitées, soit 1,42 millions d'hectares. Le problème de disponibilité en terre ne se pose donc pas encore à l'échelle nationale en termes d'espace exploitable. Mais, l'on remarque des difficultés réelles d'accès à la terre dans certaines zones. C'est le cas, entre autres, de l'Est de la Région Maritime, du Centre-Est de la Région de la Kara et de l'Ouest de la Région des Savanes. Les zones déjà dégradées et les plus menacées sont les préfectures de Golfe, Lacs, Vo, Sotouboua, Kozah, Binah, Oti, Tône. Les zones à risques rassemblent les préfectures de Yoto, Haho, Assoli, Doufelgou. Les plus fortes potentialités sont localisées dans les préfectures de Tchamba et Tchaoudjo (centre), Bassar (Kara) Zio (Maritime et les préfectures de l'Ogou, Amou et Kloto dans la Région des Plateaux).

La taille moyenne des exploitations est inférieure à 2 ha. Le secteur est caractérisé par de petites exploitations (minifundia) morcelées. Les exploitations de plus de 10 ha représentent moins de 5 % du total ; celles inférieures à un ha représentaient 31 % de l'ensemble en 2005.

Ce phénomène contribue à diminuer la durée de la jachère et à aggraver l'érosion.

Le processus agro-foncier n'a pas vraiment évolué au Togo. Une ordonnance portant réforme agro-foncière a été adoptée le 06 février 1974. Elle garantit l'existence de la propriété privée, crée une nouvelle catégorie de terre ; les terres du Domaine foncier national (DFN) constituées essentiellement par des terres incultes. Cette ordonnance a été renforcée par d'autres textes législatifs notamment l'ordonnance 78-18 du 17 mai 1978 portant création des Zones d'aménagement agricole planifiées (ZAAP), le Décret 78-45 du 17 mai 1978 portant fixation des procédures de remembrement pour permettre le regroupement des parcelles afin de trouver une solution à l'éparpillement des parcelles appartenant à un même exploitant.

Les réformes agro-foncières restent cependant inappliquées et la précarité de l'accès à la terre constitue une forte contrainte, qui limite l'expansion des cultures pérennes, les aménagements fonciers (petite irrigation, ...) et l'amélioration de la fertilité des sols. Une révision de la politique foncière est nécessaire afin de favoriser la résolution d'un certain nombre de problèmes que le paysan to-

golais rencontre actuellement : sécurité d'accès à la terre ; morcellement des plantations ; remembrement des terres et gestion des terres domaniales. La voie menant à des solutions durables aux problèmes actuels passe par l'implication de l'ensemble des parties directement concernées. Des initiatives ont été prises en ce sens, et un comité interministériel de réflexion a été mis en place. L'objectif est de renforcer les capacités des populations locales en vue d'assurer une gestion rationnelle, consensuelle et pérenne des ressources naturelles. Dans une perspective DHD, le problème de l'accès à la terre des femmes et des jeunes revêt une importance particulière.

• **Une maîtrise très réduite de l'eau :**

La constitution de grands périmètres irrigués au cours des années 1970 a laissé peu de traces. Il reste environ 1 300 ha de périmètres effectivement en production sur 2 300 ha aménagés. Les terres susceptibles d'être aménagées sont estimées à 86 000 ha. Le coût des aménagements et de leur entretien est excessif par rapport à la rentabilité économique et les résultats enregistrés jusqu'ici sont décevants malgré l'importance des ressources investies.

Il existe un potentiel beaucoup plus considérable en matière de maîtrise de l'eau au niveau des bas fonds : 185 000 ha exploitables contre 29 000 utilisés. Les priorités devraient s'orienter vers la petite irrigation villageoise, sur la base de l'aménagement des bas-fonds et des zones en aval des retenues d'eau existantes. Il est possible de développer de petites retenues d'eau maîtrisables par les paysans. Ces initiatives permettraient de développer la riziculture et le maraîchage. La maîtrise de l'eau à petite échelle, les aménagements villageois de 5 à 10 ha, constituent des orientations adaptées aux conditions du Togo, en phase avec les effets des changements climatiques (retard du démarrage des pluies et poches de sécheresse). Cela suppose toutefois un développement de l'organisation paysanne à la base et un encadrement adapté des agriculteurs.

• **Les défaillances du système de vulgarisation et d'appui-conseil aux paysans :**

L'encadrement des paysans jouait un rôle important (notamment pour les cultures de rente) jusqu'à la crise socio-économique des années 1990 et la libéralisation du secteur mise en œuvre à partir de 1996 : moins de 25 % des exploitations étaient encadrées au début des années 2000. Les effectifs de l'ICAT, structure publique chargée

du conseil, atteignaient 915 en 1998, et 600 en 2009. Le nombre de groupements encadrés a chuté de 7 000 en 1998 à 3 500 en 2009. Ces interventions ne couvrent que 55 000 producteurs. Cette évolution a contribué à l'utilisation d'itinéraires techniques moins performants et à une baisse de la productivité. L'organisme public chargé de la recherche agronomique (ITRA) a suivi une évolution dans le même sens et ses capacités se sont amoindries. On constate en outre une absence de coordination dans les initiatives des acteurs de l'encadrement (ICAT, ONG). Les réformes engagées depuis 2008 et dans le cadre du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) visent à redynamiser les fonctions de recherche et de vulgarisation.

• **La grande faiblesse du financement du secteur agricole :**

La crise des années 1990-2000 a entraîné une baisse spectaculaire des financements publics de l'agriculture. La suspension des financements extérieurs décidés par la communauté internationale en réponse aux problèmes de gouvernance politique du pays a conduit à un ajustement des dépenses qui a touché les investissements, mais aussi le fonctionnement de l'administration, remettant en cause le fonctionnement des filières appuyées par l'Etat. Le pays a connu une longue période de pénurie d'investissements qui a conduit à une décapitalisation du secteur agricole. Les dépenses publiques consacrées à l'agriculture représentaient 12 % du budget dans les années 1980, contre moins de 2 % au début des années 2000 et 3 % en 2006. L'entretien des pistes rurales, qui ne fait pas partie du budget de l'agriculture, a suivi une évolution comparable. Ce n'est qu'en 2009 que l'agriculture a vu son budget augmenter de façon significative. Le budget 2010 a programmé des dépenses qui sont cohérentes avec les objectifs de Maputo (2003) qui énonçaient un niveau minimal de 10 % du budget au bénéfice de l'agriculture.

Au niveau micro-économique, l'accès au crédit des producteurs est très réduit. Les produits et services des institutions de micro-crédit ne sont pas adaptés aux contraintes du monde agricole : seuls 12 % des ménages ont recours aux crédits de campagne. Le système financier formel ne répond pas aux besoins des agriculteurs, et il n'existe pas de structure de financement des investissements agricoles.

La crise de la SOTOCO et de la filière cotonnière au début des années 2000 a conduit à un effondrement du système

de financement de la filière, alors que jusque là les banques participaient au financement de la filière par l'intermédiaire de la SOTOCO.

• **Une capacité de stockage et de transformation de la production embryonnaire :**

Le volet post-production du cycle des produits a très peu retenu l'attention. Les capacités de stockage et de transformation de la production sont très réduites et les pertes post production sont importantes (de 40 à 60 %). Le stockage et la transformation supposent des équipements (magasins de stockage ; structures de fumigation, séchoirs, fours...). Seule la transformation du manioc en gari est pratiquée sur une échelle importante. La post-production renvoie à des investissements (ce qui pose le problème de leur financement et de l'existence d'opérateurs économiques), à des sources d'énergie et à des pistes rurales aptes à transporter les produits. La capacité de stockage et de transformation constitue une composante du dispositif à mettre en place pour dépasser la dimension dominante de l'agriculture togolaise centrée sur les productions vivrières destinées pour une part importante à l'auto-consommation.

**2.1.1.3. Portrait technique du secteur agricole**

La présentation des principales filières de production permet de dresser la liste des principales caractéristiques du système productif togolais. Le système rural togolais se distingue essentiellement par :

- (i) Une agriculture de type pluvial : la maîtrise de l'eau est peu développée, y compris la petite irrigation et les aménagements villageois ; cela contribue à une forte dépendance vis-à-vis du calendrier, de la répartition et de l'importance des pluies.
- (ii) Une exploitation des terres basée sur des régimes fonciers coutumiers, caractérisée par une certaine insécurité foncière et un accès difficile à la terre pour les femmes et les jeunes. Les structures de production de petite taille et morcelées dominent.
- (iii) Des rendements faibles, inférieurs en moyenne à ceux des pays comparables : Cela résulte de l'utilisation de techniques traditionnelles (travail à la main), de la très faible utilisation d'intrants et du rôle très limité de l'encadrement technique des producteurs.
- (iv) Des productions essentiellement vivrières, destinées en majorité à l'auto-consommation et donc peu monétarisées. Les productions de rente se sont effondrées au

cours des années 2000.

(v) L'absence de système de crédit adapté aux besoins des agriculteurs. Le secteur est sous-financé, tant au niveau macro-économique qu'à celui des agriculteurs eux-mêmes.

(vi) Des infrastructures défectueuses : le niveau du réseau routier et des pistes rurales constitue un obstacle à la circulation des produits, mais aussi des intrants ; les structures de maîtrise de l'eau sont rares et peu entretenues ; il n'existe pas de sources d'énergie, ni de capacité de stockage susceptibles de faciliter la transformation de la production.

(vii) Un impact profond de la crise des années 1990-2007 et de la libéralisation du secteur intervenue en 1996-97, qui ont conduit à une décapitalisation du secteur et à une rupture dans l'organisation, le financement et l'encadrement des filières.

Ces caractéristiques expliquent la fragilité constatée des structures productives agricoles du pays. Elles vont de pair avec une faible productivité et un sous-emploi important ; ce qui explique l'état de pauvreté important de la population rurale, qu'elle soit monétaire ou humaine. L'organisation et le fonctionnement du secteur rural apparaissent donc comme un obstacle à la poursuite du DHD au Togo.

**2.1.2. NIVEAU ELEVE ET PERSISTANT DE PAUVRETE RURALE**

***La pauvreté au Togo est massivement rurale.***

• Les données disponibles pour la période précédant la crise des années 1990 montrent que la situation du monde rural par rapport aux urbains ne s'est pas améliorée. L'enquête budget-consommation de 1987-89 a montré que l'incidence de la pauvreté était alors de 32 % et l'extrême pauvreté de 17 %. La pauvreté en milieu urbain mesurée par l'incidence est de l'ordre de 18 %. Les taux d'incidence en milieux ruraux sont sensiblement plus élevés, et 80 % des pauvres sont des agriculteurs.

Tableau : L'incidence de la pauvreté en 1987-89

Régions	Extrême pauvreté	pauvreté
Maritime rural	25	45
Kara rural	38	57
Savanes rural	48	69
Plateaux rural	4	12
Centrale rural	12	25
Urbain (ensemble)	4	18
Moyenne nationale	17	32



Sources : Banque Mondiale juin 1996.

En dehors de la région Plateaux, où l'agriculture de rente est importante et les conditions globales favorables à l'agriculture, il existait à la fin des années 1980 un décalage important en matière de pauvreté entre les villes et le monde rural. Ainsi, dans la Région de la Kara, l'incidence de la pauvreté est-elle de 15 % dans la ville de Kara et de 57 % dans la partie rurale de la Région. L'extrême pauvreté est par ailleurs beaucoup plus présente dans le monde rural.

Les indicateurs de pauvreté humaine vont dans le même sens. Une enquête de 1988 citée par la Banque Mondiale donne des informations sur divers aspects de la pauvreté humaine. Elle indique que la malnutrition touche 33 % des ruraux et 21 % des urbains. Les taux nets de scolarisation dans le primaire illustrent le même décalage : ce taux était de 30 % dans la Région des Savanes, alors que la moyenne nationale était de 60 %. C'est dans cette Région que l'écart entre le taux de scolarisation des filles (22 %) et celui des garçons (47,5 %) est le plus fort. Les Régions rurales sont particulièrement touchées par le manque d'enseignants publics et la précarité des infrastructures : 41 % des enseignants du primaire sont payés par les parents dans les Savanes, contre 17 % à Lomé.

Il en va de même en matière de santé : la mortalité maternelle à Lomé est la moitié de celle qui est observée dans l'ensemble du pays.

• **L'enquête QUIBB portant sur 2006 confirme la persistance de fortes disparités entre monde rural et monde urbain.**

Selon l'enquête QUIBB, l'incidence de la pauvreté atteignait 62 % en 2006. Malgré les différences méthodologiques, ce chiffre illustre clairement la détérioration profonde de la situation de la pauvreté entre la fin des années 1980 (l'incidence était de 32 %) et le milieu des années 2000.

Les disparités entre milieux rural et urbain continuent à être considérables : 74 % des ruraux sont pauvres, contre 37 % en milieu urbain. La profondeur de la pauvreté, qui mesure l'écart entre la situation des pauvres et la ligne de pauvreté, est de 29 % en milieu rural, contre 15 % en milieu urbain.

L'incidence de la pauvreté est la plus forte dans les ménages dont le chef travaille principalement dans l'agriculture, l'élevage ou la pêche. Cette catégorie représente 69 % des pauvres.

Globalement, sur 100 individus touchés par la pauvreté, 80 environ vivent en milieu rural.

*Incidence de la pauvreté monétaire par localisation (en%)*

Désignations	Lomé	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes	National
% de la population	19,9	21,0	23,0	10,3	13,3	12,5	100
Incidence de la pauvreté en%	Urbain	24,5	54,3	36,5	60,2	60,9	36,7
	Rural	-	71,1	60,2	84,0	80,0	74,3
	TOTAL	24,5	69,4	56,2	77,7	75,0	61,7
Contribution à la pauvreté	7,9	23,7	20,9	12,9	16,2	18,4	100

Source: DGSCN, Profil de la pauvreté 2006, établi à partir de l'enquête QUIBB

En matière de développement humain, les disparités demeurent fortes.

*Les disparités urbain-rural en matière d'éducation.*

	Urbain	Rural
Taux d'alphabétisation des adultes	71	41,5
Taux net de fréquentation du primaire	88	68
Rapport garçons/filles dans le primaire	108	79
Taux net de fréquentation dans le secondaire	47,5	23

Sources : QUIBB 2006.

*Les disparités urbain-rural en matière de santé.*

	Urbain	Rural
Accouchements dans structure de santé publique	64	48
Accouchements dans structure de santé privée	7	30
Accouchements à domicile	45,5	6

Sources : QUIBB 2006.

Tant en matière de santé que d'éducation, les ruraux sont discriminés par rapport aux urbains.

Toute stratégie de réduction de la pauvreté doit donc, pour avoir un impact, être centrée sur le monde rural et promouvoir sa transformation. Dans la mesure où 80 % de la pauvreté monétaire totale au Togo est localisée dans le monde rural, il est clair que toute stratégie qui ne viserait pas en priorité le monde rural serait condamnée à l'échec.

**2.1.3. PRÉCARITÉ DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE**  
**2.1.3.1. SITUATION DE LA SÉCURITÉ ALIMENTAIRE AU TOGO**

Du point de vue nutritionnel, le Togo ne connaît pas de famine ; par contre, la sous-nutrition et la malnutrition existent dans beaucoup de régions du pays. D'une manière générale, la situation nutritionnelle de la population est caractérisée par une prédominance de la malnutrition protéino-énergétique (malnutrition globale) et de la carence en micronutriments (fer et vitamine A) qui touchent principalement les enfants et les femmes en âge de procréer.

En termes de disponibilités alimentaires, il y a lieu de noter que le bilan céréalier a été légèrement déficitaire de 1999 à 2005. Mais ces dernières années, notamment sur la période 2006-2009, ce bilan est devenu excédentaire. Le bilan des tubercules est, quant à lui, largement excédentaire. De même, le bilan des légumineuses (niébé, arachide) dégage des excédents quelle que soit l'année. Pour compléter les déficits alimentaires, le Togo a recours à des importations de céréales (riz), de viande, de poissons, de produits laitiers.

L'analyse des Indicateurs de consommation et de sécurité alimentaire (ICSA) révèle qu'au Togo, une personne sur quatre est considérée comme sous-alimentée ; l'apport énergétique de référence par personne est de 2 400 Kcal. Or, la consommation moyenne en 2006 est d'environ 2 170 Kcal par personne et par jour. Cependant, on observe de fortes inégalités avec, pour les ménages à plus faible revenu, une consommation énergétique alimentaire moyenne égale à 1.600 Kcal, alors qu'elle s'établissait à 3.240 Kcal pour les individus des ménages disposant des revenus les plus élevés.

Dans l'ensemble, la part des dépenses de consommation alimentaire dans les dépenses de consommation totale des ménages est élevée. Bien que représentant la partie la plus consistante des dépenses effectuées sur le revenu total des ménages, les dépenses de consommation sont en valeur absolue très faibles et étaient estimées au niveau national à environ 300 F CFA par personne par jour. La plus faible dépense est enregistrée dans la Région des Savanes (environ 150 F CFA).

L'insécurité alimentaire touche une proportion croissante de la population depuis une quinzaine d'années. Elle concerne directement et indirectement environ 50 % de la population et plus particulièrement les ménages à faibles revenus de plus de 5 personnes vivant en milieu rural, où elle touche 36 % des petits producteurs.

La perception des populations face à l'insécurité alimentaire révèle que celle-ci est une préoccupation importante

pour les acteurs locaux, qui mettent en place des stratégies de survie lors des périodes de soudure, ou suite aux catastrophes naturelles comme les inondations ou encore suite à des facteurs exogènes comme la flambée des prix. Plusieurs facteurs contraignants ont été soulignés lors des concertations, notamment ceux ayant trait à l'accès aux moyens de production et au système de crédit, notamment pour les femmes, ou encore à l'insuffisance d'accès aux marchés à cause de l'enclavement et/ou de moyens financiers trop faibles. A cela, s'ajoute le poids des traditions et des habitudes alimentaires qui influencent, à leur tour, directement la situation alimentaire au sein du ménage.

La précarité de la situation alimentaire et nutritionnelle des populations rurales a été aggravée par des perturbations climatiques dramatiques dans la Région des Savanes en 2007 et dans la Région Maritime en 2008. La situation a en outre empiré avec la flambée des prix des denrées alimentaires de base. Cette hausse des prix des produits de base a provoqué une baisse du pouvoir d'achat des Togolais et a rendu les ménages pauvres encore plus vulnérables, notamment en milieu urbain.

**2.1.3.2. APPROCHES DE SOLUTIONS**

En réponse à la hausse des prix des produits de base, l'Etat a pris des mesures visant à soulager la population de la faim et à relancer la production vivrière. Ainsi, à partir de juillet 2008, on a assisté à une baisse relative du niveau des prix des principaux produits alimentaires de base comme le maïs, le mil, et l'igname. En complément, des actions engagées directement par l'Etat, plusieurs actions d'urgence ont déjà été mises en œuvre avec la FAO, la Banque ouest africaine de développement (BOAD), la Banque Mondiale, l'USAID (à travers Care international), l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA), le Programme alimentaire mondial (PAM), la Banque Islamique de Développement (BID).

L'insécurité alimentaire apparaît donc aujourd'hui comme hautement prioritaire pour tous les acteurs locaux, régionaux et nationaux. La crise alimentaire mondiale et les récentes inondations (2007 et 2008) sont venues exacerber le caractère d'urgence de la situation, qui touche les individus les plus pauvres et vulnérables, mais qui précarisent l'ensemble de la population togolaise.

Dans ce contexte, il a été développé et mis en œuvre un Programme national de sécurité alimentaire (PNSA), résultat d'un consensus entre toutes les parties prenantes.

Cette stratégie a été intégrée en 2010 dans un programme d'action global relatif à l'agriculture, le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA). La stratégie fixe les axes prioritaires en matière de lutte contre l'insécurité alimentaire à court, moyen et long termes. Elle est étroitement liée aux axes de lutte contre la pauvreté et s'accompagne d'un plan d'actions prioritaires et d'un programme d'investissement, en vue de relancer la production agricole.

Un des enjeux de sa réussite sera de mettre en place des mécanismes institutionnels de suivi-évaluation, de coordination et de gestion souples et transparents, axés sur la recherche de synergies et de partenariats, en vue de maximiser l'impact de la mise en œuvre du PNSA. Il nécessitera aussi de développer la communication et l'information et de mettre en place des mécanismes de mobilisation des ressources nécessaires, en commençant par la mobilisation des ressources internes (Etat, société civile). Le programme est transversal, tenant compte du caractère multidimensionnel de la sécurité alimentaire. Il est inscrit en tant que programme prioritaire dans les stratégies et politiques nationales et le DSRP. Il doit être approprié et mis en œuvre par toutes les parties prenantes.

Le Programme comprend six axes stratégiques d'intervention, déclinés en résultats attendus et actions/activités prioritaires, qui visent à répondre aux contraintes identifiées lors des concertations régionales et à atteindre les objectifs du programme.

Le montant global des coûts et des financements nécessaires à la réalisation du PNSA a été estimé à l'horizon 2015 à 100 milliards de F CFA, dont 65 milliards de F CFA entre 2011 et 2015. Le financement extérieur devrait atteindre 85 milliards de F CFA entre 2008 et 2010.

## **2.2. CADRE INSTITUTIONNEL, GOUVERNANCE ET STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR RURAL**

On examinera successivement l'évolution du cadre institutionnel, les stratégies du secteur et puis le rôle des acteurs et le contenu des interventions publiques.

### **2.2.1. ADAPTATIONS DU CADRE INSTITUTIONNEL**

Le secteur de l'agriculture, dirigé actuellement par le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP), a subi quatre restructurations de 1990 à ce jour.

#### **2.2.1.1. CADRE INSTITUTIONNEL DE 1990 À 2008**

a) De 1990 à 1995, le développement rural était l'apanage du Ministère du développement rural, de l'environnement et du tourisme (MDRET) dont les attributions étaient définies par le décret N°91-90 du 3 Avril 1991. Le développement rural était organisé, d'une part, en services centraux qui ont pour rôles l'élaboration et le contrôle des politiques agricoles et, d'autre part en services régionaux qui sont constitués de cinq Directions Régionales du Développement Rural (DRDR). Chaque DRDR était représentée au niveau préfectoral par des antennes.

b) Une restructuration importante est intervenue en 1995 et en 1997, démembrant le MDRET, qui perd ses attributions en matière d'environnement et de tourisme, donnant naissance au Ministère du développement rural (MDR). Le MDR allait être le cadre d'une réforme essentielle visant à libéraliser le secteur agricole. Il s'agissait d'assurer le transfert à des opérateurs privés et aux organisations professionnelles agricoles (OPA) de toutes les activités de production, de commercialisation et de services. La restructuration du MDR en 1997, influencée par le Projet National d'Appui aux Services Agricoles (PNASA), a conduit à la mise en place du Ministère de l'Agriculture de l'Elevage et de la Pêche (MAEP) et à la naissance de trois structures, deux sociétés d'économie mixte, l'ITRA (recherche agronomique) et l'ICAT (conseils et appuis aux producteurs) et une structure de coordination qui est le Secrétariat général (SG). On assiste par ailleurs à la mise en place des Chambres régionales d'agriculture (CRA) conformément aux dispositions de la Loi n° 97-12 du 09 Juillet 1997.

Un tournant a donc été négocié en 1995-1996, qui marque la libéralisation d'un secteur jusque là fortement contrôlé par l'Etat, notamment pour ce qui concerne les cultures de rente. Cette libéralisation intervient alors que la crise politique bat son plein. Les ressources publiques vont manquer, et la communauté internationale va accentuer son retrait. Les appuis de l'extérieur finançaient jusque là la plus grande partie des investissements publics dans l'agriculture. Parallèlement, les institutions de Bretton Woods, dans la logique des plans d'ajustement structurel (les recrutements dans la fonction publique étaient gelés au Togo depuis 1984), soutenaient la libéralisation du secteur : désengagement de l'Etat du secteur productif et fermeture ou privatisation des sociétés publiques ; suppression des prix administrés des produits, des subventions

et des protections tarifaires ; fixation des prix par le jeu du marché et alignement des prix des produits de rente sur les cours mondiaux. Ces changements radicaux ont été acceptés par l'Etat dans un contexte de crise et de chute des ressources. L'idée était de moderniser et de dynamiser le secteur agricole grâce aux mécanismes du marché, en suscitant la promotion comme acteurs centraux d'un secteur privé à créer, et des organisations de producteurs. La création de sociétés d'économie mixte comme l'ICAT et l'ITRA devait permettre d'associer au capital et aux décisions les représentants des producteurs.

Le pays s'est engagé résolument dans cette voie à la fin des années 1990. Seule la filière cotonnière n'a pas suivi jusqu'au bout ces orientations, et la SOTOCO a pour l'essentiel conservé son rôle et son statut d'entreprise publique.

c) A partir de 2008, des ajustements ont été engagés visant à corriger certaines orientations affichées en 1995-97. C'est ainsi que l'ICAT et l'ITRA ont abandonné leur statut de société d'économie mixte, et sont redevenus des établissements publics. On a aussi créé l'ANSAT, Agence Nationale de la Sécurité alimentaire, qui doit contribuer à la régulation des prix et constituer des stocks de sécurité. En 2009, au niveau de la filière coton, la SOTOCO a été liquidée et on a créé la Nouvelle société Cotonnière du Togo (NSCT) dont l'Etat détient pour l'instant 60 % du capital, aux côtés des organisations de producteurs. La volonté de libéralisation s'est en effet heurtée à un certain nombre d'obstacles : (i) l'aggravation de la crise, renforcée par l'interruption des financements extérieurs à partir de 1997, qui conduisit à un effondrement des investissements publics dans l'agriculture, à une décapitalisation du secteur et à un affaiblissement des moyens d'intervention de l'administration ; (ii) une gestion calamiteuse de la SOTOCO au début des années 2000, qui bloquera le fonctionnement de la filière coton (les producteurs ne seront pas payés en 2003-2004), mettra en danger les banques liées à la SOTOCO, et détruira durablement toute confiance des producteurs dans la filière. La crise cotonnière conduira à l'appauvrissement des producteurs, et accentuera la crise de l'économie, les banques liées à la filière n'étant plus en mesure de jouer leur rôle de financement de l'économie ; (iii) l'incapacité des opérateurs privés à se substituer aux interventions publiques. Le désengagement de l'Etat ne s'est pas accompagné d'une montée en puissance des opérateurs privés. Cela peut s'expliquer par : un contexte

économique difficile ; la faiblesse et la détérioration des infrastructures ; l'absence d'opérateurs privés disposant de compétences techniques et d'expériences suffisantes des différentes filières ; l'étroitesse du marché national ; le manque de système de financement adapté ; les fortes incertitudes qui caractérisent les cours mondiaux des produits de rente et les conditions climatiques, de plus en plus perturbées, rendent difficiles les calculs économiques des opérateurs privés ; (iv) les difficultés rencontrées au niveau des structures professionnelles appelées à jouer un rôle important : les compétences y sont rares ; le dialogue entre la base et les responsables difficile et la gouvernance insuffisante. (v) la multiplication des crises à partir de 2007 : crise alimentaire mondiale ; accélération des effets de la crise climatique ; inondations graves en 2007 et 2008 ; crise financière mondiale à partir de 2008. Au total, le Togo s'est retrouvé en 2008 avec un secteur agricole replié sur les cultures vivrières, un secteur exportateur (tant au niveau du coton que du café-cacao) exsangue et sinistré, un niveau de pauvreté dans la population rurale (67 % de la population totale) massif, et en forte augmentation par rapport aux mesures effectuées à la fin des années 1990. Une telle situation appelait une redéfinition des stratégies.

#### **2.2.1.2. ACTEURS FACE AUX CHANGEMENTS INSTITUTIONNELS ET STRATÉGIQUES**

En 1996, l'Etat togolais s'est engagé dans un processus de libéralisation et de désengagement du secteur productif et de libéralisation des filières. Ce processus a abouti à la dissolution de l'OPAT et à la disparition des structures comme la SAFICC, l'IRCC, TOGOGRAIN et la SONAPH. Il devrait permettre également l'obtention d'un prix plus rémunérateur et équitable aux différents acteurs. Mais les résultats escomptés sont loin de ce jour d'être atteints.

L'Etat s'est désengagé aussi de la recherche agricole et de l'appui aux producteurs. Simultanément, le PNASA a entrepris la réorganisation des services et la restructuration de la Recherche. L'ICAT et l'ITRA sont des sociétés d'économie mixte dont le capital devait progressivement être rétrocédé aux organisations de producteurs agricoles. La Direction générale du développement rural (DGDR) est remplacée par le Secrétariat Général qui coordonne les activités des directions centrales, régionales et préfectorales.

Le cadre institutionnel ainsi remanié, place les produc-

teurs agricoles au centre des décisions pour permettre une meilleure gouvernance.

D'une manière générale, la libéralisation a été lancée sans que toutes les conditions de mise en œuvre adéquate aient été remplies. S'il est vrai que le Togo a connu une évolution du cadre institutionnel agricole, il faut souligner à ce jour que cette évolution n'a pas été très performante.

#### **Au niveau des filières Café-Cacao**

Les filières Café-Cacao ont subi de plein fouet, les conséquences négatives du processus de libéralisation et de désengagement de l'Etat qui a fait place à des OPA n'ayant pratiquement pas de capital susceptible d'asseoir leur fonctionnement et de présenter une garantie de solvabilité à leurs partenaires économiques.

Pour la relève des institutions étatiques en charge de la filière, les Associations de Conseils et d'appuis pour le Développement Rural (ACDR) avaient pour mission l'appui-conseil aux producteurs. L'ACDR n'encadre qu'environ 30 % des planteurs (dont 15 % de femmes).

On constate que de 1996 à 2003, il y a eu diminution des rendements de la variété Niaouli de 57% et de la variété Robusta de 46%.

Il est important de souligner que l'organisation mise en place au lendemain de la libéralisation permet aux producteurs de vendre leurs produits aux prix constatés sur le marché.

#### **Au niveau de la filière Coton**

Avant la libéralisation de la filière cotonnière, les autorités du Coton (SOTOCO) détenaient le monopole d'égrenage et de commercialisation. Mais la SOTOCO a traversé une très grave crise de gestion au début des années 2000, et s'est lourdement endettée vis-à-vis des producteurs. Face aux conséquences de cette crise, la pression des bailleurs de fonds internationaux (notamment la Banque Mondiale) va contraindre les autorités à entreprendre une série de réformes dans le but de restaurer la compétitivité de la filière.

Avec la libéralisation, le système existant a disparu avec pour corollaire une désorganisation des modes de financement, de distribution d'intrants et des réseaux de commercialisation. Les paysans démunis face à cette nouvelle

donne, n'avaient aucun moyen de contester cette restructuration de la filière. La libéralisation en cours a favorisé la reconnaissance du rôle de la Fédération nationale des groupements de producteurs de coton du Togo (FNGPCT). Cependant, les réformes engagées n'ont pas été suffisamment accompagnées de renforcement des capacités de la FNGPCT pour lui permettre de jouer efficacement son rôle. Aussi, les résultats attendus de la réforme ne sont-ils pas encore visibles. La Nouvelle société cotonnière du Togo (NSCT) sera-t-elle capable de relever les défis ?

Malgré les évolutions des cadres institutionnels, la politique de libéralisation du secteur agricole n'a pu être menée à son terme avec efficacité. La suspension du financement de la BM a entraîné l'arrêt du Programme national d'Appui du secteur agricole financé par la Banque mondiale (PNASA). Les structures créées par ce programme à savoir l'Institut de Conseil et d'appui technique (ICAT) et l'Institut Togolais de recherche agronomique (ITRA) n'ont pas disposé de ressources nécessaires à la mise en œuvre de leurs actions. Les faibles capacités des organisations de producteurs ne leur ont pas permis de jouer le rôle qui leur était destiné dans le dispositif.

Au niveau des ressources humaines, l'inadéquation de certains profils aux postes occupés, l'insuffisance de personnel qualifié, le faible taux d'encadrement des conseillers agricoles constituent une entrave majeure dans la réalisation du développement. Ensuite, il faut ajouter à cela la faiblesse du budget de fonctionnement, la vétusté des équipements et matériel de recherche, l'inexistence de structures de crédit d'investissement et le timide partenariat entre les ONG et les départements ministériels intervenant en milieu rural.

#### **2.2.2. EVOLUTION DES STRATEGIES DE DEVELOPPEMENT DU SECTEUR RURAL :**

La référence en matière de stratégie du secteur rural réside dans la Déclaration de politique de développement agricole (DPDA) concernant la période 1993-1997.

Cette déclaration fut réajustée pour la période 1996-2000 afin de tenir compte de la crise politique. Les orientations générales de cette Déclaration visaient l'intensification et la diversification de la production ; la lutte contre la pauvreté par l'amélioration des revenus des ruraux ; une

croissance agricole supportable par l'environnement. Le bilan de la mise en œuvre de la DPDA que l'on peut tirer au milieu des années 2000 montre que les objectifs en matière de productivité, de diversification, de réduction de la pauvreté et de protection de l'environnement n'ont pas été atteints. La Banque Mondiale, dans le bilan qu'elle dresse en juin 2007 à l'occasion d'un document sur les « Opportunités et contraintes pour l'agriculture et le développement rural au Togo » indique que les objectifs techniques n'ont pas été atteints, et « sont restés, le plus souvent des vœux pieux... la productivité n'a pas progressé, à quelques exceptions près, et les revenus des ruraux se sont vraisemblablement détériorés ».

Par contre des changements institutionnels et d'orientation importants ont été enregistrés. La révision de la Déclaration a en effet conduit à l'adoption d'une orientation stratégique nouvelle : jusqu'au début des années 1990, le secteur rural togolais était soumis à une forte intervention de l'Etat, qui disposait de leviers importants : entreprises publiques disposant de monopoles ; système d'encadrement-conseil des producteurs ; prix administrés ; subventions aux intrants... Ce système concernait essentiellement les cultures de rente, qui occupaient une place appréciable dans l'économie.

#### **La libéralisation du secteur :**

La crise politique, ses graves conséquences économiques (notamment au niveau du retrait de la communauté internationale), les pressions des institutions de Bretton Woods et les orientations promues par les institutions régionales africaines (NEPAD, UEMOA, BCEAO) ont conduit le Togo à procéder à une libéralisation du secteur agricole à partir de 1997. L'idée de base est d'organiser le repli de l'Etat de toute activité productive ou commerciale, de mettre en place une régulation de la production et des échanges par l'initiative privée et le marché, et de mettre en place le libre échange. Cela implique la libre fixation des prix des produits et des intrants, et la disparition des barrières tarifaires et non tarifaires. Cela suppose la promotion de nouveaux acteurs, entreprises privées et producteurs organisés. L'Etat devrait en conséquence ne conserver qu'un rôle dit régalien, de facilitateur, coordonnateur et de garantie du fonctionnement d'un cadre institutionnel et légal favorable. La libéralisation du secteur a été effectivement réalisée, et l'Etat s'est désengagé du secteur productif et commercial, à l'exception de la filière coton. Le désengagement de l'Etat et la redéfinition de son rôle et

de ses missions a été progressivement réalisée. Cette évolution était facilitée par l'absence de ressources publiques au cours de cette période (1997-2007).

#### **La relance de la réflexion stratégique et de la programmation depuis 2007.**

Le dénouement progressif de la crise politique à partir de 2007 a conduit à une redéfinition de la stratégie de développement du pays. Le rétablissement du dialogue avec la communauté internationale a conduit le pays à élaborer des orientations nouvelles liées aux Objectifs du millénaire pour le développement, à l'initiative PPTE d'allègement de la dette et à la nécessité de relancer le système productif, notamment agricole, dans un contexte de crise

Deux documents importants ont été préparés dans ce cadre, qui avancent de nouvelles orientations : la stratégie nationale de développement à long terme basée sur les OMD (mai 2007), et le Document Stratégique de Réduction de la Pauvreté intérimaire puis définitif (juin 2009). Parallèlement, de nouvelles orientations sont définies en matière de développement rural : le Programme National d'Investissement Agricole (PNIA) et le Programme national de sécurité alimentaire (PNSA). Un document de synthèse à partir de ces documents a été élaboré en 2010 : Le Programme national d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire (PNIASA). Enfin, une initiative a été prise dans le cadre de l'approche OMD et du dixième anniversaire de la Déclaration du Millénaire : Un cadre d'accélération des OMD concernant l'OMD 1 et intitulé « Amélioration de la productivité agricole des petits producteurs » a été défini et adopté (août 2010). Le PNIASA constitue désormais le cadre de référence pour toute intervention dans le secteur agricole.

Les orientations retenues ont été influencées par l'ampleur de la pauvreté rurale illustrée par l'enquête sur les ménages de 2006 (QUIBB), par le cadre de référence constitué par la poursuite des Objectifs du millénaire pour le développement (que l'on retrouve dans la stratégie togolaise pour atteindre les OMD élaborée en 2007) et par la préparation du DSRP. Le PNIASA illustre ces choix, qui sont en phase avec certaines des préoccupations du Développement Humain Durable : Le PNIASA s'est en effet fixé comme objectif « d'accroître le revenu des exploitations agricoles et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des ruraux dans des conditions de développement durable et avec une attention particulière sur les populations les plus pauvres et les plus vulnérables ».

Le PNIASA rappelle la priorité que doit constituer la modernisation du secteur et l'intensification de la production. Traditionnellement, le Togo a assuré principalement la progression de la production, notamment vivrière, par l'extension des surfaces emblavées. Les rendements constatés pour l'ensemble des productions sont faibles et sensiblement inférieurs à ceux constatés dans des pays aux conditions naturelles voisines. L'intensification de la production est donc une priorité, qui devrait contribuer à établir un taux de croissance du secteur de 6 % par an jusqu'en 2015, ce qui impliquerait que l'objectif de Maputo (10 % des dépenses publiques consacrées au secteur) soit atteint (c'est le cas dans le budget voté pour 2010) et maintenu. On retrouve dans le Programme toutes les orientations visant à l'intensification : semences, engrais, maîtrise de l'eau par la petite irrigation, sécurisation foncière, post production, appuis-conseils aux producteurs... Cela suppose un fort renforcement des capacités des acteurs (MAEP, organisations de producteurs, producteurs), l'amélioration du cadre institutionnel et de la coordination sectorielle. Le document affirme enfin la nécessité de promouvoir le droit à l'alimentation et à la sécurité alimentaire pour toute la population, et la bonne gouvernance autour de la sécurité alimentaire et nutritionnelle. Ce Programme doit maintenant être mis en œuvre : cela implique la mobilisation de 617 milliards de FCFA entre 2010 et 2015, dont 80 % sont à rechercher.

Le Cadre d'accélération des OMD (CAO) publié en septembre 2010 adopte une démarche originale, qui intègre certaines des préoccupations du DHD. Il vise spécifiquement des petits producteurs, possédant des exploitations d'une superficie inférieure ou égale à un ha. L'objectif est d'avoir un impact significatif en matière de réduction de la pauvreté. Le document sélectionne des interventions qui sont susceptibles de tripler les rendements agricoles des petites exploitations d'ici 2015. Les points-clés concernent la fertilité des sols, la gestion de l'eau à petite échelle, l'extension des services d'appui, l'amélioration des infrastructures de stockage et de petite transformation et la diversification de la production. La partie originale est constituée par une présentation des goulots d'étranglement susceptibles de freiner la mise en œuvre des interventions sélectionnées. Ces contraintes concernent le contenu des stratégies, les financements, l'accessibilité physique et financière des petits exploitants aux services, ainsi que l'existence ou non de solutions à impact rapide. Des priorités sont établies et des solutions

sont proposées. Une sélection d'actions a été opérée sur la base de l'impact et de la faisabilité. Le document s'appuie notamment sur des expériences observées dans des pays comparables. Compte tenu de la place des femmes dans l'agriculture, une stratégie genre pour mieux cibler les petites productrices a été élaborée. Le CAO privilégie donc des solutions à impact rapide sur les populations les plus démunies (les petits producteurs). Sa mise en œuvre suppose toutefois des réformes transversales en profondeur (questions foncières...), et un financement qui demeure important. Un plan de mise en œuvre et de suivi a été établi. Cette démarche se situe dans le cadre du PNIASA. Au total, on constate une évolution sensible des intentions de l'Etat en matière de développement rural. Depuis 2008, des réflexions stratégiques et programmatiques ambitieuses se multiplient, qui intègrent la nécessité d'intensifier les productions, de réduire la pauvreté rurale, tout en promouvant le rôle des femmes et en préservant ou restaurant les écosystèmes. Ces intentions, dont la mise en œuvre et l'impact restent à confirmer, manifestent une plus grande sensibilité (lutte contre la pauvreté, prise en compte des dimensions genre et environnement) à l'approche DHD.

#### ***Les accords commerciaux et le cadre réglementaire des échanges au Togo***

Divers textes réglementent l'organisation des échanges au Togo. En effet, des codes, des lois, des décrets, des arrêtés ministériels et interministériels régissent le commerce des produits agricoles au Togo. Il s'agit de : le Code du commerce ; le Code des douanes et les taxes relatifs aux tarifs douaniers ; le Code des impôts ; le Code des investissements ; les Textes régissant la zone franche de transformation pour l'exportation ; les textes relatifs à la qualité ; le Code des marchés publics et ses textes d'application et le texte ayant mis sur pied une commission de promotion des exportations. Le Togo est partie prenante des accords et traités économiques et commerciaux, notamment : les accords de Cotonou ; les nouvelles dispositions de l'UEMOA relatives au marché commun sous-régional ; le Traité de la CEDEAO avec son schéma de libéralisation des échanges intra-régionaux ; les accords de l'OMC visant à terme la libéralisation totale des marchés mondiaux. Aussi le Togo bénéficie-t-il depuis le 26 Février 2001 de l'Initiative «Tout Sauf les Armes». C'est une initiative de levée de toute entrave à l'exportation de produits en provenance des PMA, à l'exception des armes et des munitions



vers les pays membres de l'Union européenne (UE). Concernant la fiscalité, les restrictions à l'exportation et à l'importation, ainsi que les taxes à l'exportation ont été abolies entre 1986 et 1996. La réglementation du commerce extérieur a été allégée avec la suppression des licences et autorisations d'exportation et d'importation, l'abolition des contingentements et des agréments pour l'importation et l'exportation.

Les produits agricoles sont exonérés de tous droits et taxes à l'exportation, à l'exception de la Redevance Informatique (RI) de 1500 FCFA par déclaration. Certains intrants agricoles, notamment les engrais et les produits phytosanitaires, sont soumis à une taxation faible. Ils sont exemptés de la TVA (18%) et n'acquittent que 5% des Droits de douanes (DD). Les produits zoo-sanitaires sont exonérés des Droits de Douane et de la TVA.

Avec l'entrée en vigueur du Tarif Extérieur Commun (TEC) au sein de l'UEMOA depuis 2000, les produits du cru et industriels communautaires agréés sont exonérés des Droits de douanes (DD), de la Redevance statistique (RS) dans les transactions intra-communautaires au niveau des pays de l'UEMOA.

Les Accords de partenariat économique (APE) issus des accords de Cotonou prévoient la négociation de nouveaux accords commerciaux en vue de libéraliser les échanges entre les pays de l'UE et les pays ACP. Les APE mettront fin au régime de préférences commerciales non réciproques dont bénéficient les pays ACP, qui ne sont pas conformes aux règles de l'Organisation mondiale du commerce (OMC). Les négociations détermineront le degré et l'ampleur de la libéralisation des échanges, c'est-à-dire le degré d'ouverture des marchés. Elles détermineront les produits à exclure de la libéralisation. La détermination des produits stratégiques reflétera les enjeux pour les pays, notamment la sécurité alimentaire et les moyens d'existence des ménages. Comme l'indique une étude réalisée en 2008 sur les APE entre l'Afrique de l'Ouest et l'UE, « le débat sur les APE est controversé et bipolarisé. Il expose des points de vue divergents qui nécessitent une clarification ». L'enjeu des APE est en effet important pour l'agriculture togolaise, dont certains produits sont sensibles à l'ouverture des marchés avec l'UE. La même étude conclut que « les APE auront des conséquences négatives prévisibles non seulement sur l'économie nationale, mais surtout sur le secteur agricole... certaines cultures considérées comme stratégiques, porteuses de croissance et sensibles telles que le maïs, le manioc, le sorgho et le mil,

le riz doivent être exclues du démantèlement tarifaire ». Ce dossier très technique, dans lequel les organisations sous-régionales (CEDEAO, UEMOA) jouent un rôle important, doit être géré avec attention par les responsables, en concertation avec les représentants du monde rural.

### 2.2.3. ACTEURS DU MONDE RURAL

#### Les structures publiques

Le MAEP a fait l'objet d'une restructuration qui reflète le tournant de la libéralisation du secteur, visant à recentrer les attributions du Ministère sur les missions régaliennes de l'Etat, à savoir : l'élaboration et le contrôle des politiques; l'analyse, l'orientation et le suivi du développement agricole; la planification, le suivi et l'évaluation des projets agricoles.

Le Secrétariat Général est l'organe d'animation, de coordination et de supervision des services centraux et établissements publics sous la tutelle technique du Ministère. Quatre institutions jouent ou sont appelées à jouer un rôle important dans la filière :

- L'Institut de conseil et d'appui technique (ICAT) et l'Institut togolais de recherche agronomique (ITRA) qui assurent respectivement l'appui-conseil des producteurs et la recherche agricole ;
- les Chambres régionales d'agriculture (CRA) mises en place avec la restructuration constituent un cadre de représentation et d'organisation de la profession agricole ;
- L'Agence nationale de sécurité alimentaire du Togo (ANSAT), qui est une structure décentralisée, a un rôle de régulation des prix des produits agricoles sur le marché par la constitution des stocks de sécurité des produits.
- La Centrale d'achat et de gestion des intrants agricoles (CAGIA), organe d'intervention de l'Etat dans les intrants.

#### Les structures privées

Divers acteurs privés interviennent dans le secteur rural. Il s'agit de :

- Les fournisseurs d'intrants agricoles

La libéralisation progressive du commerce dans le secteur des engrais a suscité l'émergence de structures privées de fourniture d'intrants (SNAC, SPROCA, CHIMAGRO, AGRIMAT...) regroupées au sein de l'Association des fournisseurs d'intrants au Togo (AFITO). Des vétérinaires privés assurent l'approvisionnement en produits vétérinaires.

#### • Les institutions de micro-finance (IMF)

Actuellement, le Togo compte 59 Institutions de micro-finance (IMF). De 2003 à 2007, le nombre de points de service a augmenté suivant une progression de 27% et le nombre d'utilisateurs a connu une forte progression en 2007 (34%). En 2009, le nombre de structures de micro finance est de 162 alors que les points de service sont de 534, avec 652 601 membres bénéficiaires (CAS-IMEC ; 2009).

Les IMF ont une couverture réduite des besoins de financement du monde rural. Les services financiers offerts par les IMF aux ruraux ne sont pas favorables et le secteur agricole se caractérise par un faible niveau d'accès aux crédits depuis la faillite de la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) en 1989.

#### • Les sociétés de commercialisation/commerçants(tes)

La commercialisation des produits agricoles est assurée par des sociétés commerciales. Elle est très organisée dans les filières traditionnelles de café-cacao et de coton où interviennent des sociétés comme BANAMBA, OLAM, etc.

La libéralisation a imposé la concurrence. Ceci a considérablement réduit l'intervention de l'administration publique en charge du secteur.

#### • Les transporteurs

Les transporteurs/conducteurs assurent l'acheminement des produits d'un lieu à un autre. L'évolution des cadres institutionnels qui a entraîné la libéralisation les a confortés dans ce rôle. A ce jour, ils sont des interlocuteurs incontournables au niveau du Conseil national des chargés du Togo (CNCT).

#### • Les entreprises de génie civil/rural privées

Les travaux de construction et de réhabilitation des pistes rurales, des ponts et autres ouvrages d'art, des retenues d'eau et des adductions d'eau potable, bien qu'en majorité engagées par l'Etat (COM-STABEX) sont exécutés par des entreprises de génie civil/rural privées.

#### • Les organisations de la Société Civile : ONG et Associations

Elles interviennent au niveau du monde rural dans l'encadrement et la vulgarisation agricole d'une part et d'autre part dans la santé, l'éducation, la promotion des droits de l'homme, le genre et la protection de l'Environnement. Au niveau national, un peu plus du tiers des Associations

et ONG existantes sont organisées en faitières telles que l'Union des ONG et Associations du Togo (UONGTO), et la Fédération des ONG du Togo (FONGTO). Des organisations nationales et internationales telles que l'Organisation de la Charité pour un Développement Intégral (OCDI), la Croix Rouge, OIC-Togo, Plan Togo, INADES-Formation, etc. interviennent également dans le développement rural.

La restructuration des ONG et Associations en faitières ainsi que leur gestion ont été l'un des résultats de l'évolution des cadres institutionnels.

#### • Les organisations paysannes

Il existe des plates-formes nationales des organisations paysannes et de producteurs agricoles regroupant, les Organisations Professionnelles Agricoles (OPA) et les structures communautaires de base.

La Coordination togolaise des organisations paysannes et de producteurs agricoles (CTOP) créée en juillet 2001 est la plate forme nationale des Organisations paysannes (OP) qui coordonne les activités en vue de mieux défendre les intérêts de celles-ci.

On compte environ 8 000 OP de base, regroupées en 55 faitières et organisées autour d'activités économiques et sociales (MAEP, 2008). 40 % de ces organisations concernent les cultures de rente, qui sont, de loin, les mieux organisées. Le secteur vivrier est beaucoup moins bien organisé et les capacités opérationnelles des organisations y sont faibles.

On considère que 25 % des exploitants appartiennent à un groupement. En ce qui concerne les filières organisées, on citera la Fédération nationale des groupements de producteurs coton (FNGPC), la Fédération des unions de producteurs de café-cacao du Togo (FUPROCAT), la Centrale des Producteurs de Céréales (CPC), la Fédération Nationale des Organisations des Maraîchers du Togo (FENOMAT), l'Union des coopératives de pêche maritime artisanale (UNICOPEMA); l'Association nationale des producteurs avicoles du Togo (ANPAT).

Les Organisations professionnelles agricoles (OPA) assurent la défense des intérêts des producteurs/trices et facilitent l'approvisionnement en intrants agricoles, l'accès au crédit et la commercialisation des produits agricoles, ainsi que la mobilisation des agriculteurs dans la mise en œuvre et la gestion d'activités socio-économiques. Dans les filières libéralisées, les faitières sont appelées à jouer un rôle important. Dans la filière cotonnière par exemple, l'interprofession dispose de 40 % du capital de la NSCT.

Les capacités techniques des représentants des associations professionnelles seront donc décisives. Il en va de même des caractéristiques de la gouvernance du mouvement associatif. La représentativité des délégués, le caractère effectif de leur dialogue avec la base, leur volonté de rendre régulièrement des comptes, sont des éléments essentiels pour garantir que les décisions refléteront bien les positions de la base. Cet aspect est très important dans une perspective DHD.

Selon la Banque Mondiale, « la compétitivité et la professionnalisation de l'agriculture passeront par la création de véritables interprofessions capables de gérer les biens communs de filières bien organisées ».

Des progrès importants sont indispensables dans une telle perspective, tant au niveau de la représentativité, que de la gouvernance des associations, et de la compétence. Le monde rural n'est pas assez structuré et n'est pas assez représenté dans les instances de décision. La plupart des organisations des producteurs manquent de vision. Elles fonctionnent au jour le jour et affichent une trop grande dépendance vis-à-vis des organismes d'appui.

#### **Les partenaires Techniques et Financiers**

Les Partenaires techniques et financiers (PTF) au développement rural sont constitués d'organisations sous-régionales et internationales. Depuis la reprise de la coopération avec la communauté internationale, plusieurs partenaires au développement se sont engagés aux côtés du Gouvernement togolais en vue d'asseoir un développement agricole durable, notamment l'UE et la Banque mondiale.

#### **Le développement du monde rural et les autres Ministères**

Le développement du monde rural est multidimensionnel et implique l'intervention de plusieurs structures de l'Etat. Ainsi, la coordination du développement rural se trouve donc partagée puisque les actions relevant des différents ministères sont assurées par ces derniers.

D'une manière générale, les actions de développement du monde rural sont éclatées au niveau de plusieurs ministères ce qui rend la coordination difficile.

#### **2.2.4. ANALYSE DE LA GOUVERNANCE DU SECTEUR AGRICOLE**

La gouvernance dans une perspective de DHD dans le secteur rural est basée sur la capacité des différents acteurs

à jouer pleinement le rôle qui est le leur pour : (i) garantir la croissance de la production, (ii) assurer une répartition équitable des fruits de cette croissance ; (iii) contribuer à la baisse de l'incidence de la pauvreté dans toutes ses dimensions du monde rural ; (iv) gérer efficacement les ressources naturelles de façon responsable (tenant compte des intérêts des générations futures) ; (v) permettre à chacun de participer aux décisions qui le concernent.

#### **La gouvernance politique**

Une des dimensions de la gouvernance politique se réfère à la capacité à mettre en œuvre les stratégies, les orientations politiques approuvées.

Les stratégies de relance et de développement du secteur agricole du Togo de ces vingt dernières années sont basées sur les orientations transversales et sectorielles de la Note de politique agricole (NPA). Celle-ci découle du processus de révision de la Déclaration de politique de développement agricole (DPDA) élaborée pour la période 1993-1997 puis réactualisée pour 1996 - 2000.

La DPDA avait trois objectifs principaux, à savoir : l'intensification et la diversification de la production agricole, la lutte contre la pauvreté par l'amélioration des revenus des ruraux et la croissance agricole supportable pour l'environnement. Elle avait défini des orientations générales et sectorielles.

La NPA entend promouvoir: (i) une agriculture compétitive, ayant des avantages comparatifs pour certaines filières, fondée sur des techniques de production efficaces et efficaces, pratiquée par des agriculteurs instruits s'inscrivant dans une dynamique de professionnalisation et d'entrepreneuriat agricoles, (ii) une agriculture durable intégrant toutes les technologies de conservation et de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, (iii) une agriculture équitable qui intègre le concept genre et favorise le développement des zones et couches sociales les plus marginales, vulnérables et pauvres.

L'objectif général assigné à la Politique agricole du Togo est d'accroître le revenu des exploitants agricoles et de contribuer à l'amélioration des conditions de vie des ruraux. Cet objectif général, se décline en quatre objectifs spécifiques : (i) développer les capacités de l'ensemble des intervenants dans le secteur agricole, (ii) améliorer la productivité des exploitations agricoles et promouvoir un développement agricole durable, (iii) réduire le taux

de dépendance des produits alimentaires vis-à-vis des importations, (iv) faciliter l'accès au marché porteur des produits agricoles. Les axes stratégiques d'intervention de la politique agricole sont structurés en orientations transversales et en orientations sectorielles.

Globalement, la Déclaration de Politique de Développement Agricole (DPDA) qui servira de référence jusqu'en 2008, en tenant compte de la libéralisation du secteur arrêtée en 1996-97, n'a pas été exécutée. Les résultats attendus en matière de financement, de compétitivité, d'intensification et de diversification des produits, de lutte contre la pauvreté et de préservation des ressources naturelles n'ont pas été approchés, comme on l'a mentionné plus haut. L'Etat n'a pas rempli ses engagements, notamment au niveau budgétaire, dans un contexte de crise profonde.

Cependant, les orientations en matière institutionnelle ont été mieux respectées et la libéralisation du secteur a été mise en place. Dans le processus de la libéralisation, des réformes ont été amorcées en 1996, les réformes s'inscrivant dans le cadre de l'harmonisation des dispositions réglementaires dans le cadre de l'UEMOA et de la CEDEAO: l'élimination des entraves tarifaires et surtout non tarifaires qui subsistent à l'exportation des produits vivriers; le désengagement de l'Etat du commerce des intrants agricoles et vétérinaires; la libéralisation des prix des produits vivriers à tous les stades qui reste à achever dans le domaine de la viande au stade de la consommation et la poursuite de la libéralisation des filières de rente.

Au total, la libéralisation du secteur agricole est à peu près totale, sauf pour la filière coton. L'Etat s'est désengagé de la plupart des entreprises publiques du secteur.

Dans une perspective DHD, le résultat tel qu'il peut être mesuré à partir de l'enquête QUIBB de 2006 est particulièrement éloigné des ambitions : l'incidence de la pauvreté monétaire en milieu rural atteignait 74 % en 2006, en fort recul par rapport aux observations tirées de l'enquête budget consommation de 1987-89. La paupérisation du monde rural s'est accentuée.

La gouvernance politique mesurée par la capacité de l'Etat à mettre en œuvre ses orientations stratégiques et à atteindre les résultats visés a donc été faible entre 1995 et 2008, dans le secteur rural. La grave crise politique qu'a traversée le pays durant la même période contribue à expliquer cette faiblesse.

Même si plusieurs documents importants ont été réalisés

depuis 2008 en matière de développement rural, des spécialistes du secteur considèrent qu'il manque une référence stratégique d'ensemble bénéficiant d'un processus de validation au plus haut niveau, c'est-à-dire par l'Assemblée Nationale, et disposant d'une adhésion de la majorité du monde rural (et pas seulement des technocrates).

Une autre difficulté liée à la gouvernance concerne la capacité et la volonté de mise en œuvre des orientations et programmes approuvés. On a vu à quel point l'impact des orientations arrêtées au cours des années 1990 sur les productions et la pauvreté des producteurs a été négligeable, les conditions de vie des agriculteurs s'étant détériorées. La crédibilité des orientations énoncées par les politiques doit être restaurée. De nombreuses expériences-pilotes en matière de développement rural ont été mises en œuvre. Mais c'est le passage à l'échelle du pays de celles qui ont atteint leurs objectifs qui est décisif. La gestion du secteur doit donc s'attacher à la mise en œuvre des orientations. La mobilisation effective des ressources est bien sûr un préalable. Mais elle n'est pas suffisante. La bonne gouvernance veut que les ressources soient effectivement consacrées à la réalisation des objectifs arrêtés, et que les bénéficiaires ciblés soient effectivement atteints. Des progrès importants sont nécessaires à ce niveau. Le développement des approches de type Cadre de dépenses à moyen terme (CDMT), des budgets-programmes et de la gestion basée sur les résultats, prônés notamment par la Banque Mondiale, permettrait d'avancer dans cette direction. La généralisation des processus de suivi-évaluation des politiques publiques et des programmes et projets irait dans le même sens. L'association étroite des bénéficiaires et des organisations qui représentent démocratiquement leurs points de vue contribuerait aux objectifs de participation des acteurs aux décisions qui les concerne qui est au cœur du DHD.

#### **La place du secteur rural dans l'allocation des ressources publiques, et la gouvernance économique du secteur**

D'une manière générale, la documentation indique que le développement rural dispose de ressources humaines compétentes et qualifiées. En fonction des différentes missions assignées aux différentes structures, l'administration dispose de plusieurs catégories de ressources humaines (cf. tableau 3 ci-dessous).

*Répartition du personnel par catégorie*

Années	A1	A2	B	C	D	AP	S/Total	Autres	TOTAL
2010	218	142	254	165		486	1265	958	2223
2009	206	130	240	176		456	1208	941	2149
2000	124	98	213	250	2	363	1050	638	1688
1999	135	107	217	258	3	406	1126	663	1789

Source : SG/MAEP, 2008, Lomé, Togo.

Après une longue période de stagnation et de réduction des effectifs, liée notamment au gel des recrutements dans la fonction publique, les effectifs du MAEP ont augmenté à partir de 2008.

Ces données ne permettent pas d'évaluer les capacités d'intervention de l'administration. En effet, le personnel doit bénéficier de moyens de fonctionnement et d'équipements suffisants pour remplir ses missions. Un des intrants les plus indispensables est constitué par les données sur le secteur, qui font gravement défaut. Le dernier recensement national de l'agriculture date de 1996. Il est indispensable de disposer de données régulières, tant pour élaborer des stratégies que pour en suivre l'exécution.

Par ailleurs, l'administration publique est caractérisée par l'inadéquation entre les profils et les postes occupés, l'absence de plan de carrière du personnel et l'insuffisance de personnel qualifié. Le Rapport d'avancement 2009 du DSRP-C mentionne « l'absence de procédures et processus de gestion courante. Les responsabilités ne sont pas définies, ou mal comprises ou peu appliquées ». Les missions de vérification et de contrôle obligatoire sont difficiles, notamment au niveau des structures autonomes. Le Rapport ajoute « Somme toute, la solution à ces différents problèmes réside impérativement dans la définition claire des attributions de toutes les directions et la mise en place d'un manuel de procédures clair auquel tous les agents doivent se soumettre ».

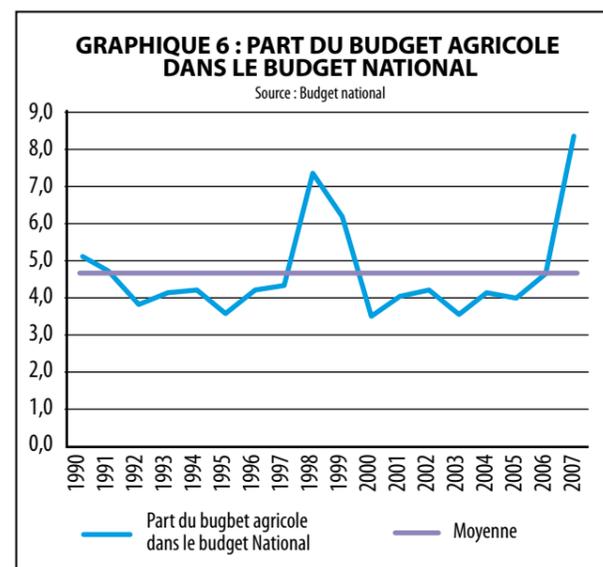
A un niveau plus global, le rapport souligne qu'il conviendrait de mettre en place une gestion transparente du secteur agricole à travers l'amélioration de l'expertise du secteur en matière de coordination, de programmation technique et budgétaire, de suivi-évaluation et d'audit interne.

Le PNIASA quant à lui souligne la faiblesse des capacités de l'administration et l'impératif de son renforcement : cette faiblesse s'explique selon l'analyse présentée dans le

PNIASA par la longue inactivité du personnel consécutive à la longue crise qu'a connue le pays ; au vieillissement du personnel technique qui n'a pas bénéficié de renforcement de ses capacités depuis plus de 10 ans ; à l'inadéquation des textes juridiques et réglementaires face au contexte qui prévaut aujourd'hui.

La place occupée par le secteur agricole dans le budget public révèle l'évolution de son statut dans la stratégie de développement du pays et dans l'allocation des ressources arrêtée par les décideurs politiques.

La part du budget national allouée à l'agriculture sur la période de 1990 à 2007 est en moyenne de 4,6 % avec deux pics observés en 1998 (7,3 %) et en 2007 (8,3 %) et un minimum de 3,5 % en 2000 et 2003 (Figure 1).



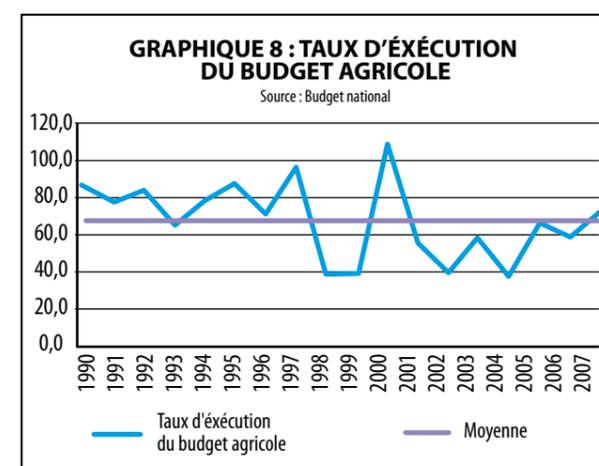
Le Togo est donc bien éloigné de l'objectif de 10% que les Etats se sont fixé lors du sommet de l'Union africaine, tenu en 2003 à Maputo en Mozambique. La revue des dépenses publiques et de la gestion financière de l'Etat publiée en 2006 analyse la situation du secteur agricole. La revue souligne l'écart entre les engagements de Maputo et les budgets togolais et ajoute que : (i) les dépenses publiques du secteur agricole ont été réduites de près de 50 % en 10 ans (5 milliards de FCFA en 1996, contre 3,3 Milliards en 2004) ; (ii) le budget sert à plus de 90 % au paiement des salaires. Cela signifie que les autres dépenses de fonctionnement sont très insuffisantes, ce qui réduit sensiblement les activités des agents. (iii) Les dépenses d'investissement ont été durement touchées par la réduction drastique des financements extérieurs, lesquels finançaient 90 % du

Programme d'investissement public en 1999 .

On note toutefois que le budget voté pour 2010 marque une rupture et qu'il est programmé d'y consacrer 10,1 % au développement rural, ce qui permettrait d'atteindre l'objectif de Maputo.

Le taux d'exécution du budget du secteur agricole, qui était de 88 % en 1990, est passé à 73 % en 2007 après un minimum de 37 % en 1998.

Le taux moyen sur la période est de 68,5%. (cf graphique)



Les investissements publics occupent une place spécifique dans les dépenses publiques dans la mesure où ils ont des implications sur l'avenir du secteur et du pays.

L'investissement public dans le secteur agricole a beaucoup varié depuis 1990 . Alors que les dépenses courantes du secteur agricole demeuraient à peu près constantes en valeur nominale sur la période 1990-2000, les investissements publics, qui étaient, en monnaie courante, de 11 milliards de FCFA en 1990, se situaient à 3 milliards en 2000 et à moins de 1 milliard en 2003. L'ajustement des dépenses publiques s'est massivement réalisé au niveau des investissements, suite au désengagement des partenaires extérieurs et à l'incapacité de l'Etat de les suppléer. Très actifs dans le financement des investissements agricoles, la BM, le FIDA et la BAD ont cessé leurs décaissements en 2001 pour non apurement des arriérés de paiement. L'UE avait suspendu sa coopération dès 1993 pour non respect des conditions démocratiques. Ces décisions ont eu un fort impact sur les dépenses publiques dans le secteur rural.

La part des investissements dans les dépenses publiques

du secteur agricole a diminué, passant de 82% à 52% entre 1990 et 2000, les dépenses courantes prenant relativement de l'importance du fait de la décroissance des investissements. La part de l'investissement agricole dans l'investissement total du pays décroissait rapidement ainsi que la part des dépenses publiques agricoles dans les dépenses totales de l'Etat. Cet investissement qui représentait près de 40% de l'investissement total de l'Etat en 1990, n'en représentait plus que 6 à 10% entre 1998 et 2000, ce qui marque la perte d'importance du secteur agricole dans l'ordre des priorités de l'Etat. La relation de l'investissement public agricole par rapport au PIB agricole ne cesse de se détériorer, passant de 7,4% en 1990 à moins de 1% entre 1996 et 2000. Le secteur agricole a connu une décapitalisation au cours des années 2000.

Cette tendance a connu une rupture en 2009, où le niveau des investissements s'est fortement redressé, la programmation atteignant 13,2 Milliards de FCFA, et l'exécution 4,4.

En matière de gouvernance économique, le secteur a été fortement marqué au début des années 2000 par la débâcle de la société cotonnière publique, la SOTOCO. Les très graves irrégularités enregistrées dans la gestion de l'entreprise publique l'ont mise dans l'incapacité de payer ses dettes aux producteurs et aux banques. Les irrégularités de gestion auraient coûté 88 milliards de FCFA à l'entreprise et ont profondément désorganisé la filière, qui est sortie sinistrée de cet épisode. La liquidation de la SOTOCO et la constitution de la NSCT n'ont pas permis jusqu'ici de restaurer le rôle de la filière, la production de coton en 2009 se situant à 28 000 t, très loin des niveaux atteints avant la crise et éloigné des objectifs affichés.

### 2.3. ANALYSE ENVIRONNEMENTALE DU DHD EN MILIEU RURAL

#### 2.3.1. ECOSYSTEMES MENACES EN MILIEU RURAL

L'évolution des écosystèmes en milieu rural est marquée par la dégradation continue des ressources naturelles due à l'inadéquation des systèmes de production agricole, animale et halieutique, au faible taux de couverture des besoins nationaux en bois d'œuvre par la production nationale, à la faible motivation au reboisement privé et villageois, à l'envahissement et la remise en cause des aires protégées, au manque de stratégie de maîtrise d'eau, à la dégradation des sols, à l'inexistence d'un plan d'aménagement du territoire, à la dégradation du littoral

et à la pauvreté des populations.

### a) Relations dialectiques entre environnement et pauvreté

La persistance de la pauvreté en milieu rural et le caractère extensif du mode d'exploitation contribuent fortement à la dégradation de l'environnement et perturbent les écosystèmes. Inversement, la dégradation de l'environnement menace la production agricole, a tendance à réduire les rendements, à diminuer la productivité et à accentuer la pauvreté. Cette relation dialectique est essentielle pour comprendre la dynamique de la dégradation des écosystèmes et l'engrenage dans lequel se situent les populations rurales.

Par rapport aux préoccupations environnementales, il existe des liens étroits entre le niveau de pauvreté des populations et le degré de dégradation de l'environnement en général, et des ressources naturelles en particulier. De nombreux exemples illustrent ces liens : ainsi, pour assurer leur survie, les populations rurales dégradent le couvert végétal afin de se procurer du bois de chauffe et de fabriquer du charbon. Les hommes accèdent à de nouvelles terres par la pratique de la culture sur brûlis et le défrichement des forêts et des savanes arborées. Toutes ces pratiques concourent au déboisement, à la dégradation des terres et donc à l'avènement de la désertification. Toujours à la recherche des terres fertiles, les agriculteurs recourent à l'exploitation des rives des cours d'eau, exposant ainsi leurs cultures à des dégâts par inondations, suite à des crues de certains cours d'eau telles qu'on en a connu en 2007 et 2008.

### b) Evolution du système climatique due aux activités agro-sylvo-pastorales

#### Situation climatique du pays

Sur le plan climatique, le Togo appartient au domaine intertropical chaud et humide marqué par deux principaux courants éoliens : (i) la mousson en provenance du Sud-ouest, porteuse de pluie ; (ii) l'harmattan (ou alizés), un vent sec et froid en provenance du Nord-est soufflant en saison sèche. La rencontre des deux masses d'air dessine le Front intertropical (FIT), une ligne servant de frontière imaginaire qui oscille du sud vers le nord et vis-versa selon les saisons.

Le climat du pays varie sensiblement des régions méridionales (Maritime et Plateaux) aux régions septentrionales (Centrale, Kara, Savanes). Les régions méridionales com-

portent quatre (4) saisons : la grande saison sèche, de mi-novembre à mars, la grande saison des pluies, de mars/avril à juillet, la petite saison sèche, d'août à septembre, et la petite saison des pluies, de septembre à mi-novembre. Toutefois, à partir du 8ème degré de latitude Nord, on observe une zone subéquatoriale de transition. Les régions septentrionales sont marquées par deux saisons : la saison des pluies de (mai à octobre) et la saison sèche de (novembre à avril).

Moyenne par région des variables climatiques de 1976 à 2000

Régions	Température (degré Celsius)	Precipitations (mm)	Nbre. de jours de pluies	Humidité relative (%)	Evapotranspiration (mm)	Vitesse des vents (m/s)	Insolation (h)
Maritime	27,4	882	84	78,5	1 502	2,3	6
Plateaux	26,4	1 328	107	73	1 532	2,0	6,2
Centrale	26,4	1 276	118	67	1 588	1,4	6,6
Kara	26,8	1 302	114	63	...	2,3	7,1
Savanes	28,3	1 000	82	56	...	1,9	7,3
TOGO	27,1	1 157,6	101	67,5	1 504	1,93	6,62

Source : PAN-Togo, 2002.

#### • L'évolution climatique et les activités agro-sylvo-pastorales

Selon les prévisions climatologiques de la Direction nationale de la météorologie (DNM), à l'horizon 2025 et par rapport à l'année 1995, les modifications climatiques se manifesteront par une hausse des températures moyennes mensuelles du Sud au Nord de 0,48 à 0,58%, soit 0,8 à 1,0°C, et par une baisse de la pluviométrie de 0,1 à 0,3% selon un gradient croissant du Sud-ouest au Nord-est du pays. Le mois d'octobre connaîtra par contre une légère hausse de la pluviométrie. Les Régions Maritime et des Plateaux seront les plus touchées par cette tendance au dessèchement.

A l'horizon 2050, la température augmentera de 1,0 à 1,25°C selon un gradient Sud-Nord, alors que la pluviométrie connaîtra des baisses surtout dans les Régions Maritime et des Plateaux. Par contre, l'extrême Nord du pays connaîtra une légère augmentation de la pluviométrie.

A l'horizon 2100, le réchauffement sera encore plus prononcé. La température augmentera de 2,3 à 2,7°C selon un gradient Sud-Nord. La variation thermique aura plus que doublé par rapport à l'augmentation de 2050. L'ensemble du pays connaîtra un déficit pluviométrique de 0

à 1,25% suivant un gradient Nord-Sud. La tendance à la baisse sera donc maintenue sur l'ensemble du territoire. Les pratiques traditionnelles d'exploitation agro-sylvo-pastorales, doublées de la pauvreté et de la pression démographique, ont contribué à l'accentuation de l'évolution climatique du pays durant les vingt dernières années. En conséquence, la petite saison sèche du mois d'août dans la partie méridionale du pays a presque disparu et le maximum de pluviométrie qui survenait au mois de juin a glissé en juillet. En général, on observe sur toute l'étendue du territoire un rétrécissement de la saison des pluies, une mauvaise répartition pluviométrique, l'accentuation des sécheresses et du phénomène de la désertification, notamment à la lisière de la zone sahélienne au Nord du pays. Cette évolution négative du climat a pour conséquence la perturbation des campagnes agricoles. Nous nous retrouvons dans une situation dialectique, dans laquelle la variation climatique induite par les mauvaises pratiques agricoles influe à son tour négativement sur la production agropastorale.

Des mesures idoines doivent donc être prises d'urgence pour stabiliser la situation et inverser cette tendance inquiétante.

### c) Ressources en eau et les menaces dues aux activités agro-sylvo-pastorales

Malgré le déficit hydrique dû à une forte perte d'eau par évapotranspiration par rapport à la moyenne pluviométrique des vingt dernières années (cf. Tableau 6 ci-dessus), le Togo dispose apparemment de ressources abondantes en eau de surface évaluées entre 8 et 12 milliards de m<sup>3</sup> d'eau en moyenne par an, réparties en trois grands bassins. Malheureusement, ces ressources en eau ont souffert des conséquences des mauvaises pratiques agro-sylvo-pastorales aussi bien sur le plan quantitatif que sur le plan qualitatif.

En effet, les labours qui ne respectent pas les courbes de niveau des sols sont fréquents en milieu rural ; ce qui entraîne l'accentuation du ruissellement des eaux pluviales, le comblement des lits des cours d'eau par les sédiments provoquant de graves inondations, leur assèchement total en saison sèche et la disparition de certains d'entre eux. Le manque de maîtrise de l'eau en milieu rural (aménagement des bas-fonds des retenues d'eau et des barrages, les systèmes d'irrigation, notamment le système goûte à goûte) a engendré la perte d'énormes quantités d'eau. L'évolution climatique due aux mauvaises pratiques

agro-pastorales, telles que décrites plus haut, a engendré probablement la diminution de la quantité aussi bien des eaux de surface que des eaux souterraines.

Sur le plan qualitatif, les ressources en eau ont été soumises à des pollutions liées en partie aux activités agro-sylvo-pastorales. L'utilisation des engrais et des pesticides très toxiques (comme les pesticides organophosphorés) ou parfois à haute rémanence, c'est-à-dire, persistant très longtemps dans les écosystèmes (tels que les pesticides organochlorés), a été une source de pollution diffuse des eaux par ruissellement et infiltration dans le sol. Toutefois, cette pollution reste très faible compte tenu du faible niveau d'utilisation des pesticides et des engrais minéraux à l'échelle nationale. Cependant, la stratégie de relance du secteur agricole repose sur l'utilisation accrue des intrants agricoles ne mettant pas l'accent sur la valorisation des sous-produits agricoles et la valorisation des matières organiques telles que la fumure organique, le fumier de ferme, etc. Cette option vers une agriculture conventionnelle est source de dégradation de la qualité des eaux.

Aussi, face à ces menaces qui pèsent sur les ressources en eau, le phénomène de dégradation s'amplifiera-t-il au cours des décennies à venir si des mesures appropriées ne sont pas prises d'urgence pour inverser cette tendance.

### d) Dégradation du couvert végétal

La dégradation des formations végétales s'est accélérée suite à l'accroissement de la demande en produits ligneux, principale source d'énergie domestique pour 80% de la population et de bois d'œuvre.

Le secteur énergétique togolais est en effet dominé par la biomasse, à savoir le bois, le charbon de bois et les déchets végétaux. L'évolution de la consommation finale énergétique au Togo montre qu'aucun changement significatif n'est en cours, la structure observée en 2008 étant identique à celle de 1999. La biomasse représente de 70 à 80 % du bilan énergétique national. Elle constitue la source d'énergie la plus utilisée pour la consommation des ménages et l'artisanat (fumage du poisson, restauration, préparation de boissons locales et d'huile d'arachide, boulangerie, poterie...). Les modes dominants d'utilisation du charbon de bois et du bois induisent des pertes d'énergie considérables : 10 à 18 % de rendement pour le charbon de bois, et 7 % pour les foyers à trois pierres qui dominant en milieu rural

*Évolution de la consommation énergétique finale au Togo (en% de la consommation totale)*

	1999	2002	2006	2008
Biomasse	71	75	76	71
Produits pétroliers	26	21,5	20,5	26
Électricité	3,5	3	4	3

Sources : Direction générale de l'énergie (DGE) 2007, 2010.

Les comportements en matière d'énergie diffèrent sensiblement selon le milieu de vie :

*Les types d'énergie utilisés par les ménages urbains et ruraux en 2006 en%.*

	électricité	gaz	pétrole	charbon de bois	bois	autres
Urbain	0,3	2,5	1,2	80,2	14,3	1,5
Rural	0	0,1	0,1	17	76,4	6,4

Sources : DGSCN 2006. La catégorie «autres» se réfère aux résidus agricoles et énergies renouvelables.

Le développement des énergies renouvelables reste très embryonnaire et n'a pas d'impact significatif dans le bilan énergétique.

Cette situation conduit à un accroissement continu de la consommation d'énergie provenant de la biomasse : 964 000 tonnes d'équivalent pétrole (tep) en 2000, et 1 110 000 tep en 2006.

• L'extension des surfaces cultivées :

Lors des troubles sociopolitiques qu'a connus le Togo à partir de 1991-92, des populations riveraines des parcs nationaux, des réserves de faune et des plantations administratives ont envahi ces domaines à la recherche des terres fertiles et animée par un souci de vengeance contre les méthodes non participatives d'acquisition des terres par l'État.

Les méthodes traditionnelles extensives de production agricole (défrichement, abattage d'arbres, brûlis, cultures itinérantes, etc.) et les feux de brousse constituent des facteurs clefs de dégradation de la couverture végétale et de perte de la biodiversité. Avec l'accroissement de la population, cette pratique a connu une grande extension conduisant à la disparition de grandes étendues forestières au profit de formations graminéennes. De même, l'apparition des tronçonneuses facilitant l'exploitation des essences de valeur a accéléré la destruction du couvert végétal dans plusieurs localités du pays.

- La dégradation des formations végétales ligneuses a pour conséquences :
- la disparition de la forêt au profit de la savane, la raréfaction de certaines essences forestières (Iroco, Acajou, etc...),
- le déficit en bois, toutes catégories confondues dans la Région Maritime, dans certaines Préfectures de la Région de la Kara et dans la Région des Savanes,
- l'irrégularité des pluies, l'appauvrissement des sols en matière organique, l'accélération de l'érosion des sols, le tarissement des cours d'eau et la baisse de la nappe phréatique en raison des degrés d'infiltration des eaux de pluies en l'absence du couvert végétal,
- la raréfaction et la disparition des espèces fauniques,
- l'augmentation du dioxyde de carbone (CO2) dans l'atmosphère contribuant à l'effet de serre et au réchauffement climatique.

*Vue d'un paysage forestier dégradé par les activités agricoles entre Kpalimé et Adéta.*



Source : Tchayiza, 2008.

**e. La dégradation des aires protégées, de la faune et de la biodiversité**

La remise en cause des limites des aires protégées s'est accentuée au début des années 90, et s'est traduite par : l'occupation de certaines aires de 10 à 90% en moyenne et l'envahissement total d'autres par les populations ; l'abattage massif de la faune dans les réserves, notamment celles de Fazao-Malfacassa, de la Kéran et de Mandouri ; la coupe anarchique des essences ligneuses dans les aires protégées. Les causes de cette situation sont multiples. Mais elles sont surtout liées à l'insuffisance de communication entre les administrations publiques et les populations riveraines sur l'utilité des aires protégées, au besoin en terres fertiles, à la démographie galopante et à la pauvreté.

La faune terrestre a payé un lourd tribut des troubles sociopolitiques qu'a connus le Togo dans les années 90. Jadis protégée par des lois draconiennes n'impliquant pas les populations des aires protégées, celles-ci, à la faveur de ces troubles, ont décimé la faune sauvage. Les grands mammifères qui peuplaient les aires protégées, notamment les réserves de faune de la Kéran, de Fazao-Malfacassa et de la Forêt d'Abdoulaye, ont été littéralement abattus par les braconniers. Les autres ont migré vers les réserves de faune des pays voisins. Cette attitude de défiance de l'autorité de l'Etat exprimait un certain ressentiment des populations rurales exacerbées par l'application autoritaire desdites lois ; ce qui pose la problématique d'une gestion concertée des ressources naturelles entre l'Etat, les populations et tous les autres acteurs du développement à la base en vue d'un développement humain durable.

Les espèces des milieux aquatiques et des zones humides qui hébergent également une faune abondante et très diversifiée dont le crocodile (*Crocodylus spp.*) l'hippopotame (*Hippopotamus amphibus*), le lamantin (*Trichechus senegalensis*) et plusieurs espèces de poissons ne sont pas épargnées par les pratiques de chasse et de pêche clandestines. Au cours des vingt dernières années, la population de nombreuses espèces animales déjà très affectée a fortement régressé, et certaines d'entre elles ont disparu ou sont menacées de disparition du fait des pratiques agro-sylvo-pastorales inadaptées ; cela constitue une menace pour la biodiversité dans le pays. En effet, l'analyse des inventaires de faune indique que : trois genres de mammifères (la panthère, l'éland de derby et le chimpanzé) se sont sûrement éteints au Togo ; le lion, le lycaon le bongo, le sitatunga, le cercopithèque diane, le colobe bai, le colobe noir et blanc de l'Afrique de l'ouest et le lamantin sont menacés de disparition ; la population d'éléphants est tombée à un niveau critique. Seuls subsistent quelques individus dans la réserve de Fazao - Malfakassa ; la population septentrionale (Forêt de Doung - Fosse aux Lions - Pana) s'est confinée au Ghana et au Burkina-Faso.

**f) Dégradation et l'appauvrissement des sols**

Près de la moitié des 36.300 km<sup>2</sup> des terres arables est peu fertile et caractérisée par une grande susceptibilité au lessivage. La baisse de la productivité des sols, résultant de leur dégradation, affecte, à des degrés divers, environ 90% des terres cultivées, surtout dans les zones fragiles et les

terres marginales. Les principales causes de l'appauvrissement des sols sur la période couverte par l'étude sont liées surtout à la surexploitation des terres au surpâturage, à l'accroissement démographique et forte densité humaine dans certaines zones, à l'utilisation irrationnelle des engrais chimiques, des herbicides et des pesticides, à la diminution de la durée de la jachère qui n'est plus que de 0 à 3 ans au lieu de 7 à 10 ans au cours de la décennie précédente ainsi qu'aux mauvaises pratiques agricoles. Le tableau ci-après présente le phénomène de dégradation

*Etat de la dégradation des terres aux niveaux du pays et des régions*

Indice	Pays		Région Maritime		Région des Plateaux		Région Centrale		Région de la Kara		Région des Savanes	
	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%	Km <sup>2</sup>	%
0	8.3117	14,80	334	5,4	1.169	7,0	2.884	21,5	1.166	10,2	2.764	32,2
1	17.596	31,20	1.910	31,0	4.892	29,1	5.555	41,5	3.852	33,7	1.387	16,2
2	17.758	31,50	2.218	36,0	7.050	41,9	3.381	25,3	3.360	29,4	1.749	20,4
3	8.603	15,30	1.180	19,2	3.228	19,2	1.006	7,5	1.914	16,8	1.275	14,9
4	3.167	5,60	353	5,7	475	2,8	563	4,2	871	7,6	905	10,5
5	923	1,60	160	2,6	0	0	0	0,0	263	2,3	500	5,8
Total	56.364	100	6.155	100	16.814	100	13.389	100	11.426	100	8.580	100
H	33	-	200	-	34	-	34	-	37	-	36	-
E	198	-	56	-	140	-	140	-	0,55	-	0,36	-
Total	56.895	-	6.411	-	16.988	-	16.988	-	11.464	-	8.616	-

Note : Indice 0 : Terres non dégradées ; Indice 1 et 2 : Terres peu dégradées ; Indice 3 et 4 : Terres moyennement dégradées ; Indice 5 : Terres fortement dégradées ; H : Zones urbanisées, mines à ciel ouvert et carrières ; E : Surface en eau. Source : Etat de dégradation des terres résultant des activités humaines (ORSTOM et INS, 1996 - TOGO)

Le phénomène de la dégradation et de l'appauvrissement des sols a touché à des degrés divers, toutes les Régions du pays durant les vingt dernières années et s'aggrave d'année en année dans l'ensemble du pays.

Cette dégradation se traduit par : i) une paupérisation et une sous-alimentation de la population rurale, ii) une faible productivité à l'hectare des exploitations agricoles, iii) l'immigration des actifs agricoles des campagnes vers les grands centres urbains, notamment Lomé la capitale, iv) la diminution du potentiel productif des bassins versants, v) la désertification et la stérilisation des terres, vi) le morcellement excessif des terres (0,5 à 1 ha) entraînant des exploitations de petites tailles dans certaines zones à forte pression démographique tel que le sud-est de la Région Maritime, vii) l'insuffisance des terres favorables

à l'agriculture et leur surexploitation, viii) l'apparition de la Striga (une mauvaise herbe hémiparasite) qui se développe généralement sur les terres appauvries et qui est très dangereuse pour les cultures de sorgho, de maïs et de niébé, ix) l'augmentation du ruissellement dans les zones à pente plus ou moins forte, avec transport de sables dans les cours d'eau entraînant l'envasement de leur lit et les phénomènes d'inondation tels qu'on l'a vécu des dernières années.

### g. L'appauvrissement des eaux continentales et marines en ressources halieutiques

Quantités et valeurs des captures de la pêche artisanale maritime de 2000 à 2009

Productions	Années									
	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Qtés (tonnes)	17227	18163	15946	22485	23013	22732	19876	14605	17765	22025

Source : Rapport 2009 de la Direction des Pêches, Lomé, Togo.

Les données du tableau 8 ci-dessus sont relatives aux quantités et valeurs des captures de la pêche artisanale maritime de 2000 à 2009. Elles n'ont pas pris en compte les ressources halieutiques des eaux continentales. Qu'à cela ne tienne, le tableau montre une progression ascendante mais en dents de scie, des quantités des captures de 2000 à 2009. L'observation du graphique 4 y afférent montre une progression de 48 % des valeurs/tonne des captures de 2009 par rapport à 2000. Cette progression ascendante du prix du poisson sur le marché explique certainement celle des quantités des captures qui ne tiennent souvent pas compte de la capacité de régénération de la ressource.

Le Togo connaît un appauvrissement des eaux continentales en ressources halieutiques, caractérisé par la raréfaction, voire la disparition, de certaines espèces halieutiques.

Cette situation des ressources halieutiques est due : à l'envasement des cours d'eau par des apports de matières ter- reuses suite à l'érosion des berges des lagunes, des fleuves

et des terres des bassins versants, au tarissement et à la disparition de certains bras des cours d'eau, à l'augmentation du nombre de pêcheurs, à l'utilisation d'éperviers et de filets à petites mailles, au manque d'organisation de la profession, à la non planification de la période et des zones de pêches, au non respect de la réglementation en matière de pêche, et à l'empoisonnement des eaux par des produits chimiques et des plantes.

### h) Pollutions et nuisances dues aux activités agricoles

Les principaux problèmes de pollutions et nuisances liés aux activités agricoles sont : i) pollution de l'air par les émissions de gaz des tracteurs et des véhicules de transport des produits ; ii) la dispersion et l'enfouissement des huiles de vidange, des acides de batteries électriques ; (iii) la pollution des eaux et des sols par les pesticides, les herbicides et les engrais minéraux ; (iv) l'empoisonnement des écosystèmes naturels par les produits phytosanitaires. Toutefois, il faut reconnaître que le niveau de pollutions et nuisances ainsi décrites reste négligeable compte tenu du fait niveau de leur utilisation dans le secteur rural. Mais l'option d'intensification de la production agricole suivant les méthodes agricoles conventionnelles risque de contribuer à l'aggravation des problèmes de pollutions et nuisances, de porter atteinte à la santé des populations et compromettre l'atteinte des objectifs du DHD en milieu rural.

### 2.3.2. DEFIS DE L'EXPANSION DE LA PRODUCTION AGRO-SYLVO-PASTORALE FACE A LA GESTION DURABLE DU PATRIMOINE NATUREL

#### 2.3.2.1. DÉFIS LIÉS À LA STRATÉGIE DE RELANCE DU SECTEUR AGRICOLE

La mise en œuvre de toute stratégie de croissance sans une réelle intégration des préoccupations environnementales risque de porter atteinte aux ressources naturelles, notamment la terre, la végétation, l'eau et la qualité de l'air, longtemps considérées comme inépuisables. Ce choix stratégique compromet, à long terme, le développement durable du secteur et, partant, la croissance économique et le développement humain durable à l'échelle de la nation tout entière. Les résultats de nombreuses études prouvent aujourd'hui que les activités agricoles sont sources de dégradation des ressources naturelles.

Au Togo, l'accroissement de la production agricole est lié,

pour l'essentiel, à une progression des surfaces cultivées, l'intensification de la production n'ayant pas beaucoup progressé.

Dans le cas des productions végétales, l'extension des superficies avec utilisation des techniques agricoles modernes ou traditionnelles (notamment la culture sur brûlis, la culture itinérante) conduit toujours à l'exploitation des zones boisées en friche ou des zones forestières. Le déboisement et l'essouchage résultant de l'extension des terres cultivées, contribue considérablement à la réduction de la biodiversité tant végétale qu'animale ainsi qu'à la dégradation des sols.

Concernant l'élevage, la dégradation des terres, due à l'élevage transhumant par l'utilisation des pâturages dans des écosystèmes fragiles, constitue une menace pour les ressources naturelles et l'environnement. Le mode d'élevage extensif entraînant la divagation des animaux est également source de dégâts des cultures et de conflits entre éleveurs et agriculteurs, entraînant parfois des pertes en vies humaines. La prévention des risques environnementaux liés à ce type d'élevage constitue un des défis à relever, même si la faiblesse de l'élevage bovin au Togo limite ces risques.

Toutes les formes de dégradation de l'environnement, liées en grande partie aux activités agricoles, ont accentué la pauvreté. Les autorités ont pris conscience de l'ampleur de ces problèmes et essaient d'intégrer la gestion durable du patrimoine naturel dans toutes les activités de développement, notamment dans le DSRP-C et le PNIASA. Le défi majeur à relever face à ces problèmes reste l'affinement et la concrétisation de ces engagements par la mobilisation des ressources humaines et financière qu'elles requièrent.

#### 2.3.2.2. DÉFIS LIÉS À LA PRÉVENTION DES RISQUES NATURELS ET AUX INONDATIONS

Les catastrophes « naturelles » et technologiques, au-delà des pertes humaines et économiques qu'elles engendrent, ont un impact considérable sur l'environnement. Les risques et les dangers inhérents à ces catastrophes doivent faire l'objet de prédiction, afin de les éviter, ou d'en limiter les dégâts et de gérer efficacement leurs conséquences lorsqu'elles ont lieu.

L'analyse de la situation d'urgence au Togo révèle le caractère de plus en plus récurrent de certaines catastrophes

qui, cumulées aux effets pervers de la pauvreté, lui confèrent un profil humanitaire devenu désormais complexe et plus préoccupant. Tirant leçon de la gestion des inondations de 2007 et 2008, le Gouvernement a engagé, avec l'appui des PTF et particulièrement du SNU, des efforts en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes, l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce multirisque et la réalisation de différentes études notamment, sur le cadre institutionnel de prévention et de gestion des catastrophes, sur l'état des lieux, l'identification et la cartographie des zones à risque, et sur les nouvelles tendances climatiques et des risques associés.

Au regard de l'état de vulnérabilité du pays, le Gouvernement entend inscrire la réduction des risques de catastrophes dans la stratégie d'alerte précoce et tenir compte des aspects de l'érosion côtière dans la partie méridionale du pays et de la lutte contre l'avancée du désert, source de sécheresse dans la partie septentrionale. Il se mobilise également à travers les acteurs du Plan d'organisation des secours (ORSEC) pour le renforcement des capacités de préparation et de réponse (secours d'urgence) aux catastrophes. Dans ce cadre, il sera mis en place un Plan de contingence national, outil de gestion et processus participatif continu de prévision d'événements imminents, de ressources et de services requis pour atteindre les objectifs déterminés selon un ordre de priorités établi. En outre les capacités opérationnelles des structures de secours (dont la Caserne des sapeurs pompiers) seront renforcées en équipements spécialisés, ainsi que celles de la Direction Générale de la Météorologie Nationale afin d'améliorer la qualité des prévisions météorologiques. Enfin, un Fonds national d'appui aux urgences et calamités naturelles sera mis en place pour la prise en charge des victimes des crises et catastrophes.

### 2.3.3. BILAN DES ACTIONS DEJA ENTREPRISES DANS LE DOMAINE ENVIRONNEMENTAL POUR UN DEVELOPPEMENT HUMAIN DURABLE EN MILIEU RURAL

#### 2.3.3.1. CADRE INSTITUTIONNEL PEU PERFORMANT :

Le cadre institutionnel de l'Environnement est celui du Ministère chargé de l'Environnement et des Ressources Forestières. Il a pour mission de proposer au Gouvernement les mesures nécessaires à la prévention de l'intérêt général en matière d'environnement. Il assure également la coordination dans la mise en œuvre de la politique en-

vironnementale du Gouvernement et le suivi des résultats. Sur le plan organisationnel, le Ministère comporte cinq Directions et un Secrétariat général. Il s'agit de : la Direction de l'environnement, la Direction de l'administration, des finances et de la planification, la Direction de la faune et de la chasse, la Direction des eaux et forêts, la Direction des espaces verts. Le Ministère chargé de l'environnement, tout comme les autres ministères techniques, connaît des difficultés de fonctionnement. Ces difficultés sont dues à la faiblesse des capacités techniques, humaines et financières. De surcroît, le Ministère n'a pas connu beaucoup de stabilité ces dernières années, ce qui a eu un impact négatif sur sa gestion. Dans l'ensemble, le cadre institutionnel de gestion de l'environnement au Togo apparaît peu performant. Ce constat est vérifié aussi bien pour ce qui concerne les institutions publiques que les institutions privées et la société civile.

### 2.3.3.2. FINANCEMENT DU SECTEUR DE L'ENVIRONNEMENT ET DES RESSOURCES FORESTIÈRES

Le secteur de l'environnement ne représente en moyenne que 0,5% du budget national. Les dépenses dans le domaine de l'environnement sont donc très faibles, et sont consacrées essentiellement au fonctionnement de l'administration publique, ce qui traduit un faible engagement de l'Etat en faveur d'une réelle politique de gestion durable de l'environnement. L'Etat ne mobilise donc que des ressources sans aucune mesure avec les besoins nécessaires à une gestion durable des ressources naturelles, notamment en milieu rural.

### 2.3.3.3. ELABORATION ET ADOPTION DE LA POLITIQUE NATIONALE DE L'ENVIRONNEMENT

Pour améliorer le cadre et les conditions de vie des populations dans la perspective d'un développement économique et social durable, il a été élaboré en 1998, une politique environnementale qui vise à promouvoir : (i) une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement ; et (ii) une gestion efficace du cadre de vie. En outre, la gestion efficace, efficiente et coordonnée des catastrophes naturelles est indispensable pour tenir compte de ces chocs qui viennent saper les efforts et provoquer la destruction des ressources. Aussi, le Plan d'organisation des secours (ORSEC) a-t-il été élaboré et mis en œuvre lors des inondations survenues en 2007, 2008 et 2009.

La Politique nationale de l'environnement élaborée a été complétée en 2001 par un Plan national d'action pour

l'environnement (PNAE), suivi de l'élaboration du Programme national de gestion de l'environnement (PNGE) comme cadre opérationnel global de gestion de l'environnement au Togo. Sur le plan sectoriel, des efforts ont été faits pour élaborer des stratégies dans certains domaines comme celui de la lutte contre la désertification, de la conservation de la diversité biologique et des changements climatiques. Dans d'autres domaines tels que les sols, l'eau, l'énergie et les déchets, les réformes n'ont pas encore réellement pris en compte les considérations environnementales comme cela est recommandé par la politique nationale de l'environnement.

Compte tenu de la faible capacité de mobilisation des ressources financières dans un contexte marqué par la suspension de la coopération avec les principaux partenaires en développement au cours de la période concernée par l'étude, très peu d'actions concrètes ont été menées en faveur de l'environnement et des ressources forestières depuis 1990

En matière de risques naturels, la plupart des mesures prévues ne sont que des vœux pieux. Des actions concrètes n'ont pas réellement démarré, à l'exception de la création d'une caserne des sapeurs pompiers, au demeurant mal équipés et mal entraînés, et de la mise en place d'une direction de la météorologie, qui a souvent du mal à accomplir sa mission, du fait du manque chronique de moyens adéquats.

Le Fonds national d'appui aux urgences et Calamités naturelles (FNAUCN) n'a pas encore vu le jour, et la gestion des urgences face aux sécheresses ou aux inondations se fait au coup par coup, dans l'improvisation et avec l'aide des pays amis et de la coopération internationale. La coordination des aides en cas de secours d'urgence n'est pas effective. On note l'intervention de plusieurs acteurs étatiques, de l'armée, de la société civile et du secteur privé en rang dispersé.

La prise en charge des sinistrés et leur réinsertion après les catastrophes ne sont pas assurées de façon durable. Les conditions d'hébergement sont médiocres, car les infrastructures et les équipements ne sont pas adaptés. La dimension médiatique des aides est souvent en décalage avec leur contenu effectif, peu en rapport avec les besoins des victimes. Cette situation expose les victimes les plus vulnérables à une longue précarité, compromettant ainsi leurs chances pour un développement humain durable.

### 2.3.3.4. LOI-CADRE SUR L'ENVIRONNEMENT MAL

### CONNUE DES ACTEURS DU DÉVELOPPEMENT

La Loi-cadre sur l'Environnement a été adoptée en Mai 2008 par le Parlement, et le décret d'application promulgué par le Président de la République. Des arrêtés ministériels réglementant la gestion de l'Environnement ont été également pris. En vertu de ces textes juridiques, les études d'impact environnemental et social des projets sont rendues obligatoires sous peine de sanctions. Toutefois, tous ces textes législatifs et réglementaires sont mal connus aussi bien du grand public que des acteurs du développement. L'incitation pour une intégration effective de la dimension environnementale dans les programmes et projets de développement vient souvent des bailleurs de fonds. Aussi, certains projets dans le secteur agricole ont-ils été déjà soumis à cette procédure. Il s'agit notamment du Projet d'aménagement et de réhabilitation des terres agricoles de Mission Tové (PARTAM) dans la Région Maritime qui vise l'aménagement de six cent un hectares de terres irriguées pour la riziculture et du Projet d'Aménagement de la Basse Vallée du Mono à Agoméglou pour les mêmes fins. Les deux projets bénéficient du financement de la Banque arabe pour le développement économique en Afrique (BADEA).

Le processus d'études d'impact environnemental et social de certains projets d'aménagement des bas-fonds dans la Région des Savanes et du projet d'aménagement de la plaine de Mô dans la Région Centrale sont également en cours.

Ce début d'intégration de la dimension environnementale marque un tournant dans la prise de conscience sur la gestion durable des ressources naturelles pour un développement humain durable en milieu rural. Si les résultats de toutes ces actions restent mitigés, ces initiatives traduisent par contre la volonté du Gouvernement togolais et des PTF de prendre progressivement en compte la dimension environnementale dans le développement rural.

### 2.3.3.5. LUTTE CONTRE LES CHANGEMENTS CLIMATIQUES ET IMPACT SUR LE DHD

En ratifiant la convention cadre des Nations unies sur les changements climatiques, en mars 1995, le Gouvernement togolais exprime sa préoccupation de compter parmi les pays, qui militent pour la stabilisation des émissions de Gaz à effet de serre (GES) dans l'atmosphère, à un niveau qui empêche toute perturbation anthropique

dangereuse du système climatique.

Ainsi, suite à cette ratification, le Togo a bénéficié d'un financement FEM en 1998, qui lui a permis de formuler sa première Communication nationale au titre de la convention cadre des nations unies sur les changements climatiques et dont le rapport y relatif fut adopté, les 28 et 29 août 2001 au cours d'un atelier national à Lomé, et présenté à la Conférence des Parties en novembre 2001 à Marrakech au Maroc.

En termes d'impacts des actions menées depuis la ratification de la convention, des ressources humaines ont été formées au niveau du Ministère en charge de l'environnement. Toutefois, le nombre de cadres qualifiés pour traiter des questions liées aux changements climatiques reste très limité et insuffisant. Par ailleurs, très peu d'actions concrètes ont été menées sur le terrain, compte tenu de la longue crise socio politique et économique qu'a traversée le pays. Aussi, l'impact des efforts déployés par l'Etat reste-t-il pour l'instant insignifiant au regard de l'importance des enjeux environnementaux des changements climatiques dans le pays dont la gestion reste un des défis majeurs à relever.

### CONCLUSION

En matière environnementale, les populations rurales elles-mêmes contribuent à la dégradation de leur environnement par les pratiques culturelles non soucieuses de la durabilité des exploitations et aussi par la destruction des forêts aux fins de la production de bois de feu, de charbon de bois et de bois d'œuvre.

Il découle de cette situation, la nécessité de promouvoir des changements profonds dans les systèmes productifs, les modes d'existence et les formes d'énergie utilisées. La pauvreté des populations, qui alimente la détérioration de l'environnement, constitue un obstacle, tout comme la faiblesse des capacités institutionnelles, techniques et financières disponibles.

L'histoire récente a démontré à quel point une démarche participative est indispensable pour avancer en matière environnementale. La dynamique de détérioration des écosystèmes qui prévaut actuellement dans le monde rural implique une définition de la stratégie de développement du secteur qui érige la dimension environnementale en composante clé de toute stratégie productive.

.

### 3.1. DEVELOPPEMENT RURAL FAVORABLE AUX PAUVRES.

On a vu que si la pauvreté est grande au Togo et si elle s'est accentuée entre 1990 et 2000, elle atteint inégalement les habitants et touche massivement les populations rurales. La stratégie de développement rural doit donc s'attaquer prioritairement à cette pauvreté et la réduire. Les actions doivent en conséquence être choisies de manière à cibler les populations les plus pauvres et les plus vulnérables. Cela conduit à privilégier deux approches :

- Accroître prioritairement les conditions de production et de valorisation des activités vivrières, qui occupent l'essentiel du secteur agricole depuis que les filières de rente se sont effondrées au cours des années 2000. Pour renverser l'évolution de la pauvreté rurale, il faut nécessairement transformer les modes d'exploitation et de valorisation de la production vivrière. Cela suppose une intensification résolue (mais soucieuse des impacts environnementaux) de la production. L'approche centrée sur les petits producteurs qui est au cœur de la démarche définie dans le Cadre d'accélération des OMD centré sur le premier objectif du millénaire, reflète bien cette préoccupation. La croissance de la production et des revenus qu'elle procure aux producteurs vivriers, qui composent l'immense majorité de la population, est centrale. Au-delà des productions vivrières traditionnelles, des initiatives en matière de promotion d'activités génératrices de revenus, notamment en faveur des femmes et dans le domaine du maraîchage contribueront au même objectif de réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Le renforcement des actions pour l'effectivité de la décentralisation doit permettre d'apporter un appui technique consistant aux petits producteurs.

- Réaliser une allocation des dépenses publiques favorable aux populations rurales dans le cadre d'une décentralisation effective. Le monde urbain, et notamment la capitale, même si elle comporte des poches importantes de pauvreté, est le bénéficiaire principal des dépenses publiques. Une réorientation des dépenses publiques est indispensable. Les régions les plus pauvres du pays sont aussi celles dont les ménages autofinancent la plus grande part des dépenses d'éducation primaire. Les populations rurales sont les plus défavorisées en matière de dépenses publiques de santé et d'éducation et d'accès à ces services. Par ailleurs, elles sont les plus démunies en termes d'infrastructures publiques : routes et pistes, électricité, communication. La réduction de la pauvreté en

milieu rural suppose donc une réorientation profonde de la dépense publique pour remédier progressivement aux inégalités géographiques dans la répartition des dépenses collectives. La carte de la pauvreté doit devenir une référence dans l'allocation de ces dépenses. L'allocation des dépenses doit s'accompagner des dispositifs de suivi/évaluation qui permettent de s'assurer que les dépenses atteignent bien les plus démunis qui ont été ciblés.

A cet effet, conformément aux recommandations du DSRP-C, le gouvernement s'engage à faciliter :

- L'augmentation des budgets alloués à l'agriculture afin de répondre aux attentes de Maputo. Ce qui va induire un développement durable qui fera de l'agriculture une véritable source de croissance ;
- La réalisation d'une répartition équitable des dépenses d'investissement entre toutes les régions ;
- La réduction des déséquilibres régionaux et de la pauvreté suppose la valorisation des potentialités économiques de chaque région, plus particulièrement, dans les trois régions septentrionales où l'incidence de la pauvreté est la plus forte. Pour ce faire, il y a lieu d'œuvrer à : (i) une émergence équilibrée des pôles de développement ; (ii) une valorisation équilibrée des ressources humaines ; (iii) un renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance ; (iv) une spatialisation des projets et programmes ; et enfin (v) la mise en place de l'Autorité de mise en valeur des bassins

### 3.2. INTENSIFIER LA PRODUCTION RURALE EN TENANT COMPTE DE SON IMPACT ENVIRONNEMENTAL :

Les modes de mise en valeur agricoles et pastoraux conduisent à des rendements très faibles et qui détériorent les écosystèmes. La transformation profonde de ces modes de mise en valeur constitue donc une priorité. Sur le plan technique, cela implique des actions d'inversion dans toutes les dimensions du système productif : l'utilisation de semences améliorées ; la fertilisation des sols ; le développement de la maîtrise de l'eau ; la sécurisation foncière ; la diffusion de techniques aratoires modernes.

Cela suppose aussi une meilleure valorisation de la production, grâce au développement de pistes rurales de qualité, de capacités de stockage et de transformation et de sources d'énergie.

Si l'intensification est incontournable pour réduire rapidement la pauvreté, elle doit être soucieuse de s'appuyer de plus en plus sur des techniques qui préservent les res-

sources naturelles.

L'appui-conseil aux producteurs est à cet égard décisif. Cet appui doit être en mesure de répondre aux besoins exprimés par les producteurs et d'apporter un appui qui promeuve des itinéraires techniques intégrant les dimensions environnementales dans une perspective de développement durable.

En vue d'intensifier la production agricole, le gouvernement s'engage alors à favoriser :

#### • La production des semences vivrières et organisation de la filière semencière

Ces dernières années, il y a un regain d'intérêt pour les cultures céréalières à cause de la déception des paysans au sujet du coton. Du coup, la filière semencière connaît un nouveau souffle qu'il y a lieu de saisir pour la sauver. Il paraît évident, après l'abandon du rôle central des structures de l'Etat dans la filière semencière, que seul un secteur semencier privé dynamique peut combler les besoins croissants des producteurs en semences améliorées.

Cependant, la mise en place d'une entreprise viable passe par la création d'un environnement propice au décollage des opérations du secteur privé. Il s'avère donc vital pour la filière de mettre en place une politique semencière adéquate pour appuyer le secteur semencier privé. La filière pourra alors servir de catalyseur au développement agricole et économique du Togo.

A court terme, quatre actions prioritaires urgentes doivent être menées : (i) élaboration et promulgation des textes juridiques réglementaires d'application de la loi semencière, notamment des décrets et actes ministériels (arrêtés, décisions et notes de service) ; (ii) mise en place des antennes régionales de la Direction Nationale des Semences récemment créée pour l'analyse et le contrôle des semences et plants ; (iii) formation et recyclage de tout le personnel impliqué dans la filière (personnel d'encadrement, producteurs de semences) ; (iv) création et renforcement des capacités organisationnelles des groupements et associations professionnelles de semences, et mise en place d'un Réseau national semencier (RNS).

Ainsi outillé, le secteur semencier pourra : (a) constituer un des éléments (sources) d'augmentation de revenus non seulement des paysans semenciers mais également des moyens de survie des ménages agricoles vulnérables de part l'utilisation des semences de qualité en tant qu'élément d'accroissement de la production agricole ; (b) constituer un des leviers, point d'appui ou l'un des

maillons essentiels de la sécurité alimentaire ; (c) permettre des rentrées de devises si les Associations régionales et le Réseau national des producteurs de semences (à créer) devenaient opérationnels

#### • La culture attelée et motorisation

Aujourd'hui, la pratique de la culture attelée est freinée principalement à cause du coût élevé de l'équipement (les bovins en particulier) et leur entretien. Dans les régions ayant adopté la traction animale, les artisans ruraux viennent à la rescousse en fournissant du matériel agricole et des pièces de rechange directement disponibles pour les agriculteurs. Malgré le concours non négligeable des structures modernes de production de boeufs de trait, la majeure partie de l'approvisionnement en boeufs de trait est fournie par le secteur traditionnel. Il se pose à ce niveau deux problèmes principaux : l'insuffisance du nombre d'animaux et l'état sanitaire de ceux-ci.

#### • L'amélioration de la gestion des engrais et pesticides agricoles

A ce niveau il y a lieu de distinguer l'approvisionnement et la distribution des engrais, et la gestion des pesticides agricoles.

Pour ce qui concerne l'approvisionnement et la distribution des engrais, il faut :

- Elaborer un cadre juridique et réglementaire de gestion des engrais ;
- Elaborer un plan d'actions pour la fertilité des sols ;
- Développer des compétences techniques pour le marché ;
- Accroître la taille des marchés des intrants ;
- Développer des liens entre les marchés d'intrants et ceux des produits agricoles ;
- Développer un réseau d'information pour le marché des intrants ;
- Mettre en place un fonds intrants à partir des taxes prélevées sur les importations ;
- Rendre disponibles, à temps et en quantité suffisante, les engrais ;
- Développer un réseau de distribution des engrais ;
- Contribuer au développement d'une norme commune aux pays d'Afrique subsaharienne.

En matière de gestion des pesticides agricoles, il faut :

- Protéger les populations et l'environnement ouest africain contre des dangers potentiels de l'utilisation des pes-

ticides ;

- Faciliter le commerce des pesticides entre les Etats membres et en leur sein, par l'application de principes et règles convenus au plan régional qui minimisent les entraves aux échanges commerciaux ;
- Faciliter l'accès des agriculteurs aux pesticides de qualité en temps et lieux opportuns ;
- Assurer l'utilisation rationnelle et judicieuse des pesticides ;
- Contribuer à la création d'un environnement favorable à l'investissement privé dans l'industrie des pesticides ;
- Promouvoir le partenariat entre le secteur public et le secteur privé.

#### • **L'amélioration de l'irrigation : gestion et maîtrise de l'eau**

La question de la maîtrise de l'eau demeure une contrainte majeure à l'amélioration de la productivité agricole et des conditions des populations rurales. Pour cette raison, une place de choix est faite à l'eau dans la politique agricole du Togo car sa maîtrise est essentielle à toute action de développement.

Les réalisations menées dans d'autres pays de la sous-région en matière d'irrigation, montrent qu'il est possible d'aménager les bas-fonds à coûts réduits, et d'y développer, avec des perspectives attrayantes de rentabilité, la riziculture, le maraîchage, des cultures vivrières ainsi que l'aquaculture et autres activités de diversification. Mais, l'amélioration de l'irrigation passe d'abord par l'élaboration d'une stratégie à moyen terme, 5 à 10 ans, qui doit s'inscrire dans une politique globale de développement rural et de gestion des ressources en eau.

#### **3.3. DEVELOPPER LA PARTICIPATION ET AMELIORER LA GOUVERNANCE DU SECTEUR:**

Le DHD met en avant un objectif de participation des populations à toutes les décisions qui les concernent. Cela ne se réfère pas qu'au niveau politique. La participation est tout aussi importante au niveau économique.

Dans un monde de petits producteurs et de minifundium, les actions de changement doivent s'appuyer sur des organisations paysannes structurées et responsables. La promotion de ces organisations est une nécessité. Le bilan qui peut être tiré du fonctionnement des associations de producteurs au Togo montre que des changements importants sont indispensables à l'heure où la libéralisation du secteur entend promouvoir les représentants des filières de production au rang de décideurs. Des actions sont

indispensables pour sensibiliser les producteurs autour des bénéfices qu'ils peuvent tirer des organisations, diffuser les modes d'organisation qui ont fait leurs preuves et renforcer les capacités techniques des responsables. Au-delà des aspects techniques, des progrès sont indispensables en matière de gouvernance des organisations. Les dirigeants doivent être représentatifs de leur base, rendre des comptes régulièrement sur la façon dont ils remplissent leur mandat, et remettre en jeu leur position d'élu. Ces caractéristiques sont loin d'être constatées dans les organisations professionnelles agricoles. La formation des responsables est bien sûr un préalable, surtout à l'heure où les organisations faitières sont appelées à participer aux décisions concernant les filières productives (notamment par leur présence dans les structures de décision de la NSCT, de l'ITRA, et de l'ICAT).

L'organisation des producteurs est également un enjeu au niveau de la répartition des ressources qui proviennent de la production, en vue de garantir l'équité. L'amélioration des revenus des producteurs suppose qu'ils soient en mesure de faire prévaloir leurs intérêts au sein de la filière par rapport aux autres acteurs, ce qui n'a guère été le cas dans le passé.

Par ailleurs, le renforcement de l'action participative et la bonne gouvernance du secteur nécessiteront des actions immédiates notamment :

- La mise en place d'une bonne coordination des interventions des autres acteurs du développement rural. Ceci est nécessaire pour en assurer une grande efficacité. L'Etat se chargera de mettre en place le cadre législatif réglementant les interventions en milieu rural, mais surtout renforcer l'existant ;
- La promotion de l'investissement privé dans l'agriculture, celui-ci devenant de plus en plus important ;
- Le renforcement des systèmes privés de financement des activités rurales est nécessaire ;
- Le renforcement des capacités des ressources humaines de l'Etat intervenant dans le développement rural ;
- La redynamisation des structures communautaires de base afin de faciliter les actions des projets de développement ;
- La matérialisation du processus de décentralisation consistant à : (i) doter les collectivités locales des instruments nécessaires pour opérationnaliser la décentralisation à travers la promotion d'une dynamique locale ; (ii) amener les collectivités à mettre en place un système de planification, de gestion, de suivi et évaluation des ac-

tions de développement à travers la promotion des outils adaptés de gestion du développement local ; (iii) renforcer la mobilisation des ressources pour le financement du développement local à travers la mise en place de mécanismes d'accréditation des organisations locales, et de promotion de l'accès à une finance inclusive, accessible aux communautés et individus parmi les plus pauvres ;

- Renforcer la motivation des acteurs ruraux à travers des fora, des foires et expositions, distinctions honorifiques, etc.

#### **3.4. INTEGRER LA DIMENSION ENVIRONNEMENTALE DANS TOUTES LES INITIATIVES PRODUCTIVES**

Eu égard aux constats faits sur la dégradation des écosystèmes durant les vingt dernières années et aux menaces que font peser les méthodes inappropriées de production agro-sylvo-pastorale, les propositions en matière d'intégration de la dimension environnementale dans les priorités nationales du monde rural s'inspirent des orientations stratégiques et des objectifs de la politique nationale sur l'Environnement et des Ressources Forestières ainsi que des objectifs définis dans le Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté sur la période 2009-2011. Elles ont pour fondement, les résultats d'analyse du monde rural par rapport aux piliers du Développement Humain Durable en milieu rural. Ces propositions sont les suivantes:

- Sur les plans institutionnel et juridique, le gouvernement et les partenaires au développement devront améliorer et renforcer les cadres institutionnel et juridique de gestion de l'environnement et des ressources forestières. Pour ce faire, des ressources doivent être mobilisées pour mettre en œuvre le Plan national d'action pour l'environnement et mettre en place les institutions prévues dans ce cadre. Il s'agit notamment de la Commission interministérielle de l'environnement, de la Commission nationale pour le développement durable, de l'Agence nationale de gestion de l'environnement et du Fonds national pour l'environnement. Par ailleurs, l'Etat et les partenaires techniques et financiers devront s'investir dans le renforcement des capacités institutionnelles, techniques et financières de gestion de l'environnement des différents secteurs d'activités et catégories d'acteurs du développement ;
- Aux plans législatif et réglementaire, le Ministère de l'environnement et les ONG spécialisées dans le domaine de l'environnement et des ressources forestières doivent vulgariser et mettre en œuvre la Loi-cadre sur l'environ-

nement et ses textes d'application, notamment l'arrêté ministériel réglementant la procédure systématique d'évaluation environnementale des programmes et projets agro-sylvo-pastoraux. Il faudra également intégrer la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, plans et programmes de développement à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une Stratégie nationale de développement durable (SNDD) ;

• Du point de vue allocations budgétaires, le gouvernement devra accorder concrètement une plus grande priorité à la gestion de l'environnement et des ressources naturelles du monde rural par une augmentation sensible et progressive de la part consacrée à ce secteur dans les budgets annuels pour atteindre au moins 10% d'ici 5 ans contre 0,6 % présentement ;

Sur le plan opérationnel :

- L'Etat et les partenaires au développement ainsi que le monde rural, doivent viser prioritairement la meilleure gestion des ressources forestières existantes et la restauration du couvert forestier avec la participation des populations riveraines par l'augmentation du couvert végétal à travers le reboisement, l'aménagement et la restauration des forêts naturelles. A ce sujet, la norme internationalement recommandée en matière de couverture forestière est de 30 % du territoire national. C'est pourquoi l'objectif visé par la stratégie de croissance du secteur agricole en matière de foresterie est le taux de 30 % d'ici l'an 2015.
- La réduction de la pression sur les ressources naturelles passe par une rationalisation de leur exploitation au travers d'outils et techniques appropriés à la promotion d'un développement économique et social durable. Les actions prioritaires qui seront mises en œuvre dans ce cadre par le Gouvernement et les partenaires au développement sont : (i) la conservation et la valorisation de la biodiversité ; (ii) la lutte contre la désertification et la dégradation des sols ; (iii) l'atténuation des émissions de gaz à effet de serre (GES) et autres sources de pollution ; (iv) la promotion de la foresterie privée et communautaire ;
- Les services de recherche et d'encadrement du monde rural doivent contribuer efficacement à l'amélioration des performances du monde rural en matière de gestion de l'Environnement et des ressources naturelles par la mise à disposition, des technologies d'exploitation agro-sylvo-pastorale et de transformation plus adaptées. Pour ce faire, le développement agricole intégré basé sur la valorisation des déchets et résidus de récolte, d'élevage et d'aquaculture, associée à la production du biogaz est un domaine

intéressant à mettre en valeur. Ces technologies propres sont déjà expérimentées avec succès par certaines ONG internationales telles que l'OIC-Togo à Notsè (Togo) et le Centre Songhaï de Porto Novo au Bénin.

- l'un des enjeux environnementaux majeurs à l'heure actuelle, dans le monde en général et au Togo en particulier, est la lutte contre les changements climatiques, en témoigne la conférence mondiale des Nations Unies tenue dans le courant du mois de décembre 2009 à Copenhague sur ce sujet. Aussi, est-il impératif de poursuivre et d'intensifier les actions déjà enclenchées en matière de réduction des gaz à effet de serre dus aux activités agro-sylvo-pastorale en milieu rural. Il s'agira d'augmenter la couverture forestière et de contrôler les coupes anarchiques d'arbres forestiers considérés comme puits naturels du carbone. A cet effet, la communauté internationale doit être sollicitée pour faire face à ce programme ambitieux ;

- la maîtrise de l'eau par la construction de retenues d'eau et de barrages écologiquement adéquats, ainsi que par la promotion du système d'irrigation goutte à goutte là où cela est possible, devra être placée au cœur des priorités de l'Etat et des partenaires au développement ; rechercher de nouvelles sources d'approvisionnement en eau telles que le dessalement de l'eau de mer.

- l'Etat, la société civile et les organismes de coopération bilatérale et multilatérale devront soutenir des actions en faveur de la satisfaction des besoins énergétiques à partir des sources autres que le bois et le charbon de bois, notamment en facilitant l'accès au gaz butane, au biogaz, à l'énergie éolienne et à l'énergie solaire. Pour ce faire, il faut encourager l'utilisation des énergies renouvelables au détriment de la biomasse et améliorer l'efficacité énergétique afin de réduire la pression sur les ressources naturelles.

- l'amélioration des revenus à court terme et la lutte contre la pauvreté des populations rurales qui doivent être abordées comme des priorités majeures. Pour ce faire, les pouvoirs publics et les ONG ont un rôle précurseur à jouer avec l'aide de la coopération internationale dans l'appui aux organisations paysannes et surtout l'appui aux femmes pour la promotion des activités génératrices de revenus à travers l'octroi des microcrédits afin de faire reculer la pauvreté et desserrer la pression des populations rurales sur les ressources naturelles dont elles dépendent pour leur survie ;

- la protection des sols dans le long terme constitue une des priorités pour les populations rurales, le gouverne-

ment et les ONG. Pour ce faire, à court terme, des actions de sensibilisation, de recherche-développement et de transfert de technologies les mieux adaptées et d'octroi de moyens financiers, devront être entreprises par les pouvoirs publics et les ONG pour mettre en valeur les savoir-faire locaux et l'utilisation complémentaire de technologies nouvelles. Aussi, faudra-t-il améliorer le cadre institutionnel et renforcer les capacités des institutions agricoles en matière d'environnement et celles des ressources humaines ;

- Dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les pollutions et nuisances, le Gouvernement devra promouvoir : (i) une gestion écologiquement rationnelle des différentes catégories de déchets ; (ii) une gestion rationnelle des produits phytosanitaires et vétérinaires ; (iii) la préservation du cadre de vie des populations rurales contre toutes les formes de pollutions et nuisances.

- Sur les plans politique et économique :

- harmoniser la Politique agricole avec les politiques agricoles sur le plan régional (UEMOA/CEDEAO) prenant en compte des potentialités de mise en valeur des bassins fluviaux internationaux de la Volta et du Mono ;

- accélérer la politique de libéralisation et de désengagement de l'Etat des secteurs de production de façon progressive et prudente tout en aidant à l'émergence d'un secteur privé susceptible de prendre la relève de l'Etat afin d'investir dans la gestion efficace et durable des ressources naturelles ;

- mettre en œuvre la politique d'aménagement du territoire et régler une fois pour toute le problème du foncier pour promouvoir la gestion efficace des ressources naturelles ;

- l'Etat devrait étudier l'intégration de l'écotaxe dans la fiscalité en vue d'éviter la dégradation de l'environnement due à l'action de l'homme. En outre, l'Etat devra mettre en œuvre des mesures incitatives au profit des entreprises et établissements qui s'engageront à réduire progressivement les pollutions, les nuisances et autres dégradations que génère leur système de production conformément aux dispositions contenues dans la Loi-cadre sur l'environnement ;

- promouvoir la bonne gouvernance et la bonne moralité à tous les niveaux pour une utilisation efficace des maigres ressources de l'Etat pour la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement ;

- la recherche consensuelle de la stabilité sociopolitique devra permettre de garantir aux opérateurs économiques

un climat de sécurité pour la promotion de leurs affaires. De telles mesures devront permettre d'améliorer le niveau de vie de toutes les couches sociales. Le recul de la pauvreté conduira inéluctablement à une diminution de la pression des populations rurales sur les ressources naturelles en vue d'un Développement Humain Durable du secteur rural.

- Sur le plan social :

- nonobstant la pauvreté qui limite les performances du monde rural en matière de gestion durable de l'Environnement et des ressources naturelles, tous les acteurs en développement en général et l'Etat en particulier devront développer la conscience écologique des populations rurales par un programme de renforcement des acquis du PACIPE en matière de communication et d'information sur la gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles ;

- pour maîtriser les problèmes démographiques et réduire à long terme la pression anthropique sur les ressources naturelles, le Gouvernement, à travers les ministères techniques concernés et en collaboration avec les ONG telle que l'Association togolaise pour le bien-être familial (ATBEF), devra poursuivre les efforts de maîtrise de la croissance démographique par l'élaboration ou le renforcement des Programmes d'information, d'éducation et de communication (PIEC) sur le contrôle des naissances. L'analphabétisme et les pesanteurs socio-culturels demeurant encore un frein au planning familial et à la gestion rationnelle des ressources naturelles, l'accent devra être mis sur l'éducation, surtout celle de la jeune fille et l'alphabétisation fonctionnelle des adultes. L'Etat et les ONG devront déployer des efforts synergiques pour atteindre cet objectif à long terme.

- l'Etat et les partenaires au développement devront mobiliser les ressources financières nécessaires et mettre en œuvre les programmes et projets de lutte contre la pauvreté et de protection de l'environnement prévus par le DSRP-C. Pour ce faire, la promotion de la bonne gouvernance doit être poursuivie à tous les niveaux.

- Compte tenu du déséquilibre dans les rapports entre hommes et femmes à tous les niveaux de développement du pays et le rôle primordial de la femme dans les activités économiques et familiales, la mise en œuvre de la stratégie de croissance du secteur agricole devra prendre en compte l'approche « genre » pour impliquer davantage les femmes dans les processus de décision relatifs à la gestion durable des écosystèmes naturels. Pour que les

populations rurales soient impliquées dans les différents programmes de gestion des ressources naturelles, cette mise en œuvre devra procéder par la méthode participative. Pour être globale elle devra également se traduire par des programmes et projets intégrés ;

- en matière de coopération régionale et internationale, le Gouvernement veillera à la mise en œuvre effective des conventions et traités internationaux relatifs à l'Environnement, notamment la protection de la biodiversité, le Plan d'action national de lutte contre la désertification (PAN), la lutte contre les changements climatiques pour ne citer que ceux-là. Il devra également développer dans un cadre communautaire et international, une gestion concertée des ressources naturelles et des questions environnementales transfrontalières.

Pour ce qui concerne spécifiquement la gestion des catastrophes et calamités naturelles, le Gouvernement devra se mobiliser à travers les acteurs du Plan d'organisation des secours (ORSEC) pour le renforcement des capacités de préparation et de réponse (secours d'urgence) aux catastrophes. Dans ce cadre, il serait utile de mettre en place un Plan de contingence national, outil de gestion et processus participatif continu de prévision d'événements imminents, de ressources et de services requis pour atteindre les objectifs déterminés selon un ordre de priorités établi. En outre les capacités opérationnelles des structures de secours (dont la Caserne des sapeurs pompiers) devront être renforcées en équipements spécialisés, ainsi que celles de la Direction Générale de la Météorologie Nationale afin d'améliorer la qualité des prévisions météorologiques. Enfin, un Fonds national d'appui aux urgences et calamités naturelles doit être mis en place pour la prise en charge des victimes des crises et catastrophes.

### 3.5. INTEGRER LA DIMENSION GENRE DANS LA GESTION DU SECTEUR :

On sait que les femmes sont les plus nombreuses que les hommes à intervenir dans la production du secteur rural. Et pourtant, elles sont victimes de discriminations importantes : elles ne disposent pas de sécurité foncière par rapport aux terres qu'elles exploitent et leur statut à cet égard est précaire. Elles ne participent pas aux décisions dans les organisations professionnelles des filières. Elles ne disposent pas de garanties foncières pour accéder au crédit. Au niveau de l'administration, les appuis-conseils qui sont prodigués par l'ICAT le sont par des hommes, ce qui peut se révéler contre productif. Les organismes tels

que l'ICAT et l'ITRA devraient prendre en compte les demandes spécifiques provenant des femmes, et accroître très sensiblement la part de leur personnel féminin.

La dimension genre est cependant progressivement considérée comme importante. Les études récentes et les recommandations qui y figurent tiennent de plus en plus compte de cette dimension. C'est le cas notamment du Cadre d'accélération des OMD « Amélioration de la productivité des petits producteurs » (2010) qui prévoit des actions visant à prendre en compte la dimension genre dans la gestion du secteur.

### 3.6. DEVELOPPER UN SYSTEME DE CREDIT ADAPTE AU MONDE RURAL :

Les transformations qui sont indispensables pour intensifier la production vont se heurter à des problèmes de financement. Au niveau micro-économique, la pauvreté de la grande majorité des producteurs et l'absence de garantie qu'ils peuvent offrir leur interdit pour l'essentiel l'accès à des formes modernes de crédit, alors même que les prêts demandés sont rentables économiquement. Le fort développement des institutions de microcrédit au Togo ne semble pas répondre aux caractéristiques et aux besoins spécifiques du monde rural. Le démantèlement des filières de rente (coton, café, cacao) lié au processus de libéralisation et à la mauvaise gestion du secteur a fait disparaître la confiance qui pouvait exister entre les acteurs des filières et la participation du système bancaire au financement de la filière coton.

La profonde réforme du secteur agricole qui est nécessaire suppose donc des initiatives importantes au niveau du financement du secteur, tant au niveau macro-économique où les ressources investies doivent augmenter durablement, qu'au niveau micro-économique où des formes de crédit adaptées aux caractéristiques des petits producteurs doivent voir le jour.

A cet effet, il est opportun de repenser le système de crédit agricole actuel en vue d'en faire une institution véritable capable de répondre non seulement aux besoins de court terme mais aussi aux exigences de moyen et long termes. Ceci suppose entre autres, les solutions à apporter aux problèmes fonciers et de la maîtrise de l'eau.

### 3.7. ORGANISER ET DEVELOPPER LE MARCHÉ AGRICOLE EN CREANT UN SYSTEME D'INFORMATION PERFORMANT SUR LE SECTEUR RURAL

La question du marché agricole au Togo tant au niveau des produits d'exportation tels que le coton, le café et le cacao doit être dissociée de celle des produits vivriers tels que le maïs, le mil/sorgho, les tubercules et les produits d'élevage et de la pêche. Historiquement, le premier groupe a reçu plus d'attention de la part des pouvoirs publics au cours des cinq (5) dernières décennies. Souvent organisé autour de monopoles étatiques ou de sociétés mixtes avec des circuits courts, sa chaîne de valeur est tournée essentiellement vers l'extérieur. Le second groupe destiné d'abord à une demande intérieure perd progressivement sa place de marché face à une forte pénétration des produits concurrents tels que le riz, le blé etc. En dépit de la contribution complémentaire des deux groupes de produits à la création de la richesse nationale et agricole, le marché des produits vivriers doit être mieux développé et organisé en tenant compte de son retard dans la dynamique de valorisation et de la réalisation de la chaîne de valeur qu'il mérite. Qui plus est, le développement et l'organisation des marchés de produits vivriers est un levier stratégique de réduction de la pauvreté et de garantie de la sécurité alimentaire. Elle passe nécessairement par :

- L'identification et l'exploitation des niches commerciales au niveau des régions du Togo, de la sous-région, de l'Afrique et hors du continent dans le temps et dans l'espace. Il s'agit de repérer au sein du pays, sur le continent africain et hors du continent des poches d'expression de la demande de maïs dans le temps et dans l'espace ;
- La mise en place d'un système performant sur le secteur rural décliné au niveau méso-économique et micro-économique

Au niveau méso-économique, il y a lieu de disposer d'informations fiables pour orienter le secteur. Les informations actuelles disponibles sont trop vieilles : le dernier recensement agricole date de 1996, et aucun recensement de l'élevage n'a été réalisé.

- Le secteur rural a besoin d'un système d'information en relation avec son rôle essentiel dans l'économie. La longue crise qu'a connue le pays a bien sûr fragilisé le système statistique, dans l'agriculture comme ailleurs. Sa reconstitution et son adaptation par rapport aux besoins des acteurs doit constituer une priorité

Au niveau microéconomique : Des mécanismes institutionnels pour l'établissement des systèmes efficaces et efficaces d'information des marchés sont très indispensables. Il s'agit de mettre à la disposition des acteurs des filières (producteurs, transporteurs, collecteurs, grossistes) des informations techniques et administratives fiables, notamment par un système de collecte et de diffusion des informations en utilisant les médias modernes (radio rurale, téléphone portable, internet).

Il s'agit là, dans une économie libéralisée, de l'instrument essentiel de la prise de décisions. Comme dans les autres domaines, les petits producteurs sont mal armés pour prendre les meilleures décisions. Si le marché des semences et des autres intrants est libéralisé, il importe que le producteur connaisse les prix et les caractéristiques des produits disponibles sur le marché pour prendre la meilleure décision. De même il est essentiel qu'il puisse avoir connaissance des prix d'achat de ses produits, de leur évolution. Le développement des techniques d'information et de communication doit être mis à profit pour informer les acteurs les moins bien armés des prix, tant des intrants que de la production. Cela suppose le développement des infrastructures de téléphone mobile, instrument dont le potentiel, révélé dans d'autres pays, est susceptible de renforcer le rôle des producteurs sur le marché. Les radios rurales constituent un autre vecteur de l'information, qui est sous-utilisé : ces radios pourraient diffuser les prix des intrants et des produits, ainsi que des conseils techniques en fonction du calendrier culturel. La combinaison de la radio et de la téléphonie mobile pourrait servir de base à des échanges interactifs.

L'enjeu d'un système d'information performant concerne aussi la mise en place de systèmes d'alerte rapide, utiles en matière de sécurité alimentaire et de gestion des catastrophes dans des zones rurales éloignées des grands axes de circulation des informations.

- L'amélioration des infrastructures de transport actuellement dans un état délabré participe à l'efficacité des marchés ;
- La mise à disposition des producteurs des infrastructures de conservation et de stockage de proximité
- La création des unités artisanales de transformation par exemple dans le cas du maïs en semoule et farine condi-

tionnées en sachets pour la consommation intermédiaire et finale. Des institutions comme l'ITRA et de l'Ecole supérieure de techniques biologiques et alimentaires (ESTBA) peuvent assurer l'encadrement technique et les fonctions de renforcement des capacités en faveur des bénéficiaires.

### 3.8. TRANSFORMER LE SECTEUR DE L'ENERGIE DE MANIERE A DIMINUER LA PRESSION SUR LES RESSOURCES LIGNEUSES :

Une des sources de dégradation des ressources naturelles provient de l'utilisation massive du bois comme source d'énergie. On a vu que cette pression ne diminue pas, et est destructrice d'espaces boisés, qui sont de plus en plus rares.

Sans une action résolue et d'envergure pour promouvoir d'autres sources d'énergie, la disparition des superficies boisées se poursuivra inexorablement jusqu'à son terme, avec les conséquences que l'on sait sur l'érosion, les changements climatiques et la diminution de la biodiversité.

Une telle politique suppose une sensibilisation des populations et la mise en place de sources de substitution accessibles économiquement aux populations les plus démunies. Des programmes d'envergure en matière de foyers améliorés en milieu rural et de diffusion du gaz en milieu urbain sont indispensables. Ils doivent tenir compte des ressources des populations. Les expériences d'autres pays montrent que des progrès rapides sont possibles. La production d'électricité ne constitue pas une réponse adaptée à court terme pour les populations rurales.

A ce titre, le gouvernement s'engage à faire la promotion de l'énergie solaire au profit du monde rural.

### 3.9. ROLE DE L'ETAT :

La libéralisation du secteur rural qui a été décidée à la fin des années 1990 n'a pas permis de développer la production, de promouvoir la transformation du secteur et son intensification, ni d'empêcher l'aggravation de la pauvreté. L'initiative privée n'a pas été en mesure de se substituer spontanément aux acteurs d'un secteur administré, dans un contexte de crise généralisée qui ne favorisait pas la relève. La libéralisation n'a pas été suffisamment préparée : il manquait notamment un cadre de développement des affaires convaincant et un niveau de gouvernance inspirant confiance. Elle est intervenue dans un contexte général défavorable. L'effondrement du secteur de rente,

la méfiance et le faible niveau de formation des producteurs, la faiblesse des infrastructures, l'étroitesse du marché expliquent l'échec enregistré.

Face à un secteur en difficulté, l'Etat et les partenaires techniques et financiers ont relancé une réflexion sur le secteur, qui doit s'efforcer de tenir compte des échecs enregistrés.

Le désengagement de l'Etat et la forte diminution des ressources consacrées au secteur ont conduit à une décapitalisation du secteur, à l'effondrement du secteur exportateur et au repli des producteurs sur une production vivrière dont une partie importante est autoconsommée. Une approche plus pragmatique semble souhaitable, qui implique une présence importante de l'Etat à moyen terme.

Cette présence est indispensable pour réaliser les investissements importants, notamment en matière d'infrastructures (routes, pistes, barrages, télécommunications,...) sans lesquels le secteur rural ne se développera pas.

Des ressources publiques sont en outre nécessaires pour compenser les lourds handicaps des populations pauvres, qui constituent une forte majorité des producteurs. Ces populations sont durablement victimes de « pièges à pauvreté », dont il faut les faire sortir. Cela suppose qu'elles disposent de sources de crédit adaptées à leurs besoins, tout d'abord. En liaison avec les organisations de producteurs, l'Etat doit promouvoir des formes de crédit adaptées en développant des systèmes de garanties et en mutualisant les risques, par exemple. L'accès aux intrants, semences et engrais, pour les productions vivrières dans l'ensemble du pays est également indispensable. Enfin, l'appui-conseil est essentiel. Il doit concerner tous les producteurs (et pas seulement les productions de rente) et intégrer une gestion des terroirs prenant en compte la dimension productive et la dimension environnementale. Le rôle de l'Etat en matière de recherche et de diffusion des meilleurs itinéraires techniques est incontournable. Il est peu probable que le marché se charge effectivement de ces activités, alors qu'elles jouent un rôle-clef dans la transformation du secteur et dans la réduction de la pauvreté.

L'Etat doit par ailleurs remplir son rôle classique de réglementation, d'établissement de normes et de surveillance de leur mise en œuvre. Il lui appartient par exemple de certifier les semences, alors qu'aucune garantie n'existe en ce domaine, ce qui constitue un obstacle à l'accroisse-

ment de la production, des rendements et des revenus.

A cet effet, l'Etat s'engage à entreprendre les actions ci-après :

- L'amélioration du cadre réglementaire pour l'émergence d'un entrepreneuriat rural.
- La mise en place d'un organe indépendant de contrôle de la qualité alimentaire tant pour les productions locales que pour les produits importés

Dans des domaines où le marché est défaillant, l'Etat doit être actif : il s'agit par exemple de tout ce qui relève de la gestion de la dimension environnementale : études d'impact environnemental de tout projet ou programme dans le monde rural ; prise en compte des conclusions de ces études ; promotion de sources d'énergies renouvelables ou plus économes en ressources naturelles ; mise en place et entretien de systèmes d'information permanent sur le monde rural et développement de son accessibilité par les petits producteurs. La promotion des organisations professionnelles au rang d'interlocuteurs compétents et répondant aux règles de la bonne gouvernance doit être facilitée et appuyée par l'Etat.

On voit que l'objectif de 10 % de ressources publiques intérieures consacrées au secteur rural constitue une référence raisonnable dans une perspective DHD.

L'accroissement des ressources n'a toutefois un sens que si ces ressources sont effectivement dépensées au bénéfice des populations rurales, en conformité avec leurs besoins et en étroite relation avec elles. La promotion de la bonne gouvernance du secteur, un des piliers du DHD, est bien sûr indispensable. Elle doit reposer sur une démarche participative qui fera des bénéficiaires les sources des actions proposées et les acteurs de la mesure de leur impact.





Système des Nations-Unies

Bureau du Coordinateur Résident

40, Avenue des Nations Unies BP : 911 - Lomé, Togo

Tél : +228 221 20 22 / 221 20 08

Email : [ua.coordination@undp.org](mailto:ua.coordination@undp.org)

Site web : [www.snu.tg](http://www.snu.tg)