

MINISTERE DE L'ECONOMIE, DES
FINANCES ET DES PRIVATISATIONS

**COMITE CHARGE DES
STRATEGIES DE REDUCTION DE
LA PAUVRETE**

REPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail-Liberté-Patrie

**AVANT-PROJET DE DOCUMENT INTERIMAIRE DE
STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE (DISRP)**

Document validé

JUIN 2004

INTRODUCTION

Depuis 1966, une vision stratégique du développement économique et social du Togo a été conçue avec l'adoption d'un plan duodécennal qui devrait déboucher sur un décollage économique à l'horizon 1985. Ce plan duodécennal était structuré en quatre (4) plans quinquennaux avec des objectifs stratégiques bien précis. Le premier plan (1966-1970) devait mettre en place les structures de base pour un développement harmonieux et assurant une indépendance nationale, le deuxième plan (1971-1975) devait servir à raffermir et à consolider les objectifs du premier, le troisième plan (1976-1980) devait être celui de la production diversifiée et équilibrée et le quatrième plan (1981-1985) devait déboucher sur un décollage économique.

C'est dans le cadre des objectifs du troisième plan que le Gouvernement, prenant appui sur un accroissement conjoncturel des recettes budgétaires grâce à une évolution favorable des prix des produits d'exportation dans les années 1974-1975 suite au premier choc pétrolier, s'est engagé dans un vaste programme d'investissement. Malheureusement, l'aisance financière n'a été que de très courte durée, les cours des produits de base ayant chuté brutalement une année plus tard. Le Gouvernement était donc contraint de recourir à d'importants emprunts extérieurs pour terminer les projets déjà engagés et même poursuivre ce qu'il était convenu de dénommer la politique des grands travaux dont les financements ont été souvent obtenus à des conditions très onéreuses et incompatibles avec la situation financière du pays. En outre, la gestion des grands projets de développement n'a pas donné les résultats escomptés et les principales unités de production créées à l'aide des emprunts n'étaient pas en mesure de générer les ressources nécessaires au remboursement des emprunts. Ainsi, vers la fin des années 70, le Togo a connu de sérieuses difficultés économiques et financières qui se sont traduites notamment par des accumulations d'arriérés intérieurs et extérieurs.

Face à cette situation, le Gouvernement s'est engagé dans un processus d'ajustement et de restructuration de son économie, dès le début des années 80, et a mis en œuvre plusieurs programmes successifs soutenus par le Fonds Monétaire International (FMI), la Banque Mondiale et d'autres bailleurs de fonds bilatéraux et multilatéraux.

Les actions mises en œuvre dans le cadre de ces programmes ont permis de réaliser des performances satisfaisantes dans le rétablissement des grands équilibres macroéconomiques. Cependant, les mesures de stabilisation financière ont eu des répercussions néfastes sur les couches les plus vulnérables de la population. C'est pour cela que, dès l'adoption en 1988 du 3^{ème} Programme d'Ajustement Structurel (PAS-III) avec la Banque Mondiale, la dimension sociale de l'ajustement a été prise en compte. Mais, malgré les efforts consentis, la pauvreté a continué à gagner du terrain. En 1995, dans le cadre de la préparation du Programme National de Lutte contre la Pauvreté, une étude basée sur l'enquête budget-consommation 1987-89 a montré que plus de 72% des togolais étaient pauvres, c'est-à-dire ne disposaient pas du revenu nécessaire pour subvenir à leurs besoins vitaux. La mise en œuvre du PNLP n'a pas non plus réussi à faire reculer le phénomène qui a été exacerbé par le contexte de crise socio-politique qui caractérise le Togo depuis le début des années 90 et par la régression économique intervenue en 1998 et dont les effets perdurent.

En effet, au terme du dernier programme triennal au titre de la Facilité d'Ajustement Structurel Renforcée, qui a expiré le 30 juin 1998, le Togo n'a pas pu renouveler de programme avec ses partenaires en vue de consolider les résultats acquis et de créer les conditions d'une croissance soutenue et durable. Il en est résulté une détérioration de la situation économique d'ensemble du pays qui a été accentuée notamment par l'incidence défavorable des mauvaises conditions climatiques, la crise énergétique intervenue au premier semestre 1998 et l'attentisme observé chez les opérateurs économiques en raison des incertitudes politiques liées aux élections.

Ainsi, l'activité économique a connu une contraction de [2,3% en 1998 par rapport à l'année précédente](#) avec pour conséquence, entre autres, la dégradation de la situation des finances publiques et du secteur financier.

Entre [1999 et 2003](#), même si la situation économique s'est légèrement améliorée par rapport à l'année 1998, la conjonction des facteurs tels que le taux de croissance démographique estimé à [2,4% l'an](#), [la dégradation des ressources naturelles](#), l'évolution du coût de la vie, les difficultés financières de l'Etat doublées de l'effet de la suspension de la coopération de la part de certains bailleurs et empêchant de subvenir comme il faut aux besoins sociaux de base, est suffisante pour estimer que le nombre de pauvres a dû augmenter de façon sensible depuis le début des années 90.

C'est dans ce contexte que le Gouvernement a décidé de repenser sa stratégie de développement en la focalisant sur une approche globale de réduction de la pauvreté. Bien que cette approche tire son origine de l'expérience passée en matière de développement, elle s'inscrit également dans un contexte international marqué par une prise de conscience accrue relative à la progression inquiétante de la pauvreté et à une coalition mondiale pour l'enrayer. L'approche adoptée par le Gouvernement [intègre](#), entre autres, les objectifs de développement du sommet de Copenhague de 1995, les [recommandations](#) du Sommet du Groupe des 7 à Cologne en 1999 en ce qui concerne la préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté comme soubassement de leur appui dans le cadre de l'initiative PPTTE renforcée, les décisions du Comité Intérimaire de septembre 1999, les objectifs [du millénaire pour le développement](#) issus du Sommet du Millénaire en l'an 2000, [et le sommet de Johannesburg de septembre 2002 sur le développement durable](#).

Dans une telle perspective, le présent Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté est conçu comme un document de référence qui doit inspirer tous les appuis de tous les partenaires au développement. Il comprend notamment une description de la situation de la pauvreté sur la base des données existantes [ainsi que](#) l'analyse des principaux facteurs qui la déterminent, une orientation stratégique des interventions du Gouvernement dans les domaines macro-économiques et [sectoriels](#), une description du processus d'élaboration d'un document final de stratégie de réduction de la pauvreté et les attentes en matière de financement.

I – DECLARATION D'ENGAGEMENT DU GOUVERNEMENT

La situation socio-économique que connaît le Togo depuis le début des années 90 a anéanti les efforts d'ajustement accomplis durant les années 80 et a largement contribué à la dégradation des conditions de vie des populations et plus particulièrement celles des couches défavorisées. Le Gouvernement s'est donc engagé très tôt dans la voie de la lutte contre la pauvreté, ce qui a conduit à l'élaboration de la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté assortie d'un Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP) en 1996. Cependant, face à la détérioration continue de la situation, malgré les sacrifices consentis, il s'est avéré indispensable de trouver une approche nouvelle surtout à la faveur de la prise de conscience internationale sur le phénomène. Cette nouvelle approche qui se veut globale et mettant au centre des questions de développement la réduction de la pauvreté, est fondée sur la recherche d'une vision consensuelle de tous les acteurs du développement sur les stratégies à mettre en œuvre pour obtenir des résultats plus significatifs. Ce qui suppose que ces acteurs participent pleinement au diagnostic du phénomène, au choix des politiques ou des interventions publiques, à la mise en œuvre et au suivi-évaluation de la stratégie. Cette orientation qui a été adoptée par le séminaire méthodologique tenu Lomé les 10, 11 et 12 octobre 2001, se traduira concrètement par la consultation de tous les acteurs concernés : les administrations publiques, le secteur privé, les ONG, la société civile de façon générale et surtout les représentants des communautés de base, les populations démunies et des partenaires au développement à toutes les étapes du processus.

L'engagement du Gouvernement dans l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie à la fois objective et ambitieuse de réduction de la pauvreté a été clairement exprimé lors du lancement du processus notamment par le Premier Ministre dans son discours d'ouverture du séminaire méthodologique. Il a été réaffirmé dans les programmes successifs de Gouvernement adoptés par l'Assemblée Nationale depuis 2002. Il inspire donc déjà les allocations de ressources publiques aux priorités nationales. Par conséquent, dans l'avenir, lorsque des choix de politiques seront arrêtés de façon consensuelle, le Gouvernement mettra tout en œuvre pour les mettre en exécution en tenant compte des moyens effectivement disponibles et des priorités définies de commun accord. Il sera ainsi amené à jouer un rôle d'arbitre face à l'immensité des priorités et à l'insuffisance des moyens et en rendra compte à toutes les parties prenantes de manière à contribuer à l'établissement d'une certaine confiance mutuelle autour du processus en vue de mobiliser pleinement toutes les énergies pour en assurer un succès certain. Dans le même sens, un mécanisme de suivi impliquant toutes les parties prenantes sera mis en place.

II– LA PAUVRETE AU TOGO

L'appréciation quantitative et qualitative de la pauvreté a été effectuée au Togo en 1995 sur la base d'une part, des résultats de l'enquête budget-consommation réalisée en 1987-89 en ce qui concerne les données quantitatives et, d'autre part, d'une enquête participative effectuée sur la perception de la pauvreté en 1994-1995. Ces données ont fait l'objet d'actualisations ultérieures qui, bien que ne reflétant pas entièrement la situation réelle au moment de l'élaboration de ce document, donnent une idée assez claire de l'ampleur du phénomène. En outre, les enquêtes EDST-II 1998 et MICS-2 2000 qui sont plus récentes permettent de donner une appréciation plus objective de la situation. Sur la base de ces éléments, des résultats du

séminaire méthodologique et des discussions au niveau du groupe thématique chargé du diagnostic de la pauvreté, un essai de définition, une description des caractéristiques de la pauvreté et une analyse de ses déterminants sont développés dans les paragraphes qui suivent.

2.1 Contexte démographique national

La population togolaise est passée de 1.443.000 habitants en 1960 à 1.950.000 habitants en 1970, pour atteindre l'effectif de 2.719.600 habitants en 1981. Selon les estimations faites par la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale, la population totale du pays a atteint 4.629.000 en 2000, puis 4.970.000 en 2003, avec 51,3% de femmes et 48,7% d'hommes. Le taux d'accroissement naturel a ainsi évolué de 2,6% par an entre 1960 et 1970 à 2,9% entre 1970 et 1981 et à 3% entre 1981 et 1990. Selon les données recueillies par la deuxième enquête démographique et de santé (EDST-II 1998), le taux d'accroissement naturel a baissé jusqu'à 2,4% par an entre 1990 et 1998, le taux brut de natalité étant estimé à 37‰ et le taux brut de mortalité à 13‰. Sur la base de ce taux d'accroissement naturel, la population totale du pays atteindra environ 5.337.000 habitants en 2006 et 6.850.000 habitants en 2010.

Les principaux problèmes de population liés à la pauvreté sont : une fécondité caractérisée par des maternités précoces, non désirées et rapprochées, causant de graves problèmes de santé de la reproduction ; une mortalité élevée chez les enfants de moins de 5 ans (146‰) ; une prépondérance des enfants et des jeunes de moins de 15 ans (47%) avec d'épineux problèmes de prise en charge en matière de services sociaux de base ; un niveau élevé de l'analphabétisme (47% en 2000) surtout chez les femmes (67,5%) contre 31,5% chez les hommes ; une croissance urbaine anarchique due essentiellement à un exode rural massif, entraînant la prolifération d'habitats malsains.

2.2 Concept et indicateurs de pauvreté

2.2.1 Concept de pauvreté

Il est difficile de donner une définition de la pauvreté qui cerne tous les aspects du phénomène, compte tenu de sa complexité. Lors du séminaire méthodologique, un essai de définition a été retenu comme suit :

"La pauvreté est, sur le plan conceptuel, un état de privation toute relative de certains besoins matériels, logistiques, intellectuels dont sont victimes les individus, les groupes ou les collectivités. C'est un phénomène complexe et multidimensionnel qui revêt un caractère tant économique que social et humain".

Ce phénomène a été appréhendé au Togo de façon générale, sous deux principales dimensions à savoir les dimensions monétaire et humaine, dimensions complétées par la perception de la pauvreté par les pauvres.

2.1.2 Indicateurs de pauvreté monétaire

La pauvreté monétaire se traduit par une insuffisance du revenu ou une faible capacité des pauvres à engager les dépenses pour assurer leur bien-être. La

dimension monétaire de la pauvreté est appréciée à partir de deux principaux indicateurs : le seuil de pauvreté et le revenu par habitant.

Au Togo, les seuils estimés sont basés sur la méthode des Apports Energétiques Alimentaires (AEA) et signifient le niveau de revenus/dépenses en dessous duquel il est pratiquement impossible d'obtenir une alimentation adaptée du point de vue nutritionnel et de satisfaire les besoins de base non alimentaires notamment le logement, l'habillement, la santé et l'énergie.

Les statistiques officielles datant des résultats d'une enquête par sondage effectuée en 1995 et ayant pris en compte les changements intervenus au niveau du coût de la vie depuis la réalisation de la dernière Enquête Budget Consommation (EBC) qui remonte à 1987-1989, estiment sur la base des dépenses alimentaires par tête et par an, le seuil de pauvreté et d'extrême pauvreté respectivement à 90.000 FCFA et 70.000 FCFA.

Sur la base de ces seuils, pour une population totale de plus de 4,052 millions d'habitants en 1995, l'incidence de la pauvreté était estimée au niveau national à 72,6% et l'incidence de l'extrême pauvreté à 57,4%.

En janvier 2000, les seuils calculés en 1995 ont fait l'objet d'une actualisation sur la base de l'évolution de l'indice des prix à la consommation africaine à Lomé (base 100 en 1995). Cet indice ayant augmenté de 11,2% entre 1995 et 1999, les nouveaux seuils de pauvreté et d'extrême pauvreté sont estimés respectivement à 100.800 FCFA et 78.400 FCFA.

Par rapport à 1995, les seuils déterminés en 2000 ont augmenté. Il peut résulter de ce changement de seuil qu'un individu qui était considéré comme non pauvre en 1995 avec un revenu de plus de 90 000 FCFA par an soit classé en 2000 parmi les pauvres si son revenu ne s'est pas amélioré.

Sur la base de l'évolution du PIB réel par habitant (tableau 1 ci-dessous), marquée par une chute en 1998 et 1999, on peut conclure que l'augmentation des seuils ne s'est pas accompagnée d'une amélioration significative du niveau de revenu en 2000 ; ce qui voudrait dire que le phénomène s'est accentué, entraînant sans nul doute un élargissement du cercle de la pauvreté à d'autres individus, groupes et catégories socio-professionnels.

Ces nouveaux seuils basés également sur l'Enquête Budget Consommation de 1987-1989 sont peu significatifs aujourd'hui au regard des changements intervenus depuis lors et qui ont eu un impact certain sur l'évolution des prix dans les régions, sur les revenus des pauvres, sur la structure de leurs dépenses etc. Ceci rend nécessaire la réalisation de nouvelles enquêtes, notamment l'Enquête Budget-Consommation (EBC) précédée d'un recensement général de la population et de l'habitat.

Les résultats de l'étude « Femme, Pauvreté, Environnement » réalisée en janvier 2000 (PNUD et MPAT) donnent des indications importantes sur la pauvreté au Togo malgré les limites liées à la détermination de seuils globaux compte tenu des différences observées dans le coût de la vie et dans les structures des dépenses entre les régions du pays.

S'agissant de l'aspect monétaire de la pauvreté basé sur le revenu, l'analyse de l'évolution du PIB par tête montre une augmentation de 1995 à 1997, un déclin de

1998 à 2001 suivi d'une stagnation jusqu'en 2003. Cette évolution traduit une fois de plus une tendance à la paupérisation croissante de la population depuis 1998 du fait de la baisse des activités économiques consécutive aux difficultés socio-politiques du pays dans un contexte où la population continue à croître à un rythme annuel relativement élevé de 2,4%.

Tableau 1 : Evolution du PIB réel par habitant de 1995-2003 (en millier de F CFA)

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
PIB/hbt	62,7	65,6	65,7	62,2	61,1	60,2	58,9	59,9	59,7

Source : Secrétariat du Comité PIB (Direction de l'Economie), avril 2004

2.1.3 Indicateurs de pauvreté humaine

Difficilement mesurable à partir des techniques quantitatives qui sont utilisées pour les enquêtes sur les revenus des ménages, la pauvreté humaine est mesurée à travers deux indicateurs à savoir l'Indicateur de Développement Humain (IDH) et l'Indicateur de Pauvreté Humaine (IPH).

L'Indicateur de Développement Humain (IDH) mesure le niveau moyen auquel se trouve un pays donné selon trois critères essentiels de développement humain : longévité, instruction et condition de vie. Il est défini et calculé à partir de trois indicateurs simples : l'espérance de vie à la naissance, le niveau d'éducation et le niveau de revenu corrigé en fonction des parités du pouvoir d'achat. Dans le Rapport Mondial sur le Développement Humain de l'année 2004, intitulé, la liberté culturelle dans un monde diversifié, l'IDH s'établit pour le Togo à 0,495 ; ce qui le classe 143^e sur 177 pays.

Quant à l'Indice de Pauvreté Humaine (IPH), il s'attache à la répartition des progrès réalisés en matière de développement humain et tente de chiffrer les formes de dénuement. Il est calculé à partir de certains indicateurs qui traduisent les manques et les privations des populations. Les indicateurs pris en compte dans le calcul de l'IPH ressortent comme suit dans le rapport mondial sur le développement mondial 2004 .

Tableau 2 : Indice de pauvreté humaine

Indicateurs	Valeur
Probabilité à la naissance de ne pas survivre jusqu'à 40 ans (en % de la cohorte 2000-2005) ¹	37,9
Taux d'analphabétisme des adultes (en % des 15 ans et plus) 2002	40,4
Population privée d'accès à un point d'eau aménagé (en %) , 2000	46,0
l'insuffisance pondérale des enfants (en % des moins de 5	

¹ Ensemble des individus qui auront 40 ans au cours de la période considérée

ans), période 1995-2002	25,0
Indice de la pauvreté humaine (en %)	38,0

Source : Rapport mondial sur développement humain 2004

Les quatre indicateurs du tableau ci-dessus combinés donnent un indice de la pauvreté humaine (IPH) estimé à 38,0% et classe le Togo au 65^{ème} rang sur 95 pays en développement. Ce qui signifie que 38 % de la population, soit plus du tiers, vit dans une extrême précarité avec un minimum de savoir, est exposé à toutes sortes de maladies, a d'énormes difficultés pour accéder aux soins de santé et a par conséquent une durée de vie brève.

2.1.4 Perception de la pauvreté par les pauvres.

Les enquêtes effectuées auprès des pauvres dans les différentes régions du pays montrent que ceux-ci perçoivent la pauvreté selon une vision similaire à celle du modèle du piège de la pauvreté de Chambers (Sortir de la Crise, 1996 Banque Mondiale, Lomé : Sortir de la Crise, 1996).

En effet, ils lient leur situation notamment à :

- la faiblesse physique (je suis pauvre ou ma famille est pauvre parce que je suis vieux et je ne peux pas produire suffisamment pour la nourrir);
- l'enclavement (nous sommes dans un village reculé et difficilement accessible, quand nous produisons, nous ne pouvons pas aller vendre sur les marchés où nous pouvons avoir un prix rémunérateur);
- le manque d'actifs (nous n'avons pas suffisamment de terres pour produire) ;
- la vulnérabilité (nous sommes deux paysans ayant presque les mêmes moyens ; cette année, ma récolte a été mauvaise tandis que celle de mon voisin a été bonne ; je ne peux pas nourrir ma famille mais mon voisin peut le faire ; la même situation peut arriver à mon voisin l'année prochaine).

D'une manière générale, la pauvreté s'apparente, au niveau individuel, à la non satisfaction des besoins essentiels tels que l'alimentation, l'habillement, le logement et au niveau collectif par des facteurs naturels défavorables, (la famine, les épidémies, le manque d'infrastructures de base (écoles, dispensaires, eau potable, marché) et la faiblesse des moyens de transport.

Elle se traduit chez les pauvres par une exclusion sociale, l'incapacité d'accès aux services publics tels que la justice, la sécurité publique, l'emploi, l'éducation et la santé.

L'ampleur de ces caractéristiques ainsi que leurs conséquences varient selon qu'il s'agisse d'une zone rurale ou d'un centre urbain. En milieu rural, elle se traduit par la dépendance vis-à-vis des aléas climatiques, la faiblesse du pouvoir d'achat, la famille nombreuse, le peu d'initiative, l'insuffisance des structures d'encadrement et les entraves socio-culturelles. En milieu urbain, elle est consécutive à la déchéance sociale, au manque d'emploi stable et au chômage.

2.2 Groupes-cibles et répartition spatiale de la pauvreté

2.2.1 Groupes de pauvres

En ce qui concerne l'identification des pauvres, il est à noter que le seuil de pauvreté défini plus haut permet de déterminer ceux qui sont extrêmement pauvres, mais il ne renseigne pas sur tous les pauvres. Sur la base de ces indicateurs et selon l'étude sur la «Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté» réalisée en 1995 par le PNUD, environ 72,6% de la population sont pauvres dont 57,4% extrêmement pauvres.

En outre, le bilan social révèle pour le Togo la situation suivante :

- une sous-consommation et une insuffisance des services sociaux,
- une baisse du volume d'emploi dans le secteur moderne,
- l'augmentation des activités du secteur informel,
- une chute généralisée des revenus,
- une dégradation des structures d'encadrement,
- un taux de mortalité infantile encore important et
- une faiblesse de la qualité de vie.

Les conséquences de cet état se font sentir dans les milieux urbain et rural et dans toutes les couches socio-professionnelles.

On peut alors dire que les pauvres sont essentiellement les travailleurs à faible revenu, les groupes des défavorisés et le groupe des affectés.

2.2.1.1 Les chefs de ménage à faible revenu

Sur la base des revenus des ménages, on note que la pauvreté se manifeste particulièrement dans la catégorie des travailleurs agricoles et des travailleurs des centres urbains dont les revenus sont insuffisants pour faire face à leurs charges. Globalement, dans le milieu rural, plus de 50 % de la population vit dans des ménages où le chef de ménage travaille dans le secteur agricole (métayer ou ouvrier agricole). Parmi les artisans, on estime que 55 % sont pauvres dans les Centres Urbains Secondaires (CUS) dont 27 % vivent dans l'extrême pauvreté. Cette proportion est plus importante chez les artisans en milieu rural.

L'analyse au niveau de toutes les catégories professionnelles fait ressortir que les travailleurs des centres urbains et semi-urbains sont moins pauvres que les travailleurs agricoles. De plus, le phénomène de la pauvreté et d'extrême pauvreté évolue de la région maritime (concentration des activités économiques) vers les régions septentrionales (essentiellement agricoles). L'incidence de la pauvreté dans la région des savanes est de 80 % contre 35 % dans la région maritime et 33 % dans la région des plateaux.

2.2.1.2 Le groupe des défavorisés

Le groupe des défavorisés représente tous les individus qui effectuent la plus faible dépense mensuelle pour faire face à leurs divers besoins. Ces individus sont exposés à de multiples privations lié au bas niveau de productivité que leur impose leur mauvais état de santé et de nutrition.

Ce groupe comprend les chômeurs, les enfants orphelins ou abandonnés, les femmes chefs de ménages (veuves ou opérant dans le secteur informel), les paysans sans terres et les personnes handicapées.

Ce groupe est généralement défavorisé par le cadre juridique, et les coutumes (les femmes n'ont pas accès à l'héritage, surtout au partage des terres). Les effets du manque d'actifs conjugués à la faiblesse des revenus se traduisent par une santé précaire de ce groupe et une réduction des opportunités éducatives pour la génération suivante.

L'EDST II a révélé que 24 % des ménages sont dirigés par des femmes et près du quart de l'ensemble des ménages (24 %) comptent au moins un enfant placé.

Tableau 3 : Répartition (en %) des ménages par sexe du chef de ménage, taille du ménage, et pourcentage de ménages comprenant des enfants sans leurs parents, selon le milieu de résidence, Togo 1998.

Caractéristiques	Lomé	Urbain	Rural	Ensemble
Chef de ménage				
Homme	71,8	71,1	77,9	75,6
Femme	28,2	28,9	22,1	24,3
Nombre de membres habituels				
1	13,3	14,5	11,4	12,4
2	13,4	13,3	8,9	10,4
3	15,1	13,8	11,5	12,3
4	13,4	12,3	12,2	12,2
5	10,4	11,1	12,4	12,0
6	9,4	8,7	11,7	10,7
7	7,2	7,3	8,2	7,9
8	6,5	5,9	6,5	6,3
9 ou plus	10,8	12,7	17,0	15,6
Total	100,0	100,0	100,0	100,0
Taille moyenne	4,8	4,9	5,6	5,4
Pourcentage de ménages avec des enfants sans leurs parents	23,8	26,9	23,1	24,4

Source : Direction de la Statistique, Enquête Démographique et de Santé au Togo (EDST-II, 1998)

2.2.1.3 Le groupe des affectés : la dynamique de la pauvreté

Ce groupe est celui des personnes qui vivaient, avant un choc déterminé, au-dessus du seuil de pauvreté. C'est le cas par exemple des personnes mises à la retraite après 30 ans de service en 1984 et des années qui ont immédiatement suivi et des personnes licenciées avec les premiers PAS. Il en est de même des paysans déplacés lors des crises socio-politiques et des victimes de calamités naturelles.

L'existence de groupes affectés pose le problème du caractère dynamique de la pauvreté dans le temps (par rapport à la dynamique spatiale : sud vers le nord) et renvoie à l'insécurité et au manque de recours, exposant ces personnes à toutes sortes de risques. La vulnérabilité se manifeste au niveau individuel, familial, communautaire et national et la connaissance des groupes défavorisés et des groupes vulnérables permet d'élaborer des stratégies appropriées pour résoudre leurs problèmes.

Le nombre des personnes affectées par le VIH/SIDA ne cesse d'augmenter et la pandémie touche de plus en plus les femmes (56 %) que d'hommes (44%) et les jeunes. Le taux de prévalence est de 6 % dans la population âgée de 15 à 49 ans et le nombre total des personnes infectées se situe entre 120000 et 150000 personnes en 2002 selon le PNLS.

2.2.2 Localisation des pauvres

Les pauvres existent aussi bien en milieu rural que urbain. La répartition des pauvres et des extrêmement pauvres selon le milieu de résidence (Tableau N°4) fait apparaître, par rapport à la population de chaque zone, une incidence de la pauvreté estimée à 50 % à Lomé, à 76 % dans les grandes villes, à 75 % dans les centres urbains secondaires et à 79 % en milieu rural. L'analyse de ces données montre que le fléau est plus accentué en milieu rural qu'urbain, ce qui se traduit par une forte concentration des pauvres et des extrêmement pauvres en milieu rural.

Cependant, ces données cachent de grandes disparités au niveau régional en ce qui concerne le milieu rural. Ainsi, l'incidence de la pauvreté par rapport à l'ensemble de la population vivant en milieu rural dans chaque région est estimée à 80 % pour la Région Maritime, 74 % pour la Région des Plateaux, 82 % pour la Région Centrale, 80 % pour la Région de la Kara et 86 % pour la Région des Savanes.

Sur la base de ces données, en termes de proportion, la pauvreté est plus accentuée en milieu rural dans la Région des Savanes, suivie respectivement des Régions Centrale, Maritime, de la Kara et des Plateaux.

Tableau n° 4 : Répartition des pauvres et des extrêmement pauvres en % selon la zone

Désignation	ZONES								Ensemble milieu rural	Ensemble Togo
	Lomé	Grandes villes	CUS ²	Milieu rural						
				Région Maritime	Région Plateaux	Région Centrale	Région Kara	Région Savanes		
Extrêmement pauvres	32,7	60,1	54,9	68,0	62,9	63,9	60,8	73,2	65,5	57,4
Pauvres	50,0	76,2	74,8	80	73,5	82,0	79,8	85,9	78,6	72,6
Non	50,0	23,8	25,2	20	26,5	18,0	20,2	14,1	21,4	27,8

² Centres urbains secondaires

pauvres										
---------	--	--	--	--	--	--	--	--	--	--

Source : PNUD, « *Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté* », 1995

2.3 Analyse des déterminants de la pauvreté

La recherche et l'analyse des déterminants constituent le point central du diagnostic de la pauvreté. C'est lorsque la cause du mal est bien identifiée que l'on peut proposer un remède approprié pour son traitement. Les travaux entrepris dans ce domaine et les évaluations participatives de la pauvreté montrent que celle-ci a des sources multiples (AHO,1997 ; Banque Mondiale,1996). Les causes principales de la pauvreté peuvent être regroupées en trois catégories relevant des facteurs naturels, économiques et sociaux. A des degrés variés, ces trois catégories de facteurs sont à l'origine de la pauvreté au niveau des individus et ménages, des villages, des préfectures, des régions ou du pays.

2.3.1 Déterminants de la pauvreté liés aux facteurs naturels

Une dotation naturelle insuffisante en ressources naturelles (terre, mines), une pression démographique forte, des catastrophes naturelles comme la sécheresse, les inondations ou les parasites, le caractère aléatoire du climat et les sols pauvres et peu fertiles sont les principaux facteurs naturels qui favorisent la pauvreté.

La diversité climatique du Togo lui permet une agriculture variée, mais la destruction du couvert végétal suite à une forte pression démographique a accentué le caractère aléatoire de ce climat au cours de ces dernières années. Les aléas du climat prennent la forme de fortes variations des précipitations se traduisant par des pluies irrégulières et mal réparties, et même des inondations par endroits, affectant défavorablement les rendements des cultures et par conséquent les revenus des paysans.

En raison du faible niveau des techniques, les superficies cultivées déterminent encore largement le volume de la production, alors que leur extension se heurte à des obstacles institutionnels liés à la propriété foncière. Par ailleurs la dégradation accélérée des formations végétales due à la demande croissante de produits ligneux, aux feux de brousse, à la pression démographique, au surpâturage, etc. a conduit à une forte dégradation des sols et de la diversité biologique. On assiste donc dans les zones surpeuplées (le nord-Ouest de la Région des Savanes, l'Est de la Région de la Kara et le Sud-Est de la Région Maritime) et surexploitées (zones montagneuses de la Région des Plateaux et de la Région Centrale) à une destruction de la flore, de la faune, à un dysfonctionnement des écosystèmes, à la dégradation du sol et à la baisse consécutive de la productivité qui affecte à des degrés divers, environ 90% des terres exploitées par les familles surtout dans les zones fragiles et les terres marginales (Togo/PNUD, PNAE , 1999).

Les eaux continentales connaissent un appauvrissement en ressources halieutiques dû : à l'envasement des cours d'eau par des apports de matières terreuses suite à l'érosion des bassins versants, au tarissement et à la disparition de certains bras des cours d'eau, à l'augmentation du nombre de pêcheurs, au manque d'organisation de la profession, au non respect de la réglementation en matière de pêche.

Les écosystèmes du littoral togolais sont sérieusement menacés par l'érosion et la pollution marines, l'envasement, la contamination et la salinisation des lagunes, l'appauvrissement des sols, les pollutions de toutes sortes, l'urbanisation anarchique, la surexploitation des ressources en eau, bref par une forte pression d'activités qui l'exposent à des risques de dégradation irréversible. Les mangroves qui constituent un écosystème particulier sont en voie de disparition, malgré leur importance dans le renouvellement des espèces halieutiques estuariennes.

Le rejet dans la nature sans traitement préalable des effluents industriels constitue la principale source de pollution des eaux continentales et marines. Le secteur fonctionne sans application des dispositions de la législation de l'environnement sur les déchets, les émissions atmosphériques, l'eau et les sols. L'élimination des déchets industriels y compris ceux de la zone franche souffre de l'absence d'un cadre législatif et réglementaire. De plus aucune disposition n'est encore prévue pour contrôler les émissions de gaz des véhicules à 4 et 2 roues. Cette situation aggrave les problèmes de pollutions de l'air et par conséquent porte atteinte à la santé des populations.

A la multiplicité et à la complexité des questions environnementales s'ajoutent :

- i) la faible prise de conscience des décideurs sur les questions environnementales ;
- ii) l'absence de prise en compte des externalités environnementales dans les analyses économiques ;
- iii) l'insuffisance de la procédure de programmation des projets et programmes ;
- iv) l'absence de données ;
- v) la faible capacité de gestion dans le domaine ;
- vi) la faiblesse du cadre juridique et institutionnel qui ne favorise pas une gestion coordonnée et cohérente de l'environnement par toutes les parties prenantes au développement.

2.3.2 Déterminants économiques de la pauvreté

2.3.2.1 Faible productivité du travail agricole

Le secteur agricole se caractérise par une faible productivité imputable principalement à un faible niveau technique et d'équipement des exploitations (techniques culturales peu modernisées, faible utilisation d'intrants agricoles, services agricoles d'appui peu performants, etc.). Corrélativement, ce secteur qui emploie près de 72% de la population active, n'intervient que pour 28,9% dans le PIB en 2003. De plus, l'analyse tendancielle des rendements des principales cultures vivrières (maïs, manioc, igname, sorgho/mil) révèle à part le maïs (qui bénéficie de l'arrière effet engrais coton) et le riz, une tendance à la baisse d'année en année. Le tableau 5 ci-dessous montre bien pour les produits vivriers concernés, les importantes baisses de rendement enregistrées entre **1972/1974 et 1988/1990**.

La faible productivité dépend par ailleurs du niveau peu rémunérateur des produits sur le marché (faibles prix aux producteurs). En outre, les revenus des travailleurs agricoles qui sont généralement des ouvriers agricoles, n'incitent pas à l'amélioration de la productivité dont la baisse est une menace importante pour la sécurité alimentaire. Cette menace s'apprécie notamment à travers les importations de produits alimentaires malgré les potentialités tant en ressources naturelles qu'humaines.

Tableau 5: Tendances des rendements des cultures vivrières de base/ Rendements en Kg/ha

Type de culture	Lieu de production	Variation des rendements (1972/74-1988/90) en %
Manioc	Maritime	-72,5
	Plateaux	-54,1
Igname	Maritime	+10,4
	Plateaux	-19,7
Sorgho et mil	Savanes	-17,8
	Centrale	-38,4

N.B. Les produits sont des cultures de base pour les régions concernées

Source : Banque Mondiale , Etude sur la Stratégie du secteur agricole

2.3.2.2 La situation des ménages vis-à-vis de l'emploi

Sur une population active estimée en 1995 à 2,3 millions, le nombre de personnes exerçant une activité professionnelle serait d'environ 1,6 million. Près du tiers (32%) de la population active est donc exclu de toute activité. De plus, les emplois occupés sont offerts à hauteur de 72%³ par le secteur agricole qui n'offre que des emplois traditionnels par nature précaires et très peu rémunérateurs. Les emplois plus ou moins stables et rémunérateurs ne présentent que 6% du total à raison de 4% pour le secteur privé et 2% pour le secteur public. Le reste, soit 22%, est offert par le secteur informel. Cette situation montre que la proportion de la population ayant accès à un revenu substantiel est faible.

En conséquence, la détérioration des conditions de vie des ménages a été ainsi aggravée par la dégradation du marché de l'emploi.

³ Les Actes du Forum National sur l'Emploi, Avril 1997

2.3.2.3 La dotation inégale en facteurs de production

Les individus, les ménages et les pays n'ont pas tous la même dotation en capital physique, financier et humain, et ils n'ont pas le même accès aux connaissances technologiques nécessaires à l'utilisation optimale de ce capital. Les individus les moins pourvus en ces facteurs sont donc exposés à des risques de pauvreté.

a) La terre

Dans les conditions de production agricole en vigueur aujourd'hui, on note une forte densité de population rurale entraînant la raréfaction de terre arable et finalement l'arrêt de la pratique de la jachère qui, à son tour, entraîne la baisse de la fertilité et donc des rendements, facteurs pouvant être à l'origine de la pauvreté comme il a été indiqué plus haut. Exception faite de la région de la Kara, à cause de sa partie ouest, toutes les régions économiques du Togo se situent en l'an 2000 au-delà du seuil de densité rurale compris entre 65 et 85 habitants au kilomètre carré (La Banque Mondiale et FAO, 1991). Cette situation indique qu'une frange importante de la population agricole est obligée d'exploiter des terres marginales dont la dégradation est accentuée. Au problème de la pénurie s'ajoutent les difficultés d'accès à la terre engendrées par l'insécurité foncière créée en l'occurrence par un régime foncier traditionnel qui considère les enfants comme la propriété de la famille et, par conséquent, ne leur accorde aucun droit, notamment le droit à l'éducation des filles, maintient les femmes dans une position subordonnée les empêchant ainsi d'accéder à la terre pour leurs activités de production agricole.

L'impossibilité de détenir la terre en propriété empêche ces dernières de pratiquer des cultures pérennes pour améliorer leur revenu ou de l'utiliser comme garantie dans la recherche du crédit.

Un autre problème lié à l'accès des terres cultivables de façon pérenne par les non ayants droit résulte de l'inexistence d'un cadre contractuel clair et durable entre ces derniers et les propriétaires terriens. Ceci n'est pas de nature à encourager une agriculture favorable à la productivité et la protection du terroir.

Tableau 6 : Densité de population rurale et pressions exercées sur les terres (Ecart positif ou négatif par rapport au seuil de densité rurale, en pourcentage)

REGION	Habitants des campagnes/km ² de terres cultivables disponibles			
	1970	1981	1989	2000
Maritime	111	142	168	214 (+185%)
Plateaux	39	55	69	97 (+29 %)
Centrale	20	32	46	79 (+5 %)
Kara	44	51	56	64 (-15 %)
Savanes	69	93	115	155 (+107%)

Source : Estimations de la Banque Mondiale et FAO, 1991
(Voir Tchémié et Klouvi

b) Le crédit

L'évaluation participative de la pauvreté menée par la Banque Mondiale au Togo a montré que pour la plupart des Togolais, surtout dans les Régions des Savanes et de la Kara, l'accès au crédit constitue une priorité pour l'achat des engrais ou le financement du capital initial nécessaire dans le secteur du petit commerce. Le crédit provient en général du système financier formel (banques et établissements financiers) et des institutions financières décentralisées (IFD ou SFD). L'accès des agriculteurs et des petits commerçants au crédit du système financier formel est pratiquement impossible en raison principalement de leur éloignement des zones de production, des garanties qu'elles exigent et de l'ampleur de leurs prêts. Il est relativement limité en ce qui concerne les IFD et très onéreux auprès des systèmes de crédit non-institutionnels. Aussi convient-il de noter que l'une des difficultés est l'incertitude de la pluviométrie. En effet au début de la saison agricole, il est difficile de d'appréhender le niveau de la production et par conséquent celui des recettes pour le remboursement des crédits à cause des aléas climatiques et de la non maîtrise de l'eau. Toutes ces conditions limitent considérablement la capacité qu'ont les producteurs d'améliorer leurs techniques culturales afin d'accroître la production et le niveau de revenu et les empêchent par conséquent d'améliorer leurs conditions de vie qui ne cessent de se dégrader.

2.3.2.4. L'écoulement des produits

Les problèmes à ce niveau sont relatifs aux difficultés d'écoulement des produits et à la faiblesse des prix de vente. L'écoulement des produits nécessite l'existence d'un marché. Dans certaines zones de production enclavées, en raison de la déficience des infrastructures, le marché local embryonnaire se réduit aux transactions entre producteurs. Lorsqu'un marché est fréquenté par une clientèle extérieure à la localité, on constate bien souvent qu'il n'est pas équipé pour permettre aux producteurs d'entreposer leurs récoltes destinées à la vente. Dans ces conditions, chaque jour de marché, il se pose des problèmes de transport des produits ; les producteurs préfèrent vendre leurs produits à des prix non rémunérateurs avant d'arriver sur la place du marché.

2.3.2.5 Des structures de production peu diversifiées et peu intégrées

L'économie togolaise est très fragile à cause de l'insuffisance de la diversification des sources de valeur ajoutée ; l'étroitesse de la structure actuelle des productions génératrices de surplus et d'emplois fragilise l'économie nationale en l'exposant largement aux fluctuations des cours mondiaux. Cette fragilité et cette vulnérabilité empêchent l'économie de connaître des taux de croissance confortables sur une longue durée, première condition de la réduction de la pauvreté.

Le secteur primaire qui a contribué à lui seul à 38,5% du PIB en 2003 dont 28,9% pour l'agriculture, a un potentiel de développement et de diversification inexploité. S'agissant des cultures vivrières, leur production qui se concentre sur les céréales et les tubercules est fondamentalement orientée vers la satisfaction des besoins d'autoconsommation des producteurs et la couverture des besoins nationaux. Pour les produits de rente, seuls trois produits primaires contribuent significativement à la génération de ressources d'exportation à savoir, le coton, le café et le cacao.

Dans le secteur minier, les phosphates et le clinker constituent les seules ressources actuellement exploitées au Togo alors que des explorations récentes ont permis de mettre en évidence une gamme diversifiée de gisements autres que le phosphate dont plusieurs sont prometteurs en termes de possibilité d'exploitation commerciale notamment, des marbres et pierres ornementales, de la dolomie, du kaolin, de l'atapulgitite et de la bentonite, des sables à verre, d'importantes réserves de tourbes, du calcaire etc.

La fragilité et la faible performance de l'économie togolaise découlent, entre autres, de la fluctuation des prix des quatre produits d'exportation que sont le coton, le café, le cacao et les phosphates qui représentent à eux seuls plus de 60% des recettes d'exportation. La détérioration des termes de l'échange qui exige une production accrue pour maintenir un revenu identique de recettes d'exportation est l'un des facteurs clés du marché de ces produits qui est source de l'expansion de la pauvreté.

L'industrie n'évolue pas dans des conditions lui permettant de contribuer substantiellement à la croissance. En effet, elle est confrontée à des coûts de facteurs de production élevés, à une faiblesse de l'appareil industriel, à des problèmes de financement..., toutes choses qui rendent peu compétitive l'industrie nationale face au marché international. D'un autre côté, l'industrie togolaise est très faiblement intégrée au reste de l'économie puisqu'elle importe l'essentiel de ses matières premières et les capacités installées sont sous exploitées. Seules les entreprises ayant opéré une percée sur le marché sous-régional ont pu atteindre un taux supérieur à 50% des capacités installées.

Bien qu'une grande majorité des entreprises modernes et du secteur informel exercent des activités dans le domaine du commerce et des services, ces activités sont peu diversifiées.

Le commerce intérieur porte généralement sur des produits importés et le commerce extérieur porte sur quelques produits agricoles exportés sous forme brute. L'augmentation de la valeur ajoutée de ce secteur est donc limitée même s'il contribue pour plus du tiers au PIB. Les banques et établissements financiers qui ont été pendant longtemps, pour la plupart, détenus par l'Etat n'ont pas été en mesure de satisfaire convenablement les besoins des opérateurs économiques en matière de financement du développement. Même pendant les périodes de surliquidité, le système financier finance très peu des emplois longs en raison de l'absence de ressources longues. Le tourisme qui a occupé dans les années 1980 le 3^{ème} rang en terme de recettes d'exportation a chuté énormément en raison notamment de la mauvaise gestion des infrastructures entraînant la fermeture de certains sites (Tropicana) et de la crise socio-politique qu'a connue le Togo.

Dans le domaine des infrastructures, le Togo souffre d'un sous-équipement caractérisé en infrastructures de base et les disparités régionales font que certaines localités sont pratiquement dépourvues à cause des déséquilibres régionaux observés dans les investissements. En conséquence, certaines zones sont enclavées faute de routes de desserte suffisantes et d'autres manquent d'infrastructures d'eau et d'électricité, ce qui constitue un important handicap pour les activités économiques.

2.3.3 Déterminants liés aux facteurs sociaux

A défaut des données récentes sur les enquêtes budget consommation, celles de l'Enquête Démographique et de Santé (EDST-II, 1998) et de l'Enquête à Indicateurs Multiples (MICS-2 2000) ont permis d'obtenir des indicateurs de la pauvreté humaine. Dans ces enquêtes, le statut socio-économique est défini en termes de patrimoine du ménage ou de richesse plutôt qu'en termes de revenu ou de consommation. Des scores sont affectés à chaque ménage sur la base de ces caractéristiques et les individus sont classés en fonction du score total du ménage auquel ils appartiennent. Les individus sont ensuite classés en fonction de leur richesse dans l'une des cinq catégories suivantes :

- plus riche : 20% (les 20 premiers ménages qui ont le score le plus élevé) ;
- riche : 20% (du 21^{ème} au 40^{ème} rang) ;
- moyen : 20% (du 41^{ème} au 60^{ème} rang) ;
- Pauvre : 20% (du 61^{ème} au 80^{ème} rang) ;
- Plus pauvre : 20% (du 81^{ème} au 100^{ème} rang).

2.3.3.1 Santé, nutrition, eau et assainissement

2.3.3.1.1 Santé

a) Pauvreté et santé

La pauvreté augmente le risque de maladie et la vulnérabilité des populations. Elle réduit l'accès aux soins et services de qualité conduisant à leur sous utilisation et même à leur inefficacité. Par-là, elle favorise la persistance des maladies infectieuses et parasitaires. L'absence d'une politique de financement des soins et services en faveur des pauvres, est signe d'iniquité et contribue à la paupérisation.

Les soins de santé primaires sont une stratégie d'améliorer l'équité dans la distribution des services de santé et la contribution financière aux soins. Quel est l'état actuel de la situation sanitaire au Togo ?

b) La santé des enfants de moins de 5 ans

- La mortalité infanto-juvénile

Au cours des vingt dernières années, la mortalité infantile au Togo a connu une baisse régulière, passant de 97 pour mille (entre 1978 et 1982) à 80 pour mille au cours de la période 1993-1997.

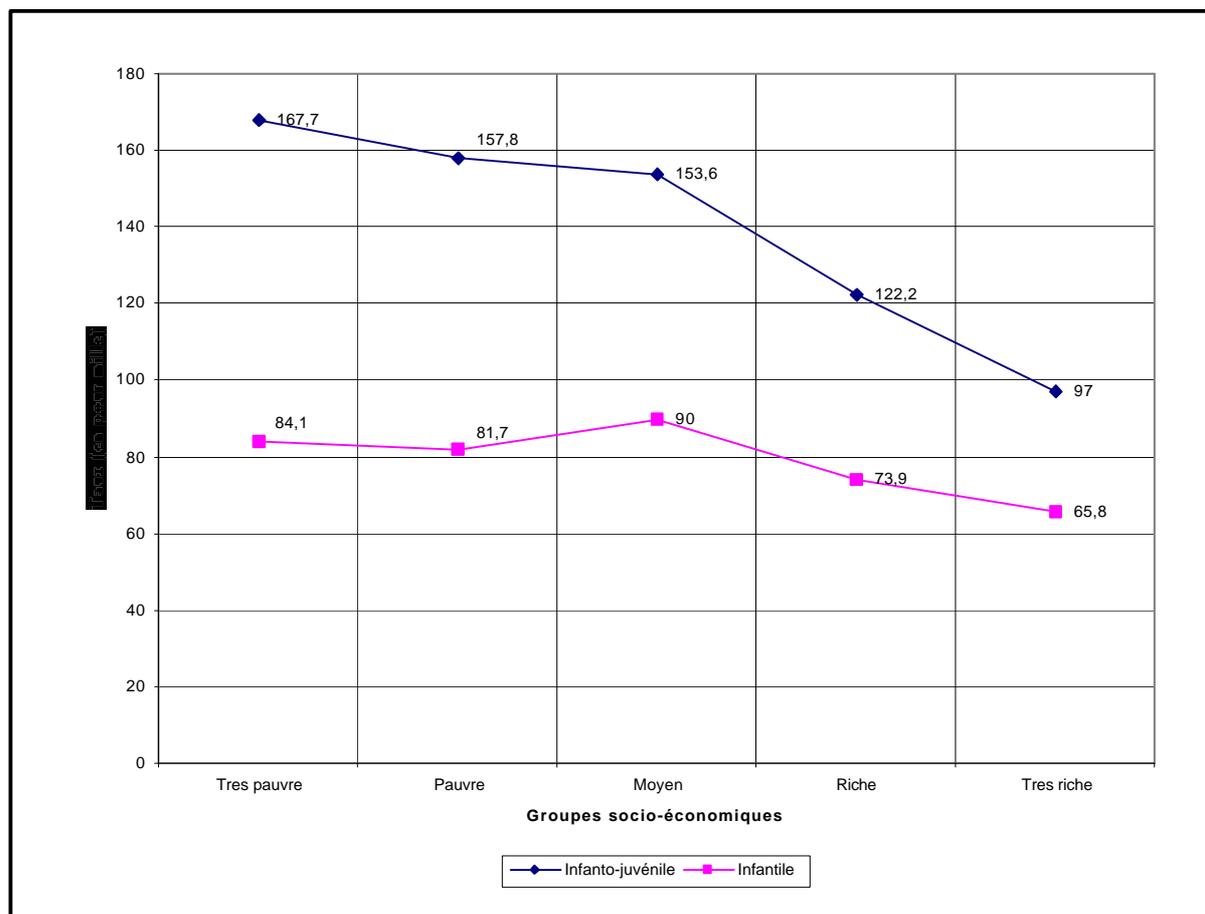
La mortalité infantile est nettement moins élevée en milieu urbain (65 pour mille) qu'en milieu rural (85 pour mille). L'amélioration des conditions sanitaires et l'accessibilité aux services de santé dans les zones urbaines expliqueraient en partie ces différences.

La mortalité infantile présente également des variations sensibles selon le statut économique des ménages. En effet, le niveau de l'indicateur passe de 66 pour mille dans les ménages les plus riches à 84 pour mille dans les ménages très pauvres. Contrairement aux attentes, le niveau le plus élevé de la mortalité infantile (90 pour mille) est observé dans les ménages de statut économique moyen.

L'examen des données de EDST-II montre que le taux de mortalité infanto-juvénile (0-4 ans) s'élève à 144 pour mille au cours de la période 1988-1997. Le risque de décéder avant l'âge de 5 ans, présente des disparités importantes selon les régions. En milieu urbain, la mortalité infanto-juvénile se situe à 101 pour mille contre 157 pour mille en milieu rural. On en déduit que le risque de décéder avant l'âge de 5 ans est 50 % plus important en milieu rural qu'en milieu urbain.

Quand on prend en compte le sexe des enfants, il se dégage que les garçons courent plus de risque de décéder que les filles. En effet, le risque de décéder des garçons se situe à 156 pour mille contre 132 pour mille pour les filles.

Graphique 2 : Taux de mortalité infantile et infanto-juvénile selon les groupes socio-économiques



Source : MICS2, Togo 2000

En considérant le statut socio-économique des ménages, le risque de décéder avant l'âge de cinq ans, varie de 97 pour mille dans le groupe des ménages les plus riches à 168 pour mille dans le groupe des ménages les plus pauvres. La variation entre les cinq groupes socio-économiques définis est cette fois-ci linéaire comme le montre le graphique 2. De plus, il faut souligner que le ratio Pauvre/Riche s'établit à 1,7, ce qui signifie que les enfants résidant dans les ménages plus pauvres courent 70 % plus de risque de mourir que ceux des ménages les plus riches. Par ailleurs, quel que soit le groupe socio-économique, les garçons décèdent plus que les filles.

Les causes de mortalité infantile et infanto-juvénile, sont essentiellement liées aux maladies transmissibles de l'enfance, la malnutrition et les carences en micro-nutriments, l'épidémie du VIH/SIDA et ses conséquences, ainsi que tous les problèmes liés à la maltraitance des enfants, y compris leur trafic.

- La vaccination des enfants

Au Togo, selon les données de MICS2, 81 % des enfants âgés de 12 à 23 mois avaient reçu une vaccination de BCG à l'âge de 12 mois et la première dose de la DTCoq. Pour l'ensemble des vaccins, il ressort que 41 % des enfants âgés de 12 à 23 mois sont complètement vaccinés contre les six principales maladies de l'enfance

tandis que 8 % des enfants n'ont reçu aucun vaccin. Ce niveau moyen de la couverture vaccinale cache des disparités relativement importantes selon les milieux.

Ainsi, en milieu urbain, la couverture vaccinale s'élève à 55 % alors qu'en milieu rural elle chute à 35 %. De même la proportion d'enfants qui n'ont reçu aucun vaccin se situe à 2 % en milieu urbain contre 11 % en milieu rural.

L'analyse de la couverture vaccinale selon les groupes sociaux montre que la proportion des enfants de 12 à 23 mois qui ont reçu tous les vaccins augmente régulièrement du groupe des enfants issus des ménages les plus pauvres à celui des ménages les plus nantis. Les disparités sont fort importantes entre les groupes sociaux les plus extrêmes (très pauvres et très riches) où la proportion va de 24 % à 59 %. En fait, en matière de couverture vaccinale, les enfants des familles pauvres ont pratiquement 60 % moins de chance de recevoir tous les vaccins requis que les enfants des familles riches. Comme corollaire, les ménages les plus pauvres se font distinguer par la proportion relativement importante (20 %) de leurs enfants qui n'ont reçu aucun vaccin.

Le Togo progresse vers l'éradication de la poliomyélite à travers le renforcement de la surveillance active, l'amélioration de la vaccination de routine dont la couverture actuelle est de 75%, et l'organisation régulière des campagnes de vaccination supplémentaires.

Les perspectives d'élimination de la rougeole sont également encourageantes, marquées par une réduction de la mortalité rougeoleuse de 100% entre 2001 et 2003 et une extension progressive de la couverture vaccinale contre la rougeole chiffrée à 95% chez les enfants de 9 mois à 14 ans en 2001.

c) La Santé de la Reproduction

L'Analyse de la Situation en Santé de la Reproduction au Togo réalisée en 2003 indique que l'utilisation de la contraception moderne a atteint 11,3% chez les femmes en âge de procréer contre 8% selon EDSTII 1998. Cependant, les besoins non satisfaits en planification familiale persistent même s'ils ont régressé de 35% à 25% entre 1998 et 2003. Le niveau de la mortalité maternelle demeure préoccupant. Il est évalué à 478 pour 100.000 naissances vivantes selon EDSTII, 1998, contre un seuil de 100 pour 100.000 naissances vivantes fixé par le programme d'action du Caire pour la période 2000-2005. Les principales causes de mortalité maternelle sont : les hémorragies, les septicémies, l'éclampsie, les dystocies et les avortements provoqués. Le pourcentage des accouchements assistés par du personnel qualifié de santé est passé de 49% en 1998 (EDSTII) à 61% en 2003 (Analyse de la situation en SR). Le taux de prévalence contraceptive a progressé de 24% (EDST-II, 1998) à 25,7% (ASSR) pour toutes les méthodes confondues (y compris les méthodes naturelles); ce taux est passé de 8% à 11,3% pour les méthodes modernes sur la même période. La proportion des mères ayant bénéficié de consultations prénatales est de 86% (Analyse de la situation en SR 2003).

Selon les estimations contenues dans le Premier Rapport du Togo sur les Objectifs du Millénaire pour le Développement, l'objectif No 5, « *Améliorer la santé maternelle* », pourrait être atteint en 2015 si des efforts plus soutenus étaient consentis en matière de mobilisation de ressources financières, de bonne gouvernance, de décentralisation, de sensibilisation des populations à la base et de

renforcement des capacités de gestion. Concernant l'Objectif No 4, « Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans » les appuis doivent être plus intensifs sur le plan national et international.

d) Les maladies de la pauvreté

- Le VIH/SIDA

Les populations sont assez bien informées sur le VIH/SIDA, ses modes de transmission et les moyens de prévention (plus de 96% des femmes et 98 des hommes selon EDST-II). Toutefois, le changement de comportement n'a pas suivi. Par conséquent le nombre de cas n'a cessé de progresser (6 cas déclarés en 1987 à plus de 15.000 en 2002, selon PNLIS).

Localisé au départ essentiellement dans les grandes villes, le VIH/SIDA touche de plus en plus le milieu rural avec plus d'un malade sur trois (35%). Les victimes du SIDA appartiennent à diverses catégories socioprofessionnelles et constituent en raison de leur tranche d'âge d'appartenance, la tranche productive du pays, y compris les élites, les cadres qualifiés.

Les conséquences socio-économiques sont énormes et peuvent être résumées à deux niveaux :

- au niveau des ménages, il y a la perte de revenus, le fardeau économique dû à l'accroissement des dépenses de santé, la stigmatisation, et les problèmes d'éducation et de soutien aux orphelins ;
- au plan général, on peut noter la diminution de l'espérance de vie, l'augmentation des dépenses de santé, la perte de bras valides et de cadres intellectuels ce qui entame tous les secteurs de production et de développement.

La mise en œuvre du Plan Stratégique National de lutte contre le VIH/SIDA, grâce à l'appui des partenaires, notamment à travers le Projet Conjoint du Système des Nations Unies, le Projet OPEP/OMS, le Fonds Mondial, le projet "Corridor" ainsi que les initiatives nouvelles comme « 3 by 5 », devraient permettre d'infléchir les tendances actuelles et de stabiliser l'épidémie.

- Le paludisme

En 2002, la morbidité proportionnelle liée au paludisme était de 43% et le taux de létalité de 5%. Par ailleurs, la chimio-résistance vis à vis des anti-paludiques habituels est en train de gagner du terrain dans certaines régions comme l'indiquent les résultats des tests d'efficacité menés en 2001, selon lesquels, celle à la chloroquine est de 18,5% à Niamtougou dans la région de la Kara et 28,8% à Dapaong dans la région des Savanes. Une enquête conduite en mars 2003 montre que 43,7% seulement de femmes enceintes pratiquent correctement la chimio-prophylaxie et que seulement 5,6% des ménages disposent d'au moins une moustiquaire imprégnée d'insecticide.

- La tuberculose

Le taux de détection est encore faible soit 31% en 2003. Le pourcentage de guérison est encourageant (71% en 2003). La stratégie DOTS couvre actuellement 14% des

districts et 35% des malades. Les efforts doivent être renforcés en vue de son extension à tous les districts.

- Autres maladies

Des épidémies annuelles récurrentes de choléra et de méningite sont encore fréquentes, avec des taux élevés de létalité. Les flambées de méningite sont généralement limitées à la partie septentrionale du pays, tandis que celles de choléra concernent généralement les régions de Lomé-Commune et Maritime.

L'éradication de la draconculose et le contrôle de l'onchocercose, deux maladies invalidantes, laisse des perspectives encourageantes si les efforts actuels sont renforcés.

Les problèmes de santé mentale et de troubles neurologiques n'ont pas encore fait l'objet d'une analyse systématique. Les efforts de lutte contre ces maladies sont en cours dans le cadre du programme national de santé mentale. Pour le cas particulier de l'épilepsie, une expérience réussie de détection et de prise en charge des cas en pays Temberma (préfecture de la Kéran) est en train de s'étendre aux autres régions du pays.

e) Accessibilité des pauvres aux services de santé

Malgré les efforts et les progrès réalisés par le Togo dans la mise en œuvre de la stratégie de soins de santé primaire, 40% des togolais n'arrivent pas à avoir accès à toutes les composantes des soins essentiels, 30% continuent de parcourir plus de 5 km, soit plus d'une heure de marche, pour accéder à la formation sanitaire la plus proche. Plus de 20% des femmes enceintes ne font aucun suivi de leur grossesse avant l'accouchement. Près de la moitié des accouchements se font sans aucune assistance d'un personnel de santé qualifié. En matière de vaccination, 8% des enfants de 12 à 23 ans n'ont reçu aucun vaccin pour les protéger contre les six maladies cibles du PEV en 2001 (MICS2).

Ces indicateurs touchent et pèsent beaucoup plus sur les pauvres. Par exemple, la proportion des enfants de 12 à 23 mois n'ayant reçu aucun vaccin du PEV en 2001 est 2,5 fois plus élevée soit 20%, dans les ménages les plus pauvres que la moyenne (8%).

f) Le système de santé et le contexte de ressources limitées

Le secteur de la santé est un des secteurs prioritaires de l'action gouvernementale. Malgré une attention particulière qu'on lui accorde, les ressources sont encore en deçà des besoins qui sont toujours en augmentation. Aussi, le secteur souffre-t-il d'une pénurie quasi chronique des ressources aussi bien financières, matérielles qu'humaines.

Sur le plan financier, le budget de la santé est stationnaire depuis l'an 2000 autour de 10 milliards de francs CFA. La part du budget de la santé dans le budget général est autour de 6%.

Sur le plan des ressources matérielles, il y a une difficulté à assurer la maintenance et le renouvellement des équipements médico-techniques.

En ce qui concerne les ressources humaines, le secteur public de santé est caractérisé par un déficit quantitatif et qualitatif.

Le secteur privé de soins est insuffisamment contrôlé ceci a favorisé le développement des structures informelles illégales. Le secteur souffre aussi d'une vente illicite et parallèle de médicament.

2.3.3.1.2 La nutrition

a) La malnutrition des enfants de moins de trois ans

Du fait de la crise économique et de la pauvreté croissante, la malnutrition touche 25% des enfants de moins de trois ans, avec 7% de formes sévères. Les enfants des ménages pauvres sont deux fois plus touchés que ceux des ménages aisés (32% contre 16% si on considère l'insuffisance pondérale).

Dans le même sens, les enfants vivant en milieu rural sont plus touchés que ceux du milieu urbain (soit 28% d'insuffisance pondérale et 24% pour de retard de croissance contre dans le milieu urbain contre respectivement 16% et 15% en milieu urbain).

b) L'allaitement et le supplément en vitamine A

L'allaitement au sein au cours des premières années de la vie protège les enfants contre les infections, les diarrhées et les maladies respiratoires et améliore la réaction aux vaccins. De plus, il constitue une source idéale d'éléments nutritifs, d'anticorps et d'antioxydants.

La bonne observance des directives nationales de l'allaitement maternel est une solution idéale au problème de malnutrition des enfants de moins de trois ans.

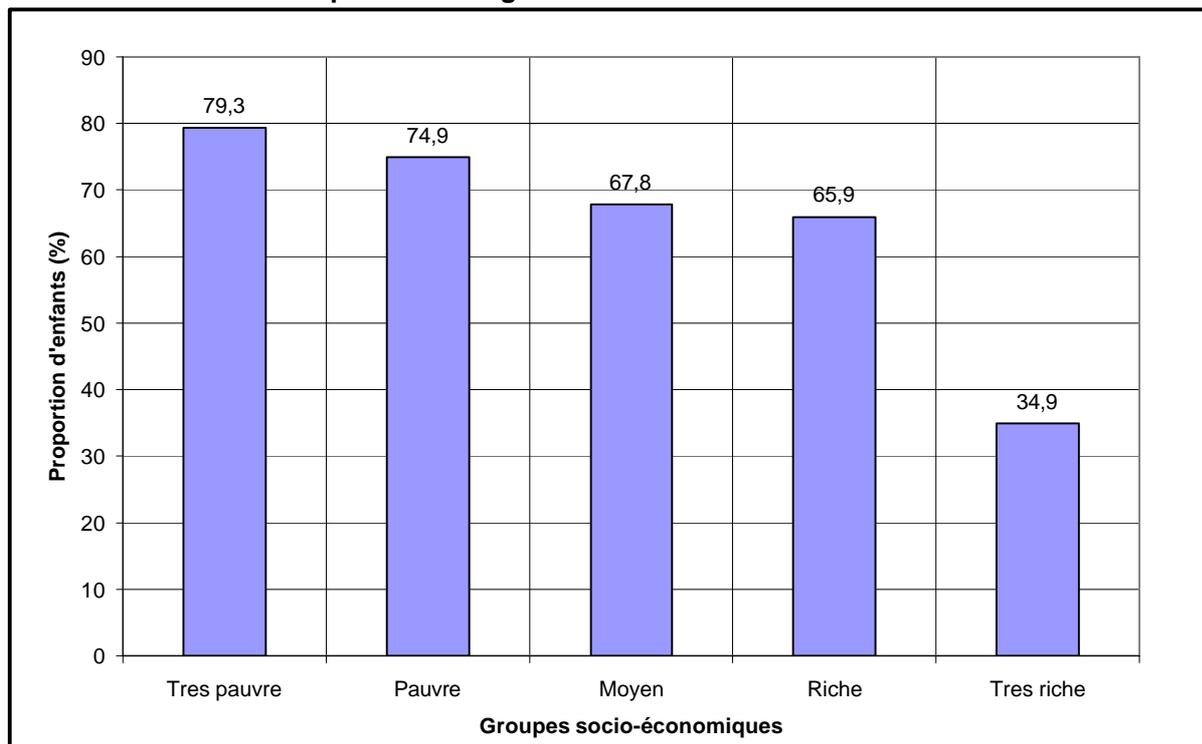
L'observance de l'allaitement maternel exclusif est plus faible chez les femmes des ménages pauvres 20% contre 28% pour les femmes des ménages riches.

Concernant la vitamine A, sa carence affaiblit les systèmes immunitaires des enfants, accroît leurs chances de mourir de maladies courantes de l'enfance et mine la santé de la femme enceinte. Elle peut également conduire à la cécité.

La proportion des enfants de 6 à 59 mois bénéficiant d'un supplément en vitamine A est faible. Selon MICS2, 68% de ces enfants ne reçoivent jamais de supplément en vitamine A, cependant, 16% en reçoivent mais seulement dans un recul de 6 mois.

A cet effet, il est aussi à noter que les enfants des ménages pauvres sont défavorisés dans la supplémentation en vitamine A (76 % d'entre eux ne reçoivent aucune supplémentation) par rapport à leurs homologues des ménages riches (62%).

Graphique 1 : Proportion d'enfants âgés de 20-23 mois toujours allaités selon le statut socio-économique des ménages



Source : MICS2, Togo 2000

c) La carence en micro-nutriments

Les carences en micro nutriments (Fer, Iode, Vitamine A) sont également fréquentes. Selon une étude réalisée en 1986, 36,5% des femmes en âge de procréer sont anémiées et 18% portaient un goitre⁴.

2.3.3.1.3 L'eau potable

L'indisponibilité et l'insuffisance d'accès aux ouvrages d'approvisionnement en eau potable et assainissement (AEP)⁵ constitue sont les problèmes majeurs, en particulier dans les zones rurales.

En ce qui concerne l'eau, il est à noter que l'eau potable est un préalable à la bonne santé alors que l'eau non potable est un vecteur important de maladies telles que le trachome, le choléra, la fièvre typhoïde et la schistosomiase. L'eau de boisson peut être contaminée également par des produits chimiques, des matières physiques et radiologiques qui ont des effets néfastes sur la santé humaine. Selon les données de MICS2, 53% des ménages togolais utilisent de l'eau potable salubre

La meilleure situation dans le pays en matière d'approvisionnement en eau se vit dans la capitale Lomé, suivie de la Région de la Kara, Maritime, Centrale et des

⁴ Enquête OCCGE, Lomé, 1988

⁵ Rapport d'évaluation de la situation de l'eau et de l'assainissement au Togo. DSPGS/DHE, 1996.

Plateaux. Dans la capitale, 84 % de la population utilisent de l'eau potable salubre et à Kara le niveau de cet indicateur est de 60 % contre 53% pour la région Maritime.

2.3.3.1.4 Hygiène et Assainissement

L'élimination inadéquate des excréments humains, des ordures ménagères et l'insuffisance d'hygiène personnelle sont les causes d'une gamme de maladies, notamment les maladies diarrhéiques et la poliomyélite. L'élimination des excréments humains comprend : les toilettes à chasse d'eau reliées à un système d'égouts ou à des fosses septiques, les autres toilettes à chasse d'eau, les fosses d'aisance améliorées et les fosses d'aisance traditionnelles.

En effet au Togo, 45 % de la population vit dans des ménages avec un système sanitaire adéquat d'évacuation des excréments.

L'analyse de la situation révèle que la population est exposée au péril fécal, avec toutefois, des disparités entre les régions et suivant les modes d'habitat. Il ressort en 2001 qu'environ 25% des populations urbaines et 76% des populations rurales n'ont pas du tout accès à des installations sanitaires publiques ou privées d'évacuation des excréments.

Le taux d'accès de la population à des latrines varie selon le milieu et la région. A Lomé, environ 9 ménages sur 10 disposent d'un système adéquat d'élimination des excréments contre 45% pour la moyenne nationale. Lomé est suivi de la Région Maritime où 54% de la population vit dans des ménages avec un système sanitaire adéquat. Les Régions de la Kara et des Savanes où l'on dénombre respectivement 88% et 86% des ménages ne disposant pas de toilette sont les plus mal loties en matière d'évacuation des excréments.

En matière d'enlèvement d'ordures ménagères, le pourcentage de concessions qui bénéficient de service de collecte des ordures est faible (7,3% en milieu urbain et de 0,8% en milieu rural). Cette situation est aggravée par l'insuffisance et la mauvaise gestion des dépotoirs contrôlés.

A Lomé et dans les autres centres urbains, la collecte des ordures ménagères se fait de porte à porte par les associations de quartiers vers les dépotoirs intermédiaires. Cependant, le véritable problème est la gestion de ces dépotoirs et l'évacuation des ordures de ces sites vers les décharges finales.

2.3.3.2 L'éducation

Le droit à l'éducation est universellement reconnu et le Plan d'Action National de l'Education prévoit l'éducation pour tous autour de 2003 – 2015. Pour atteindre cet objectif, d'importantes disparités entre les différents groupes socio-économiques doivent être levées au Togo. Elles relèvent, entre autres, des différences de disponibilités et d'accessibilités des structures et des services scolaires, ainsi que des obstacles culturels.

a) L'éducation préscolaire

Les données de MICS2 révèlent que la fréquentation d'un jardin d'enfants ou d'une garderie communautaire est encore faible au Togo. Les programmes d'éducation de la petite enfance ne sont suivis que par 9% des enfants âgés de 36 à 59 mois.

A ce niveau du cursus scolaire, il n'y a pas de disparité selon le sexe et les parents envoient indistinctement leurs filles (9%) et leurs garçons (8%) au jardin d'enfants. Cependant on note une grande disparité entre le milieu de résidence des enfants. Les enfants qui résident en ville sont proportionnellement quatre fois plus importants (18%) à suivre un enseignement préscolaire que ceux qui résident en milieu rural (5%). La capitale Lomé avec 31% se détache nettement du reste du pays.

Les disparités sont encore plus importantes en ce qui concerne les statuts socio-économiques. En effet, la proportion des enfants qui suivent une formation préscolaire passe de 3% dans le groupe des pauvres à 27% dans le groupe des plus riches, ce qui représente un gap de 0,1. En clair, les enfants des ménages riches ont neuf fois plus de chance de fréquenter une formation préscolaire que des enfants issus des familles plus pauvres.

b) La scolarisation dans l'enseignement primaire

Globalement, 57% des enfants âgés de 5 à 11 ans fréquentent un établissement scolaire selon les résultats de MICS-2 2000. Ces données démontrent une sous scolarisation féminine. En effet, alors que le taux net de scolarisation pour les garçons âgés de 5 à 11 ans s'élève à 61%, celui des filles n'est que de 53%. Cette suprématie des garçons s'observe dans toutes les régions et est exacerbée en milieu rural.

Les centres urbains se distinguent par des taux nets de scolarisation plus élevés que la moyenne nationale. Alors que trois enfants sur quatre âgés de 5 à 11 ans (75%) habitant un centre urbain fréquentent un établissement scolaire, le taux net de scolarisation pour cette plage d'âge dans les contrées rurales est de 50 %. La situation de Lomé, la capitale, où huit enfants sur dix en âge d'aller à l'école fréquentent effectivement un établissement scolaire est de loin la meilleure en matière de scolarisation.

On note une élévation graduelle des taux nets de scolarisation chez les garçons et les filles des ménages très pauvres vers les ménages très riches. Dans les ménages très pauvres, ces taux qui s'élèvent respectivement à 58 % chez les garçons et à 37% chez les filles, passent dans les ménages très riches à 88% pour les garçons et à 78 % pour les filles. Les ratios pauvres sur riches s'établissent à 0,55 pour les garçons et à 0,47 pour les filles. Il ressort de ce constat que les filles des ménages pauvres ont 53 % moins de chance que leurs sœurs des milieux les plus aisés à être scolarisées. Dans le groupe des garçons par contre, cette disparité est moins prononcée car les garçons des familles pauvres n'ont que 45 % moins de chance que ceux des milieux nantis à fréquenter une école primaire.

Aussi convient-il de noter que la baisse des rendements scolaires est due d'une part à la démotivation des enseignants (surtout les enseignants dits "auxiliaires" qui représentent une forte proportion du corps enseignant) consécutive à leur mauvaise rémunération, et d'autre part au manque de moyens financiers des parents à subvenir aux besoins de leurs enfants

c) L'alphabétisation des adultes

D'après les données de MICS2, au Togo 53 % de la population âgée de 15 ans et plus sait lire et écrire. Par population qui sait lire et écrire, on entend ceux qui lisent

facilement ou difficilement. D'une manière générale, la proportion des hommes alphabétisés est nettement plus importante (69 %) que celle des femmes (38 %).

Par ailleurs le niveau d'alphabétisation des hommes et des femmes augmente avec le statut socio-économique du groupe auquel ils appartiennent. Chez les hommes, la proportion de ceux qui savent lire et écrire passe de 51 % dans le groupe des plus démunis à 90 % chez les riches soit un ratio de 0,6 alors que chez les femmes, les taux d'alphabétisation entre les pauvres et les plus riches varie entre 18 % et 68 %, ce qui correspond à un ratio de 0,3. Ces résultats montrent qu'il y a une exacerbation de la disparité entre les femmes des différentes couches sociales car si les hommes résidant dans les ménages les plus pauvres ont 40 % moins de chance d'être alphabétisés, les femmes à faible niveau de revenu ont 70 % moins de chance que leurs homologues des ménages aisés.

Le milieu de résidence est aussi un important facteur de disparité pour le niveau d'alphabétisation. Les proportions des hommes et des femmes qui savent lire et écrire représentent respectivement 86 % et 60 % dans les centres urbains alors que dans les zones rurales moins de six hommes adultes sur dix (57 %) et une femme sur quatre (25 %) savent lire et écrire, soit un ratio rural sur urbain de 0,66 chez les hommes contre 0,42 chez les femmes. En d'autres termes si les hommes des zones rurales ont 32 % moins de chance que les citadins pour être alphabétisés, les femmes du milieu rural ont par contre 58 % moins de chance que leurs sœurs des centres urbains.

D'une façon générale, le problème de la pauvreté lié aux facteurs sociaux se pose en termes d'insuffisance de l'offre des services socio-collectifs de base et de difficultés d'accès à ces services par les populations dues à leur tour à la faiblesse du pouvoir d'achat de ces dernières.

d) Education extrascolaire, populaire et permanente

Une autre forme d'éducation, non des moindres, est l'éducation extrascolaire, populaire et permanente basée sur les formes éducatives pour l'épanouissement de la population. Il s'agit de l'auto formation dans les centres et maisons de jeunesse. Elle est basée essentiellement sur l'animation socioculturelle à travers les mouvements et clubs de jeunesse (Scout, centre régional d'action sportive et éducative, etc.). Ce sous secteur semble plus ou moins perdre de sa valeur d'antan et mérite d'être réorganisé et promu.

2.3.4 Déterminants d'ordre culturel

Certaines pratiques traditionnelles, us et coutumes, contribuent à la paupérisation des populations ou entravent leurs capacités de développement ; ce sont :

- les croyances religieuses et l'attachement à certaines coutumes, par exemple, sont sources de dépenses improductives comme des funérailles traditionnelles grandioses et à répétition et tous les rites qui s'y intègrent ;
- les pratiques de veuvage immobilisent pendant une longue période la force de travail alors que les périodes de production dans l'année sont réduites surtout pour les activités agricoles saisonnières ;

- le droit coutumier ne favorise pas l'accès des femmes à certains actifs comme la terre, ce qui limite leurs possibilités de production, ; les tabous et les interdits alimentaires limitent les possibilités pour les ménages pauvres de se nourrir etc.
- le mimétisme culturel qui vise à vivre sur des valeurs autres que les siennes, empruntées, est la conséquence visible d'une acculturation,
- la dysharmonie entre les valeurs endogènes et les techniques importées entraîne un dysfonctionnement qui ne favorise pas les conditions de bien – être,
- les comportements déviants de notre jeunesse, copies de l'extérieur, sont source d'une extraversion culturelle qui se manifeste par le fait réel où le comportement des populations est tourné vers le goût pour des préférences qui ne cadrent pas avec leurs réalités socioculturelles,
- la non – consommation des productions culturelles locales et le phénomène de la piraterie mettent en danger toute création, freinant ainsi le développement culturel,
- la perte de l'identité culturelle oppose l'individu à lui-même et le prive d'actions positives pour les développement,
- le damier linguistique ne favorise pas la communication entre les communautés populaires de par l'absence d'une seule langue véhiculaire,
- le manque de prise en charge de la culture dans les projets et plans quinquennaux du développement a freiné considérablement la participation de ce secteur au développement national,
- la fracture numérique crée un fossé de plus en plus grand entre les différentes générations de la couche populaire et entre les sexes,
- le phénomène d'exode rural et celui de la délinquance juvénile vident les campagnes des bras valides, forces de production des biens et services de toutes natures.

A ces points s'ajoute le système de chefferie basé la plupart de temps sur la nomination par les instances politiques des chefs de village et de canton qui ne sont pas l'émanation de la communauté, et par conséquent ne répond pas aux aspirations de celle-ci et ne favorise pas le développement socio-économique des milieux concernés.

2.3.5 Facteurs institutionnels et gouvernance

Le rôle que jouent ces facteurs dans la persistance de la pauvreté peut être relevé essentiellement dans la place que font les institutions à la participation de toutes les parties prenantes et surtout des populations pauvres à l'adoption et la mise en œuvre des politiques nationales. La bonne gestion des ressources naturelles et la mise en

œuvre des lois et des textes régissant la décentralisation et l'aménagement du territoire constituent des facteurs essentiels dans la réduction de la pauvreté.

2.3.5.1 Facteurs liés à la gouvernance politique et institutionnelle

Depuis le début des années 90, le Togo s'est engagé dans la vie de la démocratisation et de l'état de droit. Le processus de démocratisation s'est traduit en 1992, par l'adoption de la Constitution de la IV^e République. En plus de consacrer la séparation des trois pouvoirs (pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire), des dispositions particulières de ce texte fondamental, exposent la nature démocratique qui devrait régir la vie politique dans le pays ainsi que les principes de base pour une bonne gouvernance.

C'est ainsi que plusieurs institutions ont été créées. Il s'agit de :

- la Cour Constitutionnelle chargée de veiller à la constitutionnalité dans le pays ;
- la Haute Autorité de l'Audio-visuel et de la Communication (HAAC) chargée de garantir et d'assurer la liberté et la protection de la presse et des autres moyens de communication de masse ;
- le Pouvoir Judiciaire qui constitue un des piliers fondamentaux de tout système démocratique et de la bonne gouvernance connaît des insuffisances et devrait être amélioré afin de mieux assurer :
 - l'égalité d'accès des citoyens à la justice ;
 - la clarté des processus de décisions dans le système judiciaire ; et
 - le degré élevé de responsabilité des autorités judiciaires vis-à-vis de leurs actes ;
- La Commission Nationale des Droits de l'Homme créée en 1987 a contribué énormément à la réalisation des progrès dans le domaine des droits de l'homme. Cependant, il reste des efforts à faire dans ce domaine.

Quant à d'autres institutions notamment la Cour des Comptes qui veille à la transparence de la gestion de la chose publique, son processus de mise en place a pris du retard jusqu'à ce jour.

L'ouverture démocratique a été renforcée par l'adoption de plusieurs textes et lois. Aussi, remarque-t-on la création de plusieurs partis politiques, d'organisations syndicales (six centrales syndicales), d'associations et ONGs des droits de l'homme, ainsi que la multiplication des journaux privés et l'apparition de multiples radios et télévisions privées.

Cependant, la crise socio-politique que traverse le pays depuis 1992 constitue un handicap majeur pour la mise en œuvre de tous les textes devant garantir la bonne gouvernance dans le pays. Cette crise est le résultat combiné du désir de la population pour un changement démocratique, de la faiblesse de la société civile et des hésitations de la classe politique à offrir une solution durable à cette crise. Elle est également la conséquence de la faillite des partis politiques dans la réalisation de l'une de leurs missions fondamentales : celle de contribuer à l'éducation politique et

civique des citoyens, à la consolidation de la démocratie et à la construction de l'unité nationale.

Le déficit démocratique s'est traduit dans les faits par la non représentation de l'opposition traditionnelle dans les deuxième et troisième législatures de la quatrième République. Cette situation est le résultat du boycott des élections législatives de 1999 et 2002.

A la suite des élections présidentielles de 1998 et des législatives de 1999, la communauté internationale a commis des facilitateurs pour favoriser le dialogue entre le parti au pouvoir et l'opposition traditionnelle. Malheureusement, ce dialogue dont l'objectif est de trouver un consensus permettant l'organisation d'élections transparentes, n'a pas eu des résultats probants. En conséquence l'opposition traditionnelle n'a pas pris part aux élections législatives anticipées d'octobre 2002.

Après les élections présidentielles de juin 2003, la situation politique reste toujours bloquée et le gouvernement togolais a demandé à nouveau des négociations avec l'Union Européenne. Le 14 avril 2004 le gouvernement a signé 22 engagements en vue la démocratisation effective de la vie politique et le respect des droits humains dans le pays. L'heureux aboutissement de ces négociations ouvertes par le Chef de l'Etat dans le courant mai 2004 permettra sans doute le dénouement de la crise socio-politique et la reprise effective de la coopération avec la communauté internationale pour le mieux-être de la population.

Les faiblesses observées dans la pratique de la gouvernance au niveau national ont des effets sur l'état de la gouvernance locale c'est-à-dire la participation des populations à la vie communautaires à travers les collectivités et associations locales.

2.3.5.2 Facteurs liés à la gouvernance économique et financière

Le fonctionnement inadéquat des institutions démocratiques et la monopolisation par les appareils étatiques fortement centralisés des décisions stratégiques sont donc préjudiciables à la bonne gestion des ressources nationales. La cristallisation des structures administratives dans des appareils verticaux aux capacités de coordination trop limitées constitue probablement une autre cause structurelle de gaspillage et de sous-emploi de ressources. En outre, la corruption et le manque de transparence dans la gestion des deniers publics hypothèquent l'efficacité de la dépense publique à telle enseigne que les allocations de ressources produisent difficilement les effets escomptés et les populations continuent de manquer de services sociaux de base pour lesquels l'Etat est supposé avoir dépensé des ressources considérables (phénomène de surfacturation et « tamèa »⁶). Par ailleurs, l'administration publique est restée sclérosée, inadaptée et incapable de s'adapter à l'évolution et à la modernisation. Dans ces conditions, elle n'est pas en mesure de fournir efficacement les services attendus par la population.

Enfin, les retards de paiement des salaires occasionnés par les difficultés des finances publiques détériorent les capacités institutionnelles, matérielles et humaines déjà faibles de l'administration publique. Les difficultés financières limitent également

⁶ Tamèa : Pratique systématique qui consiste à donner une certaine somme à l'agent pour tout service public payé ou non

la capacité d'intervention de l'Etat. Dans ces conditions, l'efficacité de l'administration publique se trouve réduite depuis le début des années 1990

En ce qui concerne le secteur privé sur lequel repose depuis plusieurs années la croissance économique, ses capacités de gestion sont encore en deçà du minimum requis pour son épanouissement satisfaisant en raison notamment de la persistance de la prépondérance du secteur informel qui constitue à la fois un atout et une entrave pour le développement de l'économie.

Les insuffisances du système judiciaire et du support financier au secteur privé et associatif constituent d'autres obstacles majeurs à l'éclosion du secteur privé et à son leadership dans le processus de développement.

2.3.5.3 Facteurs liés à la décentralisation et aménagement du territoire

La constitution du 14 octobre 1992, dans son article 141, consacre le principe de décentralisation et en définit les fondements : « la République Togolaise est organisée en collectivités territoriales sur la base du principe de décentralisation dans le respect de l'unité nationale. Ces collectivités territoriales sont les communes, les préfectures et les régions. Les collectivités territoriales s'administrent librement par des conseils élus au suffrage universel, dans les conditions prévues par la loi ». On relèvera également la mention faite à l'article 43 de la constitution « de la reconnaissance de la chefferie traditionnelle, gardienne des us et coutumes ». De fait, reflet de cette reconnaissance officielle, les chefs traditionnels constituent le niveau de base de la déconcentration en constituant les relais de l'administration au niveau des cantons (au nombre de 328) et des villages (environ 4900).

La loi n.98-006 portant décentralisation du 11 février 1998 est fidèle au cadre général fixé par la Constitution : elle instaure trois niveaux de collectivités territoriales décentralisées : la commune – une communalisation intégrale du Togo est prévue – la préfecture et la région. Cependant, l'enjeu fondamental de la mise en œuvre de la décentralisation au Togo a jusqu'à présent été sa concrétisation. Les communes existantes et les préfectures n'ont jamais pu jouir d'une véritable autonomie administrative effective malgré les dispositions législatives qui ont été prises.

La loi 98-006 portant décentralisation, qui est un texte progressiste et respectueux des grands principes qui fondent l'esprit de la décentralisation, n'a jamais été effectivement mise en application. L'absence d'élus, car il n'y a pas eu d'élections locales depuis 1987, ainsi que la non-adoption des textes réglementaires (décrets et arrêtés) d'accompagnement en sont les raisons principales.

Par ailleurs, de nombreuses questions clés n'ont pas été résolues par la loi de 1998, dont les plus importantes sont la définition exhaustive des compétences et attributions des communes, l'assise territoriale des communes rurales, l'adéquation des niveaux de décentralisation et de déconcentration (communes/cantons) et enfin le rôle des préfectures (doit-il ou non se limiter à l'intercommunalité ?) ainsi que celui des régions (défini de manière trop générale). Enfin cette loi n'a fait l'objet d'aucune campagne d'information en dehors des milieux spécialisés de l'administration. Elle est méconnue de l'immense majorité des acteurs publics.

La consolidation de la décentralisation est attendue par l'ensemble des acteurs nationaux, locaux, étatiques et non étatiques. La presque totalité des acteurs politiques ont cette réforme administrative dans leur projet de société. Cependant, la volonté de décentraliser doit être mue par deux moteurs essentiels qui sont :

- un engagement politique constant et lisible au plus niveau de l'appareil de l'Etat ;
- une implication des populations dans le choix des orientations, des objectifs, et de la modalité de mise en œuvre. Aucune catégorie de la population ne doit être laissée en marge, toutes doivent jouer un rôle actif pour se sentir concernées par la réforme.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire on doit prendre des dispositions pour l'élaboration des schémas directeurs régionaux et le schéma directeur national

2.4 Efforts d'atténuation de la pauvreté

La lutte contre la pauvreté a toujours été une préoccupation du Gouvernement togolais dans le cadre de sa politique de développement économique et social. Cette préoccupation s'est traduite par l'intégration dans les quatre plans quinquennaux des besoins des populations à la base.

Sur le plan économique la politique du Gouvernement s'est focalisée sur le secteur agricole dans lequel une bonne partie des investissements publics était orientée pour la mise en place des infrastructures, la vulgarisation de techniques, la fourniture d'intrants à bon marché et l'amélioration de l'encadrement, de manière générale, des paysans. Les actions dans le secteur ont été renforcées à partir de 1977 avec la politique de la révolution verte qui avait pour objectif principal, la production de produits vivriers en quantité et en qualité pour permettre au pays d'atteindre l'autosuffisance alimentaire afin d'être à l'abri de la faim.

Cette politique a permis d'atteindre des résultats encourageants mais a été perturbée très tôt par la crise économique de la fin des années 70 qui a limité les interventions du Gouvernement. Cependant, malgré l'austérité qui a caractérisé la politique des années 80 notamment en raison de l'ajustement structurel, les efforts ont été poursuivis sous diverses formes. La politique récente du Gouvernement dans le secteur a eu pour cadre la déclaration de politique de développement agricole de 1996.

Les résultats de la revue du secteur développement agricole/rural révèlent la fragilité de la sécurité alimentaire, la détérioration des conditions de vie, et la persistance et l'accroissement de la pauvreté. Ils constatent également un manque de progrès notable dans le développement du secteur agricole au cours des deux dernières décennies. Les principales préoccupations exprimées dans la [déclaration de politique de développement agricole \(DPDA\) de 1996](#) et par les exploitants agricoles n'ont été abordées que très partiellement. Les principales raisons de cette situation sont les suivantes : (i) un système d'encadrement faible (faute de moyens adéquats), incapable de susciter des changements dans les méthodes de production agricole ; (ii) des services agricoles et des infrastructures toujours déficients ; et (iii)

une insuffisance et une inadéquation des allocations budgétaires en faveur de l'agriculture.

Toutefois, quelques réformes ont pu être réalisées : il s'agit essentiellement de : a) La restructuration des services agricoles (redéfinition du rôle des acteurs et recentrage des missions de l'Etat) à travers le Projet National d'Appui aux Services Agricoles (PNASA). Cette restructuration a été matérialisée par la mise en place du Secrétariat Général du MAEP, de l'Institut de Conseils et d'Appui Technique (ICAT) et de l'Institut Togolais de la Recherche Agricole (ITRA); b) le désengagement de l'Etat de la plupart des entreprises publiques agricoles, exception faite de la SOTOCO ; la libéralisation quasi totale de la filière café cacao ; c) l'amorce du processus devant amener à une plus grande sécurisation ou à une réforme foncière ;

Les autres orientations sectorielles relatives, au financement agricole, aux infrastructures rurales, à la libéralisation du sous-secteur des intrants n'ont pu être menées à bout en raison de l'environnement socio-économique et financier défavorable. Ce climat a également influé négativement sur la mise en œuvre des orientations sous-sectorielles axées principalement sur l'amélioration de la productivité agricole par la maîtrise de l'eau, l'intensification des cultures vivrières, le développement des cultures de rente et des animaux à cycle court, la redynamisation du sous-secteur de la pêche, etc..

En ce qui concerne le secteur coton, seule source de revenus monétaires dans de nombreuses zones rurales et principal contributeur agricole à l'économie togolaise, sa libéralisation devra se poursuivre pour une meilleure compétitivité et son développement harmonieux et durable car cette production est essentielle à la réduction de la pauvreté dans les zones où ce fléau est le plus persistant. La filière coton a été appuyée par trois projets de la Banque Mondiale ce qui a permis d'ouvrir au secteur privé, certaines activités notamment la collecte et la commercialisation primaire du coton-graine, l'égrenage, le transport et la commercialisation du coton fibre sans qu'une stratégie de privatisation ait été préalablement définie.

La tendance haussière de la production coton s'est inversée à partir de 1997-98. Plusieurs facteurs négatifs notamment, l'effondrement des cours internationaux, des conditions climatiques défavorables de ces dernières années, les retards de paiement du coton graine, etc., ont entraîné une chute de la production qui est passée de 187.687 tonnes en 1997-98 à 116.500 tonnes en 1999-2000 avant de remonter à 185.000 tonnes en 2003/2004. L'incapacité de la SOTOCO de payer aux paysans le fruit de leurs récoltes des années 1998 et 1999 et les retards de paiement des trois dernières campagnes, à cause des difficultés financières auxquelles cette société est confrontée, sont considérés par les producteurs comme étant les principales causes de la baisse de production susmentionnée. D'autres facteurs structurels dont la méconnaissance de ses coûts réels de revient, le manque de consultation avec les producteurs dans la détermination des prix d'achat du coton graine sont également considérés comme ayant contribué aux performances récentes décevantes de cette société.

En matière de stratégie de réduction de la pauvreté, les actions du Gouvernement se sont traduites d'abord par la dimension sociale de l'ajustement à partir de 1988. Celle-ci a consisté essentiellement à engager des actions ponctuelles pour atténuer

les souffrances des couches les plus vulnérables, a été également introduite. Ces actions ont permis, entre autres, de renforcer les capacités de l'administration en matière d'évaluation et de suivi des conditions sociales dans le pays en vue d'intégrer dans les politiques sectorielles, des actions pertinentes permettant de les améliorer.

A partir des années 90, un Programme de Développement Local et Participatif (PDLP) a été mis en place avec pour objectifs principaux d'équiper les milieux ruraux et les quartiers urbains défavorisés, de structurer l'espace national en promouvant une hiérarchie des centres de peuplement, de développer la solidarité, de lutter contre les disparités régionales, promouvoir les petites actions de production pour favoriser le développement de l'espace rural et asseoir l'autosuffisance alimentaire. Des actions non négligeables ont donc été entreprises avec la participation des ONG et des communautés à la base.

Par ailleurs, en 1996, le Gouvernement a adopté le Programme National de Lutte contre la Pauvreté (PNLP) traduisant en activités, programmes et projets, la Stratégie Nationale de Lutte contre la Pauvreté (SNLP, 1995) ayant pour objectif de transformer la société et l'économie togolaise. Les principales actions identifiées dans le programme sont relatives : à la création d'emplois et de revenus nouveaux, à l'amélioration des emplois et des revenus dans les secteurs (secteur agricole surtout), à l'amélioration de la gestion des ressources naturelles, à la santé et à la nutrition, à l'eau potable, l'assainissement et l'hygiène, à l'éducation de base, à l'alphabétisation, à la démographie, à la promotion féminine, aux groupes défavorisés et vulnérables, au renforcement des capacités, aux micro-réalisations etc..

Des initiatives telles que le Fonds d'Appui aux Initiatives de Base qui est devenu plus tard le Fonds Social s'inscrivent dans ce contexte. Cependant, le contexte de crise socio-politique et la raréfaction des ressources n'ont pas favorisé la mise en œuvre de ces programmes et sous-programmes.

Eu égard aux problèmes de Population-et-Développement relevés par le diagnostic socio-démographique du pays, le Gouvernement a adopté en 1998 une Politique Nationale de Population (PNP). Celle-ci est fondée sur la philosophie de la parenté responsable qui consiste à donner aux individus, aux couples et aux familles l'information et les moyens leur permettant de gérer leur vie procréative en toute responsabilité. Ainsi, cette politique prône la maîtrise de la fécondité à travers la promotion de la planification familiale et la sensibilisation pour le changement de comportements responsables en matière de santé de la reproduction, de maternité à moindre risque et de prévention des IST/VIH/SIDA.

En outre, elle préconise des actions dans divers domaines pouvant influencer sur les conditions et les moyens d'existence des populations. A ce titre, la Politique Nationale de Population constitue à la fois un instrument de maîtrise de la croissance démographique et un outil de réduction de la pauvreté.

En matière d'accès aux services sociaux de base, le Gouvernement a également consenti beaucoup d'efforts notamment pour permettre à tous les enfants scolarisables d'accéder à une éducation digne et à toute la population de se procurer un paquet minimum de services de santé.

En ce qui concerne l'éducation, la réforme de l'éducation adoptée en 1975 a permis de prendre des dispositions surtout dans les domaines des infrastructures scolaires et de mise à disposition des ressources humaines pour rapprocher l'école des enfants et permettre un accès accru. Les efforts du Gouvernement ont été complétés par ceux des ONG et des communautés, l'ensemble des actions étant soutenu par les partenaires au développement. Il en est résulté une accélération du taux net de scolarisation qui a atteint 71% sur la période 75-80. En dehors de l'éducation primaire, la formation professionnelle a été un des aspects fondamentaux de la politique gouvernementale en ce sens qu'elle est considérée comme le fondement de la productivité. La crise économique des années 80 et l'ajustement structurel ont malheureusement limité l'ampleur des interventions sans que le secteur cesse d'être une priorité des priorités surtout en ce qui concerne les allocations de ressources. Ainsi, dans les PAS successifs, des objectifs d'allocation de ressources ont été fixés pour ce secteur.

Malgré tous ces efforts, le système s'est plutôt dégradé ces dernières années et le taux de scolarisation a baissé surtout en raison des difficultés financières que traverse le pays. Les lacunes actuelles du système peuvent se résumer comme suit :

- la non opérationnalité des écoles de formation des enseignants du primaire (ENI) de Kara et de Notsé, a fait que actuellement 72 % des enseignants du primaire sont sans qualification professionnelle, et 68 % du personnel enseignant dans le public sont constitués de volontaires et auxiliaires sans qualification professionnelle ;
- le flux des élèves est caractérisé par des abandons précoces en cours de cycle entraînant une rétention de l'alphabétisation et la fréquence des redoublements produisant des gaspillages de ressources qui induisent également des abandons ou retraits des enfants de l'école ;
- la qualité des services offerts pose quelques problèmes: le rapport élève-enseignant est de 38 en moyenne mais un nombre important d'écoles ont des rapports supérieurs à 60 ; seulement 50% des élèves ont des manuels scolaires ; les programmes d'enseignement en plus de leur lourdeur, ne suscitent pas l'esprit de créativité et ne donnent pas les opportunités aux enfants de prendre des initiatives en matière d'emploi.

Dans le domaine de la santé, des efforts ont également été consentis pour doter le pays d'infrastructures sanitaires et offrir des soins en rapport avec les besoins indiqués dans le diagnostic. Pour ce faire, le processus de réformes entamé il y a une quinzaine d'années, a permis de mettre un accent sur l'organisation du système, la décentralisation, le renforcement institutionnelle, l'élaboration d'une politique de santé et des plans de développement sanitaire 2002-2006 à tous les niveaux avec un plan national de développement sanitaire ascendant. Le Togo est convaincu de l'orientation « soins de santé primaires » et « la santé pour tous ».

Le système de santé du Togo est organisé en une pyramide à trois niveaux :

- la base de la pyramide représente le niveau périphérique, correspondant aux 35 districts sanitaires, à leurs infrastructures sanitaires (Directions

prélectorales de la santé, hôpitaux de préfecture, les unités de soins périphériques, les services privés de soins) et aux communautés de base,

- le milieu de la pyramide représente le niveau intermédiaire, correspondant aux 6 régions sanitaires comprenant chacune une direction régionale de la santé et ses services connexes, un centre hospitalier régional, les services privés de soins à portée régionale,
- le sommet de la pyramide représente le niveau central ou national, correspondant au Ministère et Direction Générale de la Santé Publique et ses Directions Centrales et leurs Divisions et services, ainsi que les spécificités à intérêt national (CHU, INH, CNAO, CNTS et les écoles de formation en santé), les services privés de soins à portée nationale.

Le taux d'accessibilité géographique dans un rayon de 5 km est acceptable (70%) mais les équipements sont en grande partie obsolètes. Par ailleurs, la couverture en soins de santé primaires n'a pas dépassé 60% depuis plusieurs années.

En matière de ressources humaines, le secteur public de santé est caractérisé par un déficit quantitatif et qualitatif. Par ailleurs, le personnel existant est concentré dans les villes (en 2002, la Région Sanitaire Lomé-Commune comptait 31% du personnel médical et paramédical, avec par exemple 56% des médecins, 27% des infirmiers d'Etat, 49,4% des sages-femmes et 27% des Assistants Médicaux).

Les principaux défis à lever sont :

- Réaliser l'objectif de la santé pour tous dans un contexte marqué par de graves difficultés gestionnaires et une pénurie aiguë de ressources.
- Limiter les conséquences négatives de la crise socio-économique sur la santé des populations tout en faisant jouer au secteur de la santé son rôle de ciment pour la paix et le développement.
- Mesurer l'ampleur des maladies transmissibles en particulier le VIH/SIDA, le Paludisme, le Tuberculose et les autres maladies de la pauvreté en vue de prendre des mesures objectives permettant leur réduction.
- Réduire la Mortalité maternelle et infantile encore élevées.
- Réduire les inégalités dans l'accès géographique et économique aux soins et services de qualité.
- Renforcer la capacité de gestion et de coordination du secteur.
- Renforcer les ressources humaines pour la santé et leur gestion.
- Améliorer le système d'information sanitaire.

De leur côté, les ONG et la société civile ont entrepris des actions non négligeables pour lutter contre la pauvreté. Ainsi, les communautés, avec l'appui et l'encadrement des ONG, ont créé des infrastructures socio-collectives qui ont permis de répondre à certains besoins de la population tels que des forages pour l'eau potable, des dispensaires et des écoles.

De plus, avec toujours l'appui des ONG, des groupements de production bénéficiant de la vulgarisation de méthodes et techniques agricoles améliorées ainsi que de facilités de micro-crédits ont été créés autour d'activités concrètes génératrices de revenus dans les domaines de l'agriculture, de l'élevage, de la pêche, de l'artisanat etc..

Les actions des communautés et des ONG ont pris une telle ampleur ces dernières années qu'elles constituent aujourd'hui un des axes essentiels pour atteindre les populations à la base. En effet, la création de réseaux régionalisés d'ONG et de réseaux thématiques constitue un atout majeur sur lequel le Gouvernement et les bailleurs de fonds peuvent s'appuyer pour une action efficace.

Au sein de la société civile, les églises se sont également fait remarquer par leurs actions sociales en faveur des populations démunies surtout en cas de crise. C'est le cas pendant les périodes de crise socio-politiques au cours desquelles elles ont mobilisé des dons en matière alimentaire et vestimentaire au profit des populations.

III. ÉVOLUTION ECONOMIQUE RECENTE

L'économie togolaise a évolué au cours de la période 1999-2003 dans un contexte international marqué notamment par la croissance continue de l'économie américaine jusqu'en 2000, suivie d'un ralentissement en 2001 aggravé par les attentats du 11 septembre puis d'une nouvelle phase de croissance depuis la fin de l'année 2002, l'avènement de la monnaie unique européenne en 1999 et le redémarrage de la croissance économique en Asie après les effets déstabilisateurs de la crise financière qui a secoué les pays émergents de la région en 1997.

Sur le plan africain, il faut noter l'avènement de l'Union Africaine et le lancement du NEPAD pendant que, dans la sous-région ouest-africaine, la CEDEAO et l'UEMOA se sont consolidées avec la mise en place de l'Union Douanière.

Sur le plan interne, les effets de la crise socio-politique sont toujours présents avec la suspension de la coopération avec l'Union Européenne et les principaux bailleurs de fonds bilatéraux. En outre, des sécheresses ont marqué la période et ont eu un impact négatif sur la production agricole et énergétique. L'évolution des agrégats économiques au cours de la période montre donc une certaine morosité qui ne peut que détériorer la situation des pauvres.

3.1 Secteur réel

Le taux de croissance du PIB réel en moyenne sur la période 1999-2003 est de 1,6%. Cette période a été marquée par une baisse de 0,8% en 2000, baisse imputable en partie aux conséquences d'une mauvaise pluviométrie et d'une productivité faible au niveau du secteur primaire. Compte tenu des incertitudes politiques pesant sur le pays et des difficultés de trésorerie de l'Etat qui se sont traduites notamment par l'accumulation d'arriérés de paiements, la croissance économique au cours de la période a reposé sur le secteur primaire, le phosphate ainsi que les unités sidérurgiques et les cimenteries qui exportent une partie de leur production vers le marché sous-régional. Ce faible taux de croissance n'est évidemment pas suffisant pour faire reculer la pauvreté eu égard au taux de croissance démographique estimé à 2,4% par an. Le PIB réel par habitant a reculé de 0,8% en moyenne sur la période 1999-2003.

La demande intérieure en pourcentage du PIB s'est établie en moyenne à 114,4% tandis que la consommation privée et la consommation publique se sont chiffrées respectivement à 74,1% et 24,9% en moyenne. La formation brute de capital fixe s'est chiffrée en moyenne à 12,0% et 2,8% du PIB respectivement pour le secteur privé et le secteur public. Sur la période, l'indice du déflateur du PIB a régressé de 0,2% en moyenne. Le PIB nominal a connu un taux de croissance moyen de 1,4% et le PIB nominal par habitant a baissé de 1,0% en moyenne.

L'indice harmonisé des prix à la consommation (IHPC) a progressé en moyenne de 1,6% entre 1999 et 2003 avec des baisses de 0,1% et 0,9% respectivement en 1999 et 2003, et des hausses de 3,9% et 3,1% respectivement en 2001 et 2002. L'évolution de l'IHPC est très sensible à l'offre des produits alimentaires sur le marché. L'indice a tendance à augmenter sensiblement au cours de l'année qui suit une mauvaise campagne agricole. Dans l'autre sens, l'indice baisse fortement en cas de bonnes récoltes des produits vivriers, reflétant ainsi le recul des prix au producteur et la baisse subséquente des revenus des paysans.

Les contraintes qui pèsent sur le secteur réel intègrent la suspension de la coopération financière avec l'Union Européenne depuis 1993 et l'absence de programme avec le Fonds Monétaire depuis juillet 1998. Il en est de même de la faiblesse des investissements publics et de l'instabilité de l'offre des produits vivriers. Ces contraintes apparaissent également sur le plan sectoriel.

3.2 – Finances publiques

Les recettes courantes ont progressé en moyenne de 6,6%, passant de 126,5 milliards de F.CFA en 1999 à 164,7 milliards de F.CFA en 2003 et faisant passer leur part relative dans le PIB de 13,0% en 1999 à 16,4% en 2003. Les dépenses totales et prêts nets ont baissé de 4,8% en moyenne en passant de 170,7 milliards de FCFA en 1999 à 145,4 milliards en 2003. Leur part relative par rapport au PIB est passée de 17,6 % en 1999 à 14,5% en 2003. La part des dépenses de personnel s'est établie à 5,5 % en moyenne sur la période, passant de 5,9 % en 1999 à 5,2 % en 2003. La part des dépenses en capital est en moyenne de 2,2 % sur la période, ce qui traduit la faiblesse de la capacité d'investissement du Gouvernement.

Le solde global base caisse dons inclus en pourcentage du PIB est passé de -0,9 % en 1999 à 4,0 % en 2003. L'amélioration observée en 2003 s'explique par l'incidence combinée de l'augmentation de 30,2 % des recettes et dons et de la progression plus modérée de 8,0% observée au niveau des dépenses totales et prêts nets.

En l'absence de financement extérieur sous forme d'appui budgétaire, les efforts d'assainissement des finances publiques ont essentiellement porté sur la réduction des dépenses. Les contraintes pour les recettes budgétaires résident en la faiblesse relative de la croissance économique qui, du coup, réduit considérablement la matière imposable.

Par ailleurs, l'Etat a commencé l'apurement du découvert du Trésor octroyé par la BCEAO, suite à la décision d'arrêt des concours dans le cadre de l'article 16 des

statuts. Le recours aux bons du trésor pourrait constituer une alternative. Cependant, leur émission est conditionnée par la certitude que le marché financier doit avoir pour leur remboursement à bonne date.

3.3 – Balance des paiements

Le solde global de la balance des paiements est demeuré positif entre 1999 et 2002 avant de ressortir déficitaire de 8,6 milliards en 2003. La balance des paiements courants par contre a enregistré un déficit chronique, passant de 8,1 % du PIB en 1999 à 12,1% en 2003. La balance des paiements courants hors dons a suivi une évolution similaire, passant de -11,3 % du PIB en 1999 à -13,0 % du PIB en 2003. Les transferts courants sont passés de 49,3 milliards de F.CFA en 1999 à 75,6 milliards en 2003 en raison de l'augmentation substantielle des transferts privés qui a masqué les effets de la suspension de la coopération avec la communauté financière internationale. La balance commerciale s'est détériorée, passant de -60,3 milliards de F.CFA en 1999 à -133,3 milliards en 2003. Les exportations de biens et services ont progressé en moyenne de 7,9% et les importations ont augmenté en moyenne de 9,0 % sur la période.

Le compte de capital et d'opérations financières s'est amélioré, passant de 95,6 milliards de FCFA en 1999 à 113,0 milliards de FCFA en 2003. Cette évolution se retrouve au niveau du compte d'opérations financières qui est passé de 91,3 milliards de FCFA à 98,5 milliards de FCFA sur la période. Les investissements directs et les investissements de portefeuille sont passés respectivement de 10,7 milliards FCFA et 4,8 milliards de FCFA en 1999, à 39,1 milliards de FCFA et 7,4 milliards de FCFA en 2003.

Les contraintes pour le secteur extérieur résident dans le caractère peu diversifié des exportations et le niveau quasiment incompressible de certaines catégories d'importations qui conduisent à un déficit commercial chronique. L'excédent du solde global de la balance des paiements dans cette situation s'explique principalement par l'accumulation d'arriérés de paiements extérieurs. L'évolution positive des investissements directs et des investissements de portefeuille s'expliquerait par les privatisations et les reports de bénéfices des entreprises de la zone franche industrielle.

3.4 – Situation monétaire

Les avoirs extérieurs nets ont évolué en phase avec le solde global de la balance des paiements. Ils sont passés de 15,2 milliards de FCFA en 1999 à 60,5 milliards de FCFA en 2003. Quant aux crédits à l'économie, ils ont atteint 167,0 milliards de FCFA en 2003 contre 147,3 milliards de FCFA en 1999.

Le niveau des crédits de campagne est nul en 2003 suite au recours au financement extérieur notamment de la filière coton. Le niveau était de 3,6 milliards en 1999.

De 58,9 milliards en 1999, la position nette du Gouvernement (PNG) s'est améliorée pour se chiffrer à 16,8 milliards en 2003. Cette évolution est liée à la décision des Autorités monétaires de l'UMOA d'arrêter le recours au financement monétaire direct de l'Etat au titre de l'article 16 des statuts de la BCEAO.

Reflétant cette évolution des contreparties, la masse monétaire est passée de 213,7 milliards en 1999 à 247,7 milliards en 2003.

Au niveau des composantes, la circulation fiduciaire évolue à la baisse en passant de 79,8 milliards en 1999 à 37,0 milliards en 2003. Les dépôts en banques ont augmenté en passant de 132,3 milliards de FCFA en 1999 à 209,4 milliards FCFA en 2003. Cette évolution est imputable aux dépôts des particuliers et entreprises qui passent de 123,1 milliards de FCFA en 1999 à 192,9 milliards de FCFA en 2003 au moment où ceux des organismes publics passent de 9,3 milliards à 16,5 milliards de FCFA.

3.5 – Dette Publique

L'encours de la dette publique est passé de 1.106,8 milliards de F.CFA en 1999 à 1.080,7 milliards de FCFA en 2003, soit une diminution de 2,4 % en raison de la baisse du taux de change des devises. La dette extérieure est passée de 862,9 milliards de F.CFA en 1999 à 827,0 milliards de F.CFA en 2003, soit une réduction de 4,2 %, tandis que la dette intérieure augmente de 4,0 % en passant de 243,9 milliards de F.CFA à 253,7 milliards de FCFA entre 1999 et 2003.

Cette évolution de la dette intérieure traduit les difficultés de trésorerie croissantes de l'Etat enregistrées au cours de la période. Elle fait peser des contraintes supplémentaires sur le secteur privé déjà confronté aux difficultés d'obtention de crédit auprès du système bancaire et le fragilise, réduisant sa capacité à créer des emplois et contribuer ainsi à la lutte contre la pauvreté.

Le taux d'endettement du pays est ainsi passé de 114,1% en 1999 à 107,7% en 2003 alors que la norme retenue dans le cadre du pacte de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité de l'UEMOA en décembre 1999 est de 70%. La part de la dette intérieure est passée de 39,7 % du PIB en 1999 à 27,1 % en 2003 et celle de la dette extérieure de 88,9 % à 82,4 % sur la période.

Au titre de la dette multilatérale, des arriérés de paiements ont été enregistrés sur la période, passant de 6,4 milliards de F.CFA en 1999 à 14,7 milliards de F.CFA en 2003. Au niveau de la dette bilatérale, le montant des arriérés de paiements est passé de 28,4 milliards de F.CFA en 1999 à 32,1 milliards de F.CFA en 2003, traduisant ici également les difficultés de trésorerie de l'Etat.

3.6 – Point sur les réformes structurelles

Les réformes structurelles au cours des années 90 ont été réalisées avec l'assistance financière de la Banque Mondiale et se sont poursuivies au début des années 2000 dans le cadre du programme intérimaire et du programme intérimaire renforcé conclus avec le F.M.I..

Ces réformes ont permis à l'État de se désengager des secteurs productifs en cédant les parts qu'il détenait dans la plupart des entreprises publiques au secteur privé. Le Gouvernement a également amélioré le cadre incitatif au niveau du secteur agricole en confiant la commercialisation du coton à la Société Togolaise de Coton (SOTOCO) et en abolissant le monopole de l'Office des Produits Agricoles du Togo

(OPAT) dans la commercialisation du café et du cacao dont les prix au producteur ont été libéralisés. Cependant, la libéralisation de la filière café-cacao s'est traduite par des pertes fiscales pour le Gouvernement. En effet, les opérateurs économiques privés qui se sont substitués à l'OPAT font des contributions fiscales inférieures aux recettes antérieurement perçues sur l'OPAT.

Par ailleurs, le contrôle des prix a été aboli pour tous les biens et services à l'exception de l'eau, de l'électricité, du téléphone fixe et des hydrocarbures. Cette absence de contrôle ne permet pas de s'assurer que les opérateurs économiques pratiquent des prix justes. Dans le cadre de la mise en œuvre de l'union douanière dans les pays membres de l'UEMOA, les gains provenant de l'application de la taxe préférentielle communautaire ne sont pas répercutés sur le consommateur final.

Dans le cadre du désengagement, le Gouvernement a procédé à la privatisation ou à la mise en gestion de certaines entreprises ou activités. Il s'agit notamment de la manutention conteneurs et de la manutention des marchandises conventionnelles au Port Autonome de Lomé, du Groupement Togolais d'Assurances, de l'OTP, des hôtels Sarakawa, le Bénin et 2 Février et de la CEET.

S'agissant du secteur financier sur lequel il s'est focalisé ces dernières années, le processus de désengagement n'a pas connu les résultats escomptés. Cependant, des repreneurs ont été sélectionnés pour la BTB et la SNI au titre desquels des dossiers d'agrément ont été déposés auprès des Autorités monétaires en vue de la mise en place de nouvelles institutions bancaires.

IV – STRATEGIE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE

Sur la base des éléments de diagnostic ci-dessus et de l'évolution récente de l'économie, il apparaît clairement que la situation de la pauvreté est très préoccupante au Togo et nécessite que des actions urgentes et vigoureuses soient entreprises dans un cadre stratégique cohérent. La présente stratégie a donc pour objet de prendre des mesures en vue d'arrêter la progression du phénomène. Elle sera actualisée au fur et à mesure et en fonction du résultat des enquêtes qui vont être organisées en vue de permettre une connaissance plus précise du phénomène de la pauvreté.

4.1 Objectifs et orientations stratégiques

4.1.1 Objectifs

La stratégie vise à atteindre les objectifs du millénaire pour le développement (OMD) adoptés par la Communauté internationale dont le Togo à l'occasion du Sommet du Millénaire en septembre 2000. Ces objectifs sont :

- réduire l'extrême pauvreté et la faim ;
- assurer l'éducation primaire pour tous ;
- promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes ;
- réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans ;
- améliorer la santé maternelle ;
- combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies ;
- assurer un environnement durable ;
- mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

4.1.2 Orientations stratégiques

A moyen terme, les orientations stratégiques visent à arrêter l'expansion du phénomène de pauvreté et à améliorer l'accès équitable des populations aux services sociaux de base⁷. Les grandes orientations reposent sur les axes suivants :

- Accélération de la croissance économique dans une optique de réduction de la pauvreté
- Développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi
- Gestion efficace des ressources naturelles et de l'environnement ;
- Promotion de la bonne gouvernance

Le gouvernement reconnaît que la sécurité la paix et la cohésion sociale sont des préalables à la mise en œuvre de ces stratégies et la réalisation des OMD. C'est dans cette perspective qu'en avril 2004, dans le cadre d'une Consultation avec l'Union

⁷ Les objectifs chiffrés seront précisés au moment de l'élaboration du DSRP final.

Européenne au titre de l'Article 96 de l'Accord de Partenariat de Cotonou, le Gouvernement a pris l'engagement d'ouvrir un dialogue avec tous les acteurs socio-politiques du pays et de renforcer les institutions démocratiques, les droits de l'homme et l'état de droit au Togo. Le Gouvernement est résolu à mettre en œuvre ces engagements afin également de créer les conditions favorables à une reprise de la coopération financière avec l'Union Européenne et ses autres principaux partenaires au développement.

4.1.2.1 Accélération de la croissance dans une optique de réduction de la pauvreté

S'il est démontré que la première condition pour la réduction de la pauvreté est la création de richesses c'est-à-dire la croissance économique, il est également vrai que certains pays ont connu de longues périodes de croissance sans parvenir à réduire la pauvreté. Le Togo a également connu des périodes de croissance confortable qui n'ont pas empêché la pauvreté de s'étendre. C'est pour cela qu'il devient impératif d'ancrer cette croissance dans la sphère des pauvres afin d'obtenir une croissance forte sur une longue période tout en maintenant une évolution faible du coût de la vie. Dans cette optique, cet axe de la stratégie consiste à maintenir un cadre macro-économique stable sur une longue période et à orienter les interventions publiques dans des secteurs porteurs où les pauvres peuvent augmenter leurs actifs et accroître leur production.

A. Assainissement et stabilisation du cadre macro-économique

La réalisation de ce volet passe essentiellement par une politique budgétaire et monétaire prudente. S'agissant de la politique budgétaire, il vise à moyen terme, la réduction du déficit budgétaire par une mobilisation plus accrue des ressources publiques et une bonne maîtrise des dépenses. La mobilisation des recettes se fera en tenant compte de l'harmonisation des politiques **macroéconomiques de convergence, de croissance, de stabilité et de solidarité** au sein de l'UEMOA et sera basée sur une politique fiscale cohérente, incitatrice du secteur privé tout en permettant d'évoluer vers une pression **fiscale** au moins égale à 17% à l'horizon **2005** contre une moyenne d'environ **13%** actuellement. En ce qui concerne les dépenses, les efforts se poursuivront pour les maintenir au niveau des ressources effectivement disponibles tout en les restructurant et en les orientant prioritairement vers la fourniture équitable des services sociaux de base, le maintien d'un bon état des infrastructures économiques et les interventions dans les secteurs porteurs de croissance pour la réduction de la pauvreté. L'apurement des arriérés intérieurs **notamment** pour la relance **du secteur privé** occupera aussi une place importante dans les allocations de ressources.

Sur le plan monétaire, la politique continuera d'être impulsée par l'Union Monétaire Ouest Africaine. Le Gouvernement s'attachera à respecter les orientations de l'Union notamment à éviter des comportements inflationnistes.

B. Amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie

L'amélioration de la productivité de l'économie passe par l'amélioration du niveau global d'éducation, de formation et de santé de la population active, le

développement des infrastructures, l'amélioration de l'efficacité des administrations pour réduire les coûts **des facteurs de production et des coûts** des transactions liées à la fourniture adéquate des services par ces administrations. **Le Togo pourra tirer profit des études sur la restructuration, la mise à niveau et la compétitivité des entreprises initiées par la CEDEAO dans le cadre des futures relations ACP-UE, ainsi que des études sur les normes et qualité industrielles disponibles au niveau de l'UEMOA.**

C. Promotion des principaux secteurs porteurs de croissance

Le potentiel de croissance de l'économie togolaise réside dans le secteur agricole, l'industrie notamment les **PME/PMI** et l'artisanat, les services, le tourisme, **la culture, les mines et les infrastructures.**

Pour l'ensemble de ces secteurs porteurs de croissance, le dénominateur commun de l'action gouvernementale sera la promotion du secteur privé, entre autres, par la poursuite du désengagement de l'Etat des secteurs productifs, la création d'un environnement juridique, judiciaire, fiscal et institutionnel propice ainsi que la réduction des coûts des facteurs de production.

C.1. Agriculture

L'objectif global de la stratégie agricole et rurale est d'améliorer les revenus et les conditions de vie des communautés de base particulièrement des couches vulnérables de la population rurale (notamment les femmes et les jeunes) par la création des conditions incitant leur l'auto-développement et leur responsabilisation dans la lutte contre la pauvreté.

Cet objectif qui devra contribuer à atteindre les objectifs fixés par le sommet mondial sur l'alimentation, tenu en novembre 1996 à Rome, à savoir réduire de moitié le nombre de malnutris à l'horizon 2015, se décline en objectifs spécifiques ci-après :

- Amélioration de la productivité des productions vivrières ;
- Diversification des filières d'exportation et consolidation des filières traditionnelles ;
- Structuration du monde rural ;
- Amélioration de l'efficacité des services d'appui à la production ;
- Prévention des phénomènes de dégradation des ressources naturelles ;
- Promotion du secteur privé agricole et rural ;
- Amélioration des infrastructures et de l'équipement rural.

À moyen terme, quatre axes stratégiques ont été identifiés aux regard de ces objectifs. Il s'agit de :

- a consolidation de la sécurité alimentaire ;
- l'amélioration de la productivité agricole ;
- l'accès au marché ;
- le renforcement des capacités des partenaires du secteur agricole et rural.

Pour concrétiser ces priorités en cohérence avec le programme du NEPAD AGRICOLE, un portefeuille de cinq projets devra être mis en œuvre. Ces projets sont relatifs à :

- l'élevage des animaux à cycle court ;
- l'aménagement et le désenclavement des bas-fonds ;
- la gestion intégrée de la fertilité des sols et la sécurisation foncière ;
- la mécanisation agricole ;
- la diversification de la production agricole.

Les mesures qui devront être prises pour permettre la réalisation de ce programme ont trait :

- au financement de l'activité agricole ;
- à l'organisation de nouvelles filières agricoles ;
- à la révision de la législation agro-foncière ;
- à la structuration du monde rural ;
- au renforcement des capacités des partenaires du secteur agricole.

Sur la base des stratégies et actions ci-dessus les principaux résultats attendus sont :

- Stabilisation de la disponibilité et meilleur accès aux denrées alimentaires ;
- Amélioration des offres de services agricoles ;
- Amélioration des infrastructures rurales et de l'équipement agricole ;
- amélioration de la productivité et de la production agricoles ;
- Décentralisation des prises de décision agricole ;
- Augmentation des exportations des produits agricoles.

La stratégie agricole aura également comme objectif spécifique de redynamiser de la filière coton y améliorer la productivité, la gestion financière et la compétitivité.

Dans cette optique, une stratégie de libéralisation de la filière coton sera définie et consistera en : (i) un programme de désengagement de l'Etat pour les principales fonctions de la filière qui seraient mieux assurées par des acteurs privés ; (ii) la nature des interfaces (marché ou répartition administrative) entre les fournisseurs d'intrants et les producteurs agricoles, les producteurs agricoles et les égreneurs, les égreneurs et les huiliers ; (iii) un dispositif de sécurisation du financement des intrants agricoles, fragilité principale d'une filière libéralisée.

Les principaux points devant être analysés dans le cadre de la poursuite du processus de libéralisation de la filière sont les suivants :

- l'importation et la distribution des intrants,
- l'égrenage,
- le transport du coton graine et des graines
- l'entretien des pistes,
- la recherche-développement,
- la formation et l'encadrement des producteurs agricoles,

- le classement du coton graine et de la fibre,
- le contrôle de la qualité des intrants.
- La nature des interfaces commerciales entre acteurs économiques.
- Le dispositif de financement de la filière, avec une importance particulière accordée au financement des intrants.

C.2 Industrie

Dans le domaine de l'industrie, l'objectif global du Gouvernement consiste à exploiter le potentiel de développement industriel du pays, grâce à une stratégie d'encouragement de l'initiative privée afin d'accélérer la croissance économique et lutter contre le chômage et la pauvreté. Le Gouvernement continuera donc à se désengager du secteur productif afin d'étendre le champ d'activité du secteur privé et renforcer son rôle moteur en matière de développement industriel.

Les efforts du Gouvernement et des opérateurs du secteur privé devront porter sur la restructuration et la diversification du tissu industriel en vue de la valorisation des matières premières locales et de la promotion des industries d'exportation. Ces efforts tendront également à renforcer le développement de la Zone Franche Industrielle.

Dans l'ensemble, le Gouvernement entend créer un climat propice au développement industriel grâce à :

- la mise en place du Code National des Investissements ;
- la mise en œuvre future du Code Communautaire des Investissements (U.E.M.O.A)
- la création d'un Centre de Promotion des Investissements (guichet unique) ;
- la réforme de Code du travail.

C.3 Commerce, Services et Banques

Dans le domaine du commerce et des services, l'objectif principal poursuivi vise essentiellement l'accroissement et la diversification des exportations du Togo en vue d'améliorer la balance commerciale du pays.

La stratégie du Gouvernement consiste à renforcer à moyen terme, le cadre libéral d'exercice des activités commerciales résultant de l'abolition, au cours de la dernière décennie, des mesures interventionnistes dont le commerce d'Etat sous monopole, le contrôle des prix et les mesures non tarifaires telles que la réglementation des importations et des exportations avec des contingentements et les licences d'importation.

Dans ce cadre libéral, les efforts du Gouvernement porteront sur :

- la promotion et la rationalisation du commerce intérieur ;
- le renforcement des activités de promotion du commerce intérieur ;
- le recentrage et le renforcement des activités du Ministère chargé du commerce en fonction de l'objectif du commerce extérieur ;
- la mise en œuvre de la stratégie du commerce extérieur.

Dans le domaine financier, la restructuration et le renforcement du secteur des services financiers (banques et assurances) et l'amélioration des infrastructures de transport permettront de faire jouer au Togo, beaucoup plus efficacement, son rôle traditionnel de plaque tournante financière et de commerce de transit régional vers les pays enclavés. Le Gouvernement poursuivra ses efforts dans le cadre du renforcement du système financier et celui de la micro-finance.

Dans le domaine de l'artisanat, le programme d'action du Gouvernement porte sur : i) la poursuite de la mise en place des chambres régionales de métiers ; ii) le recensement des artisans ; iii) le renforcement des projets d'appui à l'artisanat ; iv) la dynamisation de la formation et le perfectionnement des artisans ; v) l'élaboration d'une politique nationale pour le secteur de l'artisanat ; vi) la mise en place d'un fonds de garantie auprès des institutions bancaires pour l'octroi des crédits aux artisans ; vii) la promotion de la commercialisation des produits artisanaux par la recherche des marchés extérieurs, l'organisation et la participation aux foires et salons tant sur le plan national qu'international ; viii) la création d'un village artisanal ; ix) la création et le renforcement des centres de formation et de perfectionnement des artisans.

Dans le domaine des transports en général, les objectifs poursuivis par le Gouvernement sont d'améliorer l'efficacité du sous-secteur, d'améliorer la compétitivité des produits togolais sur le marché intérieur et extérieur par une réduction des coûts des transports et une meilleure qualité des services offerts et de faciliter la mobilité des biens et des personnes. Quatre aspects seront particulièrement privilégiés :

- l'intensification du programme régulier de l'Etat, en vue d'améliorer les infrastructures de transport des biens et des personnes, réduisant ainsi le coût des transactions, et de favoriser l'essor des PME/PMI de travaux publics ;
- le soutien à l'organisation privée du transport de masse et à l'amélioration de la circulation des biens et personnes dans tous ses aspects ;
- la construction de routes à péages à l'initiative du secteur privé ;
- l'installation du système de péage sur les grands axes routiers pour faciliter le financement de leur entretien courant.

Ces dernières initiatives seront soutenues par l'Etat par des facilités de crédit auprès des institutions de crédit immobilier.

C.4 Tourisme et loisirs

Dans le domaine du tourisme et des loisirs, l'objectif poursuivi par le Gouvernement est d'accroître la contribution du secteur du tourisme et des loisirs au développement socio-économique national.

L'effort portera sur l'élaboration d'un Plan Directeur pour le Développement Touristique. Ce plan permettra de définir une stratégie d'intervention à moyen et long termes dans les domaines pertinents, notamment l'aménagement des sites, le repeuplement des parcs, la gestion hôtelière, la formation, la promotion, l'animation et le transport aérien. L'orientation générale de la politique touristique du

Gouvernement vise à encourager le secteur privé national et international à prendre la relève de l'Etat tant en matière d'investissement que de gestion pour laisser aux pouvoirs publics le rôle qui doit être le leur, à savoir, la définition du cadre général pour le développement du secteur, la réglementation des professions et activités, la formation et la promotion institutionnelles.

En vue de soutenir le développement du secteur touristique, de diversifier l'offre et d'équilibrer les sources de croissance, le Gouvernement accordera également un intérêt particulier à l'exploitation des atouts et de l'authenticité culturels du pays afin de promouvoir l'artisanat culturel.

C.5 Culture

L'objectif poursuivi par le gouvernement est de favoriser et d'accroître la contribution du secteur de la culture et des arts au développement socio-économique national. L'objectif rappelle la dimension culturelle dans la réduction de la pauvreté. Les industries culturelles contribuent à la création d'emplois directs et indirects, génèrent des ressources financières et des biens matériels. Elles sont créatrices de formation, de compétence et de valeurs pour les communautés comme pour l'ensemble du pays. L'effort sera axé sur l'élaboration d'un plan d'action global pour le développement culturel qui permettra de définir sous forme de stratégie générale une politique culturelle cohérente et rigoureuse dans les domaines :

- des arts plastiques et de l'artisanat d'art
- des arts du spectacle
- de l'édition
- du cinéma et de l'audio – visuel
- du patrimoine tangible et intangible
- des "Trésors Humains Vivants".

Les opérateurs et entrepreneurs culturels privés, les ONG et les associations à caractère culturel, la société civile et les collectivités locales, accompagneront la politique du Gouvernement dans ce processus. Dans l'optique de revaloriser le potentiel de la diversité culturelle nationale, les actions suivantes devront être réalisées :

- opérer progressivement une reconversion des mentalités par la sensibilisation afin que le Togolais se ressource dans sa propre culture ;
- valoriser de façon optimale les produits locaux et les technologies traditionnelles afin d'augmenter les pouvoirs des ménages ;
- promouvoir l'éducation et la formation traditionnelles en mettant l'accent sur la revalorisation des savoirs et des savoir-faire traditionnels pour participer à la lutte contre l'ignorance et la pauvreté ;
- redynamiser la vie culturelle locale à travers les contes, le théâtre vivant, le concert-party, les sketches, la cantate, les chansons, le théâtre de rue, les groupements d'entraide, les fêtes traditionnelles, etc, pour sensibiliser les

communautés de base sur des questions précises relatives au bien-être social :

- restaurer les mécanismes traditionnels de prévention et de règlement des conflits et ceux d'éducation morale (le conflits accentuent la pauvreté) ;
- adapter le numérique aux conte locaux
- élaborer un programme d'action culturelle nationale cohérent avec des impacts dans l'espace et dans le temps
- aider le processus de financement de la culture par la culture
- organiser une concertation au niveau national de tous les acteurs concernés par la vie culturelle ;
- poursuivre la politique institutionnelle en matière de développement culturel national en conformité avec les objectifs de la décentralisation aux fins d'une démocratisation culturelle des populations par une dynamique communautaire au service de la réduction la pauvreté ;
- répondre aux objectifs du NAPAD –Culture notamment en ce qui concerne les infrastructures culturelles, la promotion des industries culturelles, la formation et le droit d'auteur ;
- mettre en place un Fonds National de Promotion Culturelle
- aider les artistes à accéder au Fonds de Garantie aux industries Culturelles (FGIC) mis en place par l'Agence Intergouvernementale de la Francophonie (AIF) et dont la gestion est confiés à la BIDC ;
- encourager par tous les moyens, l'éclosion culturelle nationale et faciliter la circulation internationale des artistes dans le cadre de l'intégration africaine et de la coopération culturelle internationale.

C.6 Secteur minier

Dans le domaine minier, la politique du Gouvernement vise à créer les conditions optimales d'exploitation minière au profit du Togo qui tiennent compte des intérêts des investisseurs. Elle a également pour but de favoriser des exploitations artisanales permettant de donner aux populations pauvres des revenus conséquent. Dans ce sens, le nouveau code minier prévoit sur les plans juridique, fiscal et économique, les mesures suivantes :

- une définition claire des obligations et des droits de l'investisseur, notamment en ce qui concerne l'irrévocabilité et l'exclusivité des titres miniers accordés ;
- la limitation de la participation de l'Etat et de l'investisseur local à 30% du capital des sociétés minières ;

- l'exonération de la Taxe sur la Valeur Ajoutée sur tous les biens importés ou achetés sur le marché local ;
- l'exonération de tous droits et taxes en douanes sur les équipements importés pour les activités minières ;
- l'exonération des impôts directs jusqu'à la première production commerciale ;
- le libre transfert de tous fonds et bénéfices.

Le Gouvernement entend ainsi permettre au secteur minier de contribuer à l'accélération de la croissance économique.

C.6 Promotion des infrastructures de base visant à soutenir une croissance durable

Le secteur des infrastructures comprenant les domaines de l'habitat, de l'énergie, de l'hydraulique, de l'assainissement et des postes et télécommunications, a été le domaine d'intervention privilégié de l'Etat en raison de son caractère stratégique. La gestion de ces différents sous-secteurs, qui a été faite à travers des monopoles parapublics, a été inefficace, offrant des services de faible qualité avec des surcoûts financiers peu incitatifs pour l'investissement privé en aval.

Dans le domaine de l'habitat, les orientations du Gouvernement portent sur la maîtrise des terrains urbains, la viabilisation des espaces pour faciliter l'investissement privé, l'appui à la création des sociétés immobilières en vue de favoriser la construction d'habitats sociaux, la promotion de l'utilisation de matériaux locaux dans les constructions de logements, sur la base d'un programme précis et sous l'impulsion du Centre de Construction et de Logements existant entièrement (CCL) rénové.

Les actions de promotion du secteur privé dans les secteurs de l'habitat et des infrastructures ont pour but d'inciter ce dernier à saisir les opportunités qui lui sont offertes dans le cadre du désengagement de l'Etat. Il s'agira de :

- mettre en œuvre les Programmes Régionaux d'Investissements Publics ;
- élaborer et mettre en œuvre un programme national d'aménagement du territoire permettant l'essor d'un nombre florissant de PME spécialisés dans le BTP et d'activités à haute intensité de main d'œuvre (MIMO) ;
- renforcer les capacités d'intervention du secteur privé.

Le rôle de l'Etat sera limité à la création des infrastructures de base et à la création d'un cadre incitatif pour l'intervention privée dans le secteur. Dans le même ordre d'idées, l'Etat accordera la priorité aux investissements privés, à travers le renforcement des capacités de ce secteur : i) l'institution d'un partenariat Etat-secteur privé en matière de financement de certaines infrastructures de base et des infrastructures rentables : ports, chemins de fer, système de télécommunications,

aménagement de sites pour lotissement collectifs, structures touristiques ; ii) l'institution du partenariat Etat –Secteur Privé-Société Civile pour la maintenance des infrastructures de base (cantonnement, entretien des équipements d'hydraulique rurale, exploitation des systèmes d'adduction d'eau). iii) l'institution du partenariat Etat - Société Civile pour la construction et l'exploitation de certaines infrastructures sociales de santé, d'éducation scolaire et de formation professionnelle.

Dans le domaine de l'énergie, les objectifs poursuivis par le Gouvernement sont de satisfaire les besoins fondamentaux de la population en énergie et les besoins des industries pour assurer le développement économique du pays. Il s'agira d'assurer une gestion efficace de l'énergie en réduisant les pertes et les gaspillages, de mettre en place un cadre institutionnel et juridique favorable au développement du secteur et de mettre en œuvre un plan de développement des sources alternatives prometteuses pour la production de l'énergie.

Les stratégies retenues portent essentiellement sur :

- la libéralisation du secteur de l'électricité de façon à garantir toutes opportunités de concurrence;
- le renforcement de la participation du secteur privé au développement de la production d'énergie ;
- l'intensification de la coopération sous-régionale dans le domaine de la production, de l'achat et de la vente d'énergie.
- la promotion et la vulgarisation de l'hydroélectricité, de l'énergie solaire, de la biomasse et de l'énergie éolienne ;
- la promotion et la vulgarisation du gaz domestique.

Les actions seront axées sur l'économie d'énergie, la diversification des sources de production et d'approvisionnement et la planification globale du secteur.

Dans le domaine de l'eau et de l'assainissement, les objectifs prioritaires du Gouvernement sont de satisfaire les besoins fondamentaux en eau potable de la population et les besoins des industries, d'assurer une gestion efficace en réduisant les pertes et les gaspillages et de mettre en œuvre un plan de développement des ressources alternatives prometteuses pour la production de l'eau. La stratégie de base porte essentiellement sur la libéralisation du secteur de la distribution d'eau. Le Gouvernement l'accent sur l'amélioration de la qualité des services et des infrastructures dans ce domaine. Un accent particulier sera mis sur la satisfaction des besoins réels en eau potable et en assainissement dans les milieux rural et semi-urbain tant en quantité qu'en qualité par un investissement conséquent en matière d'infrastructures d'adduction en eau potable.

4.1.2.2 Développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi

A. Population

L'objectif général poursuivi par la Politique Nationale de Population est de contribuer à l'amélioration des conditions et de la qualité de vie des populations togolaises dans l'optique du développement durable. Les principaux objectifs spécifiques poursuivis sont :

- i) Maîtriser progressivement la fécondité grâce à la promotion de la planification familiale en portant la prévalence contraceptive de 7% en 1997 à 50% en 2020 ;
- ii) Relever l'espérance de vie à la naissance de 56 ans en 1997 à 68 ans en 2020 ;
- iii) Assurer une meilleure répartition spatiale de la population grâce à une politique d'aménagement du territoire concertée ;
- iv) Prendre en compte les migrations internationales dans le processus de développement du pays ;
- v) Améliorer les conditions de vie des populations vulnérables (enfants et jeunes, personnes âgées, personnes handicapées) ;
- vi) Promouvoir la pleine participation de la femme au processus de développement ;
- vii) Poursuivre l'amélioration des connaissances socio-démographiques ;
- viii) Mobiliser les populations autour des problèmes socio-démographiques.

La réalisation de ces objectifs spécifiques passe par les principales orientations stratégiques suivantes :

- La régulation de la croissance démographique à travers : i) la promotion des activités de santé de la reproduction, de planification familiale et de lutte contre les IST/VIH/SIDA ; ii) le plaidoyer pour l'adoption de la loi sur la santé de la reproduction en remplacement de la loi de 1920 qui interdisait toute propagande sur la contraception ; iii) l'appui à la mise en œuvre de la stratégie d'IEC/CCC en santé de la reproduction, ainsi que de la stratégie nationale de lutte contre le VIH/SIDA.
- L'augmentation de l'espérance de vie à la naissance à travers la promotion des activités génératrices de revenus et l'amélioration des conditions de vie des populations, en particulier des couches vulnérables.
- La régulation de la répartition spatiale de la population à travers : i) un appui soutenu à l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique d'aménagement du territoire ; ii) le renforcement des programmes de développement communautaire ; iii) la dotation des campagnes d'un minimum social commun.
- L'implication accrue des émigrants dans la vie économique du pays à travers : i) la mise en place d'une banque de données socio-économiques et démographiques sur les émigrants ; ii) la création de structures de gestion des flux migratoires internationaux ; iii) la mise en œuvre de mesures incitatives à l'endroit des togolais vivant à l'étranger pour encourager les investissements dans l'économie nationale ;
- L'amélioration continue des connaissances socio-démographiques à travers : i) l'organisation d'opérations de collecte et d'analyse de données sur la population, ii) la publication et la diffusion des résultats des études sur les questions de Population, de Santé de la Reproduction et de Genre ;
- La promotion de l'égalité/équité entre les sexes à travers : i) la mise en œuvre de mesures incitatives pour la scolarisation des jeunes filles au même titre que les garçons ; ii) la promotion de l'alphabétisation des adultes des deux sexes ; iii) l'intégration de l'approche genre dans tous les programmes sectoriels de développement ; iv) l'appui à la révision du Code des Personnes et de la Famille ;

v) la promotion de l'accès des femmes aux ressources et aux facteurs de production au même titre que les hommes.

- La mobilisation des individus, des couples et des familles pour le changement de comportement à travers : i) l'élaboration et la mise en œuvre effective d'une stratégie nationale d'IEC/CCC en matière de Population et Développement ; ii) l'intensification des activités d'information et de sensibilisation sur les questions de Population, de Santé de la Reproduction et de Genre ; iii) le plaidoyer à l'endroit des décideurs et des partenaires au développement en vue de la mobilisation de ressources.

La mise en œuvre efficace de la Politique Nationale de Population permettra d'améliorer les conditions de vie de la population togolaise dans l'optique du développement humain durable. La stratégie de réduction de la pauvreté prendra en compte les orientations stratégiques préconisées dans la politique nationale de population.

B. Santé

Un plan national de développement sanitaire (PNDS) couvrant la période 2002-2006 a été élaboré et adopté par le gouvernement avec la participation de toutes les parties prenantes. Les principaux objectifs spécifiques suivants y sont définis :

- i) Réduire la mortalité infantile et infanto-juvénile,
- ii) Réduire la mortalité maternelle,
- iii) Faire reculer de façon significative les maladies de la pauvreté (réduire d'au moins 30% le taux de morbidité imputable au paludisme, en dessous de 5% la séroprévalence du VIH/SIDA et inverser les tendances pour la tuberculose, les maladies diarrhéiques, la malnutrition, la méningite cérébro-spinale, éliminer la poliomyélite, la Filariose lymphatique, éradiquer la dracunculose et contrôler l'onchocercose),
- iv) Améliorer la disponibilité et l'accessibilité aux produits pharmaceutiques en particulier les médicaments essentiels, les anti-rétroviraux et les vaccins.

Eu égard à ces objectifs, le PNDS retient trois orientations stratégiques pour répondre aux problèmes prioritaires de santé et de nutrition dans le cadre de la lutte contre la pauvreté. Il s'agit de :

- Réforme du système de santé en vue de l'adapter aux nouveaux défis ;
- Orientation du développement du système de santé en vue d'en assurer l'adéquation avec les besoins des populations les plus vulnérables et les plus pauvres ;
- Promotion d'un environnement favorable à la santé et d'un plaidoyer pour placer la santé au cœur du développement économique et social du pays.

Les principales actions à mener suivant les orientations stratégiques ci-dessus sont les suivantes :

a. Réformer le système de santé en vue de l'adapter aux nouveaux défis

- renforcer les capacités institutionnelles du secteur,
- renforcer les capacités de planification et de gestion des ressources humaines, financières et matérielles,
- renforcer les capacités de gestion de l'information.

Ceci permettra au secteur d'accroître ses performances administratives afin de mieux faire face aux défis.

b. Orienter le développement du système de santé pour en assurer l'adéquation avec les besoins des populations les plus vulnérables et les plus pauvres

- renforcer la couverture sanitaire,
- améliorer l'équité dans la distribution des unités de soins,
- renforcer la qualité des soins et services, la lutte intégrée contre les maladies transmissibles et non transmissibles,
- améliorer la promotion de la santé de la reproduction ;
- promouvoir les activités de recherche et l'utilisation des résultats pour la prise de décision ;
- d'améliorer le financement du secteur de la santé entre autre par l'expérimentation et le développement des méthodes alternatives de financement plus favorables à la protection de risques et par la mise en place d'un système de discrimination des prix en fonction des capacités à payer des différentes couches socio-économiques.

c. Promouvoir un environnement favorable à la santé et un plaidoyer pour placer la santé au cœur du développement économique et social

- renforcer la collaboration inter-sectorielle,
- développer le partenariat, la coopération et le plaidoyer par la promotion des mécanismes et actions facilitant la contribution des autres secteurs et la mobilisation des ressources,
- mener des négociations avec les firmes pharmaceutiques sur les questions de brevets en vue d'une baisse des prix.

C. Education et formation professionnelle

Une stratégie de refondation de l'éducation est en cours d'élaboration avec la participation de toutes les parties prenantes et est fondée sur le principe énoncé dans la déclaration mondiale de l'éducation pour tous (EPT-Dakar 2000) qui s'appuie sur la déclaration universelle des droits de l'homme et de la convention relative aux droits de l'enfant selon lequel toute personne – enfant, adolescent, adulte – doit bénéficier d'une formation conçue pour satisfaire ses besoins éducatifs fondamentaux. Aujourd'hui, il s'agit de tenir ces engagements qui font corps avec les OMD notamment en ce qui concerne l'éducation primaire pour tous.

Compte tenu de cet objectif universel, la contribution pertinente du secteur de l'éducation et de la formation à la croissance économique doit consister à :

- assurer au moins une scolarisation primaire complète et une scolarisation secondaire premier cycle complète (soit au total 10 ans) pour l'ensemble de la population jeune du pays,
- organiser les formations technique et professionnelle ainsi que l'enseignement supérieur en fonction des demandes effectives en qualité et en quantité de l'économie.

Pour parvenir à ces objectifs, six axes prioritaires sont envisagés :

- a)** Améliorer l'accès, l'équité et le maintien des enfants dans les différentes formes d'éducation de base, notamment les filles, les enfants vulnérables et défavorisés ainsi que l'acquisition réelle des compétences par : i) le renforcement des capacités d'accueil de manière à généraliser l'accès à l'école, ii) une scolarisation primaire et secondaire premier cycle complète, iii) des activités pour réduire les différents types de disparités entre urbains et ruraux, entre régions et entre sexes, iv) des actions orientées vers les plus défavorisées et v) la protection de la petite enfance.
- b)** Améliorer sous tous ses aspects, la qualité de l'éducation notamment l'efficacité interne et les conditions d'accueil à tous les niveaux à travers : i) la promotion de la recherche-action ou de la recherche-appliquée, ii) le recrutement et la formation des enseignants, iii) la valorisation de la fonction d'enseignant, iv) la supervision de l'enseignement privé.
- c)** Améliorer la pertinence des contenus (qui ne suscitent pas l'esprit de créativité à cause de leur lourdeur) et les adapter constamment aux besoins du marché du travail ainsi que du programme national de développement à travers : i) la redéfinition des besoins de l'éducation et de la formation, ii) la révision des curricula, iii) la dotation en manuels scolaires et en matériels didactiques, iv) une priorité accordée à l'apprentissage et à la formation professionnelle qui permettront aux jeunes et aux adultes d'acquérir des savoirs, des savoir-faire et des attitudes nécessaires à l'insertion dans la vie active, v) la mise en place d'un programme d'alphabétisation fonctionnelle plus dynamique et plus efficiente permettant aux jeunes déscolarisés et aux adultes analphabètes de mieux s'intégrer dans leur milieu et d'exercer plus efficacement des activités génératrices de revenus.
- d)** Améliorer la gestion du système par le renforcement de la capacité de gestion et de contrôle des pouvoirs publics.
- e)** Promouvoir l'éducation à la paix et à la citoyenneté à tous les niveaux du cursus d'enseignement.

- f) Promouvoir l'éducation sanitaire en accordant une forte priorité à la lutte contre les IST/SIDA, la paludisme et les autres maladies **contagieuses** en élargissant à tous les degrés d'enseignement et de formation générale et technique, l'éducation en matière d'environnement, de population et développement et de santé de la reproduction (EPD/SR), **suivant l'approche par compétences**.

D. Promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus

L'analyse de la situation de l'emploi au Togo montre que la dégradation des indicateurs relatifs à l'emploi est caractérisé 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 chômage élevé estimé 32%.

Dans la perspective d'inverser la tendance à la généralisation du chômage, et du sous emploi et de la pauvreté, la présente stratégie s'inscrit dans le cadre de promotion du plein emploi et dont la finalité est le développement socio-économique. Ainsi, elle s'articule autour des objectifs spécifiques et axes stratégiques suivants :

A - Les objectifs spécifiques

- 1- Rendre les institutions plus opérationnelles, plus efficaces en vue de la promotion d'un grand nombre d'opportunités d'emploi productifs
- 2- Permettre à la future structure de l'Emploi de mobiliser les ressources appropriées pour financer les programmes et projets visant à réduire la pauvreté et à promouvoir le travail décent.
- 3- Constituer et organiser un système fiable de collecte et de traitement de données sur l'évolution du marché de l'emploi afin de disposer d'une base de données régulièrement mise à jour sur l'emploi, les métiers, le chômage, la formation, en un mot faire de l'information un véritable outil d'aide à la décision.
- 4- Favoriser l'adéquation formation-emploi
- 5- Adapter la législation du travail au nouvel ordre mondial en vue de défavoriser l'émergence de l'emploi productif et les activités génératrices de revenu de façon durable.
- 6- Favoriser l'émergence du travail décent.
- 7- Promouvoir la création des PME et PMI agricoles.
- 8- Doter le secteur informel d'un véritable système financier devant accorder des crédits aux agents actifs du secteur -micro-crédit - micro-assurance.
- 9- Accroître les possibilités pour les femmes et les hommes de s'assurer un emploi et des revenus décents.

10- Permettre une participation effective et libre au règlement des différends, promouvoir l'équité sociale et faciliter la mise en oeuvre de politiques sociales.

B/ Les grands axes de la stratégie

La stratégie est essentiellement axée sur : i) le renforcement des capacités des institutions de promotion de l'emploi ; ii) la restructuration de la Direction Nationale pour l'Emploi ; iii) le renforcement des systèmes d'informations sur le marché de l'emploi ; iv) le renforcement des formations qualifiantes ; v) l'amélioration du cadre juridique ; vi) la promotion des droits au travail ; vii) la constitution d'un fonds de garantie pour le financement de l'agriculture ; viii) le renforcement des systèmes financiers adaptés aux spécificités des besoins du secteur informel ; ix) le développement de l'auto-emploi ; x) le renforcement du dialogue social.

De ces grands axes stratégiques découle l'adoption d'une série d'actions nécessaires et indispensables notamment : i) doter les services de l'emploi et du travail d'infrastructures adéquates et de nouvelles technologies de l'information et de communication ; ii) créer une Agence Nationale de Promotion de l'Emploi (ANPE) en vue de mieux répondre aux attentes du public en matière de promotion de lutte contre la pauvreté et de l'exclusion sociale ; iii) mettre en place un observatoire togolais de l'Emploi, de la main d'oeuvre et des métiers (OTEMOME) ; iv) élaborer et mettre en place des modules de formation technique flexible, adoptés aux besoins exprimés par les entrepreneurs des divers secteurs d'activités, notamment dans l'optique de stimuler les regroupements professionnels (faire restaurer l'esprit d'initiative, de culture d'entreprise par des actions concernant aussi bien l'école et la formation professionnelle, redynamiser le financement du Fonds National d'Apprentissage de Perfectionnement) ; v) accélérer la révision du code du travail dans le sens d'une plus grande adoption de ses dispositions ; vi) revoir le code des investissements pour accorder des avantages substantiels aux entreprises qui créent des emplois (actualiser le statut général de la Fonction Publique notamment en révisant à la hausse l'âge à la retraite conformément aux dispositions de l'Union Economique et Monétaire Ouest-Africaine (UEMOA) et en révisant la grille salariale, revoir la situation des contractuels, auxiliaires et temporaires, etc.) ; vii) organiser des campagnes de sensibilisation sur le respect des principes et droits fondamentaux au travail ; viii) renforcer les capacités de formulation des projets bancables ; ix) inciter à la multiplication et à l'accessibilité des sources conventionnelles et non conventionnelles de financement (dynamisation et opérationnalisation des caisses et mutuelles d'épargne et de crédit (CMEC), mise en place d'une mutuelle d'épargne et de crédit) x) identifier et développer les alternatives décentralisées d'octroi de petits crédits en vue de satisfaire la demande exprimée par les micro et petits entrepreneurs intégrés dans un circuit de formation et de suivi (Fonds de promotion aux micro et petites entreprises) : mettre en oeuvre sur la base des critères de rentabilité économique et sociale, des travaux à haute intensité de main-d'oeuvre en milieu rural et urbain, reconnaître et développer le volontariat national afin de promouvoir et encadrer la participation des populations de base, élaborer et mettre en oeuvre un programme d'entrepreneuriat féminin, faire connaître la Banque Régionale de Solidarité aux couches les plus défavorisées, rendre opérationnel le Fonds d'Appui aux Initiatives Economiques des Jeunes (FAIEJ) ; xi) sensibiliser les partenaires sociaux sur les vertus du dialogue social (appuyer le patronat à s'ouvrir notamment aux femmes, aux jeunes, aux travailleurs du secteur informel et sur les

créateurs d'emploi aussi bien par les PMI/PME, appuyer les organisations des travailleurs sur les techniques d'organisation et de négociation, appuyer le Ministère en charge de l'Emploi pour rendre efficaces les organes du dialogue social).

E. Réduction des inégalités de genre et protection de l'enfance

La politique que le Gouvernement entend mener en matière de réduction des disparités liées au genre vise d'une manière générale à promouvoir à moyen et long terme, l'égalité de genre et l'habilitation des femmes telles que envisagées dans les OMD.

Cet objectif général se décline en quatre principaux objectifs spécifiques à savoir :

- i) créer un environnement socio-culturel et juridique favorable à la promotion de la femme ;
- ii) réduire les inégalités d'accès entre les hommes et les femmes aux facteurs de production;
- iii) rendre effective l'application des droits humains notamment à l'égard de la femme et de la jeune fille ;
- iv) accroître les capacités de prise de décision de la femme et de la jeune fille;

Pour atteindre ces objectifs, l'action gouvernementale en la matière s'articule autour des principales orientations stratégiques suivantes :

- i) la promotion des droits et de l'égalité des chances pour tous les individus en général et en particulier pour la femme et le jeune fille
- ii) l'intégration de l'approche genre dans tous les secteurs de développement et plus précisément dans les programmes et projets de développement ;

Ces orientations stratégiques devront se traduire plus spécifiquement en :

- i) IEC/CCC en faveur de l'égalité entre les hommes et les femmes ;
- ii) Promotion de l'éducation et de la formation de la femme et de la jeune fille ;
- iii) Renforcement du pouvoir économique de la femme ;
- iv) Promotion des droits humains et de la justice sociale;

En matière de protection de l'enfance, l'objectif global poursuivi est d'assurer au couple mère-enfant un bien-être le mettant à l'abri de toutes formes de dégradation de sa condition de santé, de nutrition, d'éducation, de travail, d'intégration sociale, juridique et institutionnelle.

- Dans le domaine sanitaire, eu égard aux principes de base de l'initiative de Bamako, il faudra davantage axer les prochains programmes sur la participation des communautés dans la mise en œuvre des différentes stratégies visant la promotion des soins de santé primaire pour faire face notamment à toutes les maladies du PEV ;

- En vue d'une meilleure prise en compte des problèmes nutritionnels des familles, les actions à venir doivent s'orienter dans le sens de la disponibilité, l'accessibilité des aliments et de l'amélioration du niveau de vie des ménages soutenue par la stratégie de communication pour un changement de comportement et la promotion de l'allaitement maternel exclusif ;
- En matière d'éducation, des efforts devront se multiplier au niveau de tous les partenaires impliqués pour couvrir les besoins éducatifs fondamentaux de la petite enfance dans les milieux naturellement pauvres et dans les zones enclavées et qu'un accent particulier soit mis sur la promotion de la scolarisation de la jeune fille.
- En ce qui concerne les droits de l'enfant, les divers textes de loi et de convention méritent d'être diffusés et expliqués pour accroître le niveau de protection des enfants notamment en ce qui concerne les exploitations économiques et le trafic.

Pour atteindre les objectifs de protection sociale, il est essentiel de bien cibler les bénéficiaires qui sont en priorité l'enfant, le couple mère-enfant et la famille. Sur le plan stratégique, le processus de communication pour un changement de comportement doit être au centre des préoccupations. Les principaux axes stratégiques sont :

- Elaboration et mise en œuvre d'une politique nationale de protection et de promotion de l'enfance ;
- Adoption d'un cadre juridique approprié pour la protection de l'enfance en général et pour la protection orphelins et autres enfants rendus vulnérables par le VIH/SIDA ;
- Organisation et encadrement des populations pour une participation active et permanente au développement endogène et auto-entretenu ;
- Planification, coordination et suivi des programmes de protection et de promotion de l'enfance et de la jeunesse en difficulté ;
- Appui aux couches les plus défavorisées pour faire écran à tout processus de désintégration de la famille, de trafic et d'exploitation de l'enfant;
- Intensification de la lutte contre l'analphabétisme ;
- Promotion de la solidarité aux plans familial et international.

F. Protection sociale

L'importance de la protection sociale réside dans le fait que l'aggravation de la situation de pauvreté découle de l'incapacité de la majorité de la population à faire face aux événements imprévus tels que la perte d'emploi, les mauvaises récoltes dues à la vulnérabilité du système de production agricole, la maladie etc, tous évènements dont les effets sont plus sensibles en l'absence de sécurité sociale.

L'objectif général poursuivi par le Gouvernement en la matière est d'améliorer la protection sociale des couches pauvres et vulnérables de la population notamment les personnes âgées et les personnes handicapées.

Pour atteindre cet objectif général, les objectifs spécifiques suivants sont à considérer à savoir :

- adapter le système de sécurité sociale moderne aux réalités actuelles ;
- promouvoir des alternatives de prise en charge des besoins économiques et sociaux des populations pauvres et vulnérables ;

Le Gouvernement s'attachera dans ce sens à l'adoption d'une politique de protection sociale orientée principalement vers i) le développement de nouvelles stratégies de prise en charge des populations concernées pour pallier l'effritement de la solidarité familiale avec la mise en place de mécanismes et de structures de type nouveau ; ii) le renforcement des capacités des structures existantes pour la prise en charge des populations vulnérables en l'occurrence l'Agence de Solidarité Nationale

4.2.1.3 Gestion durable de l'environnement et ressources naturelles

Une stratégie de réduction de la pauvreté doit se préoccuper de la prise en compte de l'environnement et des ressources naturelles. L'objectif global de la politique environnementale est de promouvoir une gestion globale et rationnelle de l'environnement pour améliorer le cadre et les conditions de vie des populations dans la perspective d'un développement économique et social durable. Les axes stratégiques de la politique environnementale visent :

- le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement;
- la réduction des pressions sur les ressources naturelles ;
- la promotion de la gestion intégrée et durable de la zone côtière ;
- le renforcement de la coopération sous-régionale et internationale en matière de gestion de l'environnement.

A - le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement.

L'objectif poursuivi est de doter le pays d'outils de gestion de l'environnement et des ressources naturelles avec la participation des différents acteurs concernés en vue de promouvoir une gestion durable et décentralisée de l'environnement et des ressources naturelles. trois résultats permettront d'atteindre cet objectif. Il s'agit :

- 1- de la dimension environnementale intégrée dans les politiques, stratégies, plans et programmes de développement;**
- 2- des capacités juridiques, institutionnelles, techniques et financières de gestion de l'environnement des différentes catégories d'acteurs du développement renforcées;**
- 3- de la conscience écologique des différents acteurs développée.

Les actions qui permettront d'atteindre le résultat n° 1 sont :

- l'intégration des considérations environnementales dans les politiques et stratégies de développement sectorielles et dans le cycle des projets et programmes ;
- le développement de la gestion durable et décentralisée de l'environnement et des ressources naturelles. – Dans cette perspective, des mesures urgentes

devront être prises en vue de la mise en œuvre du Programme National d'Actions Décentralisées pour la gestion de l'Environnement (PNADE)- ;

- la finalisation et la mise en œuvre des normes environnementales, des procédures et directives d'étude d'impact environnemental, d'évaluation environnementale stratégique et d'audits environnementaux dans les différents secteurs du développement ;
- l'internalisation des coûts environnementaux dans les paramètres décisionnels ;
- le développement d'instruments économiques adaptés à la préservation de l'environnement, à la promotion des technologies moins dommageables à l'environnement par des incitations accordées aux entreprises et aux communautés rurales.

Le deuxième résultat sera atteint à travers :

- ***l'élaboration et l'adoption de la loi cadre de l'environnement et de ses textes d'application ;***
- ***le renforcement des capacités institutionnelles et techniques du Ministère chargé de l'Environnement et des ressources forestières ;***
- le renforcement des capacités de la Cellule de Coordination du PNAE en vue de la mise en place d'une Agence Nationale de Gestion de l'Environnement pour développer de façon harmonieuse les capacités nationales et mettre en œuvre de manière cohérente le programme national de gestion de l'environnement par toutes les parties prenantes à la gestion de l'environnement ;
- l'organisation et l'appui aux structures consultatives et cadres de concertations (commissions nationales et locales pour l'Environnement et le développement durable) ;
- la promotion d'un cadre de partenariat entre l'Etat, le secteur privé, les ONG, les collectivités et communautés locales, etc ;
- le renforcement des capacités techniques d'intervention des acteurs locaux en matière d'environnement ;
- le renforcement des capacités de financement des actions environnementales par la mise en place d'un Fonds National pour l'Environnement.

Afin de développer la conscience écologique des parties prenantes au développement économique et social, le pays s'attellera :

- à l'intégration de l'éducation et de la formation en matière d'environnement aux curricula des différents degrés de l'enseignement ;
- au développement d'un système d'information, de suivi de l'environnement et d'alerte précoce ;
- à la promotion des appuis techniques, matériels et financiers aux initiatives d'information, d'éducation et de communication environnementales à la base ;
- à la fourniture d'appuis divers aux média publics, privés et aux communicateurs assurant la production et la diffusion de l'information environnementale en direction du grand public ;
- au développement de la recherche sur les technologies respectueuses de l'environnement.

B- la réduction des pressions sur les ressources naturelles

Il s'agira de rationaliser l'exploitation des ressources naturelles au travers d'outils et techniques appropriés à la promotion d'un développement économique et social durable. Cet objectif sera atteint à travers trois principaux résultats à savoir :

- 1- la biodiversité conservée et valorisée ;
- 2- les phénomènes de désertification et de dégradation des sols maîtrisés ;
- 3- les émissions de gaz à effets de serre et autres sources polluantes maîtrisées.

Les actions prévues pour atteindre le résultat n° 1 sont :

- le développement de l'aménagement et la gestion participative des forêts naturelles à des fins écologiques, de séquestration de carbone et d'utilisation domestique ;
- la préservation et la mise en valeur, des aires protégées et de leurs zones tampons, de concert avec les communautés riveraines, les ONG et les collectivités locales ;
- la restauration et la mise en valeur en vue d'une conservation durable des écosystèmes en dégradation (végétation ripicole, écosystèmes des montagnes, reliques de forêts galeries, forêts sacrées, etc.), ou comportant des espèces menacées et/ou endémiques ;
- la dotation des opérateurs privés, des ONG et des collectivités locales de moyens d'intervention adaptés à la gestion durable de la biodiversité ;
- le développement d'activités à haute valeur ajoutée et à faible impact environnemental ;
- la mise en place d'un cadre stratégique de bio-sécurité.

Pour atteindre le résultat 2, il faudra procéder :

- au développement de technologies adaptées, à l'agriculture, à l'élevage, à la foresterie ;
- à la gestion durable des bassins versants, des zones humides, des écosystèmes fragiles ;
- à la valorisation des pratiques traditionnelles de lutte contre le phénomène de désertification et de dégradation des sols ;
- à la promotion d'appuis aux activités génératrices de revenus en corrélation directe avec la lutte contre les phénomènes de désertification ;
- à des appuis aux communautés rurales pour la production de bois énergie, de bois de service et de bois d'oeuvre ;
- à la promotion de l'utilisation des énergies de substitution.

La mise en œuvre des actions ci-après permettra d'atteindre le troisième résultat :

- l'appui à l'amélioration des facteurs responsables des émissions de gaz à effets de serre et de gaz polluant la couche d'ozone, par les acteurs des secteurs de l'industrie, de l'agriculture, des transports, du commerce, etc ;
- la gestion rationnelle des déchets et autres polluants ;
- la systématisation d'audits des unités polluantes ;
- le développement de la recherche sur les gaz à effets de serre.

C - - la promotion de la gestion intégrée et durable de la zone côtière ;

Cet axe stratégique vise à promouvoir un développement intégré compatible avec la capacité de charge des écosystèmes du littoral. Pour y parvenir, les actions programmées devraient permettre d'atteindre deux résultats essentiels à savoir :

- 1- la zone du littoral dotée d'un cadre spécifique de gestion durable de l'environnement ;
- 2- la maîtrise de l'érosion côtière

Pour doter la zone du littoral d'un cadre spécifique de gestion durable de l'environnement, il faudra procéder :

- au développement des outils de planification et de gestion intégrée du littoral;
- à l'élaboration d'un schéma directeur d'aménagement concerté et de mise en valeur durable des écosystèmes aquatiques marins et continentaux;
- à la fourniture d'appuis à la gestion participative des zones humides abritant des faunes spécifiques (oiseaux migrateurs, hippopotames, lamantins...).
- à la réglementation des activités polluantes en vue de l'amélioration de la gestion environnementale des activités industrielles, touristiques, commerciales, agricoles, portuaires, piscicoles, médicales, scientifiques, de transports, etc, implantées sur le littoral ;
- au développement d'une recherche-action sur les ressources de la mer en vue d'une rationalisation de leur exploitation ;
- à la mise en place d'un observatoire et d'un système d'information géographique sur le littoral.

La maîtrise de l'érosion côtière se fera à travers :

- la détermination des zones stratégiques à protéger contre l'érosion côtière ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un projet de lutte contre l'érosion côtière.

D - le renforcement de la coopération sous-régionale et internationale en matière de gestion de l'environnement.

L'objectif poursuivi sera de développer, dans un cadre communautaire, une gestion concertée des ressources naturelles et des questions environnementales transfrontières. Les actions qui permettront d'atteindre cet objectif sont :

- l'harmonisation, dans le cadre de la CEDEAO, des instruments juridiques, institutionnels et politiques en matière de normes environnementales, d'étude d'impact environnemental, d'information et de suivi de l'environnement, de prévention et de réduction des pollutions, de transfert et d'acquisition de technologies, de gestion des déchets dangereux, de prévention des accidents industriels, de conversion des dettes ;
- le développement et la mise en œuvre de projets sous régionaux et internationaux de préservation et de gestion de l'environnement dans les domaines de la lutte contre la désertification, de la gestion des bassins versants, de la gestion intégrée du littoral, de la conservation de la biodiversité, des changements climatiques, de la protection de la couche d'ozone, de la protection de l'environnement marin, de la gestion des zones humides transfrontières, etc ;

- le renforcement des capacités de mise en œuvre de l'initiative environnementale du NEPAD ;
- l'appui à une implication plus accrue du Togo dans la préparation et la gestion des conventions et accords internationaux.

4.1.2.3 Promotion de la bonne gouvernance

La stratégie du Gouvernement en matière de promotion de la bonne gouvernance est fondée sur le principe selon lequel, la participation des populations à la définition des priorités politiques, sociales et économiques est un préalable au succès de toute stratégie de développement. C'est pour cela qu'il s'est engagé dans la voie de la promotion de la gouvernance démocratique, de la transparence et de la responsabilisation en vue d'un large consensus au niveau de la société togolaise, pour que les voix des plus démunis se fassent entendre notamment dans le cadre des prises de décisions relatives à l'allocation des ressources nécessaires au développement.

A. Gouvernance politique et institutionnelle

L'objectif poursuivi par le Gouvernement dans ce domaine est le renforcement des institutions démocratiques permettant le respect du principe de séparation des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire tels qu'organisés par la constitution du 14 octobre 1992, le renforcement du système judiciaire et la soumission de l'Etat au droit et à la loi *et le fonctionnement régulier et normal des institutions démocratiques* en vue de protéger les libertés individuelles.

Pour y parvenir, la stratégie se focalisera sur :

- La modernisation de l'administration en vue d'en faire une administration performante et soucieuse de l'efficacité des services publics à travers i) la refonte du cadre juridique de la fonction publique mettant notamment l'accent sur la productivité, l'adéquation des compétences aux postes de travail, le plan de carrière et une rémunération appropriée ; ii) la création de structures dotées de moyens et de l'autorité nécessaires pour gérer la modernisation ainsi que l'adoption de procédures claires et précises ; iii) la formation continue en vue de permettre aux agents de l'Etat de s'adapter à l'évolution technique et technologique.
- La promotion du contrôle citoyen de l'action publique qui consistera principalement en i) l'implication des citoyens à l'élaboration des politiques, à leur mise en œuvre et à leur suivi-évaluation et plus particulièrement à la traduction budgétaire des différentes politiques et programmes ainsi que le suivi de l'exécution des budgets ; ii) le renforcement des capacités des citoyens et des organisations de la société civile pour favoriser l'efficacité de leur implication ; iii) la mise à disposition des populations d'informations précises, claires et simples leur permettant de jouer leur rôle de veille ; iv) l'organisation d'une synergie entre les actions de l'Etat et les interventions de la société dans tous les domaines du développement.

- La mise en place de toutes les institutions républicaines prévues par la Loi Fondamentale tout en s'assurant que celles-ci fonctionnent normalement surtout en i) les dotant de moyens matériels, humains et financiers et ii) veillant autant que possible que toutes les sensibilités nationales sont associées à leurs activités.

B. Gouvernance économique et financière

Elle a pour objectif d'allouer de manière efficace et efficiente les ressources publiques afin d'obtenir une croissance optimale de la richesse nationale ainsi que l'équité dans sa répartition. Les principaux axes de la stratégie en la matière sont :

- L'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques au moyen de la mise en œuvre de l'ensemble des directives de l'UEMOA en matière de finances publiques, la revue des procédures de passation des marchés et la mise en place effective de la Cour des Comptes.
- Le renforcement de l'environnement juridique et judiciaire des activités économiques en i) passant, dans le cadre de l'OHADA, à l'étape de la codification d'autres secteurs d'activité économique tels que le droit de la concurrence, le droit du travail et de la sécurité sociale, le droit de la vente et des transports, de l'information financière ; ii) poursuivant la vulgarisation des textes de l'OHADA aujourd'hui applicables au Togo ainsi que leur intégration effective dans l'ordonnement juridique national ; iii) oeuvrant à l'émergence du droit public des affaires entre autres en rendant opérationnelles, la chambre administrative de la Cour d'Appel et celle de la Cour Suprême ; iv) améliorant les conditions matérielles de fonctionnement du système judiciaire notamment les cours et tribunaux.
- La lutte contre la corruption et le sabotage économique qui nécessite l'adoption d'une politique nationale avec la participation de tous les acteurs mettant en exergue les actions de prévention, les structures de pilotage de la lutte ainsi que le cadre de coordination inter-institutionnel permettant de canaliser les énergies des différentes structures intervenant dans le domaine.

C. Décentralisation, aménagement du territoire et développement de la dynamique communautaire

L'objectif général de la démarche au regard de cet aspect clé de la gouvernance est de promouvoir une décentralisation réelle et efficace avec un transfert effectif des pouvoirs aux collectivités territoriales pour qu'elles deviennent fortes et opérationnelles mais aussi des services déconcentrés de l'Etat également efficace.

Les principaux axes d'intervention pour atteindre cet objectif sont : i) clarifier et compléter le cadre juridique existant ; ii) généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur toute l'étendue du territoire ; iii) dynamiser et développer le système de financement des collectivités locales ; iv) doter les collectivités territoriales de ressources humaines et renforcer leur capacité ; v) mettre en place un mécanisme d'appui aux collectivités territoriales décentralisées ; vi)

améliorer le fonctionnement de la tutelle et renforcer la déconcentration de l'Etat ; vii) promouvoir l'information, la mobilisation et la participation tous les acteurs ;viii) doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoine propre.

En ce qui concerne l'aménagement du territoire, l'objectif général fixé par le Gouvernement est la promotion d'une gestion globale et rationnelle de l'espace en vue d'améliorer le cadre et les conditions de vie des populations dans la perspective d'un développement socio-économique équilibré du pays qui tient compte des dispositions du Document Cadre d'Orientations Générales de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire de IUEMOA.

Les objectifs spécifiques visent à :

- assurer de meilleures organisation et gestion de l'espace national ;
- réduire les disparités régionales pour assurer le développement socio-économique harmonieux des régions ;
- assurer une meilleure répartition et utilisation des ressources physiques et humaines et une localisation judicieuse des équipements et des activités économiques ;
- lutter contre le chômage et l'insécurité de l'emploi grâce à la mise en œuvre de projets d'investissement à forte intensité de main-d'œuvre ;
- assurer une meilleure protection de l'environnement urbain et rural en prenant un certain nombre de mesures appropriées visant à sauvegarder l'équilibre écologique général du pays ;
- organiser et maîtriser la croissance urbaine de la capitale et des villes de l'intérieur par des aménagements prioritaires dont les effets intégrateurs et dynamisants doivent conduire à une armature urbaine moins déséquilibrée ;
- améliorer le cadre de vie des populations en milieux rural et urbain grâce à une meilleure répartition des fruits de la croissance économique sous l'angle de l'équité sociale d'une part et de l'équilibre régional d'autre part.

Les principales actions à mener sont :

- l'adoption d'un document de Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire conformément aux recommandations de l'UEMOA dans le cadre de la mise en œuvre de la Politique d'Aménagement du Territoire Communautaire ;
- l'élaboration et la mise en œuvre d'un programme intégré d'aménagement du territoire pour le développement équilibré et durable du pays à l'échelon national, régional et local ;
- la promotion du développement à la base, par une meilleure coordination des actions de développement local, fondé sur la participation des populations au

processus de développement notamment dans la conception, l'exécution et le contrôle des programmes ;

- la création de zones socio-économiques homogènes de manière à organiser le développement de l'espace national pour réduire les disparités régionales en vue de freiner l'exode rural ;
- la déconcentration de l'Administration et le développement des activités industrielles et des activités génératrices de revenus de façon à promouvoir et animer le développement socio-économique sur l'ensemble du territoire ;
- l'organisation de la politique de création, de réhabilitation et d'entretien des équipements socio-collectifs et économiques ;
- la maîtrise de l'urbanisation galopante et l'amélioration de l'habitat urbain et rural en visant une meilleure répartition de la population pour la mise en valeur des potentialités et des ressources ;
- le renforcement du processus de participation des populations en vue de leur propre bien-être à travers la recherche des ressources pour la mise en œuvre des Programmes Régionaux d'Investissements Publics (PRIP) et d'une intensification des actions de planification régionales.

S'agissant du développement de la dynamique communautaire, il vise la capitalisation de la contribution, ces dernières années, des ONG et des communautés à la base dans le développement local et régional pour en faire une contribution plus organisée et plus efficace en vue d'en tirer le meilleur profit. Il s'agira de mettre en place, sur la base du RNDH 2003, un cadre propice pour le développement de ces activités en renforçant les capacités des ONG et des communautés pour identifier et mettre en œuvre des actions efficaces pour la relance de l'économie dans le sens d'une meilleure exploitation de la solidarité naturelle qui caractérise les populations et de la prise en main par elles-mêmes de leur destin.

V – Perspectives économiques à moyen terme 2004-2006

==> proposition BIDC

L'économie nationale évoluera au cours de la période dans un contexte international marqué notamment par le redressement de la croissance de l'économie des Etats-Unis d'Amérique dès la fin de l'année 2002 après les attentats du 11 septembre 2001. Toutefois, la dégradation de la situation sécuritaire en Irak fait peser de graves incertitudes sur l'approvisionnement du monde en hydrocarbures. Ces incertitudes sont exacerbées par la persistance du conflit israélo-palestinien et ont provoqué une flambée des cours du pétrole brut. Toutefois, le renchérissement des coûts suscités par cette hausse ne menace pas la croissance économique mondiale à court terme.

En Afrique, l'adoption par l'OUA en juillet 2001 du NEPAD⁸, dont l'objectif est de permettre à l'Afrique dans les meilleurs, de bénéficier de conditions de développement similaires à celle en vigueur dans les pays développés par la résorption des gaps fondamentaux dans les secteurs prioritaires qui sont les infrastructures, l'éducation, la santé, l'agriculture, les NTIC, l'énergie, l'environnement et l'accès de la production africaine aux marchés des pays développés, offre de nouvelles perspectives de partenariat entre les investisseurs privés, les gouvernements, la société civile et les partenaires au développement. Dans l'UEMOA, les prochaines années devraient être marquées par la finalisation des politiques sectorielles en matière de transport et de communication et le renforcement du mécanisme de la surveillance multilatérale des politiques macro-économiques. Les contraintes qui pèsent sur les pays de l'UEMOA portent principalement sur l'évolution à la baisse des cours des produits d'exportation. En matière d'importation, les prix des produits pétroliers pèsent particulièrement sur l'évolution des activités économiques et le niveau général des prix.

Au plan interne, les contraintes macro-économiques **actuelles** demeurent importantes. Parmi ces contraintes, on peut citer :

- les difficultés de mobilisation de ressources extérieures,
- l'absence de programme avec le Fonds Monétaire International depuis juillet 1998,
- l'insuffisance relative des recettes budgétaires qui provoque des tensions de trésorerie,
- le niveau très important de l'encours de la dette publique,
- le caractère peu diversifié des exportations et le niveau quasiment incompressible de certaines catégories d'importations
- la faiblesse des investissements publics,
- l'instabilité de l'offre des produits vivriers
- la faiblesse du tissu industriel.

En plus de ces contraintes, l'évolution économique du pays à moyen terme **est conditionnée par l'amélioration de la situation socio-politique.**

5.1 – Réformes structurelles

Les réformes structurelles au cours de la période 2004-2006 porteront sur :

- la poursuite du programme de privatisation-restructuration-liquidation des entreprises publiques **sur la base des résultats de l'étude bilan prévue,**
- la réforme du secteur financier,
- la restructuration des filières café, cacao et coton,
- la poursuite des efforts pour l'adaptation des textes et des structures de l'administration togolaise aux normes requises par l'UEMOA dans le cadre de la mise en œuvre des directives portant cadre juridique, statistique et comptable des finances publiques dans les États membres.

⁸ NEPAD: New Partnership for Africa's Development / Nouveau Partenariat pour le Développement en Afrique

Ces réformes s'inscriraient comme par le passé dans la logique du désengagement progressif de l'Etat des activités de production et de distribution des biens et services qui passeraient ainsi progressivement sous le contrôle du secteur privé. Une attention particulière sera accordée à cet égard à la poursuite et au renforcement de la réhabilitation du secteur des phosphates avec la participation d'investisseurs privés. De même, la filière coton qui constitue un pôle important de croissance et de redistribution de revenus fera l'objet de mesures hardies tendant à éliminer les déficits et à accroître sa contribution à l'amélioration des conditions de vie des population.

Sur la base de ce scénario somme toute conservateur de l'évolution du cadre macro-économique, une expansion très forte de l'économie n'est pas attendue. En conséquence, le Gouvernement s'emploiera à maintenir une certaine stabilité du cadre macro-économique surtout à travers une politique budgétaire prudente. En outre, des efforts seront déployés pour lever le plus rapidement possible, les contraintes politiques qui pèsent sur la normalisation des relations avec l'Union Européenne en vue de renouer sans délai avec l'ensemble des partenaires au développement. Une telle démarche permettrait de donner des perspectives plus intéressantes de croissance de l'économie et par conséquent, des marges plus grandes pour réduire la pauvreté.

5.2 – Secteur réel

Au cours des trois prochaines années, le taux de croissance moyen du PIB réel serait de 4%. En attendant la reprise de la coopération avec les bailleurs de fonds, la croissance reposera sur le maintien des bonnes performances du phosphate, des cimenteries et des unités sidérurgiques ainsi que **sur une amélioration de la production et de la productivité dans le secteur agricole et des conditions climatiques favorables.**

Le secteur primaire, qui a représenté 38,5 % du PIB en 2002, progresserait en moyenne de 3,3 % sur la période tandis que les secteurs secondaire et tertiaire marchand avec respectivement 20,2% et 21,7 % du PIB, progresseraient en moyenne respectivement de 8,7 % et 3,2 %.

Le PIB réel par habitant progresserait en moyenne de 1,5% par an, passant de 60.750,5 FCFA en 2004 à 62.535,9 FCFA en 2006.

Le PIB nominal augmenterait de 6,7% en moyenne par an et le PIB nominal par habitant progresserait de 4,3 % en moyenne par an, passant de 216.135,7 FCFA en 2004 à 228.680,1 FCFA en 2006. L'indice du déflateur du PIB connaîtrait une évolution de 2,7% par an en moyenne.

La demande intérieure passerait de 112,2 % du PIB en 2004 à 113,4 % en 2006. La propension moyenne à consommer des ménages passerait de 66,2 % à 69,1 % sur la période et le taux d'investissement s'inscrirait à 23,1 % en 2006 contre 21,9 % en 2004.

Le taux d'inflation mesuré par l'indice harmonisé des prix à la consommation ne devrait pas dépasser la norme communautaire de 3,0 % fixée pour les pays

membres de l'UEMOA sous l'hypothèse d'une absence de tensions sur l'offre des produits alimentaires.

5.3 – Finances Publiques

Les recettes totales et dons augmenteraient légèrement, résultat de la poursuite des efforts d'amélioration du recouvrement des impôts et taxes déployés depuis plusieurs années par les régies financières. Ainsi donc, la part des recettes budgétaires dans le PIB passerait de 13,3 % en 2004 à 14,2 % en 2006 tandis que le taux de pression fiscale passerait de 12,3 % à 13,0 % sur la période. La part des **impôts** directs dans le PIB serait de 3,0 % entre 2004 et 2006 tandis que la part des **impôts** indirects passerait de 9,2 % à 9,8% sur la période.

Parallèlement, les efforts d'ajustement continueraient à porter sur les dépenses en attendant la reprise de la coopération avec les bailleurs de fonds. Toutefois, le Gouvernement procéderait à une ré-allocation des ressources afin de privilégier les dépenses en faveur des infrastructures sociales (éducation, santé) et économiques (routes, pistes...). Le Gouvernement s'efforcerait également d'allouer un niveau de ressources adéquat aux secteurs de la santé et de l'éducation afin d'assurer un fonctionnement optimal. **Dans ce sens, un accent particulier sera mis sur l'efficacité de la dépense qui sera grandement améliorée à travers une gestion fiduciaire transparente incluant une amélioration des procédures de passation des marchés, une amélioration de la gestion de la trésorerie et une revue des dépenses pour servir de soubassement à une meilleure réallocation des ressources publiques.** La concrétisation de ces mesures permettrait de lutter contre la pauvreté.

Ainsi donc, les dépenses totales et prêts nets en pourcentage du PIB passeraient de 17,2% en 2004 à 20,7% en 2006.

Les dépenses courantes seraient davantage maîtrisées, leur part passant de 12,9 % du PIB en 2004 à 12,0 % en 2006, tandis que les dépenses en capital passeraient de 4,3 % du PIB à 8,7% sur la période, en soutien aux politiques de lutte contre la pauvreté.

En conséquence, le solde global dons inclus base caisse se dégraderait, passant de -2,4 % du PIB en 2004 à -4,5 % en 2006. Ces tendances sont en phase avec le programme pluriannuel de convergence, de stabilité, de croissance et de solidarité transmis en novembre 2003 à la Commission de l'UEMOA.

5.4 - Balance des paiements

Le solde global de la balance des paiements s'établirait à 25,3 milliards de F.CFA en 2006 contre 10,0 milliards de F.CFA en 2004. Cette amélioration proviendrait du solde du compte de capital et d'opérations financières qui passerait de 81,8 milliards en 2004 à 119,3 milliards en 2006. Par contre, le compte des paiements courants se détériorerait, passant de -71,8 milliards de FCFA en 2004 à -94,0 milliards de FCFA en 2006 malgré une amélioration du solde commercial qui passerait de -97,3 milliards à -90,8 milliards de FCFA.

Le solde de la balance des paiements courants représenterait $-7,7\%$ du PIB en 2006 contre $-6,5\%$ en 2004 tandis que le solde des paiements courants hors dons officiels représenterait respectivement $-9,5\%$ et $-8,2\%$ du PIB sur la même période. Les exportations de biens et services en pourcentage du PIB passeraient de $45,3\%$ en 2004 à $46,9\%$ en 2006. Les importations de biens et services en pourcentage du PIB passeraient de $57,5\%$ en 2004 à $60,3\%$ en 2006.

Les échanges extérieurs du Togo souffrent d'un degré insuffisant de diversification au niveau des exportations et du caractère incompressible de certaines catégories d'importations, notamment celles des biens intermédiaires et d'équipement, des produits pétroliers et des produits alimentaires. La situation préoccupante des comptes extérieurs du Togo nécessite la mise en œuvre de mesures urgentes et vigoureuses.

5.5 – Situation monétaire

La politique monétaire du Togo continuera, comme par le passé, d'être définie au niveau régional à travers les organes de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA). Elle visera à assurer la valeur extérieure de la monnaie commune, à maintenir l'inflation à un faible niveau tout en allouant aux secteurs producteurs, les crédits nécessaires à leurs activités.

Ainsi donc, les avoirs extérieurs nets passeraient de 81,5 milliards de FCFA en 2004 à 126,8 milliards de FCFA en 2006 en phase avec l'évolution prévisible du solde global de la balance des paiements.

La position nette du Gouvernement devrait passer de 13,2 milliards de FCFA en 2004 à $-19,9$ milliards de FCFA en 2006. Les crédits à l'économie par contre progresseraient et passeraient de 159,6 milliards de FCFA en 2004 à 192,4 milliards de FCFA en 2006 tout comme les crédits de campagne qui passeraient de 0,1 milliard de FCFA à 4,7 milliards de FCFA sur la période.

La masse monétaire évoluerait en phase avec les contreparties et passerait de 245,9 milliards de FCFA en 2004 à 228,2 milliards de FCFA en 2006.

La préférence pour la liquidité baisserait, faisant passer la circulation fiduciaire de 33,1 milliards de FCFA en 2004 à 26,6 milliards de FCFA en 2006. Les dépôts en banque s'inscriraient à 200,4 milliards de FCFA en 2006 contre 211,5 milliards de FCFA en 2004.

5.6 – Dettes publiques

Le problème de la dette publique du Togo ne peut être résolu en dehors de la mise en œuvre de l'initiative PPTTE pour la composante extérieure. Au cours des trois prochaines années, le Togo prendra toutes les dispositions pour [parvenir au point de décision de](#) l'initiative PPTTE. A cette fin, il travaillera en collaboration avec les principaux partenaires pour réaliser une étude sur la soutenabilité de la dette extérieure. Pour ce qui concerne la dette intérieure, le Gouvernement inscrira chaque année dans son budget des dotations substantielles pour apurer progressivement la

dette commerciale et soulager les PME/PMI en vue de relancer leurs activités dans l'optique de la relance de la croissance.

Au total, le Gouvernement, en vue de créer à court terme les conditions propices à de meilleures perspectives macro-économiques à moyen et long termes, mettra tout en œuvre pour :

- mettre en place un programme intérimaire soutenu par les institutions de Bretton Woods comprenant un renforcement du cadre fiduciaire des finances publiques notamment la revue des dépenses publiques et des procédures de passation des marchés ;
- analyser la soutenabilité de la dette ;
- préparer et mettre en place un plan d'apurement des arriérés envers les créanciers multilatéraux .

Toutes ces mesures, en plus de l'adoption du document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté, permettront de préparer la reprise de la coopération avec la communauté des bailleurs de fonds et de remplir les conditions d'éligibilité à l'initiative PPTE.

VI - PROCESSUS D'ELABORATION DE LA STRATEGIE

Le processus d'élaboration du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté a été officiellement lancé en février 2001 avec la mise en place du cadre institutionnel. Ensuite, avec l'appui des partenaires, un séminaire méthodologique a été organisé à la suite duquel un schéma a été arrêté pour l'élaboration d'un document intérimaire puis d'un document final.

6.1 Cadre institutionnel

Il est composé à l'origine de trois structures à savoir :

- Le Comité chargé des stratégies de réduction de la pauvreté mis en place par décret du Premier Ministre et comprenant tous les ministres à l'exception du Ministre de la Défense et du Ministre des Affaires Etrangères, des représentants des partenaires au développement et des représentants de la société civile **et du secteur privé**. Il a pour mission de définir les grandes orientations et de superviser la préparation de la stratégie ainsi que de coordonner sa mise en œuvre. Il est placé sous la coordination du Ministre de l'Economie, des Finances et des Privatisations.
- L'Unité de Coordination comprend quatre membres et est chargée de la gestion de toutes les activités du processus.
- Le Groupe Technique comprend des représentants des ministères membres du Comité et des représentants de la société civile **et du secteur privé**. Il est chargé de préparer des rapports sectoriels, de conduire la concertation des populations et d'appuyer techniquement l'Unité de Coordination.

Ce cadre institutionnel a été complété par sept groupes thématiques dès le début de la préparation du document intérimaire. Il est appelé à évoluer compte tenu de certaines insuffisances qui le caractérisent. Ainsi:

- le décret portant création du Comité chargé des stratégies sera modifié pour associer tous les partenaires au développement à ses travaux sans qu'ils en soient membres;
- des structures de coordination et de suivi seront créées par région et par préfecture.

6.2 Préparation du document intérimaire

Après le séminaire méthodologique, sept (07) groupes thématiques ont été mis en place pour élaborer le DSRP intérimaire. Ces groupes sont ouverts à la société civile, **au secteur privé** et aux partenaires au développement en vue d'initier le processus participatif dès l'étape du document intérimaire. Le travail des groupes thématiques se fait en trois étapes :

- d'abord, des personnes ressources sont identifiées pour préparer des exposés introductifs en vue de cerner l'éventail des questions relatives au thème donné;
- puis le groupe se réunit en atelier de deux jours pour débattre de ces questions et obtenir des contributions de tous les participants en vue de préparer un rapport du groupe;

- et enfin le président du groupe et les deux rapporteurs (un de l'administration et un de la société civile) se retrouvent pour préparer le projet de rapport qui est soumis à l'adoption des membres du groupe avant sa transmission à l'Unité de Coordination.

Les groupes mis en place sont:

- Groupe 1 chargé du cadre macro-économique,
- Groupe 2 chargé du diagnostic de la pauvreté,
- Groupe 3 chargé des politiques sociales,
- Groupe 4 chargé de la politique agricole, de l'environnement et de l'aménagement du territoire,
- Groupe 5 chargé de la promotion de la bonne gouvernance,
- Groupe 6 chargé des questions de disparité de genre et de la protection des enfants,
- Groupe 7 chargé des autres secteurs porteurs de croissance.

Sur la base des travaux des groupes, l'Unité de Coordination prépare un avant-projet de document intérimaire qui fait l'objet de validation de toutes les parties prenantes avant d'être transmis à travers le Comité chargé des stratégies au Gouvernement pour adoption et transmission aux Conseils d'Administration du Fonds Monétaire International et de la Banque Mondiale. Une ébauche de programmation et de budgétisation des actions prioritaires est prévue.

6.3 Préparation du DSRP final

La préparation du DSRP final comprend trois composantes essentielles à savoir les enquêtes pour affiner le diagnostic, le processus participatif et la rédaction et la validation du document.

6.3.1 Besoins d'enquêtes et d'études

Les données sur la pauvreté contenues dans le présent document sont basées sur une enquête budget-consommation datant de 1987-89. Elles sont donc dépassées malgré les efforts d'actualisation. Pour un bon diagnostic, il y a nécessité d'effectuer une nouvelle enquête intégrale de type budget-consommation. Cependant, comme le dernier recensement de la population date de 1981, il y a également nécessité d'effectuer un nouveau recensement de la population pour disposer d'une base d'échantillonnage crédible pour l'enquête budget-consommation. Néanmoins, le temps nécessaire pour réaliser ces enquêtes et obtenir des résultats exploitables est estimé à trois ans. C'est pour cela qu'il est envisagé une enquête légère pour permettre une meilleure appréciation de l'ampleur de la pauvreté en attendant la réalisation des deux principales enquêtes. Par ailleurs, plusieurs études seront également nécessaires notamment pour l'évaluation des politiques sectorielles afin de mieux apprécier l'offre et la demande de services sociaux de base. Un exercice de revue des dépenses et une approche de cadre de dépenses à moyen terme sont également envisagés.

6.3.2. Processus participatif

Le Gouvernement considère la consultation de toutes les couches de la population sur le diagnostic, le choix des politiques ainsi que la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la stratégie, comme primordiale pour le succès de celle-ci. Par ailleurs, tous les partenaires au développement seront associés à toutes les étapes de préparation, de mise en œuvre et de suivi-évaluation.

S'agissant du processus de participation de la population, elle comprend deux principales étapes à savoir, la sensibilisation et la consultation.

Au stade de la sensibilisation, une mission d'identification des groupes cibles à consulter sera organisée sur toute l'étendue du territoire national. Ensuite, des équipes seront envoyées sur le terrain pour faire des réunions avec les populations pour leur expliquer la démarche et surtout l'importance de leur franche participation. Un message sera confié aux participants à ces réunions pour leurs populations de base. Cette sensibilisation sera appuyée par une campagne de communication sur les médias publics et privés.

En ce qui concerne la consultation, elle consistera à envoyer également sur toute l'étendue du territoire, des équipes composées de représentants de l'administration et de la société civile **et du secteur privé** pour avoir des discussions approfondies avec les populations sur la base d'un canevas préparé à l'avance. Les membres des équipes recevront une formation pour bien conduire l'exercice. Les équipes comprendront aussi des représentants des milieux visités et les partenaires au développement seront invités à suivre ces consultations.

6.3.3 Rédaction du document final

Sur la base des résultats d'enquêtes et d'études, des résultats de la consultation, des rapports thématiques seront préparés comme à l'étapes du document intérimaire. Puis, ces rapports feront l'objet d'une synthèse pour la production d'un avant-projet de DSRP final par l'Unité de Coordination. Les travaux des groupes thématiques seront largement ouverts à cette étape à la société civile, **au secteur privé** et aux partenaires. L'avant-projet de DSRP final sera soumis aux représentants des populations lors de séminaires régionaux et un séminaire national de validation sera organisé après la prise en compte des contributions des séminaires régionaux. Le document sera finalisé par le Comité chargé des stratégies et adopté par le Gouvernement avant transmission aux Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale.

VII - MECANISME DE SUIVI-EVALUATION

7.1 Cadre institutionnel de suivi-évaluation

Le suivi-évaluation de la mise en œuvre de la stratégie sera placé sous la supervision des structures de pilotage du processus. Le travail de suivi-évaluation reposera sur le système statistique national. Dans ces conditions, ce système sera renforcé sur la base du rapport sur le diagnostic du système statistique national togolais diligenté par le cabinet CAMIRE sur financement de l'Union Européenne.

En dehors de ce cadre auquel seront associées toutes les parties prenantes, la société civile, le secteur privé et les partenaires au développement pourraient s'organiser pour effectuer un suivi-évaluation autonome pour leur permettre de donner une appréciation autonome de la mise en œuvre de la stratégie.

Il faut noter que le suivi-évaluation sera fait aussi bien sur une base nationale que régionale et les structures mises en place à ces différents niveaux seront largement impliquées.

7.2 Production et diffusion des informations

Une batterie d'indicateurs pertinents sera adoptée dans le cadre de l'élaboration du DSRP final et comportera des indicateurs d'ordre général fondés notamment sur les indicateurs de convergence et des indicateurs spécifiques sur les secteurs prioritaires. Une ébauche de ces indicateurs est annexée au présent document intérimaire.

En outre la mise en place d'une base de données s'avère indispensable et urgent à cet égard. Dans ce sens, le Gouvernement s'emploiera, avec l'appui des partenaires au développement, à la mise en place d'un logiciel approprié de type DEV-INFO, pour faciliter le traitement des informations nécessaires au suivi-évaluation de la stratégie

Les structures de pilotage s'organiseront pour publier annuellement, sur la période de d'exécution de la présente stratégie intérimaire, un rapport de mise en œuvre comprenant une interprétation de l'évolution des indicateurs ainsi qu'une appréciation de l'impact des mesures prises. Ce rapport pourra faire l'objet de traduction dans certaines langues nationales bien choisies pour en permettre un large accès à toutes les couches de la population.

Un mécanisme de suivi évaluation performant et cohérent sera adopté dans le cadre de la préparation du document final avec l'appui des partenaires au développement.

ANNEXES

Annexe 1: Calendrier indicatif du processus

Calendrier de finalisation du DSRP intérimaire

Activités	Période
Collecte des informations sectorielles et des TdR relatifs au processus DRSP final	02 – 09 juillet 2004
Travaux de réécriture par le Comité de rédaction	05 – 18 juillet 2004
Evaluation des activités du processus final	20 – 24 juillet 2004
Réunion du Groupe Technique	28 juillet 2004
Mise en forme et reproduction du document	28 – 31 juillet 2004
Préparation de la Communication du MEFP au Conseil des Ministres	28 – 31 juillet 2004
Examen et adoption du document par le Gouvernement	1 ^{er} – 12 août 2004
Transmission du DSRP intérimaire au FMI et à La Banque Mondiale	16 août 2004

Calendrier indicatif du processus final

Activités	Période
Réunion à Lomé des partenaires sur le processus final	Septembre 2004
Campagne médiatique d'information et de communication	Septembre-octobre 2004
Réalisation de l'enquête QUIBB et des études complémentaires	Octobre 2004 à avril 2005
Mission d'identification des groupes cibles et sensibilisation	Octobre-novembre 2004
Préparation du canevas de consultation	Novembre 2004
Mise en place et formation des équipes de consultation	Décembre 2004
Consultation de la population	Janvier-mars 2005
Traitement des données de la consultation	Avril 2005
Travaux des groupes thématiques	Mai-juillet 2005
Rédaction de l'avant projet de DSRP final	Août 2005
Préparation CMDT et Revue des dépenses	Septembre-novembre 2005
Validation régionale	Décembre 2005-janvier 2006
Atelier national de validation	Février 2006
Adoption du DSRP final par le Gouvernement	Mars 2006

Annexe 2 : Liste des enquêtes et études à réaliser

1. Recensement Général de la Population et de l'Habitat (PM)
2. Enquête intégrale budget-consommation (PM)
3. Enquête QUIBB
4. Evaluation de la politique nationale de santé et analyse de l'offre et de la demande de services de santé
5. Etude sur l'offre et la demande de services d'éducation
6. Enquête Démographique et de Santé avec module VIH/SIDA
7. Enquête sérologique sur la prévalence du VIH/SIDA
8. Etude sur la compétitivité de l'économie
9. Revue de la politique agricole et bilan des ouvrages de maîtrise d'eau pour la production agricole
10. Evaluation de la politique en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène
11. Etude sur la contribution des ONG, des Associations et des Confessions Religieuses au développement et à la réduction de la pauvreté
12. Etude-bilan des actions de l'Etat en matière de lutte contre la pauvreté

Annexe 3 : Coût estimatif des activités de préparation du DSRP final (en cours d'élaboration)

Annexe 4 : Principaux indicateurs de suivi

Indicateurs de convergence macro-économique

Indicateurs	Normes UEMOA	Années					
		2001	2002	2003	2004	2005	2006
Déficit budgétaire de base en % du PIB	>= 0	1,2	0,1	1,6	0,1	1,3	1,8
Taux d'inflation moyen annuel	<= 3%	3,9	3,1	-0,9	2,6	2,6	2,6
Taux d'endettement (%)	<= 70%	125,8	113,2	107,7	ND	ND	ND
Arriérés de paiements (milliards)	= 0	33,5	48,9	3,4*	-8,4**	0,0	0,0
Taux de pression fiscale (%)	>= 17%	12,6	11,3	14,1	12,3	12,7	13,0
Investissements financés sur ressources internes en % recettes fiscales	>= 20%	6,5	7,4	8,0	9,5	9,7	9,7
Ratio de masse salariale	<= 35%	45,1	44,7	36,8	38,7	36,8	35,0
Déficit courant extérieur hors dons en % du PIB	<= 5%	14,2	10,2	13,0	8,2	9,0	9,5

* Prévisions révisées en novembre 2003

** Budget Etat gestion 2004

ND : Non disponible

Sources : Base de données CNPE

Indicateurs d'allocation budgétaire et d'efficacité de la dépense

Indicateurs	Collecte	Années			
		2001	2002	2003	2004
Part relative des dépenses des secteurs prioritaires dans les dépenses totales (par secteur)	Budgets et exécution budgétaire				
Taux d'exécution des dépenses par secteur prioritaire	Idem				
Répartition régionale des dépenses prioritaires	Idem				
Répartition des dépenses par degré d'enseignement (tableau à concevoir)	Idem				
Coût unitaire des services sociaux de base (à définir) et des infrastructures sociales	Idem				

Indicateurs du secteur santé

Indicateurs	Collecte	Années			
		2001	2002	2003	2004
Taux de couverture vaccinale par principaux antigènes	Collecte de routine et enquêtes				
Taux de couverture des infrastructures et des services	Idem				
Coût des actes médicaux	Idem				
Prévalence du VIH, du paludisme et de la tuberculose	Idem				
Taux de disponibilité des Médicaments essentiels					
Taux de disponibilité des vaccins					
Taux de fréquentation de la consultation curative					

Indicateurs du secteur éducation

Indicateurs	Collecte	Années			
		2001	2002	2003	2004
Taux de scolarisation global, par sexe, par région et par zone					
Nombre d'écoles construites dans les zones les plus défavorisées					
Proportion d'enfants commençant le primaire et terminant le cycle par sexe, par région et par zone					
Taux d'alphabétisation global, par sexe, par région et par zone					