

**REPUBLIQUE TOGOLAISE**  
**Travail - Liberté - Patrie**



**Document complet de  
Stratégie de Réduction  
de la Pauvreté  
2009-2011**

*Version finale*

Juin 2009

**D  
S  
R  
P  
.e**

# TABLE DES MATIERES

<b>TABLEAUX .....</b>	<b>II</b>
<b>CARTES &amp; FIGURES .....</b>	<b>III</b>
<b>ENCADRES .....</b>	<b>III</b>
<b>ACRONYMES ET ABREVIATIONS .....</b>	<b>IV</b>
<b>RESUME EXECUTIF.....</b>	<b>VII</b>
<b>INTRODUCTION.....</b>	<b>1</b>
<b>CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET DEMARCHE D'ELABORATION DU DSRP-C .....</b>	<b>2</b>
1.    CONTEXTE D'ELABORATION DU DSRP-C.....	2
2.    OBJECTIFS ET PRINCIPES DE L'ELABORATION DU DSRP-C .....	2
3.    DESCRIPTION DE L'APPROCHE PARTICIPATIVE DU PROCESSUS D'ELABORATION DU DSRP-C .....	3
3.1 <i>Premier niveau de consultation élargie.....</i>	3
3.2 <i>Deuxième niveau de consultation élargie .....</i>	4
3.3 <i>Troisième niveau de consultation élargie.....</i>	5
<b>CHAPITRE 2 : ACQUIS DU DSRP INTERIMAIRE.....</b>	<b>7</b>
1.    PRINCIPAUX PROCESSUS GENERES PAR LE DSRP INTERIMAIRE .....	7
2.    ETAT D'AVANCEMENT DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATEGIE INTERIMAIRE .....	8
2.1 <i>Amélioration de la gouvernance politique et économique .....</i>	9
2.2 <i>Consolidation du processus de relance économique et promotion du développement durable.....</i>	11
2.3 <i>Développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi .....</i>	12
2.4 <i>Mécanisme de mise en œuvre et de suivi-évaluation .....</i>	14
<b>CHAPITRE 3 : CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE AU TOGO .....</b>	<b>15</b>
1.    APPROCHE MONETAIRE DE LA PAUVRETE .....	15
1.1 <i>Profil de la pauvreté monétaire au niveau national.....</i>	15
1.2 <i>Profil de la pauvreté monétaire au niveau régional.....</i>	18
1.3 <i>Pauvreté et inégalité.....</i>	20
1.4 <i>Pauvreté et vulnérabilité.....</i>	20
1.5 <i>Déterminants de la pauvreté .....</i>	21
2.    APPROCHE NON MONETAIRE DE LA PAUVRETE.....	22
2.1 <i>Education .....</i>	22
2.2 <i>Santé.....</i>	24
2.3 <i>Eau .....</i>	27
2.4 <i>Assainissement.....</i>	30
3.    APPROCHE PAR LA PERCEPTION DE LA PAUVRETE PAR LES MENAGES .....	33
3.1 <i>Perception de la pauvreté par les populations.....</i>	33
3.2 <i>Causes de la pauvreté selon les populations.....</i>	34
3.3 <i>Attentes des populations .....</i>	34
4.    SITUATION DES OMD AU TOGO ET DEFIS A RELEVER D'ICI A 2015.....	34
4.1 <i>Situation des OMD au Togo .....</i>	34
4.2 <i>Défis à relever pour la réalisation des OMD au Togo.....</i>	36
<b>CHAPITRE 4 : PILIERS DE LA STRATEGIE COMPLETE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE .....</b>	<b>38</b>
1.    PREMIER PILIER : RENFORCEMENT DE LA GOUVERNANCE .....	39
1.1 <i>Renforcement de la gouvernance politique .....</i>	39
1.2 <i>Promotion de la gouvernance institutionnelle.....</i>	41
1.3 <i>Mise en œuvre de la réforme administrative.....</i>	42
1.4 <i>Renforcement de la gouvernance économique.....</i>	45

2.	DEUXIEME PILIER : CONSOLIDATION DES BASES D'UNE CROISSANCE FORTE ET DURABLE.....	48
2.1	<i>Renforcement des réformes structurelles</i> .....	48
2.2	<i>Amélioration de l'environnement des affaires</i> .....	50
2.3	<i>Promotion des sources de la croissance</i> .....	54
2.4	<i>Développement des infrastructures de soutien à la croissance</i> .....	62
2.5	<i>Renforcement de l'intégration régionale</i> .....	65
2.6	<i>Gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement, du cadre de vie et des catastrophes naturelles</i> .....	65
2.7	<i>Redistribution des fruits de la croissance</i> .....	68
2.8	<i>Création d'emplois</i> .....	69
2.9	<i>Promotion de la recherche</i> .....	70
3.	TROISIEME PILIER : DEVELOPPEMENT DU CAPITAL HUMAIN.....	71
3.1	<i>Promotion du système d'éducation et de formation</i> .....	71
3.2	<i>Développement du système et des services de santé</i> .....	74
3.3	<i>Amélioration de la situation nutritionnelle des populations</i> .....	75
3.4	<i>Amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement</i> .....	76
3.5	<i>Promotion de l'équité et de l'égalité de genre</i> .....	78
3.6	<i>Protection sociale</i> .....	79
3.7	<i>Promotion de la jeunesse, du sport et des loisirs</i> .....	80
4.	QUATRIEME PILIER : DEVELOPPEMENT A LA BASE ET REDUCTION DES DESEQUILIBRES REGIONAUX.....	81
4.1	<i>Renforcement de la gouvernance locale et des mécanismes d'appui au développement à la base..</i>	81
4.2	<i>Réduction de déséquilibres régionaux à travers le développement des potentialités régionales et locales</i> .....	85
<b>CHAPITRE 5 : CADRAGE MACROECONOMIQUE DE LA STRATEGIE.....</b>		<b>90</b>
1.	SCENARIO DE BASE .....	91
2.	SCENARIO ALTERNATIF D'ACCELERATION VERS L'ATTEINTE DES OMD .....	95
3.	ANALYSE DES RISQUES ET PERSPECTIVES D'ATTEINTE DES OMD.....	96
<b>CHAPITRE 6 : CADRE INSTITUTIONNEL ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DE LA STRATEGIE..</b>		<b>98</b>
1.	CADRE INSTITUTIONNEL.....	98
2.	SYSTEME D'INFORMATION POUR LE SUIVI ET L'EVALUATION DE LA STRATEGIE .....	100
2.1	<i>Sous-système « Suivi des conditions de vie des ménages »</i> .....	101
2.2	<i>Sous-système « Suivi des programmes et projets »</i> .....	101
2.3	<i>Sous-système « Evaluation d'impact »</i> .....	101
3.	AMELIORATION DE LA PRODUCTION ET DE LA DIFFUSION DE L'INFORMATION STATISTIQUE .....	102
4.	RENFORCEMENT DES CAPACITES.....	103
<b>CONCLUSION.....</b>		<b>105</b>

## TABLEAUX

Tableau 1 : Seuils de pauvreté par région.....	15
Tableau 2 : Incidence de la pauvreté monétaire par localisation (en %) .....	16
Tableau 3 : Taux brut de scolarisation suivant les régions.....	22
Tableau 4 : Indicateurs de santé suivant les régions.....	25
Tableau 5 : Indicateurs d'accès à l'eau potable suivant les régions.....	28
Tableau 6 : Indicateurs d'assainissement suivant les régions.....	30
Tableau 7 : Situation et cibles des indicateurs des OMD au Togo .....	35
Tableau 8 : Principaux indicateurs du cadre macroéconomique .....	91
Tableau 9 : Croissance réelle des secteurs d'activités .....	91
Tableau 10 : Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE), 2008-2011 .....	93
Tableau 11 : Enveloppe globale et financement de la SRP-C (en milliards de F CFA) .....	93
Tableau 12 : Répartition de l'enveloppe globale du cadrage entre secteurs prioritaires et autres secteurs (en milliards de F CFA) .....	94
Tableau 13 : Flux additionnels d'aides mobilisables dans le cadre de l'initiative de Gleneagles.....	95
Tableau 14 : Investissements additionnels pour une accélération vers les OMD (% du PIB*) .....	96

## CARTES & FIGURES

Carte 1 : Incidence de la pauvreté au Togo.....	17
Carte 2 : Incidence de la pauvreté dans la région Maritime .....	18
Carte 3 : Incidence de la pauvreté dans la région des Plateaux.....	18
Carte 4 : Incidence de la pauvreté dans la région Centrale .....	19
Carte 5 : Incidence de la pauvreté dans la région de la Kara .....	19
Carte 6 : Incidence de la pauvreté dans la région des Savanes.....	20
Carte 7 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région Maritime .....	23
Carte 8 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région des Plateaux.....	23
Carte 9 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région Centrale .....	23
Carte 10 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région de la Kara .....	24
Carte 11 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région des Savanes.....	24
Carte 12 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région Maritime .....	25
Carte 13 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région des Plateaux .....	26
Carte 14 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région Centrale.....	26
Carte 15 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région de la Kara .....	27
Carte 16 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région des Savanes.....	27
Carte 17 : Population potentielle desservie en eau potable en milieu rural dans la région Maritime .....	28
Carte 18 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région des Plateaux .....	29
Carte 19 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région Centrale .....	29
Carte 20 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région de la Kara.....	29
Carte 21 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région des Savanes .....	30
Carte 22 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région Maritime .....	31
Carte 23 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région des Plateaux .....	31
Carte 24 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région Centrale .....	32
Carte 25 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région de la Kara .....	32
Carte 26 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région des Savanes .....	33
Figure 1 : Cadre institutionnel de suivi et d'évaluation de la SRP.....	100
Figure 2 : Système d'information pour le suivi et l'évaluation de la SRP.....	102

## ENCADRES

Encadré 1 : Méthodologie de réalisation des contributions étanches de la société civile et du secteur privé .....	5
Encadré 2 : Accord Politique Global.....	39
Encadré 3 : Lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation .....	43
Encadré 4 : Cadre stratégique de la réforme de l'administration publique.....	44
Encadré 5 : Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire .....	45
Encadré 6 : Stratégie Nationale de la Microfinance.....	53
Encadré 7 : Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols.....	56
Encadré 8 : Programme National de Sécurité Alimentaire .....	58
Encadré 9 : Politique nationale de l'environnement .....	66
Encadré 10 : Déclaration de politique du secteur urbain .....	67
Encadré 11 : Document Cadre de Politique de l'Emploi et de Lutte contre la Pauvreté .....	69
Encadré 12 : Plan National de Développement Sanitaire .....	74
Encadré 13 : Gestion Intégrée des Ressources en Eau .....	77
Encadré 14 : Initiative conjointe pour la promotion des Communes du Millénaire et la réduction de la pauvreté au Togo .....	89
Encadré 15 : Stratégie Nationale de Développement de la Statistique .....	103

## ACRONYMES ET ABREVIATIONS

AEPA	Approvisionnement en Eau Potable et Assainissement
ANPGF	Agence Nationale de Promotion et de Garantie du Financement des PME/PMI
APD	Aide Publique au Développement
APE	Accords de Partenariat Economique
APG	Accord Politique Global
BAD	Banque Africaine de Développement
BADEA	Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique
BCEAO	Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest
BEI	Banque Européenne d'Investissement
BIA	Banque Internationale pour l'Afrique
BID	Banque Islamique de Développement
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BTP	Bâtiment et Travaux Publics
CAGIA	Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles
CAS-IMEC	Cellule d'Appui et de Suivi des Institutions Mutualistes ou coopératives d'Epargne et de Crédit
CBMT	Cadre Budgétaire à Moyen Terme
CCFCC	Comité de Coordination de la Filière Café-Cacao
CDMT	Cadre de Dépenses à Moyen Terme
CDQ	Comité de Développement de Quartier
CEB	Communauté Electrique du Bénin
CEDEAO	Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest
CEET	Compagnie Energie Electrique du Togo
CENTIF	Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières
CFE	Centre de Formalité des Entreprises
CHU	Centre Hospitalier Universitaire
CISLP	Comité Interministériel chargé des Stratégies de Lutte contre la Pauvreté
CLP	Comité Local de Planification
CLSP	Comité Local de Suivi Participatif
CNM	Comité National de Microfinance
CNPDLP	Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté
CNSS	Caisse Nationale de Sécurité Sociale
CPAR	Country Procurement Assessment Report (Rapport d'Evaluation des Passations de Marché des Pays)
CRP	Comité Régional de Planification
CRSP	Comité Régional de Suivi Participatif
CRT	Caisse de Retraites du Togo
CS	Comité Sectoriel
CSDMT	Cadre Sectoriel de Dépenses à Moyen Terme
CTP-SRP	Comité Technique de Pilotage de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté
CVD	Comité Villageois de Développement
DE	Direction de l'Economie
DEPONAT	Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire
DFCEP	Direction du Financement et du Contrôle de l'Exécution du Plan
DGI	Direction Générale des Impôts
DGSCN	Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale
DGTCP	Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique

DOTS	Direct Observed Treatment Short course
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP-C	Document Complet de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
DSRP-I	Document Intérimaire de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
EDIL	Ecole d'Initiative Locale
EGAP	Etats Généraux de l'Administration Publique
F CFA	Franc de la Communauté Financière Africaine
FAGACE	Fonds Africain de Garantie et de Coopération Economique
FAO	Food and Agriculture Organization (Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture)
FED	Fonds Européen de Développement
FENU	Fonds d'Equipeement des Nations Unies
FIDA	Fonds International de Développement Agricole
FMI	Fonds Monétaire International
FODESEPA	Fonds de Développement du Secteur de l'Eau Potable et de l'Assainissement
FRPC	Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et la Croissance
GIFS	Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols
GIRE	Gestion Intégrée des Ressources en Eau
IADM	Initiative pour l'Allègement de la Dette Multilatérale
IFDC	International Fertilising Development Center (Centre International pour la Fertilité des Sols et le Développement Agricole)
IFG	International Fertilizer Group
IGE	Inspection Générale d'Etat
IGF	Inspection Générale des Finances
IMF	Institution de Micro Finance
IPPTE	Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés
IST	Infections Sexuellement Transmissibles
ITIE	Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives
LMD	Licence-Master-Doctorat
MDP	Mécanisme de Développement Propre
MICS	Multiple Indicator Cluster Survey (Enquête par Grappes à Indicateurs Multiples)
NSCT	Nouvelle Société Cotonnière du Togo
OCDE	Organisation de Coopération et de Développement Economique
OHADA	Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires
OMC	Organisation Mondiale du Commerce
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
OSC	Organisation de la Société Civile
OTP	Office Togolais des Phosphates
OTP/IFG	Office Togolais des Phosphates / International Fertilizer Group
PAL	Port Autonome de Lomé
PAP	Programme d'Actions Prioritaires
PASNAM	Projet d'Appui à la Stratégie Nationale de Microfinance
PAV	Plan d'Actions Villageois
PDC	Programme de Développement Communautaire
PEFA	Public Expenditure and Financial Accountability (Dépenses Publiques et Responsabilité Financière)
PEMFAR	Public Expenditure Management and Financial Accountability Review (Revue des Dépenses Publiques et de la Gestion Financière de l'Etat)
PEV	Programme Elargi de Vaccination
PIAP	Plan Intérimaire d'Actions Prioritaires

PIB	Produit Intérieur Brut
PICA	Point d'Information sur le Commerce Agricole
PIP	Programme d'Investissements Publics
PME /PMI	Petites et Moyennes Entreprises/Petites et Moyennes Industries
PNADE	Programme National d'Action Décentralisée pour la Gestion de l'Environnement
PNDS	Plan National de Développement Sanitaire
PNMJ	Programme National de Modernisation de la Justice
PNSA	Programme National de Sécurité Alimentaire
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPMR	Programme Pluriannuel de Micro-Réalisations
PPTE	Pays Pauvres Très Endettés
PRIP	Programme Régional d'Investissement Public
PTF	Partenaires Techniques et Financiers
PTME	Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant
QUIBB	Questionnaire Unifié des Indicateurs de Base du Bien-être
SAZOF	Société d'Administration de la Zone Franche
SIDA	Syndrome Immuno Déficitaire Acquis
SIGFiP	Système Intégré de Gestion des Finances Publiques
SISE	Système d'Information et de Suivi-Evaluation
SLAT	Schémas Locaux d'Aménagement du Territoire
SMIG	Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti
SNAT	Stratégie Nationale d'Aménagement du Territoire
SNDS	Stratégie Nationale de Développement de la Statistique
SNMF	Stratégie Nationale de la Microfinance
SNPT	Société Nouvelle des Phosphates du Togo
SNU	Système des Nations Unies
SOTOCO	Société Togolaise de Coton
SRAT	Schémas Régionaux d'Aménagement du Territoire
SRP-C	Stratégie de Réduction de la Pauvreté-Complète
SRP-I	Stratégie de Réduction de la Pauvreté-Intérimaire
STP	Secrétariat Technique Permanent
TdE	Togolaise des Eaux
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
TOFE	Tableau des Opérations Financières de l'Etat
UEMOA	Union Economique et Monétaire Ouest Africaine
UMOA	Union Monétaire Ouest Africaine
UNESCO	Organisation des Nations Unies pour l'Education, la Science et la Culture
UNFPA	Fonds des Nations Unies pour la Population
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
VIH	Virus de l'Immuno-déficience Humaine

## RESUME EXECUTIF

---

Le processus d'élaboration du DSRP entamé en février 2001 au Togo a abouti à l'adoption d'un document intérimaire en mars 2008. Les orientations de ce document, élaboré par le Gouvernement avec la participation de toutes les composantes de la Nation togolaise et des Partenaires Techniques et Financiers (PTF), ont balisé la voie pour la reconstruction nationale et pour la reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires au développement.

La même approche a été consacrée dans le cadre de l'élaboration du DSRP-C aux fins d'approfondir le diagnostic de la situation économique et sociale et de proposer des mesures subséquentes et hiérarchisées en termes de priorités pour une meilleure mobilisation et une meilleure utilisation des ressources en vue d'une réduction sensible de la pauvreté.

### CONTEXTE ET DEMARCHE D'ELABORATION DU DSRP-C

#### *Contexte d'élaboration du DSRP-C*

Le DSRP-I adopté par le Gouvernement en mars 2008, a permis au Togo de renouer avec la coopération financière internationale. C'est ainsi que le Gouvernement a sollicité et obtenu auprès du Fonds Monétaire International (FMI), un programme triennal au titre de la Facilité pour la Réduction de la Pauvreté et pour la Croissance (FRPC). Des accords d'apurement d'arriérés ou de réaménagement de la dette avec les créanciers bilatéraux et multilatéraux ont été conclus et le Togo a atteint le point de décision de l'Initiative en faveur des Pays Pauvres Très Endettés (IPTE) en novembre 2008.

L'atteinte du point d'achèvement étant l'étape cruciale suivante dans la mise en place du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Togo, le Gouvernement a entrepris l'élaboration du DSRP-C dont la mise en œuvre, à travers le Programme d'Actions Prioritaires (PAP), permettra de fédérer l'intérêt des différents acteurs de développement et de renforcer ainsi la synergie des interventions sectorielles et multisectorielles au profit du développement et de la réduction de la pauvreté.

Le processus d'élaboration du DSRP-C a visé quatre (04) objectifs majeurs : (i) approfondir le diagnostic du DSRP intérimaire et y adapter les propositions de mesures ; (ii) faire asseoir la croissance sur des bases solides et durables pour le pays ; (iii) prendre en compte les spécificités régionales dans la stratégie de réduction de la pauvreté ; (iv) assurer une plus grande implication des acteurs non étatiques.

Pour ce faire, le Gouvernement a fondé ce processus sur deux principes : (i) une participation plus large et autonome de tous les acteurs du développement ; et (ii) un approfondissement des bases jetées par la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté.

#### *Approche participative du processus d'élaboration du DSRP-C*

Le processus d'élaboration du DSRP-C a été conduit dans un cadre participatif, impliquant tous les acteurs de développement et toutes les régions du pays, dans un esprit d'appropriation de la stratégie par les populations à la base et surtout par les acteurs censés la mettre en œuvre. Ainsi, trois grands niveaux de consultation élargie ont prévalu : (i) le premier au cours de l'élaboration et de l'adoption de la feuille de route du processus ; (ii) le deuxième pendant la phase diagnostique ; et (iii) le troisième lors de la rédaction du DSRP-C et des concertations pour sa finalisation. Aussi, tous les PTF ont-ils été consultés à toutes ces étapes afin de faciliter la mise en œuvre du principe de l'alignement préconisé par la Déclaration de Paris.

## ACQUIS DU DSRP INTERIMAIRE

L'adoption du DSRP intérimaire a largement contribué au processus de reprise de la coopération avec l'ensemble de la communauté internationale. C'est ainsi que le Gouvernement a élaboré le Plan Intérimaire d'Actions Prioritaires (PIAP) et le Cadre Budgétaire à Moyen Terme (CBMT) global afin de mieux canaliser la programmation budgétaire des actions prioritaires découlant des axes stratégiques du DSRP intérimaire.

En vue d'améliorer la gouvernance politique et économique, le processus de réconciliation nationale et de réformes politiques, le renforcement de l'Etat de droit, de la sécurité des personnes et des biens, et la mise en œuvre de réformes institutionnelles, ont été poursuivis. Dans le cadre de la relance économique, le Gouvernement a initié des réformes visant à améliorer la gouvernance dans les entreprises d'Etat en difficulté et dans le secteur bancaire. Il a également entrepris la réhabilitation des infrastructures et engagé des actions pour promouvoir les principaux secteurs porteurs de croissance, notamment l'agriculture. En matière de développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi, des efforts ont été déployés mais beaucoup reste à faire pour permettre au Togo de renforcer sa course vers l'atteinte des Objectifs du Millénaire pour le Développement (OMD). Pour ce qui concerne le dispositif de suivi-évaluation, le cadre institutionnel n'a pas été mis en place, ce qui a influé négativement sur le suivi de la mise en œuvre.

## CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE AU TOGO

### *La situation en matière de pauvreté*

Les différentes enquêtes ont révélé que plus de 60% de la population togolaise vit en dessous du seuil de pauvreté. L'incidence de la pauvreté est très élevée en milieu rural où trois ménages sur quatre sont pauvres contre deux sur cinq en milieu urbain. Les régions les plus touchées par la pauvreté sont la région des Savanes (90,5%), la région Centrale (77,7%) et la région de la Kara (75%). Par ailleurs, la pauvreté est fortement corrélée avec la sous-alimentation dans la mesure où 64,2% de la population pauvre est sous-alimentée.

Ces données, tirées de l'enquête QUIBB réalisée en 2006, ne reflètent probablement pas la situation actuelle de la pauvreté étant donné les chocs exogènes que le pays a subis, notamment la hausse des prix des produits alimentaires en 2008 et les inondations de 2007 et 2008. L'incidence de la pauvreté a probablement augmenté suite à la forte hausse des prix, en 2008, de plus de 8,4% en moyenne ; la croissance n'ayant pas été suffisamment forte pour engendrer une augmentation des revenus des ménages afin qu'ils puissent compenser la hausse des prix.

### *Situation des OMD au Togo et défis à relever d'ici 2015*

Aux termes des conclusions du second rapport national de suivi des OMD validé en décembre 2008, au rythme d'évolution actuelle des indicateurs, et moyennant des efforts soutenus, seuls les objectifs 2 et 6 des OMD concernant « l'éducation primaire pour tous » et « la lutte contre le sida » peuvent être atteints à l'échéance de 2015. Il est donc improbable que les autres objectifs soient atteints en 2015. Mais à un horizon plus lointain, ils pourraient l'être si certains défis étaient relevés, notamment : (i) la consolidation du dialogue politique et du consensus national ; (ii) la mobilisation des ressources internes et externes ; (iii) l'efficacité de la dépense publique ; et (iv) le renforcement des capacités institutionnelles et humaines.

## **PILERS DE LA STRATEGIE COMPLETE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

La stratégie complète de réduction de la pauvreté que le Gouvernement compte mettre en œuvre avec la participation de tous les acteurs du développement et des populations bénéficiaires, a pour objectif ultime d'améliorer effectivement et durablement les conditions de vie des populations en s'attaquant aux principales causes de la pauvreté. De ce fait, elle s'inscrit dans la suite logique de la stratégie intérimaire dont elle capitalise les acquis. Aussi, scelle-t-elle les bases en vue de la consolidation du redressement du pays.

Pour ce faire, l'action gouvernementale s'appuie sur quatre (04) piliers stratégiques : (i) le renforcement de la gouvernance ; (ii) la consolidation des bases d'une croissance forte et durable ; (iii) le développement du capital humain ; et (iv) la réduction des déséquilibres régionaux et la promotion du développement à la base. Ces différents piliers prennent en compte les thématiques transversales relatives à l'environnement, au sida, au genre et aux droits humains.

### ***Premier pilier : Renforcement de la gouvernance***

En s'inscrivant dans la logique de la consolidation des efforts déployés en matière de gouvernance depuis la signature de l'Accord Politique Global (APG) le 20 août 2006, ce pilier prévoit quatre (04) domaines prioritaires d'intervention pour les trois prochaines années : (i) renforcement de la gouvernance politique ; (ii) promotion de la gouvernance institutionnelle ; (iii) mise en œuvre de la réforme administrative ; (iv) renforcement de la gouvernance économique.

### ***Deuxième pilier : Consolidation des bases d'une croissance forte et durable***

Ce deuxième pilier stratégique traduit la volonté du Gouvernement de créer, au cours des trois prochaines années, de nouvelles bases pour une croissance progressivement forte, durable et soutenue. Pour ce faire, neuf (09) domaines prioritaires permettront de canaliser les interventions en vue de la promotion de la croissance. Il s'agit : (i) du renforcement des réformes structurelles ; (ii) de l'amélioration du climat des affaires ; (iii) de la promotion des sources de la croissance ; (iv) du développement des infrastructures de soutien à la croissance ; (v) du renforcement de l'intégration régionale ; (vi) de la gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement et du cadre de vie ; (vii) de la redistribution des fruits de la croissance ; (viii) de la création d'emplois ; et (ix) de la promotion de la recherche.

### ***Troisième pilier : Développement du capital humain***

Le Gouvernement entend, à travers ce pilier, répondre efficacement aux préoccupations des populations togolaises dont la pauvreté se manifeste essentiellement par la non-satisfaction des besoins sociaux de base : éducation, santé, eau et assainissement, alimentation, etc. Son action s'appuiera donc sur : (i) la promotion du système d'éducation et de formation ; (ii) le développement du système et des services de santé ; (iii) l'amélioration du niveau nutritionnel des populations ; (iv) l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement ; et (v) la promotion de l'équité genre et de la protection sociale.

### ***Quatrième pilier : Développement à la base et réduction des déséquilibres régionaux***

Ce pilier, qui est une nouvelle orientation stratégique par rapport aux axes de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté, prend en compte les déséquilibres inter et intra-régionaux qui influent sur l'incidence de la pauvreté. Il a pour objectif de créer les conditions idoines pour une meilleure mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté au niveau local. Ainsi, le Gouvernement entend : (i) renforcer la gouvernance locale et les mécanismes d'appui au développement à la base, pour une participation effective des organisations à la base au processus de réduction de la pauvreté ; et (ii) développer les potentialités régionales et locales en vue de promouvoir le développement local et éviter ainsi l'aggravation des déséquilibres inter et intra-régionaux.

## **CADRAGE MACROECONOMIQUE DE LA STRATEGIE**

Le cadrage de la stratégie complète de réduction de la pauvreté détermine le profil des agrégats macroéconomiques compatibles avec les choix qui découlent de la présente stratégie. A partir des hypothèses sur l'évolution de la conjoncture économique mondiale, l'environnement économique sous-régional et le contexte de développement national, il prévoit l'évolution des ressources mobilisables pour réaliser la stratégie, les dépenses prioritaires afférentes et les résultats globaux attendus. Ce cadrage prend aussi en compte le financement global de la stratégie, qui sera détaillé dans le PAP. Le cadre macroéconomique énonce les risques majeurs d'absorption auxquels des solutions devront être apportées pour le réalisme du cadrage, et ce faisant, l'effectivité des actions prévues dans le cadre de la stratégie complète de réduction de la pauvreté.

### ***Les scénarios du cadrage macroéconomique***

Le scénario de base consacrant une stratégie de réforme à moyen terme s'appuie sur : (i) une reprise de la croissance ; (ii) une stabilité des prix ; (iii) une consolidation des finances publiques ; (iv) une forte contribution interne au financement de la stratégie ; (v) l'alignement des ressources sur les priorités nationales ; (vi) la soutenabilité du déficit des paiements extérieurs ; et (vii) la maîtrise de la masse monétaire. Il en résulte un taux de croissance qui passera de 1,7% en 2009 à 4,1% en 2011.

Le scénario alternatif d'accélération vers l'atteinte des OMD est basé sur des volumes additionnels de l'Aide Publique au Développement (APD) mobilisables dans le cadre de l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies pour les OMD en Afrique, relative à la réalisation de l'engagement pris par le G8 à Gleneagles d'augmenter l'APD au profit des pays pauvres. Il se traduit par des taux de croissance plus élevés sur la période.

### ***Analyse des risques et perspectives d'atteinte des OMD***

Le scénario de référence est fondé sur des cibles très réalistes, mais certains risques peuvent entraver sa réalisation. Il s'agit des risques liés : (i) aux chocs exogènes (la survenance de catastrophes naturelles, l'absence de bonnes conditions climatiques, la volatilité des cours mondiaux des produits agricoles, la hausse du prix de pétrole, etc.) ; (ii) à la capacité d'absorption des ressources (la lourdeur dans les procédures budgétaires, les retards de décaissements, les problèmes de capacité, etc.) ; (iii) à la qualité de l'affectation des ressources ; (iv) à la lenteur dans la mise en œuvre des différentes réformes structurelles, surtout dans les domaines de l'énergie, des routes et des télécommunications ; (v) au rythme des réformes d'amélioration du climat des affaires ; (vi) aux élections présidentielles sans heurts et sans violences.

Les acteurs non étatiques : (i) la société civile ; (ii) le secteur privé ; (iii) les partenaires au développement ; et (iv) les bénéficiaires doivent appuyer l'Etat et s'impliquer dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de la stratégie.

Les principales contraintes ont été relevées et des actions prioritaires envisagées pour lever ces contraintes et accélérer la marche du Togo vers la réalisation effective des OMD.

## **CADRE INSTITUTIONNEL ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DE LA STRATEGIE**

### ***Le cadre institutionnel***

Le dispositif institutionnel prévu pour la mise en œuvre de la stratégie comprend : (i) le Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté (CNPDL) ; (ii) le Comité Interministériel chargé des Stratégies de Lutte contre la Pauvreté (CISLP) ; (iii) le Comité Technique de Pilotage de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CTP) ; (iv) le Secrétariat Technique Permanent du DSRP (STP) ; (v) les Comités Sectoriels du DSRP (CS) ; (vi) les Comités Régionaux de

Suivi Participatif (CRSP) ; et (vi) les Comités Locaux de Suivi Participatif (CLSP). A ce dispositif, s'ajoutent le Comité Etat/Donateurs et le Réseau des Organisations de la Société Civile.

Le système d'information pour le suivi et l'évaluation de la stratégie comprend trois sous-systèmes : (i) le sous-système « suivi des conditions de vie des ménages » ; (ii) le sous-système « suivi des programmes et projets » ; et (iii) le sous-système « évaluation d'impact ».

### ***Amélioration de la production et de la diffusion de l'information statistique***

Conscient du rôle fondamental de la statistique dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, et afin de redynamiser le Système statistique national, le Gouvernement a élaboré une Stratégie Nationale de Développement de la Statistique (SNDS), validée le 02 décembre 2008, qui consacre une place essentielle à la Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN) dans la supervision et la coordination de la production des données statistiques.

### ***Renforcement des capacités***

Pour garantir la réussite du cadre institutionnel et des mécanismes de suivi-évaluation du DSRP-C, le Gouvernement envisage élaborer une stratégie nationale de renforcement des capacités afin de combler le vide criard qui existe en la matière et ainsi créer le cadre favorable pour une mise en œuvre efficace et efficiente des projets et programmes de développement qui seront retenus dans le PAP.

## INTRODUCTION

Le Togo a acquis, au cours des années '80, une réputation mondiale de carrefour d'affaires grâce surtout à la dynamique commerciale et au potentiel d'exportation du pays à cette époque. La décennie suivante a été marquée par de nombreuses tensions politiques et sociales qui ont amené les principaux partenaires au développement à suspendre leur coopération financière avec le pays. La situation économique et sociale s'est ainsi détériorée, mettant à mal le processus de développement national. Sur le plan démographique, la population togolaise est estimée à 5 598 000 habitants en 2008 avec 51,3% de femmes et 48,7% d'hommes<sup>1</sup>. Le taux d'accroissement naturel de 2,4% comparé au taux moyen de croissance (1,1%) sur la décennie précédente<sup>2</sup> accentue la pression en matière de demande de bien-être des populations.

Dans le cadre de la recherche d'une réponse appropriée à la détérioration de la situation économique et sociale des années '90, le Gouvernement a élaboré avec la participation de toutes les composantes de la Nation togolaise et les PTF, un DSRP-I.

Les orientations de ce document ont balisé la voie pour la reconstruction nationale et pour la reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires. Les acquis du DSRP-I ont renforcé la conviction des acteurs sur la nécessité d'un document qui serve de base à toutes les actions de développement entreprises au Togo. C'est dans ce sens que le processus d'élaboration du DSRP-C a été lancé pour approfondir le diagnostic de la situation économique et sociale et proposer des mesures plus précises et plus hiérarchisées en termes de priorités afin de faciliter leur mise en œuvre.

Le présent document complet part de l'hypothèse que les axes du DSRP-I restent globalement pertinents au regard de la situation togolaise. Toutefois, les calamités naturelles et les chocs exogènes que le pays a traversés en 2007 et en 2008 amènent nécessairement à un réajustement des priorités nationales. Par ailleurs, le nouveau cadre de partenariat né de la reprise de la coopération autour des actions prioritaires du DSRP-I, présage d'un engagement plus affirmé de la part de la communauté financière internationale qui va au-delà de celui qui a soutenu la stratégie intérimaire.

La présente stratégie complète de réduction de la pauvreté qui couvre la période 2009-2011 est le résultat d'un exercice participatif de planification stratégique auquel ont participé toutes les composantes de la société togolaise et qui a bénéficié d'un engagement soutenu des PTF. Les piliers stratégiques et les domaines d'intervention prioritaires retenus s'inscrivent dans la stratégie nationale de développement à long terme basée sur les OMD adoptée en 2007, dans les orientations du projet de société du Chef de l'État ainsi que dans le programme du Gouvernement adopté par l'Assemblée Nationale le 16 septembre 2008.

Le présent document complet de stratégie de réduction de la pauvreté est structuré en six (06) chapitres. Le premier chapitre relatif à l'élaboration du DSRP-C, décrit le contexte, la démarche, les objectifs et les principes du processus d'élaboration de la stratégie ainsi que l'approche participative qui y a été consacrée. Le chapitre 2 présente de façon sommaire les acquis du DSRP-I. Le chapitre 3 fait ressortir les caractéristiques de la pauvreté au Togo sur la base des résultats des enquêtes menées en 2006 (QUIBB, MICS, etc.). Le chapitre 4 décrit les quatre (04) piliers stratégiques et les domaines d'interventions prioritaires qui guideront l'action du Gouvernement et de ses partenaires au cours de la période 2009-2011. Le chapitre 5 présente le cadrage macroéconomique et le financement de la stratégie. Enfin, le chapitre 6 se rapporte au cadre institutionnel et aux mécanismes de mise en œuvre, du suivi et de l'évaluation de la stratégie.

---

<sup>1</sup> Il est à noter que le dernier recensement général de la population et de l'habitat au Togo date de 1981.

<sup>2</sup> Période : 1998-2008.

# CHAPITRE 1 : CONTEXTE ET DEMARCHE D'ELABORATION DU DSRP-C

## 1. Contexte d'élaboration du DSRP-C

Avec le DSRP-I adopté par le Gouvernement en mars 2008, le Togo a jeté les bases pour renouer avec la coopération financière internationale. Dans ce cadre, le Gouvernement a sollicité et obtenu auprès du FMI, un programme triennal au titre de la FRPC<sup>3</sup>. Cette étape a ouvert la voie au pays pour accéder à l'IPPTE. En effet, la mise en œuvre satisfaisante de la FRPC et la conclusion d'accords d'apurement d'arriérés ou de réaménagement de la dette avec les créanciers multilatéraux et bilatéraux ont permis au Togo d'atteindre, en novembre 2008, le point de décision de l'IPPTE.

Dès lors, l'attention se tourne désormais vers l'atteinte du point d'achèvement qui sera une autre étape cruciale dans la mise en place du cadre stratégique de lutte contre la pauvreté au Togo. Pour y parvenir, un certain nombre de déclencheurs<sup>4</sup> ont été convenus avec les Institutions de Bretton Woods parmi lesquels l'élaboration et la mise en œuvre du DSRP-C qui se révèle être le moyen de canaliser de nouvelles mesures pour une meilleure mobilisation et utilisation des ressources en vue d'une réduction sensible de la pauvreté.

Le DSRP-C offre également le cadre pour accélérer les réformes structurelles visant à transformer les bases de l'économie nationale de manière à permettre au pays de bénéficier auprès de la communauté financière internationale d'autres initiatives importantes, notamment l'Initiative d'Allègement de la Dette Multilatérale (IADM).

Le DSRP-C sera, en outre, le cadre fédérateur autour duquel le processus global de planification du développement sera recentré. La stratégie complète sera déclinée d'une part, en un PAP relié aux cadres sectoriels et multisectoriels de planification et de programmation et d'autre part, en un Cadre de Dépenses à Moyen Terme (CDMT) relié aux Cadres Sectoriels de Dépenses à Moyen Terme (CSDMT). Au niveau sectoriel, le schéma de planification sera revu dans le sens de la gestion axée sur les résultats de manière que le DSRP-C soit traduit en instruments de planification opérationnels. Le DSRP-C ouvre, dès lors, de vastes chantiers de consolidation du processus de développement national. En conséquence, la stratégie complète de réduction de la pauvreté sera le cadre de référence de toutes les interventions des acteurs du développement (y compris les PTF conformément au principe de l'alignement prôné par la déclaration de Paris<sup>5</sup>).

## 2. Objectifs et principes de l'élaboration du DSRP-C

Quatre objectifs majeurs ont retenu l'attention tout au long du processus d'élaboration du DSRP-C, à savoir :

- approfondir le diagnostic du DSRP-I et y adapter les propositions de mesures ;
- faire asseoir la croissance sur des bases solides et durables pour le pays ;
- prendre en compte les spécificités régionales dans la stratégie de réduction de la pauvreté ;
- assurer une plus grande implication des acteurs non étatiques.

---

<sup>3</sup> Lire les principales articulations de ce programme dans le paragraphe relatif au processus de reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires (chapitre 2).

<sup>4</sup> Il s'agit des mesures phares dont la mise en œuvre constitue l'un des critères importants d'appréciation pour l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE.

<sup>5</sup> A travers ce principe, les donateurs s'engagent à s'aligner sur la politique nationale pour financer le développement. En effet, la Déclaration de Paris pose les principes majeurs de la coopération entre les pays donateurs et les pays partenaires (bénéficiaires) en vue de permettre une gestion plus efficace de l'aide au développement.

Pour atteindre ces objectifs, le Gouvernement s'est fixé deux principes qui ont servi de soubassement à la conduite du processus d'élaboration du DSRP-C : (i) une participation plus large et autonome de tous les acteurs du développement et (ii) un approfondissement des bases jetées par la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté.

**Participation plus large et autonome.** Ce principe prend en compte deux aspects : (i) le nouveau contexte d'apaisement politique et social ; et (ii) le contexte du DSRP-I. Dans le premier cas, il est important pour le Gouvernement de manifester sa volonté totale de concrétiser les dispositions de l'APG. En effet, la participation au dialogue à tous les niveaux a été l'un des aspects clés des dispositions de l'APG.

Ensuite, le DSRP-I a été un exercice d'apprentissage qui a permis au peuple togolais de se redonner confiance face à l'avenir. Aujourd'hui, les premiers résultats obtenus dans le cadre du rétablissement des conditions de base pour un développement national harmonieux ont convaincu plus d'un à croire au nouvel ordre en cours de gestation. De ce point de vue, le DSRP-I a rendu possible la nécessité pour les citoyens togolais de s'impliquer activement dans le processus de développement national.

**Approfondissement de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté.** La mise en œuvre de la stratégie intérimaire a permis de constater que certaines préoccupations des populations togolaises n'avaient pas été suffisamment prises en compte. Elles sont liées notamment à l'aménagement du territoire, à la promotion du tourisme, à la redistribution des fruits de la croissance, à l'amélioration du climat des affaires, à la réduction des déséquilibres inter et intra-régionaux en matière de développement, etc. En outre, le pays doit faire face à des défis nouveaux consécutifs aux chocs exogènes récents que sont la flambée des prix des produits de première nécessité (denrées alimentaires, ciment, pétrole, etc.) et les inondations que le pays a connues en 2007 et en 2008. Ces nouveaux défis ont quelque peu bouleversé l'ordre des priorités ; ce qui a nécessité une contextualisation des axes de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté. A cet effet, des études spécifiques identifiées lors du processus d'élaboration de la stratégie intérimaire ont été réalisées<sup>6</sup> en prélude aux travaux d'élaboration du DSRP-C.

### **3. Description de l'approche participative du processus d'élaboration du DSRP-C**

Le processus d'élaboration du DSRP-C a été conduit dans un cadre participatif, axé sur la consultation des acteurs relevant de toutes les composantes de la vie économique et sociale, de toutes les sensibilités et de toutes les régions du pays. De plus, ce processus a été réalisé dans un esprit d'appropriation de la stratégie par les populations à la base et surtout par les acteurs qui sont censés la mettre en œuvre.

Toutes les étapes du processus ont été ouvertes à tous les acteurs du développement. Ainsi, trois grands niveaux de consultation élargie ont prévalu au cours du processus. Le premier niveau est réalisé lors de l'élaboration de la feuille de route du processus, le second au cours de la phase diagnostique et le dernier lors des concertations pour la finalisation du DSRP-C afin d'assurer les chances de son appropriation par les divers acteurs. Tous les PTF ont été consultés à toutes les étapes de ce processus afin de faciliter la mise en œuvre du principe de l'alignement de la Déclaration de Paris.

#### **3.1 Premier niveau de consultation élargie**

**Elaboration de la feuille de route.** Une fois que l'équipe technique de pilotage du DSRP s'est accordée sur un contenu minimum de la feuille de route, quatre concertations préliminaires ont été

---

<sup>6</sup> Les études réalisées portent respectivement sur les thèmes : « Sources de croissance et environnement des affaires au Togo », « Contribution des organisations de la société civile à la réduction de la pauvreté au Togo », « Etude bilan des actions de lutte contre la pauvreté de l'Etat », « Evaluation des finances publiques selon la méthodologie PEFA », « Stratégie de communication autour du DSRP au Togo ».

organisées : la première avec les cadres de l'administration, la seconde avec le secteur privé, la troisième avec la société civile et la dernière avec les PTF. Il était question de les entretenir sur l'ébauche du canevas pour la conduite du processus. Cinq autres concertations ont été réalisées dans chacune des régions économiques du pays à l'endroit de tous les acteurs du développement (avec une forte présence des représentants des communautés à la base). Ces concertations régionales ont été organisées afin d'informer les acteurs du développement à la base sur le projet de feuille de route et de les sensibiliser pour leur implication effective dans le processus. Les avis recueillis lors des différentes concertations ont été pris en compte dans la rédaction du projet de feuille de route qui a été soumis pour examen et adoption au cours du forum national de lancement du processus d'élaboration du DSRP-C en mai 2008.

**Organisation du forum national de lancement du processus d'élaboration du DSRP-C.** Présidé par le Premier ministre, le forum a connu la participation aussi bien des responsables et cadres de l'administration et des Institutions de la République que des acteurs non étatiques notamment les représentants des organisations syndicales, ceux du secteur privé et ceux de la société civile dans toute sa diversité : organisations non gouvernementales, associations de développement, organisations communautaires, etc. Les PTF ont également pris part à ce forum.

### 3.2 Deuxième niveau de consultation élargie

**Réalisation du diagnostic.** Cette consultation a revêtu deux dimensions. La première a concerné les travaux des groupes thématiques de rédaction<sup>7</sup> composés aussi bien des membres de l'administration, de la société civile que du secteur privé. Les PTF ont également participé aux travaux de ces groupes. L'objectif visé par cette première consultation est de parvenir à un consensus aussi large que possible autour des thématiques majeures de développement, en identifiant et en rassemblant les préoccupations et les priorités sectorielles de toutes les couches de la société togolaise. Des ateliers spécifiques<sup>8</sup> ont été également organisés au profit des groupes thématiques afin de les amener à prendre en compte, dans leurs travaux, les préoccupations transversales telles que le genre, les droits humains, le sida et l'environnement.

La deuxième dimension de ce niveau de consultation élargie porte sur les contributions étanches<sup>9</sup> de la société civile et du secteur privé dans toutes leurs composantes.

De plus, il a été demandé à chaque région d'élaborer sa contribution afin de prendre en compte les spécificités régionales de sorte que la stratégie complète de réduction de la pauvreté ne perde pas de vue la dimension spatiale du développement.

**Rédaction de la stratégie.** Sur la base des rapports des groupes thématiques, des contributions étanches de la société civile et du secteur privé, des contributions régionales et d'autres documents clés d'orientation nationale, une équipe de rédaction a été mise en place en vue de la formulation de la version préliminaire du DSRP-C. Elle a été composée, à parité, de représentants de l'administration et de ceux de la société civile, du secteur privé et de personnes ressources. Les PTF ont également apporté une assistance technique lors de cette phase de rédaction<sup>10</sup>. En outre, des personnes ressources mises à disposition par certains PTF ont fait la relecture de la version initiale du document en vue de s'assurer de la prise en compte des préoccupations transversales liées à l'environnement, au sida, au genre et aux droits humains.

---

<sup>7</sup> Les travaux des groupes thématiques de rédaction (au nombre de huit) portent sur les thèmes : Promotion de la bonne gouvernance ; Secteurs sociaux et emploi ; Promotion de la croissance ; Secteur privé et amélioration de l'environnement des affaires ; Aménagement du territoire et décentralisation ; Environnement et cadre de vie ; Agriculture ; Pauvreté et ciblage. Ces travaux ont été facilités par des personnes ressources mises à disposition par l'UNFPA et le PNUD.

<sup>8</sup> Grâce aux appuis techniques et financiers du PNUD, de l'UNICEF, de l'ONUSIDA et de l'UNESCO.

<sup>9</sup> L'ensemble des réflexions intrinsèques menées par les organisations de la société civile et les acteurs du secteur privé sur leurs propres perceptions des problèmes de développement socio-économique et durable du pays, indépendamment de leur participation aux travaux des groupes thématiques de rédaction du DSRP-C dont ils sont membres.

<sup>10</sup> Il s'agit notamment de la mission résidente de la Banque mondiale, de l'UNICEF et de l'OMS.

### **Encadré 1 : Méthodologie de réalisation des contributions étanches de la société civile et du secteur privé**

*Pour la réalisation de la contribution étanche de la société civile, les organisations de la société civile (OSC) ont mis en place une coordination de 15 membres dont un comité exécutif de cinq personnes. Conformément à leur plan d'action, des séances de travail se sont tenues avec l'Unité de Coordination du DSRP. Ces séances de travail ont permis de renforcer les capacités de la coordination afin de l'amener à mieux comprendre le contexte et les enjeux du DSRP, ainsi que l'importance de la participation de la société civile dans le processus. Aussi, un partage d'expériences a-t-il été réalisé avec la Présidente du Social Watch du Bénin sur la participation de la société civile béninoise au processus DSRP dans son pays. Avec le concours financier du Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD), six consultants (dont un par région et un pour Lomé) ont été mis à la disposition de la coordination, en vue de l'aider à conduire l'exercice sur l'étendue du territoire. Après avoir partagé les priorités avec ces consultants, des thèmes centraux autour desquels les consultations devraient être organisées, ont été identifiés. Sur la base de ces orientations, les outils de collecte de données et la méthodologie de travail ont été élaborés. En prélude à la phase de collecte, une journée d'information et de sensibilisation des OSC a été organisée au chef-lieu de chacune des régions. Pour la collecte des données, trois focus groupes ont été constitués dans chaque préfecture. Un entretien individuel avec certains leaders identifiés à partir des focus groupes et de la population ont complété la base de l'échantillon. Après la collecte des données, des ateliers régionaux ont été réalisés pour restituer les résultats aux OSC et valider les propositions de mesures. A l'issue de ces ateliers régionaux, une synthèse nationale a été élaborée. Il en est résulté un rapport national qui, après amendements de la coordination, a fait l'objet d'un atelier national de validation.*

*La contribution étanche du secteur privé a été élaborée sur la base d'une méthodologie qui répond aux principes de l'approche participative retenue dans la feuille de route du processus d'élaboration du document complet de stratégie de réduction. De cette contribution étanche, il devrait résulter : (i) un diagnostic reflétant la perception du secteur privé sur les maux dont souffre le pays et qui met en évidence les préoccupations des couches socioprofessionnelles dont elles sont l'émanation ; (ii) des propositions de mesures en vue de corriger cette situation ; (iii) le rôle et la responsabilité de chaque acteur dans la mise en œuvre de ces mesures ; et (iv) les indicateurs de progrès spécifiques à l'émergence du secteur privé au Togo. Une dizaine de corporations nationales du secteur privé ont été mobilisées. Quinze (15) délégués issus de l'ensemble des corporations ont constitué un comité national de la contribution étanche au DSRP-C et ont mis en place un bureau national composé de quatre membres pour coordonner les travaux. Pour assurer un bon suivi de la contribution régionale, un bureau régional de quatre membres (ayant la même composition que le bureau national) a été mis sur pied dans les cinq régions économiques. Avec l'appui financier du PNUD, le Comité national a fait appel aux services d'un consultant national pour l'aider à formaliser sa contribution. Pour mieux cerner les préoccupations de chaque corporation, il importait que le champ du diagnostic soit au préalable balisé. C'est ainsi que le Comité de coordination de la contribution du secteur privé a arrêté sept (7) thèmes centraux qui reflètent le mieux les préoccupations des différentes corporations du secteur privé. La contribution est formalisée dans un document structuré autour de deux grandes parties (diagnostic du secteur privé, propositions de mesures) et un cadre logique (en annexe) prenant en compte les indicateurs de progrès et la répartition des rôles et des responsabilités entre les principaux acteurs. Chacune des parties du document de même que le cadre logique, est déclinée en sept chapitres ou axes, inspirés des thèmes centraux. Dans la deuxième partie, chaque chapitre est suivi d'un encadré qui fait un gros plan sur les préoccupations exprimées avec insistance par les acteurs du secteur privé sur le terrain lors des contributions régionales qui ont précédé la validation nationale.*

### **3.3 Troisième niveau de consultation élargie**

**Finalisation de la stratégie.** Une fois la première mouture du DSRP-C élaborée, des concertations régionales et nationales ont été organisées sur la version préliminaire en vue de recueillir l'adhésion des populations sur les choix stratégiques, les domaines d'intervention prioritaires et les actions correspondantes. Ces consultations ont été à la fois l'occasion pour les populations de s'approprier le contenu de la stratégie et à l'équipe de rédacteurs de veiller que le document complet reflète réellement les aspirations des populations. Dans ce même ordre d'idée, des ateliers de concertation ont également été organisés avec l'Assemblée Nationale et les PTF. En ce qui concerne l'Assemblée Nationale, les députés ont fait des observations dans le sens de la prise en compte de tous les secteurs du développement, les attentes des populations qu'ils représentent étant diversifiées et multiformes. Quant aux PTF, leurs préoccupations ont été globalement centrées autour de la cohérence à rechercher

entre les besoins sectoriels et la stratégie complète de réduction de la pauvreté. Ils ont également apporté des contributions spécifiques pour une meilleure concision des domaines prioritaires et actions correspondantes.

**Validation nationale et adoption du DSRP-C.** Le projet de document complet de stratégie de réduction de la pauvreté a été soumis, après intégration des observations recueillies lors des différentes concertations autour de la version préliminaire du document, à un atelier national de validation présidé par le Premier Ministre. Cet atelier, a regroupé conformément aux dispositions de la feuille de route du processus d'élaboration du DSRP-C, tous les acteurs de développement notamment des représentants de l'administration publique, des Institutions de la République, du secteur privé, de la société civile, des syndicats et des PTF. Après ce dernier niveau de consensus national, le document a été soumis au conseil des ministres qui l'a adopté le 20 juin 2009.

## CHAPITRE 2 : ACQUIS DU DSRP INTERIMAIRE

Si la version du DSRP-I de novembre 2004 n'a connu qu'une mise en œuvre très limitée dans un contexte de raréfaction des ressources, surtout les concours des partenaires extérieurs, celle adoptée en mars 2008, en revanche, est devenue le socle de toute l'action de redressement et de reconstruction nationale entreprise par le Gouvernement avec l'appui des bailleurs de fonds. Le présent chapitre rend compte des principaux processus générés par le DSRP-I et grâce auxquels des progrès sensibles ont été réalisés dans les réformes macroéconomiques et structurelles. Par ailleurs, il présente succinctement l'état d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie intérimaire.

### 1. Principaux processus générés par le DSRP intérimaire

L'adoption du DSRP-I en mars 2008 a largement contribué au processus de reprise de la coopération avec l'ensemble de la communauté internationale. A cette fin, le Gouvernement a élaboré des instruments de mise en œuvre que sont le PIAP et le CBMT global pour mieux canaliser la programmation budgétaire des actions prioritaires découlant des axes stratégiques du DSRP-I.

**Le Plan Intérimaire d'Actions Prioritaires.** Il a été élaboré dans le cadre de la préparation de la Conférence des Partenaires au Développement du Togo tenue à Bruxelles en septembre 2008. Précurseur des CDMT Sectoriels, il a été élaboré pour mettre en évidence les actions devant être exécutées en priorité sur la période 2008-2010 en ciblant un certain nombre de volets sectoriels clés : santé, éducation, eau et assainissement, agriculture, infrastructures routières, énergie, action sociale, réforme administrative, et gouvernance démocratique et économique. Il a consisté à recenser, au sein de ces secteurs prioritaires, les actions les plus urgentes et les plus capitales pour relancer lesdits secteurs tout en restant dans les limites du cadrage macroéconomique du DSRP-I qui a défini une enveloppe globale de dépenses compatibles avec le maintien des grands équilibres macroéconomiques. Le PIAP a été confronté à une difficulté majeure, celle de l'inexistence dans certains secteurs, de programmes bien élaborés et en étroite relation avec les orientations du DSRP-I.

**Le Cadre Budgétaire à Moyen Terme.** Pour traduire dans les faits sa conviction de doter la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté des instruments modernes de mise en œuvre, le Gouvernement a conduit un processus de consultation budgétaire au terme duquel un CBMT a été adopté. Il s'agit d'un instrument découlant du cadrage macroéconomique du DSRP-I qui permet de fixer une enveloppe globale de dépenses répartie entre les principaux secteurs prioritaires sur trois (3) ans. Il indique également les priorités que doit couvrir chaque enveloppe sectorielle en vue d'orienter la préparation du budget de l'Etat. Pour la première fois, en 2008, le CBMT fait partie des dossiers accompagnant le projet de loi de finances transmis à l'Assemblée Nationale.

**Le processus de reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires.** Les négociations que le Gouvernement a entreprises de manière méthodique avec l'ensemble des PTF en vue de conclure les différents programmes ont eu pour soubassement le DSRP-I.

Le programme triennal au titre de la FRPC conclu avec le FMI en avril 2008 est fondé sur les orientations du DSRP-I et met l'accent sur le maintien d'un cadre macroéconomique stable à travers une gestion transparente des finances publiques, l'assainissement du système bancaire, la réforme des principales entreprises publiques et la réhabilitation des infrastructures. Ce programme est assorti d'un prêt de 108 millions de US\$ à des conditions concessionnelles.

Parallèlement aux discussions sur le programme au titre de la FRPC, des négociations ont été entreprises avec la Banque Mondiale pour obtenir un Don pour la Relance Economique et la Gouvernance (DREG) basé sur la Note de Stratégie Intérimaire Pays ancrée sur les axes du DSRP-I. En effet, comme prévu dans le DSRP-I, les trois piliers d'intervention retenus par la Note de Stratégie Intérimaire sont : l'amélioration de la gouvernance économique et de la transparence, la promotion de

la relance économique et du développement durable et la réponse aux besoins sociaux urgents. Le DREG a permis, entre autres, d'apurer les arriérés de paiement du Togo vis-à-vis de la Banque Mondiale, et d'accorder un appui budgétaire pour un montant total d'environ 150 millions de dollars américains. Cette opération a été réalisée avec l'aide de l'Agence Française de Développement qui a accepté d'accorder un prêt relais au Togo pour l'apurement des arriérés envers la Banque Mondiale.

Des discussions similaires à celles menées avec la Banque Mondiale ont permis d'apurer les arriérés du Togo vis-à-vis de la Banque Africaine de Développement (BAD) pour un montant d'environ 20 millions de dollars américains. Cette opération a été réalisée grâce à un don accordé par la BAD dans le cadre de la facilité en faveur des états fragiles pour l'apurement de 99% des arriérés dus par le Togo. Le reliquat de ces arriérés a été apuré grâce à un don de la France pour respecter la clause « pari passu<sup>11</sup> ». La BAD a également élaboré un Document de Stratégie Pays Intérimaire (DSP-I) basé sur le DSRP-I et articulé autour de deux principaux axes que sont : la gouvernance et le renforcement des capacités, la réhabilitation ou la reconstruction des infrastructures.

D'autres opérations d'apurement d'arriérés de paiement vis-à-vis des créanciers multilatéraux et bilatéraux ont été réalisées dans la même foulée et participent au processus de reprise de la coopération avec l'ensemble des partenaires. Au titre des multilatéraux, une opération a été réalisée avec la Banque Européenne d'Investissement (BEI) sur financement du Fonds Européen de Développement (FED). Les arriérés envers le Fonds International de Développement Agricole (FIDA), la Banque Islamique de Développement (BID) et la Banque Arabe pour le Développement Economique de l'Afrique (BADEA) ont été traités dans le même sens. En ce qui concerne les créanciers bilatéraux, une réunion s'est tenue le 12 juin 2008 à Paris avec les créanciers membres du Club de Paris et a permis de traiter la dette togolaise aux conditions dites de Naples aboutissant ainsi à une annulation des 2/3 des arriérés de paiement et des échéances courantes et à un rééchelonnement du reste sur une période de 23 ans avec un différé de 5 ans.

Toutes ces opérations d'apurement d'arriérés sont des préalables incontournables à la reprise totale de la coopération avec les partenaires, et s'inscrivent également dans le processus de qualification du Togo à l'IPPTE. En effet, la revue satisfaisante du programme FRPC en septembre 2008 a déclenché le processus du point de décision de ladite initiative. Le point de décision a été atteint le 25 novembre 2008 suite aux réunions des Conseils d'Administration du FMI et de la Banque Mondiale.

## **2. Etat d'avancement de la mise en œuvre de la stratégie intérimaire**

La mise en œuvre du DSRP-I a démarré il y a environ 12 mois ; ce qui paraît une période suffisante pour faire un bilan. Pourtant, il est difficile, au stade actuel, de faire un point exhaustif de la mise en œuvre pour au moins deux raisons. La première raison est que le processus d'élaboration d'un rapport de mise en œuvre n'a pas encore été entrepris faute d'un cadre institutionnel complet ayant des répondants au niveau sectoriel en vue de recueillir de manière rationnelle et méthodique, les informations sur l'état de réalisation des actions envisagées<sup>12</sup>. La deuxième raison, est que les instruments de mise en œuvre (PIAP, CBMT) n'ont pas été élaborés de façon appropriée (avec des programmes spécifiques et des indicateurs de suivi) pour les traduire de manière systématique dans la programmation budgétaire, permettant ainsi un suivi organisé.

Eu égard à ce qui précède, l'état d'avancement présenté ici renseigne sur les actions entreprises par le Gouvernement dans les domaines prioritaires énoncés dans les axes de la stratégie intérimaire. Il importe de noter qu'au cours de l'année 2008, la situation macroéconomique a été marquée par un

---

<sup>11</sup> Cette clause implique que les pays débiteurs traitent de la même manière tous les bailleurs multilatéraux.

<sup>12</sup> Jusqu'à fin décembre 2008, le cadre institutionnel prévu par le DSRP-I n'avait pas encore été mis en place. C'est l'ancien cadre institutionnel (sans entités sectorielles valables pour prendre le relais) qui essaie, tant que faire se peut, de gérer les activités quotidiennes du processus DSRP. Aussi, tous les comptes au plan national ne sont-ils pas encore bouclés au moment de la rédaction du DSRP-C pour faciliter le point de la mise en œuvre en 2008. Ceci explique l'absence de statistiques précises sur les progrès accomplis en 2008. Le premier rapport d'avancement qui sera élaboré au cours de l'année 2009 permettra de faire un bilan plus complet de la mise en œuvre de la stratégie intérimaire en 2008.

contexte défavorable caractérisé par la persistance de la crise énergétique qui a, notamment réduit le rythme d'activité des entreprises sur une partie de l'année, l'ampleur de la crise alimentaire qui a eu pour conséquence une forte hausse des prix de 8,4% en moyenne par rapport à l'année précédente, et des inondations persistantes qui ont eu pour conséquence l'effondrement des principaux ponts de la Route Nationale n°1 (RN 1) en rendant difficile la liaison entre le Nord et le Sud du pays. L'effet conjugué de ces chocs a largement contribué à la détérioration du cadre macroéconomique en 2008.

## 2.1 Amélioration de la gouvernance politique et économique

Pour le volet relatif à la **gouvernance politique**, les domaines prioritaires retenus sont la poursuite du processus de réconciliation nationale et de réformes politiques, le renforcement de l'Etat de droit, de la sécurité des personnes et des biens, et la mise en œuvre de réformes institutionnelles.

Dans le domaine de la réconciliation nationale, des progrès importants ont été réalisés depuis la signature de l'APG en août 2006. Le Gouvernement d'Union Nationale issu de l'APG a pu gagner le pari de l'organisation des élections législatives anticipées d'octobre 2007, permettant d'associer plusieurs partis politiques à la gestion des affaires publiques. En outre, une consultation nationale a été réalisée avec l'appui des partenaires en vue de la mise en œuvre d'une Commission nationale Vérité, Justice et Réconciliation. De même, des efforts importants ont été accomplis pour le retour au pays de la plupart des personnes qui s'étaient réfugiées dans les pays voisins suite aux violences qui ont suivi les élections présidentielles d'avril 2005<sup>13</sup>. Quelques avancées notables sont également observées sur le plan des réformes politiques, entre autres, l'élaboration d'un projet de statut de l'opposition, l'adoption de la loi sur le financement des partis politiques, la recomposition de la Cour Constitutionnelle, la recomposition de la Commission Nationale des Droits de l'Homme, etc.

S'agissant du renforcement de l'Etat de droit, de la sécurité des personnes et des biens, des avancées significatives ont été réalisées en matière de promotion des droits humains et des libertés individuelles. Le Programme National de Promotion et de Protection des Droits de l'Homme a effectivement démarré avec la mise en place d'une unité de gestion et l'organisation des ateliers régionaux d'information et de sensibilisation sur les questions des droits de l'homme.

En ce qui concerne les réformes institutionnelles, le Programme National de Modernisation de la Justice (PNMJ) a connu d'importantes avancées dont la plus récente est la mise en place d'une base de données législatives et jurisprudentielles permettant aux citoyens d'accéder aux lois, règlements et jurisprudence du pays. Pour la modernisation de l'administration, un cadre stratégique national a été adopté.

Dans le domaine de la **gouvernance économique**, des progrès sensibles sont enregistrés en matière d'amélioration de la transparence dans la gestion des finances publiques, de lutte contre la corruption et de coordination de l'aide publique.

S'agissant de la gestion des finances publiques, le Gouvernement a pris des textes pour transposer les dispositions des directives de l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) dans l'ordonnancement juridique interne<sup>14</sup>. Des mesures ont été prises pour améliorer la transparence dans la mobilisation des recettes et la gestion des dépenses publiques. En outre, le Gouvernement a entrepris la mise en œuvre des recommandations du PEMFAR et du PEFA<sup>15</sup> qui se sont déroulés en 2008 au Togo.

---

<sup>13</sup> Rapport du Haut Commissariat aux Rapatriés et à l'Action Humanitaire (HCRAH) mis en place à cet effet.

<sup>14</sup> Il s'agit, notamment du décret n° 2008-091/PR du 29 juillet 2008 portant règlement général sur la comptabilité publique, des arrêtés n° 243 et n° 244/MEFP/CAB du 20 décembre 2001 portant respectivement Plan comptable de l'Etat et nomenclature budgétaire ainsi que la loi organique n° 2008-019 du 29 décembre 2008 relative aux lois de finances.

<sup>15</sup> PEMFAR : Public Expenditure Management and Financial Accountability Review ; PEFA : Public Expenditure and Financial Accountability

Au niveau des recettes, des réformes ont été introduites dans les administrations fiscales et douanières permettant d'améliorer le contrôle dans le recouvrement des recettes. Ainsi, au sein de la Direction Générale des Impôts (DGI), la réforme s'est traduite, entre autres, par la création d'une direction des recherches et de la vérification et d'une direction de l'organisation et du contrôle des services ; l'informatisation du traitement des déclarations fiscales et de la comptabilité avec une répartition plus cohérente des entreprises entre les trois unités fiscales (grande, moyenne, petite) ; la simplification de la fiscalité et des procédures applicables aux petites et moyennes entreprises et la rationalisation des procédures de déclaration pour les moyens et les gros contribuables. Par ailleurs, un comité de pilotage des réformes a été mis en place. Au niveau de l'administration douanière, l'amélioration du système d'informatisation des principaux bureaux de douane permet une meilleure codification des franchises douanières, un meilleur suivi de l'itinéraire des produits en transit et l'introduction d'un système d'évaluation en douane.

En ce qui concerne les dépenses publiques, les dépenses exécutées par procédures exceptionnelles ont été pratiquement éliminées, permettant par la même occasion de limiter les dépenses extrabudgétaires. De plus, l'amélioration de la gestion de la trésorerie et le renforcement du contrôle de l'exécution budgétaire ont permis d'équilibrer le solde budgétaire primaire et d'éliminer les accumulations d'arriérés de paiements intérieurs. Par ailleurs, quelques avancées ont été enregistrées dans le processus d'amélioration du système de passation des marchés publics au Togo. En effet, l'évaluation du système dans son ensemble par rapport aux indicateurs de l'Organisation de Coopération et de Développement Economique (OCDE) a montré que le processus de passation des marchés n'était pas comparable aux standards internationaux. Les réformes entreprises dans ce domaine ont abouti à l'élaboration d'un nouveau « Code des marchés publics et délégation des services publics » soutenu par une loi relative aux marchés publics. En outre, pour une meilleure gestion budgétaire, le Gouvernement a unifié l'élaboration du budget de l'Etat (fonctionnement et investissement) sous la responsabilité de la direction du budget relevant du ministère de l'économie et des finances. Il a aussi entamé la mise en place du Système Intégré de Gestion des Finances Publiques (SIGFiP) pour l'élaboration et l'exécution du budget de l'Etat. Pour renforcer le contrôle, le Gouvernement a créé l'Inspection Générale des Finances (IGF) et formé les agents de la Direction Générale du Trésor et de la Comptabilité Publique (DGTCP) à la reddition des comptes de gestion. En matière de contrôle juridictionnel des comptes, la mise en place de la Cour des Comptes a été retardée par les mesures préalables liées à l'élaboration des comptes de gestion et des comptes administratifs qui constituent les matières premières pour la Cour des Comptes. Au cours de l'année 2008, les comptes ont été élaborés pour la gestion 2007. A présent, le chemin est tracé pour l'opérationnalisation de la Cour des Comptes. Un plan d'action a été adopté à cet effet. Par ailleurs, après l'audit de la dette intérieure, le Gouvernement a adopté une stratégie d'apurement de celle-ci.

En ce qui concerne la lutte contre la corruption, la mise en veilleuse à partir de l'année 2005 de la Commission Nationale de Lutte contre la Corruption et le Sabotage Economique a contribué à émousser l'action du Gouvernement en la matière. Le processus est maintenant réactivé avec l'adoption par le Parlement de la loi anti-corruption et le lancement officiel d'une campagne de lutte contre la corruption. A cet effet, le Parlement a ratifié les conventions des Nations Unies, de l'Union Africaine et le protocole de la Communauté Economique Des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO) sur la lutte contre la corruption. Par ailleurs, en vue de lutter plus efficacement contre le blanchiment des capitaux et le financement du terrorisme, il a été mis en place la Cellule Nationale de Traitement des Informations Financières (CENTIF).

Malgré ces avancées dans le domaine des réformes des finances publiques, d'importants efforts restent à déployer pour : (i) réduire les écarts entre la prévision et la réalisation effective des dépenses<sup>16</sup> ; (ii) rendre conforme le mécanisme de détermination des arriérés de paiements intérieurs aux dispositions de l'UEMOA ; (iii) améliorer la nomenclature budgétaire afin qu'elle couvre les besoins d'analyses ; (iv) assurer la traçabilité totale des opérations de dons dans le budget voté et dans les rapports d'exécution budgétaire ; (v) lancer le cycle de préparation budgétaire le plus tôt possible pour permettre aux ministères, départements et agences de pouvoir élaborer leur projet de budget convenablement ; (vi) assurer une parfaite cohérence entre les budgets d'investissements et les prévisions de dépenses à moyen terme ; (vii) améliorer le mode de gestion du plan annuel de flux de trésorerie afin de permettre une exécution budgétaire fluide et étalée dans le temps ; (viii) rendre plus transparent et moins centralisé le dispositif de passation des marchés publics ; (ix) améliorer la visibilité des unités de prestation de services primaires sur leurs allocations budgétaires ; (x) améliorer, à l'instar du budget voté, le contenu des rapports d'exécution budgétaire.<sup>17</sup>

## **2.2 Consolidation du processus de relance économique et promotion du développement durable**

*Dans le domaine de la relance économique*, le Gouvernement a initié plusieurs réformes visant à améliorer la gouvernance dans les entreprises d'Etat en difficulté. A cet effet, la société des phosphates OTP/IFG a été dissoute et remplacée par la Société Nouvelle des Phosphates du Togo (SNPT). Le Gouvernement a entrepris des négociations en vue d'obtenir auprès des partenaires, les ressources nécessaires pour le renouvellement des équipements afin d'accroître la production et tirer le meilleur profit des cours favorables sur les marchés mondiaux.

En ce qui concerne la Société Togolaise de Coton (SOTOCO), l'audit financier et stratégique a révélé une mauvaise gouvernance d'entreprise. Les actions entreprises dans le secteur du coton portent sur l'apurement des arriérés de la société vis-à-vis des producteurs et vis-à-vis du système bancaire. Une nouvelle société dénommée Nouvelle Société Cotonnière du Togo (NSCT) est créée avec la participation des producteurs à son capital.

S'agissant du système bancaire, le Gouvernement a pris des mesures pour le redressement des banques en difficulté. En effet, la Banque Togolaise pour le Commerce et l'Industrie a été mise sous administration provisoire depuis février 2008 en vue de conduire à terme un plan de restructuration et de privatisation, conformément aux recommandations de la Commission Bancaire de l'Union Monétaire Ouest Africaine (UMOA). En outre, après le départ de la Belgo-Léopoldinoise de la Banque Internationale pour l'Afrique au Togo (BIA-Togo), la part de cette banque de référence a été cédée à l'Etat au franc symbolique et une nouvelle direction a été mise en place pour conduire un plan de restructuration et de privatisation. Par ailleurs, un processus de titrisation des créances compromises du système bancaire a été engagé. Il a consisté à remplacer les créances en souffrance des banques d'Etat et les créances compromises des banques privées détenues sur les entreprises publiques par des titres d'Etat. Ces titres seront remboursés par l'Etat sur une période de 7 ans. Pour éviter que ces titres ne plombent le portefeuille des banques, une autorisation a été obtenue auprès du Conseil d'Administration de la Banque Centrale des Etats de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO) en vue de leur refinancement.

Quant au Port Autonome de Lomé (PAL), des efforts ont été déployés en vue d'améliorer sa compétitivité. En effet, après la concession des opérations de manutention à des opérateurs privés, l'administration des douanes a installé un scanner pour faciliter les opérations de dédouanement des marchandises. De plus, des projets ont été conçus pour la construction d'un troisième quai et d'une darse. Des conventions ont été signées ou sont en cours de signature avec des partenaires pour la réalisation de ces projets.

---

<sup>16</sup> Ces écarts sur la période 2006-2008 s'élèvent à plus de 10%.

<sup>17</sup> Les données sont disponibles mais c'est la pratique qui n'est pas instaurée ou restaurée pour les appuyer de commentaires circonstanciés et dynamiques conformément au critère PEFA.

Enfin, dans le but de réduire les effets de la crise énergétique sur l'activité économique, le Gouvernement a accordé des subventions à la Compagnie Energie Electrique du Togo (CEET) pour apurer une partie des arriérés envers la Communauté Electrique du Bénin (CEB) d'une part et acquérir des groupes électrogènes d'autre part. De plus, une nouvelle centrale thermique est en construction sur le site de la Centrale Thermique de Lomé (CTL) par la société Contour Global. Cette centrale qui sera alimentée provisoirement à partir du gasoil, permettra à terme de produire du courant électrique à partir du gaz.

En matière de sécurité alimentaire, d'importants efforts ont été déployés notamment l'élaboration et la validation du Programme National de Sécurité Alimentaire (PNSA) dont la mise en œuvre couvre la période 2008-2015. Le PNSA, de par les mesures qu'il propose, permettrait de promouvoir, entre autres, le droit à l'alimentation en combattant la faim.

En matière d'exécution budgétaire dans les secteurs de l'agriculture, des transports et de l'énergie, les taux de réalisation des dépenses de fonctionnement ont été globalement satisfaisants. Par contre, au niveau des dépenses d'investissement, le taux de réalisation est faible ; ce qui est une préoccupation pour l'atteinte des OMD. En effet, le taux de réalisation des investissements est de 17% pour le secteur des transports et de 2% seulement pour le secteur de l'énergie. Le secteur de l'agriculture s'en est sorti avec un taux de 85% qu'il importe de relativiser à cause du faible pourcentage de ressource (3%) alloué à ce secteur. Il faudra donc multiplier les efforts pour la réalisation des dépenses d'investissements, car à ce rythme, les chances d'atteinte des OMD risquent d'être totalement compromises.

*Dans le domaine du développement durable*, la loi-cadre sur l'environnement définissant les principes et les dispositions, pour le renforcement du développement durable au Togo, a été adoptée en mai 2008. Cette loi crée la Commission Nationale de Développement Durable et prévoit la mise en place des commissions locales de développement durable. Pour mettre en œuvre la politique prévue par la loi-cadre, une Agence Nationale de Gestion de l'Environnement a été créée ainsi qu'un Fonds National pour l'Environnement pour développer une stratégie de financement du secteur et mobiliser les ressources. Par ailleurs, le Gouvernement a poursuivi la mise en œuvre des actions de gestion durable de l'environnement par l'exécution, entre autres, du Projet « Autoévaluation Nationale des Capacités à Renforcer (ANCR) », du Programme d'action national d'adaptation aux changements climatiques et par l'élaboration de la deuxième communication nationale sur les changements climatiques. Il a été, en outre, créé la plateforme nationale de prévention et de gestion des catastrophes dans le cadre de la mise en œuvre du Cadre d'Action de Hyogo.

### **2.3 Développement des secteurs sociaux, des ressources humaines et de l'emploi**

Les principaux domaines d'intervention pour cet axe stratégique sont : la promotion du système d'éducation et de formation ; le développement du système et des services de santé ; l'amélioration du niveau nutritionnel des populations ; l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement ; et la promotion de l'équité et de l'égalité genre, de l'emploi, de la protection sociale et du développement communautaire.

*En matière d'éducation*, le Gouvernement est en train de finaliser un document de stratégie sectorielle pour la période 2010-2020 avec comme axe prioritaire la réalisation du 2<sup>ème</sup> Objectif du Millénaire pour le Développement. Avec un taux d'achèvement du cycle primaire de 66,1% en 2007 et un indice de parité fille/garçon de 0,93, la situation au Togo est meilleure à celle de bon nombre de pays de la sous-région. Pour améliorer les performances du système éducatif au niveau du primaire, le Gouvernement a reconstruit la plupart des écoles victimes d'inondations en 2007 et 2008, intégré 1 374 enseignants auxiliaires dans la fonction publique, recruté 2 015 nouveaux enseignants du primaire et du secondaire en 2008. En outre, il a engagé à partir de la rentrée scolaire 2008-2009, le processus de la gratuité totale des frais scolaires pour les élèves du pré-primaire et du primaire publics. De plus, il a restauré la formation initiale des enseignants avec la réouverture de l'Ecole Normale d'Instituteurs de Notsè dans la perspective de formation de 1600 nouveaux enseignants dès 2009. Par ailleurs, une

subvention de plus de 200 millions de F CFA en faveur des Ecoles d'Initiative Locale (EDIL) permet de soutenir l'offre de formation au sein des communautés défavorisées. En matière d'exécution budgétaire, le secteur de l'éducation a enregistré un taux de réalisation de 106% en 2008. En effet, les dépenses de fonctionnement ont été exécutées à hauteur de 108% tandis que pour les dépenses d'investissement, ce taux ne s'élève qu'à 70%. Pour l'atteinte des OMD pour lesquels la contribution du secteur de l'éducation est importante, il convient d'améliorer en quantité comme en qualité la réalisation des investissements publics dudit secteur.

*En ce qui concerne la santé*, la mise en œuvre du Programme National de Développement Sanitaire (PNDS) sur la période 2002-2006 et l'adoption d'un nouveau Plan (2009-2013), permettent la mise en œuvre d'actions à court, moyen et long termes en matière de renforcement du système de santé, d'amélioration de la santé maternelle et infantile et de lutte contre les maladies de la pauvreté. Le Gouvernement a entrepris d'améliorer la santé de la reproduction et de réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans par le renforcement de l'offre de services de qualité en matière de santé de la reproduction ainsi que l'amélioration de l'information en santé de la reproduction et sa disponibilité pour les populations concernées. Ces actions ont abouti à une nette amélioration de la santé maternelle et infantile, inscrivant ainsi le Togo dans le sillage de la réalisation de l'OMD n° 5, relatif à l'amélioration de la santé maternelle, même si l'objectif de réduction de la mortalité infantile semble hors de portée au vu de la situation actuelle du pays. En matière d'exécution budgétaire, le taux de réalisation du budget 2008 du secteur de la santé s'est établi à 66% et 96% respectivement pour les dépenses d'investissement et celles liées au fonctionnement. Sur cette base, le secteur a enregistré un taux d'exécution globale de 78%. Il importe à l'avenir que l'exécution des dépenses d'investissement soit vraiment améliorée afin de permettre aux pays de réduire la pauvreté et d'atteindre les OMD.

Subséquemment, afin de lutter efficacement contre le sida, le paludisme et la tuberculose, le Togo a mis en place des programmes nationaux (avec des cadres stratégiques quinquennaux) de lutte contre ces trois maladies. Au niveau national, il a été enregistré un recul des nouvelles infections au VIH notamment dans la tranche d'âge de 15 à 24 ans, passant de 3,38% en 2006 à 2,80% en 2008. Si les efforts consentis sont maintenus, le Togo pourra continuer à inverser la tendance et stopper la propagation du VIH avant 2015.

Dans le but de lutter contre la malnutrition, des mesures liées au contrôle de la croissance des enfants de moins de 5 ans, à la prise en charge nutritionnelle, à l'intégration du paquet d'activités sur les bonnes pratiques en matière de survie et développement de l'enfant (alimentation du nourrisson et du jeune enfant, hygiène et bonnes pratiques alimentaires) et à l'apport de compléments en micronutriments ont été entreprises par le Gouvernement. Ces efforts sont, cependant, insuffisants et doivent être renforcés et étendus à toutes les régions avec un accent particulier sur l'approche communautaire afin de toucher le maximum de bénéficiaires.

*Pour le secteur de l'eau et de l'assainissement*, les dépenses d'investissements sont exécutées à hauteur de 61% en 2008. Le secteur devra redoubler d'ardeur pour tenir le cap des cibles des OMD relatives audit secteur. Pour cela, l'exécution du budget devrait être une grande préoccupation tant au plan de la réalisation financière que physique.

*En matière d'emploi*, le Gouvernement a procédé en mars 2008, au recrutement de 704 agents de la santé et en décembre de la même année, à celui de 4000 nouveaux fonctionnaires dont 35 personnes en situation d'handicap. Il a également relevé le Salaire Minimum Interprofessionnel Garanti (SMIG) de 13 757 F CFA à 28 000 F CFA, soit une augmentation d'environ 100%.

*En ce qui concerne la promotion de l'équité et de l'égalité genre*, depuis l'adoption de la stratégie nationale d'intégration du genre dans les secteurs de développement, les efforts déployés ont permis en 2008 : (i) la validation de la politique nationale pour l'équité genre et de l'égalité de genre ; (ii) la création, par décret, des cellules focales genre au niveau de neuf (9) secteurs clés de développement ; et (iii) la formation des cadres de l'administration et des parlementaires sur la planification selon le genre et l'élaboration des budgets sensibles au genre.

*En matière de protection de l'enfant*, les efforts du Gouvernement se sont faits remarquer plus particulièrement par : (i) le vote de la loi n° 2007-017 du 6 juillet 2007 portant code de l'enfant en conformité avec les textes nationaux et les conventions internationales ratifiées ; (ii) la tenue d'une assise nationale sur les stratégies de lutte contre la traite des personnes, en particulier des femmes et des enfants ; (iii) la mise en place d'une ligne téléphonique verte<sup>18</sup> de protection de l'enfant ; (iv) la ratification de la convention de la Haye sur l'adoption internationale qui vient augmenter l'arsenal juridique de protection de l'enfant. Enfin, le ministère de l'action sociale, de la promotion de la femme, de la protection de l'enfant et des personnes âgées a élaboré une politique et un plan stratégique de protection de l'enfant.

*Pour la promotion des personnes vivant avec un handicap (PVH)*, d'importants progrès ont été réalisés, notamment la ratification en 2008 de la convention internationale relative aux droits des PVH.

*En ce qui concerne la jeunesse*, le Gouvernement a adopté pour la période 2008-2012 une politique nationale de la jeunesse et a mis en place une plateforme nationale dénommée Conseil National de la Jeunesse.

## **2.4 Mécanisme de mise en œuvre et de suivi-évaluation**

Il a été retenu dans le DSRP-I que le cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi du DSRP comprenne à l'échelon national : (i) le Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté ; (ii) le Comité Interministériel pour la Lutte contre la Pauvreté ; (iii) un Comité Technique de Pilotage du DSRP ; (iv) des Comités Sectoriels du DSRP. En outre, deux niveaux distincts sont également prévus à l'échelon local, à savoir : (i) les Comités Régionaux de Suivi Participatif ; et (ii) les Comités Locaux de Suivi Participatif.

Tout ce dispositif est assisté d'un Secrétariat Technique Permanent qui répond à la nécessité de disposer d'une structure pérenne, dotée d'une expertise permanente conséquente et susceptible d'assurer la coordination quotidienne de l'ensemble des activités techniques de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du DSRP.

A ce jour, aucune entité de ce dispositif n'a été encore mise en place et le plan de suivi et d'évaluation du DSRP-I n'a pas été non plus défini, bien que des études aient été réalisées pour définir le processus d'opérationnalisation du dispositif. Cette situation explique en grande partie le retard accusé dans la préparation du rapport de suivi de la mise en œuvre du DSRP-I en 2008. La non installation des comités sectoriels au cours de l'année 2008 n'a pas permis de suivre de façon appropriée la mise en œuvre des actions prioritaires du DSRP-I dans le cadre des différents secteurs afin d'attirer l'attention des responsables sur les risques et d'être en mesure de pouvoir bien calculer les valeurs réalisées pour les indicateurs et d'en faire convenablement leur analyse. Il importe de noter que l'insuffisance en termes de capacités humaines a eu une influence significative sur le retard accusé dans la mise en œuvre de ce cadre institutionnel. Il existe également un déficit en termes de prise en charge réelle des instruments modernes de planification, de programmation, de budgétisation et de suivi-évaluation au sein de l'administration ; ce qui fait que les enjeux liés au cadre institutionnel du DSRP ne sont pas toujours bien perçus par rapport à l'existant.

---

<sup>18</sup> Il s'agit du numéro 111 que les usagers peuvent appeler, sans être facturés, pour demander des informations ou signaler des cas d'enfants en difficulté.

## CHAPITRE 3 : CARACTERISTIQUES DE LA PAUVRETE AU TOGO

Il n'existe pas une définition unique de la pauvreté, le phénomène étant multidimensionnel. Aussi, au Togo, la démarche globale retenue pour sa mesure et son étude a-t-elle reposé sur trois approches : une approche monétaire, une approche non monétaire et une approche basée sur la perception de la pauvreté par les populations.

Le diagnostic de la pauvreté a suivi la même méthodologie que celle utilisée dans le DSRP-I. A défaut de nouvelles données d'enquêtes récentes, la démarche suivie a consisté à approfondir la cartographie régionale de la pauvreté, en la désagrégeant jusqu'au niveau préfectoral dans chacune des régions du pays. Un ciblage des zones les plus pauvres a été effectué en tenant compte des aspects monétaires et non monétaires de la pauvreté.

### 1. Approche monétaire de la pauvreté

Les données de l'enquête QUIBB réalisée en 2006 ne reflètent pas réellement la situation actuelle de la pauvreté en raison des chocs exogènes que le pays a reçus, notamment la hausse des prix des produits alimentaires en 2008 et les inondations de 2007 et 2008. Cette situation a probablement entraîné une montée de la pauvreté monétaire d'une manière générale. En effet, la forte hausse des prix, en 2008 de plus de 8,4% en moyenne, a sûrement provoqué une hausse des seuils de pauvreté dans les régions. Par ailleurs, la croissance n'a pas été suffisamment forte pour engendrer une augmentation des revenus des ménages afin qu'ils puissent compenser la hausse des prix. En conséquence, le Produit Intérieur Brut (PIB) par habitant a chuté de 1,4% en 2007 et de 0,8% en 2008, montrant davantage une dégradation de la situation économique des ménages.

La pauvreté monétaire se rapporte à une consommation en deçà d'un seuil jugé minimal pour satisfaire les besoins de base. Au Togo, les seuils de pauvreté ont été calculés à partir de l'enquête QUIBB de 2006 pour les cinq régions du pays et pour la capitale, Lomé, suivant les méthodes fondées sur les besoins alimentaires (2400 kilocalories par équivalent adulte et par jour) et les besoins non alimentaires. Ces seuils varient entre 154 853 F CFA et 179 813 F CFA par équivalent adulte et par an pour les régions administratives contre 242 094 F CFA à Lomé et sa périphérie.

**Tableau 1 : Seuils de pauvreté par région**

	Lomé	Maritime <sup>19</sup>	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes	National <sup>20</sup>
Seuil de pauvreté par équivalent adulte et par an (en F CFA)	242 094	156 115	154 853	179 813	155 026	157 294	242 094

*Source: DGSCN, Profil de Pauvreté 2006, établi à partir de l'enquête QUIBB*

Les écarts constatés au niveau des seuils de pauvreté dans les différentes régions s'expliquent par les disparités régionales en termes de prix.

#### 1.1 Profil de la pauvreté monétaire au niveau national

A partir des seuils de pauvreté exposés ci-dessus, l'incidence de la pauvreté est estimée à 61,7%, soit près de 3 242 257 individus répartis dans 535 486 ménages. La pauvreté est essentiellement rurale où l'incidence est de 74,3% représentant 79,9% des pauvres. En milieu urbain, l'incidence de la pauvreté

<sup>19</sup> Région maritime à l'exception de Lomé-Golfe.

<sup>20</sup> Le seuil à Lomé est considéré comme seuil national de pauvreté. Toutefois, l'incidence de la pauvreté au niveau national n'est pas calculée directement à partir de ce seuil. Elle est plutôt calculée à partir des seuils régionaux par la détermination du nombre de pauvres dans chaque région et par agrégation, du nombre de pauvres au niveau national, qui est par la suite rapporté à la population totale.

est de 36,7% correspondant à 20,1% des pauvres. D'une manière générale, la région des Savanes est la plus pauvre avec une incidence de pauvreté de 90,5%, suivie des régions Centrale (77,7%), de la Kara (75,0%), Maritime (69,4%), des Plateaux (56,2%) et enfin de Lomé (24,5%).

Il convient de noter que, compte tenu de leurs poids démographiques, les régions Maritime et des Plateaux concentrent à elles seules 44,6% de la population pauvre du pays.

**Tableau 2 : Incidence de la pauvreté monétaire par localisation (en %)**

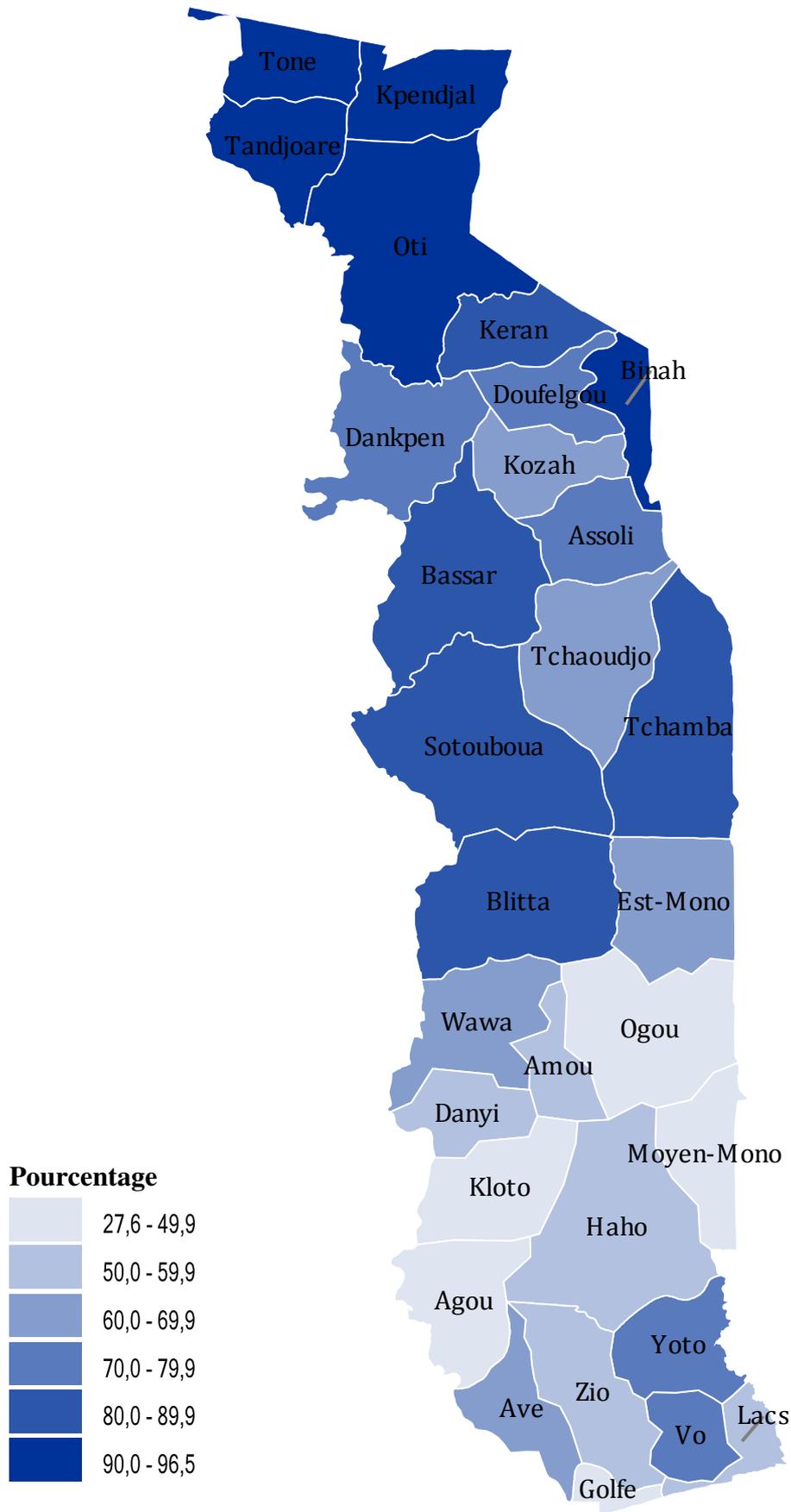
		Lomé	Maritime	Plateaux	Centrale	Kara	Savanes	National
% de la population		19,9	21,0	23,0	10,3	13,3	12,5	100
Incidence de la pauvreté en %	Urbain	24,5	54,3	36,5	60,2	60,9	76,8	36,7
	Rural	-	71,1	60,2	84,0	80,0	92,4	74,3
	<b>Ensemble</b>	<b>24,5</b>	<b>69,4</b>	<b>56,2</b>	<b>77,7</b>	<b>75,0</b>	<b>90,5</b>	<b>61,7</b>
Contribution à la pauvreté		7,9	23,7	20,9	12,9	16,2	18,4	100

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

La pauvreté rurale est très prononcée dans les régions des Savanes, Centrale et de la Kara avec des incidences respectives de 92,4%, 84,0% et 80,0%. Elle est relativement modérée dans la région des Plateaux avec une incidence de 60,2% et dans la région Maritime où 71,1% de la population rurale est pauvre.

La pauvreté urbaine suit pratiquement les mêmes tendances que la pauvreté rurale suivant les régions. Elle est nettement moins marquée à Lomé avec une incidence de 24,5% et dans la région des Plateaux où 36,5% de la population urbaine est pauvre. La ville de Lomé et la région des Plateaux se démarquent des autres régions qui comptent au moins 50% de pauvres dans la population urbaine, surtout dans la région des Savanes où 76,8% de la population urbaine est pauvre.

Carte 1 : Incidence de la Pauvreté au Togo



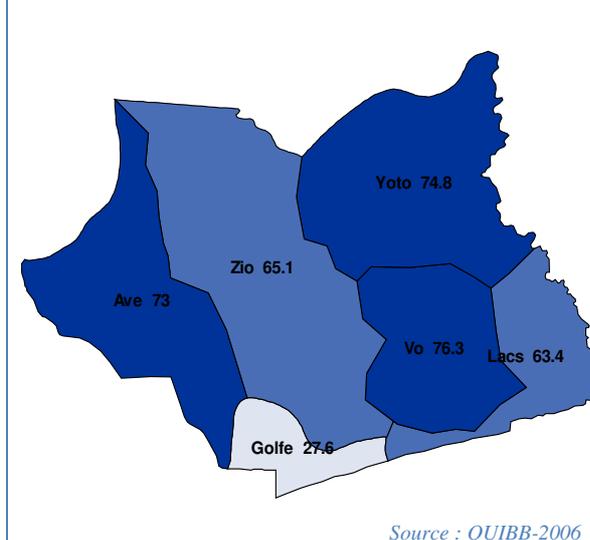
Source : QUIBB 2006

## 1.2 Profil de la pauvreté monétaire au niveau régional

**Pauvreté monétaire à Lomé et ses périphéries.** La pauvreté touche 27,6% de la population de Lomé et ses périphéries. Cette pauvreté est plus accentuée dans les périphéries de Lomé (préfecture du Golfe) où l'incidence de la pauvreté est de 39,3%, qu'à Lomé commune où la pauvreté touche 22,5% des individus. Les incidences de la pauvreté à Lomé et dans ses périphéries sont largement en dessous de la moyenne nationale.

**Pauvreté monétaire dans la région Maritime.** La préfecture de Vo est la préfecture la plus pauvre dans la région Maritime. La pauvreté y touche 76,3% des habitants. Viennent ensuite les préfectures de Yoto avec une incidence de 74,8%, de l'Avé (73,0%) et de Zio (65,1%). La préfecture des Lacs avec une incidence de 63,4% est la préfecture la moins pauvre de la région Maritime.

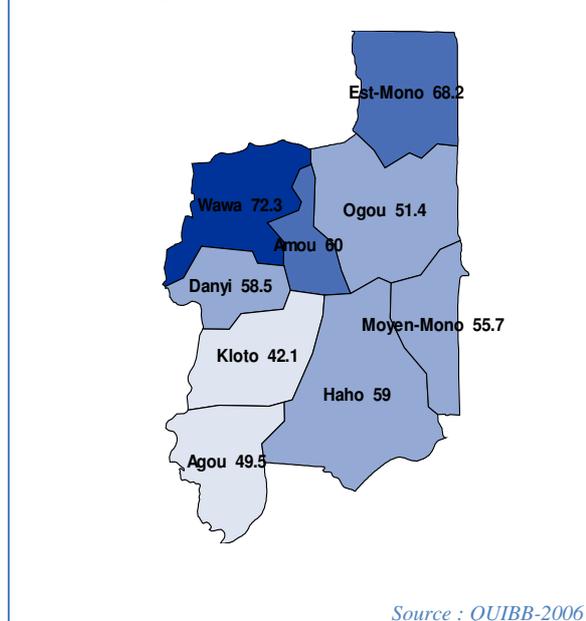
**Carte 2 : Incidence de la pauvreté dans la région Maritime**



Ces incidences de la pauvreté, combinées au poids démographique des préfectures montrent que c'est également la préfecture de Vo qui compte le plus grand nombre de pauvres dans la mesure où cette préfecture concentre à elle seule 26,8% des pauvres de la région. En revanche, la préfecture de l'Avé est celle où le nombre de pauvres est le plus faible avec une contribution à la pauvreté de la région de 10,7%.

**Pauvreté monétaire dans la région des Plateaux.** La pauvreté touche 56,2% de la population de la région des Plateaux qui reste la deuxième région la moins pauvre après Lomé-Golfe. La préfecture de Wawa est la plus pauvre dans cette région avec une incidence de 72,3%. Elle est suivie respectivement des préfectures de l'Est-Mono (68,2%), de l'Amou (60,0%). Viennent ensuite les préfectures de Haho avec une incidence de 59,0%, de Danyi (58,5%), du Moyen-Mono (55,7%), et de l'Ogou (51,4%). Les préfectures d'Agou et de Kloto avec des incidences respectives de 49,5%, et de 42,1% restent les préfectures les moins pauvres de la région des Plateaux.

**Carte 3 : Incidence de la pauvreté dans la région des Plateaux**



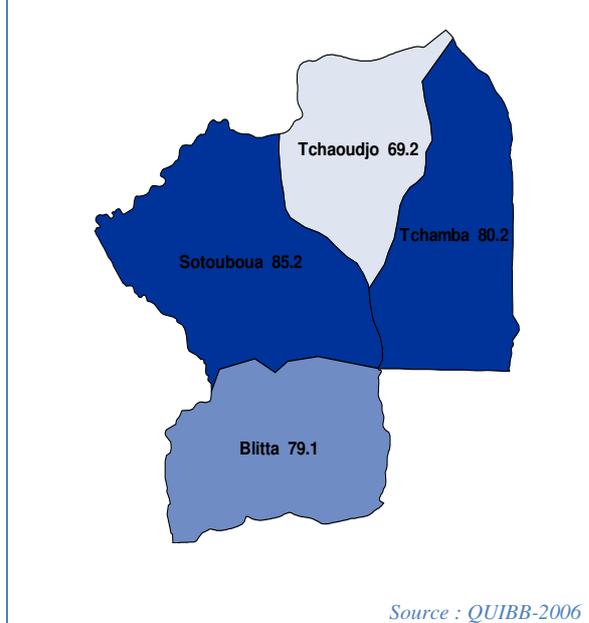
Par ailleurs, compte tenu de la taille de sa population, la préfecture de Haho compte le nombre le plus important de pauvres en contribuant à elle seule à 20% de la pauvreté de la région. A l'inverse, avec une contribution régionale de 3,7%, la préfecture de Danyi est la préfecture où le nombre de pauvres est le plus faible dans la région.

**Pauvreté monétaire dans la région Centrale.** La région Centrale est la deuxième région la plus pauvre du Togo après la région des Savanes.

La préfecture de Sotouboua où la pauvreté touche 85,2% des habitants est la préfecture la

plus pauvre de la région. Viennent ensuite la préfecture de Tchamba avec une incidence de 80,2% et la préfecture de Blitta avec une incidence de 79,1%. Tchaoudjo est la préfecture la moins pauvre de la région avec une incidence de 69,2%.

**Carte 4 : Incidence de la pauvreté dans la région Centrale**



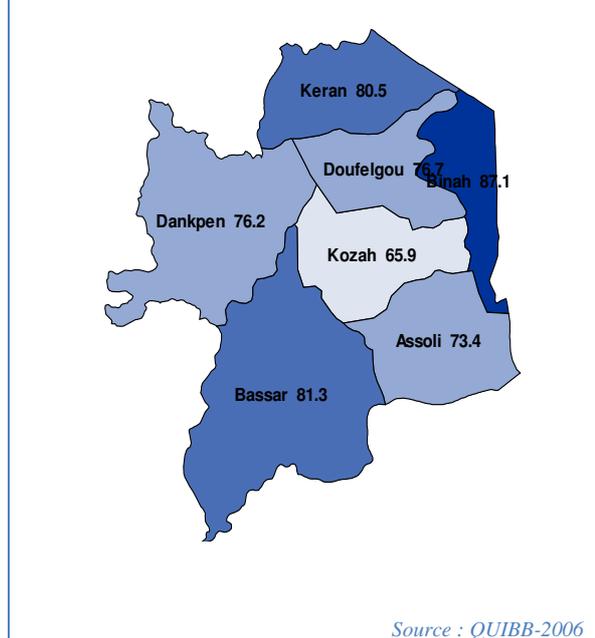
Les préfectures de Tchaoudjo et de Sotouboua, compte tenu de leur poids démographique, sont celles qui contribuent le plus à la pauvreté dans la région Centrale, à près de 29% chacune. La préfecture de Tchamba, avec une contribution de 18,1%, demeure celle où l'on compte le moins de pauvres.

**Pauvreté monétaire dans la région de la Kara.** La région de la Kara est la troisième région la plus pauvre du Togo après les régions des Savanes et Centrale. La préfecture de la Binah est de loin la préfecture la plus pauvre dans cette région avec une pauvreté qui touche 87,1% des individus. Elle est suivie par les préfectures de Bassar avec une incidence de 81,3% et de la Kéran avec une incidence de 80,5%. Viennent ensuite les préfectures de Doufelgou (76,7%) et de Dankpen (76,2%). La préfecture d'Assoli avec une incidence de 73,4% et celle de la Kozah avec une incidence de 65,9% restent les préfectures les moins pauvres de la région.

Toutefois, le nombre le plus élevé de pauvres est observé dans la préfecture de la Kozah

compte tenu de la taille de sa population. En effet, 27,8% des pauvres de la région sont dans la préfecture de la Kozah.

**Carte 5 : Incidence de la pauvreté dans la région de la Kara**

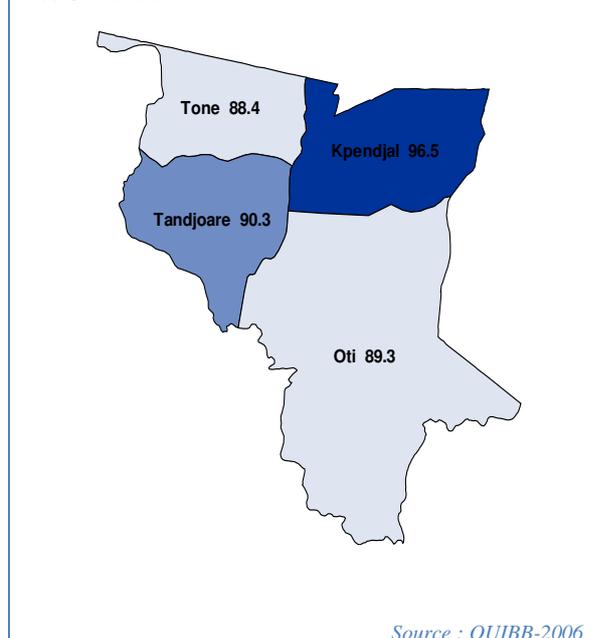


La préfecture d'Assoli avec une contribution de 8,9% à la pauvreté de la région reste la préfecture où le nombre de pauvres est le plus faible.

**Pauvreté monétaire dans la région des Savanes.** La région des Savanes reste de loin la région la plus pauvre du pays avec une incidence de la pauvreté estimée à plus de 90%. La préfecture de Kpendjal est la zone où la pauvreté sévit le plus dans la région et au Togo et touche 96,5% de la population. Suivent dans l'ordre, la préfecture de Tandjoaré avec une incidence de 90,3% et la préfecture de l'Oti avec une incidence de 89,3%. La préfecture de Tône reste la moins pauvre de la région avec une incidence de 88,4%.

Par ailleurs, compte tenu de son poids démographique, cette dernière compte le plus grand nombre de pauvres de la région avec une contribution à la pauvreté de la région de 43,2% ; la plus faible contribution à la pauvreté de la région est enregistrée dans la préfecture de Tandjaoré, avec une contribution de 13,9%.

**Carte 6 : Incidence de la pauvreté dans la région des Savanes**



### 1.3 Pauvreté et inégalité

**Inégalité monétaire.** Le coefficient d'inégalité de Gini<sup>21</sup>, calculé pour le Togo à partir des résultats de l'enquête QUIBB, est de 33,5% en 2006. Les inégalités intra- urbaines et celles intra-rurales sont quasi similaires; les indices de Gini y sont respectivement de 31,1% et 29,8%. Néanmoins, les inégalités entre les milieux urbains et ruraux sont relativement importantes et contribuent à plus de 53% des inégalités sur le plan national. Quant aux inégalités intra- régionales, elles ne sont pas très différentes d'une région à une autre.

**Inégalités d'accès aux services de base.** En matière d'accès à l'éducation, l'orientation des subventions publiques est défavorable aux pauvres. Les 20% les plus pauvres bénéficient d'une subvention à l'éducation équivalente à 5 607 F CFA par tête alors que les 20% les plus riches bénéficient de 10 376 F CFA par tête, soit le double environ.

De même, l'accès aux subventions publiques en matière de santé, est défavorable aux pauvres. En effet, les 50% les plus pauvres de la population togolaise ne bénéficient que de 20% des subventions publiques aux Centres

<sup>21</sup> Il exprime l'ampleur des inégalités au sein d'une population. Il varie entre 0 et 100%. Plus il est élevé, plus les inégalités s'accroissent.

Hospitaliers Universitaires (CHU) et de 30% des subventions aux hôpitaux et centres de santé. Dans le milieu rural qui concentre près de 80% des pauvres, l'accès aux soins se fait par l'intermédiaire des dispensaires ou des cases de santé qui bénéficient de très peu de subventions publiques.

L'analyse de la situation d'accès à l'électricité au Togo montre que les pauvres y ont très peu accès. Seulement 11,1% des personnes pauvres ont accès à l'électricité, contre 42,9% des non pauvres. Quant à l'accès à l'eau potable, la fracture entre les pauvres et les non pauvres est relativement plus faible dans la mesure où 41,0% des pauvres ont accès à l'eau potable contre 54,3% pour les non pauvres.

### 1.4 Pauvreté et vulnérabilité

L'analyse du profil de la pauvreté reflète la situation de la pauvreté au moment de l'enquête et ne permet pas de présager de l'évolution de la pauvreté à moyen et long termes. La notion de vulnérabilité sur laquelle est fondée l'analyse est définie comme la probabilité présente, indépendamment de la situation actuelle, de demeurer ou de devenir pauvre à l'avenir. L'analyse simultanée de la pauvreté et de la vulnérabilité a permis de distinguer les pauvres durables, les pauvres transitoires, les non pauvres vulnérables et les non pauvres non vulnérables.

Tenant compte de cette classification, le taux de vulnérabilité, selon les résultats de l'enquête QUIBB, touche 81,8% des individus, répartis entre les pauvres durables (39,6%), les pauvres transitoires (22,0%) et les non pauvres vulnérables (20,2%). A titre d'illustration, si aucune action n'est entreprise pour améliorer les conditions de vie des Togolais, l'incidence de la pauvreté pourrait atteindre 81,8%.

Le taux de vulnérabilité est plus fort en milieu rural (87,4%) qu'en milieu urbain (71,0%). Cependant, c'est dans les zones urbaines que les personnes non pauvres sont les plus vulnérables avec un taux de 34,2% contre seulement 13,0% dans les zones rurales. Cette vulnérabilité plus importante chez les non pauvres urbains permet de relativiser le faible taux de pauvreté en milieu urbain.

En outre, la population la plus vulnérable à la pauvreté reste celle des enfants qui, du reste, représente près de la moitié de la population togolaise (48,2%). Selon l'enquête MICS 3, plus de la moitié de ces enfants sont en difficulté parce qu'ils vivent dans des ménages pauvres. Le manque d'accès des enfants aux services sociaux de base (sanitaires et éducatifs) ainsi que les pratiques telles que, la migration ou la traite et le travail précoce des enfants émanant de choix stratégiques de survie des ménages pauvres accroissent la vulnérabilité des enfants togolais. Le travail des enfants constitue un des facteurs les plus déterminants de leur vulnérabilité à la pauvreté. Au Togo, environ 32 enfants sur 100 travaillent avec une proportion logiquement plus élevée chez les enfants issus des ménages pauvres avec un chiffre de 36,3% contre 17% pour les enfants provenant des ménages non pauvres. La proportion d'enfants travailleurs est également plus élevée en milieu rural (36,9%) qu'en milieu urbain (14,7%). Toutefois, ce phénomène a la même ampleur chez les garçons et les filles.

De plus, parmi les facteurs concourant à l'augmentation du taux de vulnérabilité à la pauvreté, deux facteurs importants nécessitent d'être pris en compte. Il s'agit de la prévalence du sida et des catastrophes naturelles. En effet, la pauvreté est un facteur déterminant des comportements qui exposent l'individu au risque d'infection par le VIH, qui à son tour affecte sa productivité et induit et/ou renforce la pauvreté. Outre le sida, certaines maladies telles le paludisme et la tuberculose accroissent de manière substantielle la vulnérabilité à la pauvreté au Togo.

Par ailleurs, au regard des expériences des deux dernières années, l'analyse de la situation des urgences au Togo révèle le caractère de plus en plus récurrent de certaines catastrophes qui, cumulées aux effets pervers de la pauvreté, lui confèrent un profil humanitaire de plus en plus complexe et préoccupant. Ces catastrophes viennent saper les efforts engagés et provoquer la destruction des ressources, parfois difficilement acquises. Elles constituent, de ce fait, un facteur important de vulnérabilité des ménages et une sérieuse entrave à l'atteinte des OMD, notamment en ce qui concerne l'élimination de l'extrême pauvreté et de la faim.

## 1.5 Déterminants de la pauvreté

Les principaux déterminants de la pauvreté des ménages sont, d'une part, le milieu de résidence, la taille du ménage, l'état de santé des membres et les facteurs de production du ménage. D'autre part, le niveau d'instruction, la catégorie socio-professionnelle, le sexe, l'âge et la situation matrimoniale du chef de ménage influent également sur le statut de pauvreté des ménages.

La pauvreté est plus répandue en zone rurale qu'en zone urbaine et touche beaucoup plus les ménages de grande taille. On dénombre plus de 90 % de pauvres dans les ménages d'au moins dix personnes contre seulement 24,5 % dans les ménages de trois personnes au plus.

L'état de santé ou d'invalidité des membres du ménage, en particulier celui du chef du ménage influe sur le statut de la pauvreté. A Lomé, un ménage dont le chef est invalide, a 17,2% plus de risque d'être pauvre qu'un ménage où le chef est valide.

Les facteurs de production des ménages tels que la superficie des terres et le nombre de bétail possédé ont des impacts significatifs sur l'incidence de la pauvreté en milieu rural.

L'accès aux infrastructures d'éducation, de santé, et de transport, ainsi que l'accès aux marchés des produits agricoles ont une influence certaine sur le statut de pauvreté des ménages, surtout en milieu rural.

Le niveau d'éducation du chef de ménage, surtout celui des femmes chefs de ménage, a un impact positif sur le niveau de vie du ménage. Dans les ménages où le chef n'a aucune instruction, on dénombre 63,9% de pauvres. Par contre, l'incidence de pauvreté est de 44,9% pour les ménages dont le chef a achevé le cycle primaire, de 20,5% pour les ménages dont le chef a achevé le cycle secondaire et seulement de 8,5% pour les ménages dont le chef a effectué des études supérieures. Par ailleurs, l'effet de l'éducation sur le statut de pauvreté des ménages est plus important en milieu rural qu'en milieu urbain : ainsi, un ménage rural dont le chef a un niveau d'instruction du primaire, a deux fois moins de chances d'être pauvre qu'un ménage en milieu urbain dont le chef a le même niveau d'instruction.

L'analyse de la pauvreté par catégorie socio-professionnelle a montré que les individus vivant dans les ménages gérés par les indépendants agriculteurs sont plus touchés par la pauvreté, avec une incidence de 78,8 %, suivis des individus vivant dans les ménages gérés par les « inactifs ou chômeurs » avec une incidence de pauvreté de 55,2%. Les moins touchés par la pauvreté sont les salariés des secteurs public et privé, catégories dans lesquelles les taux de pauvreté respectifs sont de 38% et de 37%.

L'incidence de la pauvreté est plus élevée dans les ménages dirigés par les hommes que ceux dirigés par les femmes. En effet, 51% des ménages dirigés par les hommes sont pauvres contre 34,8% des ménages dirigés par les femmes. Aussi, les ménages dirigés par des personnes jeunes sont-ils relativement moins exposés à la pauvreté que les ménages dirigés par des personnes plus âgées. L'incidence de la pauvreté est ainsi de 27,7% chez les ménages dont le chef est âgé de 15 à 30 ans contre respectivement 49,8% et 56,6% pour les ménages dont le chef est âgé de 31 à 55 ans et de plus de 55 ans. Enfin, l'incidence de la pauvreté est plus forte dans les ménages dont le chef est polygame (63,9%), que dans les ménages monogames (49,9%) ; les ménages dirigés par un veuf ou une veuve ont une incidence de 42,2%, alors que les ménages dirigés par une personne séparée ou divorcée et ceux dirigés par un célibataire ont une incidence plus faible qui s'élève respectivement à 23,4% et à 12,6%.

## 2. Approche non monétaire de la pauvreté

La pauvreté non monétaire se réfère aux conditions de vie et au patrimoine des ménages. Compte tenu des données disponibles, seuls les aspects liés à l'éducation, à la santé, à l'eau et à l'assainissement ont été abordés. Pour chacun de ces aspects, une comparaison inter-régionale est effectuée dans un premier temps. Ensuite, les disparités au sein de chaque région sont mises en relief.

### 2.1 Education

L'éducation est un facteur déterminant de la pauvreté. L'analyse de la scolarisation se base

sur le taux brut de scolarisation et l'indice de parité entre fille et garçon. Le premier traduit la capacité d'un système éducatif à accueillir les enfants d'âges scolarisables et le second reflète l'état de la scolarisation des filles par rapport aux garçons.

#### Au niveau national

Le taux brut de scolarisation au niveau national s'élève à 112% et l'indice de parité à 0,92. Ceci montre d'une part que le système éducatif actuel a la capacité d'inscrire tous les enfants en âge d'aller à l'école et, d'autre part, que les filles sont légèrement moins scolarisées que les garçons.

L'analyse des indicateurs de scolarisation pour l'année académique 2006-2007 montre que le taux brut de scolarisation au primaire le plus élevé est observé dans la région Centrale (125%). En revanche, la région des Savanes présente le taux le plus faible (96%).

La région Maritime est la région où l'indice de parité entre fille et garçon est le plus élevé avec un indice (1,06). Cependant, la région des Savanes est la région où le problème de scolarisation des filles est plus marqué avec l'indice de parité le plus faible (0,77).

**Tableau 3 : Taux brut de scolarisation suivant les régions**

Région	Taux brut de scolarisation (%)			Indice de parité
	Filles	Garçons	Total	
Lomé - Golfe	104	127	114	0,82
Maritime	126	119	122	1,06
Plateaux	103	106	105	0,97
Centrale	122	128	125	0,95
Kara	104	115	110	0,90
Savanes	83	107	96	0,77
<b>Ensemble du pays</b>	<b>107</b>	<b>116</b>	<b>112</b>	<b>0,92</b>

*Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007*

#### Au niveau régional

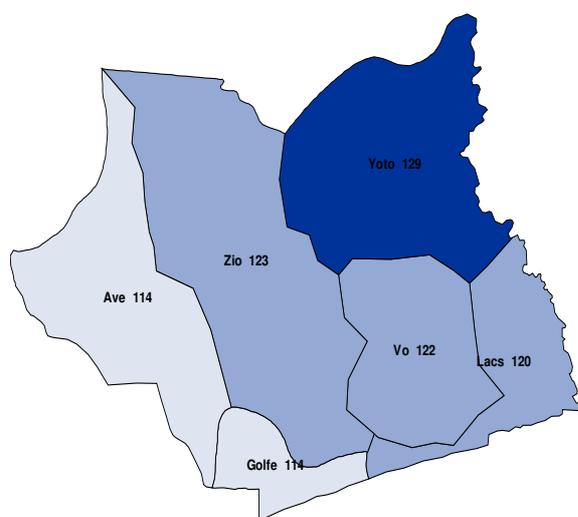
Les données disponibles ne permettent pas de faire des analyses désagrégées entre la commune de Lomé et la préfecture du Golfe.

**Région Maritime.** La préfecture de Yoto a le taux brut de scolarisation le plus élevé (129%). Elle est suivie par les préfectures de Zio

(123%) et de Vo (122%). Les taux bruts de scolarisation les moins élevés sont enregistrés dans les préfectures des Lacs (120%) et de l'Avé (114%).

Par contre, la préfecture de l'Avé est celle où les filles sont relativement plus scolarisées que les garçons avec un indice de parité de 1,16 alors que l'indice de parité le plus faible de la région s'observe dans la préfecture de Yoto et est de l'ordre de 1,00.

**Carte 7 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région Maritime**



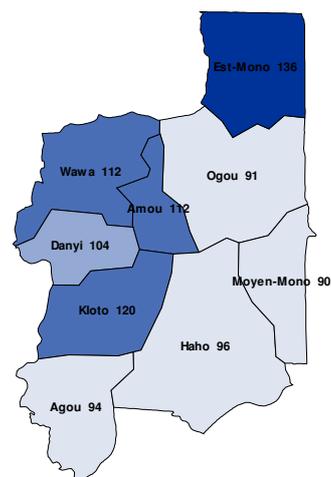
Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007

**Région des Plateaux.** Les taux bruts de scolarisation les plus élevés de la région sont enregistrés dans les préfectures de l'Est-Mono (136%) et de Kloto (120%) alors que les taux les plus faibles sont observés dans les préfectures de l'Ogou (91%) et de Moyen-Mono (90%).

Les préfectures de l'Amou, de Wawa, de Danyi, de Haho et d'Agou présentent respectivement un taux de 112%, 112%, 104%, 96% et 94%.

Les préfectures de Kloto et de l'Amou présentent l'indice de parité le plus élevé qui s'établit à 1,06. La préfecture du Moyen-Mono est la préfecture où les filles ont plus de difficultés d'accès à l'école avec l'indice de parité le plus faible de 0,76.

**Carte 8 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région des Plateaux**

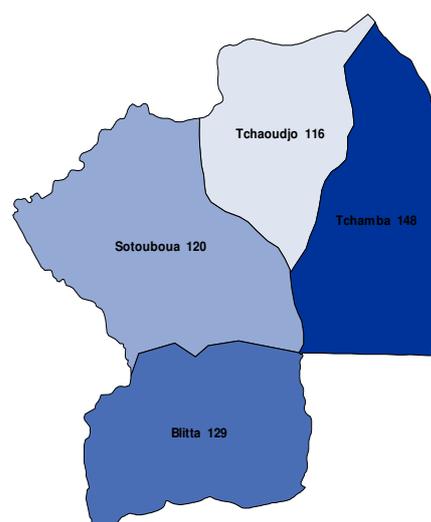


Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007

**Région Centrale.** La préfecture de Tchamba a le taux brut de scolarisation le plus élevé (148%). Les préfectures de Blitta et de Sotouboua suivent avec des taux respectifs de 129% et de 120%. La préfecture de Tchaoudjo a le taux le moins élevé de 116%.

En revanche, l'indice de parité le plus faible s'observe dans la préfecture de Tchamba (0,88) et le plus élevé dans les préfectures de Tchaoudjo et de Blitta (0,97).

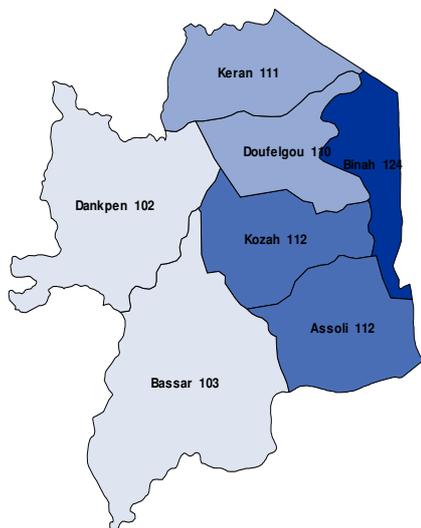
**Carte 9 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région Centrale**



Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007

**Région de la Kara.** La préfecture de la Binah a le taux brut de scolarisation tous sexes confondus le plus élevé (124%) de la région de la Kara. Elle est suivie par les préfectures d'Assoli (112%), de la Kozah (112%), de la Kéran (111%) et de Doufelgou (110%).

**Carte 10 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région de la Kara**



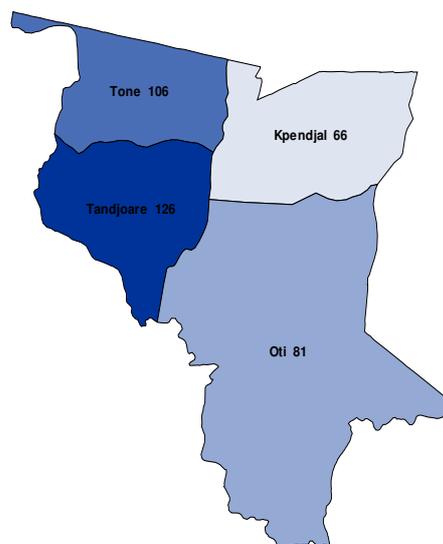
Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007

Les préfectures de Dankpen et de Bassar enregistrent les taux bruts les moins élevés de 102% et 103% respectivement. La préfecture de la Kozah est la préfecture où les filles ont relativement plus accès à l'éducation avec un indice de parité de 1,08. La préfecture de la Kéran présente par contre l'indice de parité le plus faible (0,71).

**Région des Savanes.** Dans la région des Savanes, les taux bruts de scolarisation les plus élevés sont enregistrés dans les préfectures de Tandjoaré (126%) et de Tône (106%), alors que les taux les moins élevés sont observés dans les préfectures de l'Oti (81%) et de Kpendjal (66%).

La préfecture de Tandjoaré présente l'indice de parité le plus élevé (0,83), alors que l'indice le plus faible s'observe dans la préfecture de Kpendjal (0,66). D'ailleurs, c'est dans cette préfecture que le problème de scolarisation des filles se pose le plus dans tout le pays.

**Carte 11 : Taux Bruts de Scolarisation dans la région des Savanes**



Source : Annuaire des statistiques scolaires 2006-2007

## 2.2 Santé

Par rapport aux engagements souscrits par le Togo en matière de santé, notamment sur l'accès universel et l'intégration de la santé de la reproduction, la couverture en infrastructures sanitaires, la proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé, la couverture vaccinale, la morbidité due au paludisme et la prévalence du sida sont les principaux indicateurs utilisés pour le ciblage dans le domaine de la santé.

### Au niveau national

L'analyse de la proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé montre que Lomé-Golfe (97,3%), les régions Maritime (71,4%) et des Plateaux (56,9%), présentent des proportions plus élevées que les régions Centrale (54,4%), de la Kara (53,4%) et des Savanes (38,9%) plus pauvres. La même tendance s'observe pour la proportion d'enfants ayant fait tous les vaccins à l'exception de la région Centrale. Par contre, les résultats de l'enquête MICS 3 (2006) montrent que les régions Centrale, de la Kara et des Savanes ont des proportions de femmes enceintes utilisant une moustiquaire imprégnée supérieure à celles des autres régions.

Par ailleurs, les conditions d'accès aux services de santé sont plus difficiles dans les régions Centrale, de la Kara et des Savanes que les

régions Maritime et des Plateaux. En effet, dans ces deux dernières régions, plus de 70% des ménages sont situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche, alors que pour les autres régions, ce taux est au plus égal à 67,3%. Le fait qu'il y ait moins d'unité sanitaire pour 10 000 habitants dans les régions Maritime et des Plateaux s'explique

partiellement par la forte concentration de la population dans ces régions.

S'agissant de la prévalence du VIH dans la population générale, elle était estimée à 3,2% en 2006. Ce taux cache des disparités régionales mais diminue du sud au nord.

**Tableau 4 : Indicateurs de santé suivant les régions**

Région	% Taux de prévalence du VIH-Sida*	% d'accouchements assistés par un personnel qualifié	% d'enfants ayant fait tous les vaccins	% de femmes enceintes utilisant une moustiquaire imprégnée	% de ménages se situant à moins de 3 km du centre de santé le plus proche	Nombre d'unités sanitaires pour 10 000 habitants**	
						En milieu rural	En milieu urbain
Lomé et Golfe	6,3	97,3	65,7	21,2	84,3	-	0,6
Maritime	4,5	71,4	62,9	31,5	79,9	1,0	1,2
Plateaux	3,5	56,9	66,2	33,6	71,0	1,5	1,6
Centrale	3,8	54,4	69,8	32,2	64,8	1,8	1,5
Kara	2,5	53,4	53,2	33,7	67,3	1,8	1,7
Savanes	1,4	38,9	62,7	42,7	45,0	1,1	1,1
<b>Ensemble du pays</b>	<b>3,2</b>	<b>63,3</b>	<b>63,8</b>	<b>30,7</b>	<b>71,2</b>	<b>2,7</b>	<b>2,3</b>

Source : QUIBB, 2006 ; \*CNLS, 2006 ; \*\*Ministère de la santé, 2008

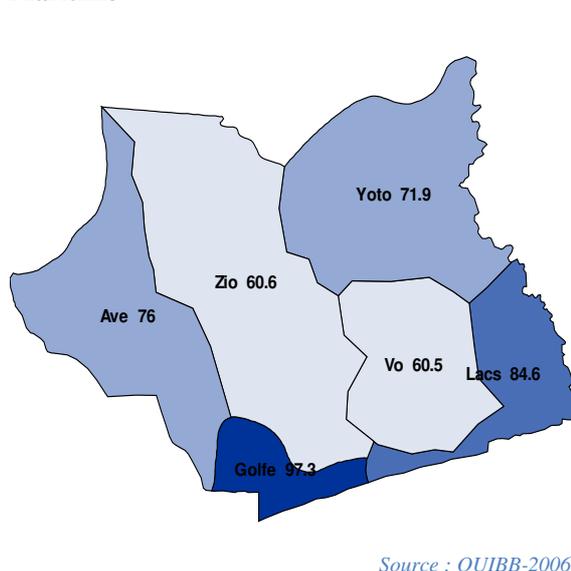
### Au niveau régional

**Lomé et ses périphéries (préfecture du Golfe).** Tous les indicateurs de santé sont plus favorables à Lomé commune que dans la préfecture du Golfe à l'exception de la proportion des femmes dormant sous une moustiquaire imprégnée. En effet, ces taux s'élèvent respectivement à 20,4% contre 22,3% pour le taux de morbidité, à 64,5% contre 66,0% pour la prévalence du paludisme, à 7,8% contre 10,9% pour la prévalence de la diarrhée, à 98,1% contre 94,4% pour la proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé et à 67,0% contre 62,7% pour la proportion d'enfants ayant reçu tous les vaccins du programme élargi de vaccination (PEV).

Les conditions d'accueil des patients sont également beaucoup plus favorables dans la Commune de Lomé que dans les zones périphériques. En effet, 84,8% des ménages sont situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche à Lomé contre 76,7% dans la préfecture du Golfe. De même, on compte 0,7 unité de santé pour 10 000 personnes dans la commune de Lomé contre 0,4 unité pour la périphérie de Lomé. La prévalence du sida est de 6,3% en 2008 dans Lomé et ses périphéries.

**Région Maritime.** L'analyse des indicateurs de santé de la région Maritime montre que les trois préfectures les plus pauvres (Vo, Yoto et Zio) sont les plus défavorisées. En effet, les proportions d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé s'élèvent à 60,5%, 60,6% et 71,9% respectivement dans les préfectures de Vo, de Zio et de Yoto contre 76,0% dans l'Avé et 84,6% dans les Lacs.

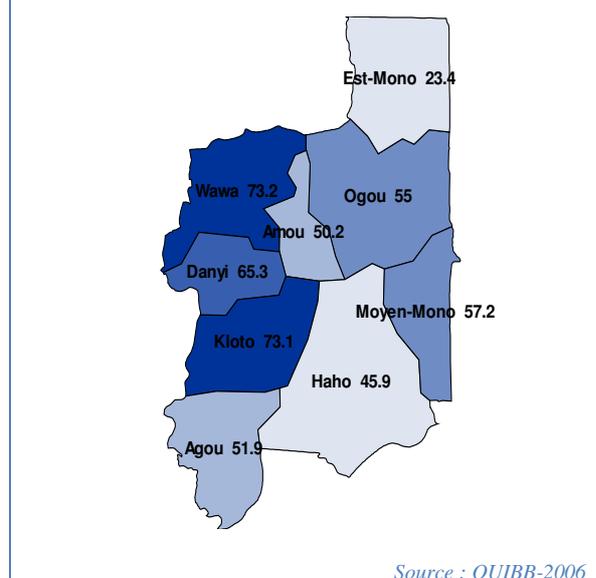
**Carte 12 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région Maritime**



Ces trois préfectures sont, par ailleurs, les préfectures les plus défavorisées en ce qui concerne les conditions d'accès aux services de santé. En effet, le pourcentage de ménages situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche est de 77,9% dans la préfecture de Vo, 83,3% dans la préfecture de Yoto, 75,5% dans la préfecture de Zio, 77,5% dans la préfecture de l'Avé et 93,0% dans la préfecture des Lacs. Quant à la prévalence du sida dans la région maritime, elle est de 4,5% en 2008.

**Région des Plateaux.** L'analyse des indicateurs de santé montre que les préfectures de l'Est-Mono, de Haho et de l'Amou présentent le pourcentage d'accouchements assistés par un personnel qualifié, le plus faible.

**Carte 13 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région des Plateaux**



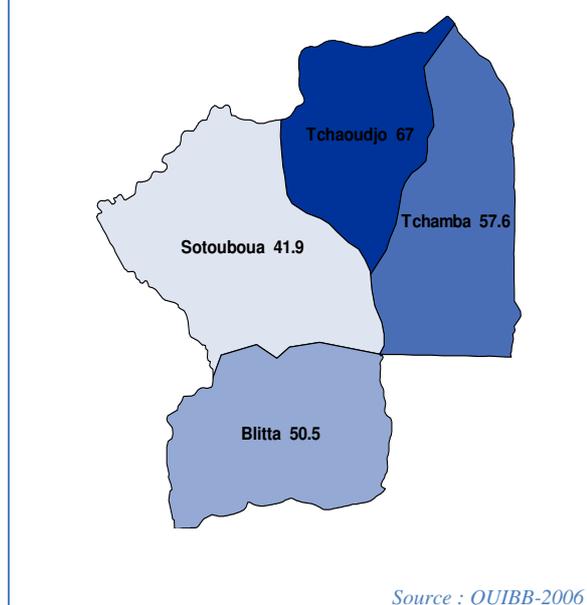
En effet, les proportions d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé s'élèvent respectivement à 23,4% dans la préfecture de l'Est-Mono, à 45,9% dans le Haho et à 50,2% dans l'Amou contre une moyenne régionale de 56,9%.

Les préfectures de l'Est-Mono et de Haho sont les plus défavorisées en ce qui concerne les conditions d'accès aux services de santé. En effet, 39% des ménages sont situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche dans la préfecture de l'Est-Mono, 62,4% dans la préfecture de Haho contre 71,0% en moyenne

dans la région. La prévalence du sida s'est établie à 3,5% en 2008.

**Région Centrale.** Les proportions les plus élevées d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé de la région sont enregistrées dans la préfecture de Tchaoudjo avec un taux de 67,0% suivie de la préfecture de Tchamba avec un taux de 57,6%. Les préfectures de Blitta avec un taux de 50,5% et de Sotouboua avec un taux de 41,9% présentent les taux d'accouchements assistés par un personnel qualifié les plus faibles de la région.

**Carte 14 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région Centrale**



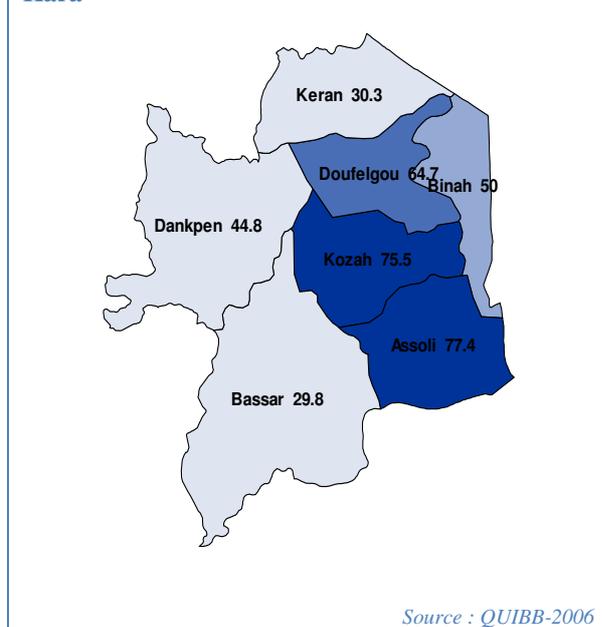
Dans le même sens, les ménages parcourent une plus grande distance pour se rendre dans les centres de santé dans les préfectures de Blitta et de Sotouboua. En effet, 55,3% des ménages dans la préfecture de Blitta et 61,6% des ménages dans la préfecture de Sotouboua sont situés à moins de 3 km d'un centre de santé contre 68,5% pour la préfecture de Tchaoudjo et 75,1% dans la préfecture de Tchamba. La prévalence du sida est de 3,8% dans la région centrale.

**Région de la Kara.** L'analyse des indicateurs de santé dans la région de la Kara présente également des résultats assez contrastés. D'une manière générale, les quatre préfectures les plus pauvres à savoir Binah, Bassar, Kéran et Dankpen présentent les taux

d'accouchements assistés par un personnel de santé les plus faibles avec des taux respectifs de 50,0%, 29,8%, 30,3% et 44,8%. Ces taux sont estimés à 64,7% dans la préfecture de Doufelgou, 77,4 % dans la préfecture d'Assoli et 75,5% dans la préfecture de la Kozah.

Les conditions d'accès à la santé corroborent le constat fait plus haut.

**Carte 15 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région de la Kara**



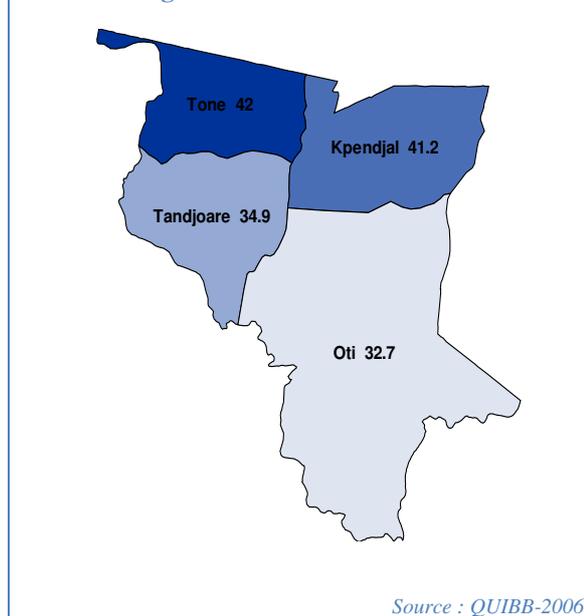
En effet, 61,6% des ménages dans la préfecture de la Binah, 36,1% dans la préfecture de Bassar, 51,3% dans la préfecture de la Kéran et 65,5% de la préfecture de Dankpen sont situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche contre 87,9% pour la préfecture de Doufelgou, 94,5% pour la préfecture d'Assoli et 77,4% pour la préfecture de la Kozah. Dans la région de la Kara, la prévalence du sida en 2008 est de 2,5%.

**Région des Savanes.** Les préfectures de Kpendjal, de Tandjoaré et de l'Oti, les plus pauvres de la région des Savanes en terme monétaire, apparaissent également comme les plus démunies en matière d'accès à la santé. En effet, dans ces préfectures, les pourcentages d'accouchements assistés par un personnel qualifié de santé s'élèvent respectivement à 41,2%, 34,9% et 32,7% contre 42,0% pour la préfecture de Tône. Par ailleurs, seulement 63,7% des enfants dans la préfecture de Kpendjal, 59,6% dans Tandjoaré et 50,5%

dans l'Oti ont reçu tous les vaccins du programme élargi de vaccination contre 69,3% dans la préfecture de Tône.

C'est également dans ces préfectures que les conditions d'accès à la santé sont les plus difficiles. En effet, 50,4% des ménages dans la préfecture de Kpendjal, 45,5% dans la préfecture de Tandjoaré et 33,8% dans la préfecture de l'Oti sont situés à moins de 3 km du centre de santé le plus proche. La prévalence du sida dans la région des Savanes est la plus faible comparativement aux autres régions du pays (1,4% en 2008).

**Carte 16 : Proportion d'accouchements assistés par un personnel qualifié dans la région des Savanes**



### 2.3 Eau

Le ciblage dans le domaine de l'eau utilise deux types d'indicateurs. Le premier est le taux d'accès à l'eau potable calculé à partir de l'enquête QUIBB. Dans le calcul de cet indicateur, toutes catégories d'eaux provenant du robinet, des puits protégés et des forages sont considérées comme potables. De plus, le taux d'accès prend seulement en compte le fait qu'un ménage utilise ces catégories d'eaux pour la boisson, mais ne prend pas en compte les conditions d'accès, en l'occurrence, la distance à la source d'eau. Le second indicateur est la population desservie en eau potable. Cet indicateur est calculé par la Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement. Il met en relation la

population desservie et le potentiel en eau potable dans une localité donnée. Le potentiel est exprimé en EPE<sup>22</sup> (Equivalent Point d'Eau) qui correspond à une source d'eau potable pouvant approvisionner dans des conditions satisfaisantes une population de 250 personnes.

Il existe dans une certaine mesure une corrélation entre les deux indicateurs, car les régions qui ont les taux d'accès à l'eau potable les moins élevés sont généralement celles dont la population desservie est faible. L'indicateur privilégié pour la suite de l'analyse est la population desservie en eau potable.

### Au niveau national

Les régions Centrale et de la Kara sont les régions où la population potentielle desservie en eau potable est la plus élevée avec des taux respectifs de 45% et 43%. Elles sont suivies des régions Maritime (y compris la préfecture du Golfe) et des Plateaux avec des taux respectifs de 33% et 29%. La région des Savanes, avec une population potentielle desservie en eau potable de 26%, est la plus défavorisée.

**Tableau 5 : Indicateurs d'accès à l'eau potable suivant les régions**

Région	Taux d'accès à l'eau potable (en %)	Population potentielle desservie en eau potable (%)
Maritime	35,6	33
Plateaux	26,6	29
Centrale	57,1	45
Kara	56,6	43
Savanes	38,4	26
<b>Ensemble du pays</b>	<b>39,0</b>	<b>34</b>

Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement-2007

### Au niveau régional

Compte tenu du fait que la méthodologie de calcul diffère d'un milieu à un autre, la population desservie en eau potable au sein de chaque région est présentée, d'abord, en milieu

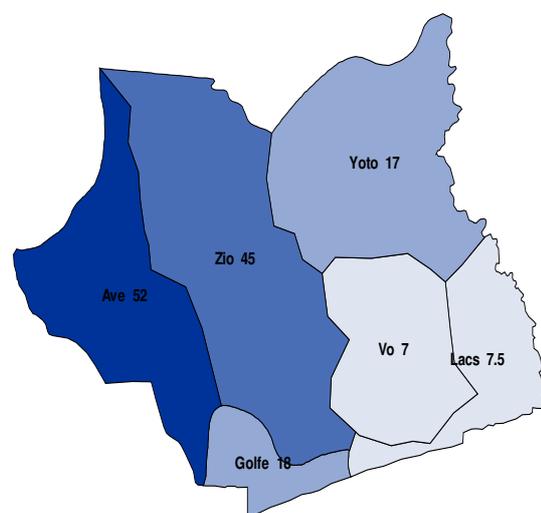
rural, ensuite, en milieu semi-urbain puis, en milieu urbain.

**Région Maritime.** En milieu rural, les préfectures de l'Avé et de Yoto sont les plus favorisées avec des populations potentielles desservies respectives de 52% et 45%. Elles sont suivies des préfectures du Golfe (18%) et de Yoto (17%). Les préfectures de Vo et des Lacs sont les plus défavorisées avec des taux respectifs de 7% et 7,5%.

En milieu semi-urbain, la préfecture de l'Avé reste la plus favorisée avec un taux de 55%. Toutefois, les préfectures de Yoto et des Lacs sont les plus défavorisées avec des taux respectifs de 2% et de 3,3%.

En milieu urbain, les préfectures de Zio et du Golfe sont les plus favorisées avec des taux respectifs de 50% et 44%. Les préfectures de Yoto et des Lacs demeurent les plus défavorisées avec des taux respectifs de 25% et 26%.

**Carte 17 : Population potentielle desservie en eau potable en milieu rural dans la région Maritime**



Source : Direction de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

En revanche, en considérant le taux d'accès à l'eau potable, la préfecture de Yoto a le taux le plus élevé. Ceci signifie que dans cette préfecture, malgré le faible potentiel en eau potable, les habitants arrivent à avoir plus accès à l'eau potable moyennant des efforts plus élevés.

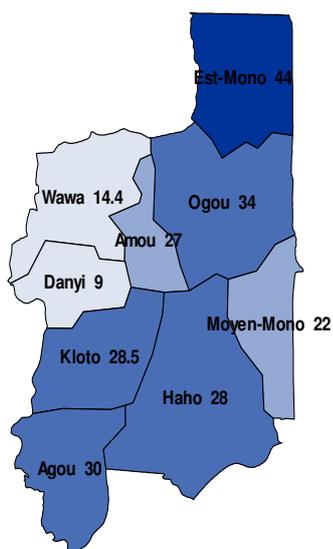
<sup>22</sup> Un forage à motricité humaine est équivalent à un EPE, un poste d'eau autonome à quatre EPE et une borne fontaine à deux EPE.

**Région des Plateaux.** En milieu rural, la préfecture de l'Est-Mono avec une population potentielle desservie de 44%, se démarque des autres préfectures. Elle est suivie de loin et dans l'ordre par les préfectures de l'Ogou (34%), d'Agou (30%), de Haho (28%), d'Amou (27%), de Kloto (26%), de Danyi (22,4%) et du Moyen-Mono (22%). La préfecture de Wawa est la plus défavorisée avec un taux de 14,4%.

En milieu semi-urbain, la préfecture de l'Amou est la plus favorisée avec un taux de 54%. Par contre, la préfecture de Haho est la plus défavorisée avec un taux de 13%.

En milieu urbain, contrairement au milieu semi-urbain, la préfecture de Haho est la plus favorisée avec un taux de 68% et la préfecture de l'Amou, la plus défavorisée avec un taux de 5%.

**Carte 18 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région des Plateaux**



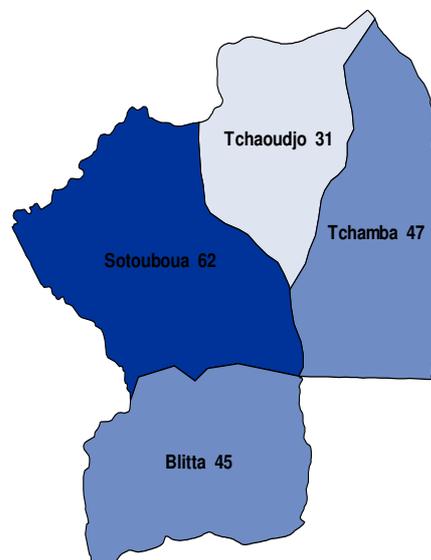
Source : Direction de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

**Région Centrale.** En milieu rural, la préfecture de Sotouboua est la plus favorisée avec une population potentielle desservie de 62%. Elle est suivie de la préfecture de Tchamba (47%) et de la préfecture de Blitta (45%). La préfecture de Tchaoudjo est la plus défavorisée avec un taux de 31%.

En milieu semi-urbain, les préfectures de Tchamba, de Sotouboua, de Tchaoudjo et de Blitta présentent des taux respectifs de 86%, 68%, 53% et 45%.

En milieu urbain, la préfecture de Tchamba reste la plus favorisée avec un taux de 35%. Par contre, la préfecture de Sotouboua devient la plus défavorisée avec un taux de 16%.

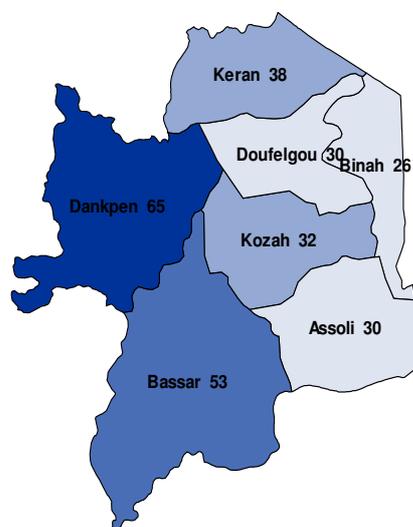
**Carte 19 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région Centrale**



Source : Direction de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

**Région de la Kara.** En milieu rural, la préfecture de Dankpen est la plus favorisée avec une population potentielle desservie de 65%. Elle est suivie dans l'ordre par les préfectures de Bassar, de la Kéran, de la Kozah, de Doufelgou, et d'Assoli avec des taux respectifs de 53%, 38%, 32%, 30% et 30%. La préfecture de la Binah est la plus défavorisée avec un taux de 26%.

**Carte 20 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région de la Kara**



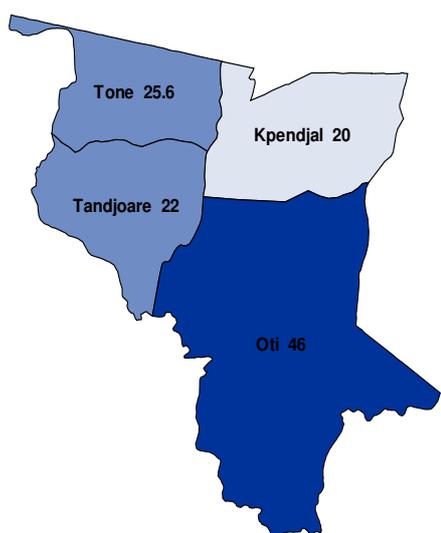
Source : Direction de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

En milieu semi-urbain, les préfectures d'Assoli et de Bassar avec des taux respectifs de 79% et 77% sont les plus favorisées. Comme en milieu rural, la préfecture de la Binah reste la plus défavorisée avec un taux de 14%.

En milieu urbain, la préfecture de Doufelgou est la mieux desservie avec un taux de 57%. Cependant, la préfecture de la Binah reste avec la préfecture de la Kéran les moins desservies avec un taux de 26% chacune.

**Région des Savanes.** En milieu rural, la préfecture de l'Oti avec une population potentielle desservie de 46% se démarque des autres. Ces dernières ont des taux de 26% pour Tône, 22% pour Tandjoaré et 20% pour Kpendjal.

**Carte 21 : Population desservie en eau potable en milieu rural dans la région des Savanes**



Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement, 2007

En milieu semi-urbain, les préfectures de l'Oti et de Tandjoaré sont les plus favorisées avec des populations potentielles desservies respectives de 23% et 24%. Les préfectures de Tône et Kpendjal sont les plus défavorisées avec des taux respectifs de 10% et 13%.

En milieu urbain, la préfecture de l'Oti reste la plus favorisée avec un taux de 54%. Par contre, la préfecture de Tandjoaré est la plus défavorisée avec un taux de desserte potentielle pratiquement nul.

## 2.4 Assainissement

Le ciblage dans le domaine de l'assainissement est principalement basé sur la proportion de la population utilisant les latrines (comprenant les chasses d'eau avec égouts ou fosses septiques et des latrines couvertes ou ventilées améliorées). A cet indicateur, s'ajoutent les proportions d'infrastructures scolaires et de santé équipées en latrines et points d'eau modernes.

### Au niveau national

C'est à Lomé et ses périphéries que les individus utilisent le plus les latrines avec un taux de 78,2%. Elle est suivie de loin par la région Maritime avec un taux de 21,2% et la région Centrale avec un taux de 20,5%. La proportion des personnes utilisant la latrine est de 15,6% dans la région des Plateaux et de 11,6% dans la région de la Kara. Le pourcentage le plus faible (8,5%) est observé dans la région des Savanes.

**Tableau 6 : Indicateurs d'assainissement suivant les régions**

Région	% de la population utilisant les latrines	% d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes	% de structures de santé équipées en latrines et points d'eau modernes
Lomé et périphérie	78,2	-	-
Maritime	21,2	4,0	15,0
Plateaux	15,6	4,0	12,0
Centrale	20,5	26,0	50,0
Kara	11,6	12,0	9,0
Savanes	8,5	15,0	25,0

Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement-2007

Par ailleurs, en prenant en compte la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes, un problème d'offre se pose dans la région Maritime, la région des Plateaux et la région de la Kara dans une moindre mesure. En effet, seulement 4% des infrastructures scolaires sont équipées en latrines et points d'eau modernes dans les régions Maritime et des Plateaux contre 12% pour la région de la Kara, 15%

pour la région des Savanes et 26% pour la région Centrale.

Ces trois régions sont aussi défavorisées lorsque l'on considère la proportion de structures de santé équipées en latrines et points d'eau modernes, mais avec plus de sévérité dans la région de la Kara. En effet, seulement 9% dans la région de la Kara, 12% dans la région des Plateaux et 15% dans la région Maritime des structures de santé sont équipées de latrines et de points d'eau modernes contre 25% pour la région des Savanes et 50% dans la région Centrale.

### Au niveau régional

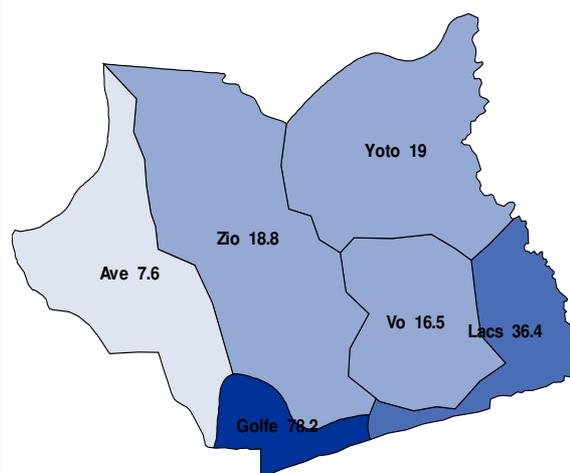
**Lomé-Golfe.** En matière d'utilisation des latrines comme lieux d'aisance, les périphéries de Lomé (Préfecture du Golfe) sont plus défavorisées que Lomé-commune avec un taux de 56,3% contre 81,4%. Toutefois, le taux d'utilisation de latrines dans la préfecture du Golfe est nettement plus élevé que ceux enregistrés dans les autres préfectures du pays. Cette performance ne doit, cependant, pas faire perdre de vue le fait que le déversement anarchique des boues de vidanges dans Lomé et ses périphéries entraîne une pollution des eaux souterraines et de surface, exposant ainsi les populations aux maladies.

**Région Maritime.** Dans la région Maritime, la préfecture où les habitants utilisent le moins les latrines comme lieux d'aisance est la préfecture de l'Avé avec un taux de 7,6%.

Les autres préfectures qui présentent un faible taux d'utilisation des latrines sont les préfectures de Vo (16,5%), de Zio (18,8%), et de Yoto (19,0%). La préfecture des Lacs avec un taux de 36,4% a la proportion d'utilisation de latrines la plus élevée de la région Maritime.

En prenant en compte la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes, les préfectures de Yoto et de Zio sont les plus défavorisées avec des taux respectifs de 1% et 2% pour une moyenne régionale de 4%.

**Carte 22 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région Maritime**

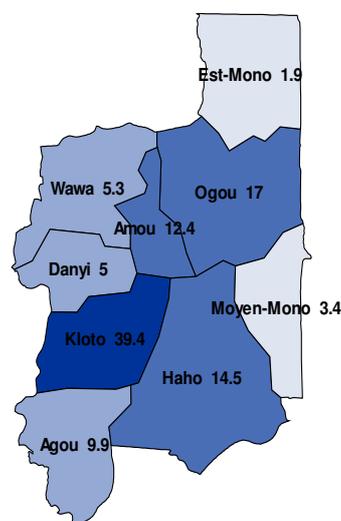


Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

En ce qui concerne la proportion de structures de santé équipées en latrines et points d'eau modernes, la préfecture de Zio reste la moins pourvue avec un taux de 8%, inférieur à la moyenne régionale de 15%.

**Région des Plateaux.** Dans la région des Plateaux, les zones où les taux d'utilisation des latrines sont les plus faibles sont les préfectures de l'Est-Mono avec un taux quasi nul, du Moyen-Mono (3,4%) et la préfecture de Danyi (5,0%). En revanche, la préfecture de Kloto (39,4%) a le taux d'utilisation des latrines le plus élevé de la région des Plateaux.

**Carte 23 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région des Plateaux**



Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

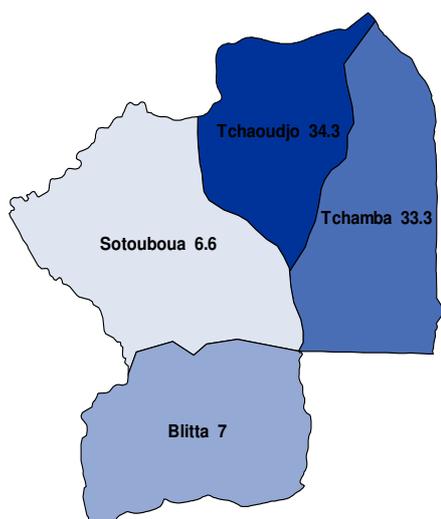
S'agissant de la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes, les préfectures de Moyen-Mono, Danyi, Ogou et Wawa sont les plus défavorisées, avec des taux respectifs de 1%, 2%, 2% et 3% contre une moyenne régionale de 4%.

Par ailleurs, les préfectures de Wawa et de Haho restent les plus défavorisées en ce qui concerne l'équipement des structures de santé en latrines et en points d'eau modernes, avec des taux de 6% chacun, en dessous de la moyenne régionale (15%).

**Région Centrale.** Dans la région Centrale, les préfectures de Sotouboua et de Blitta ont des taux très faibles d'utilisation de latrines avec des taux respectifs de 6,7% et 7,0%. A l'inverse, les préfectures de Tchaoudjo et de Tchamba, ont des taux nettement supérieurs à la moyenne régionale se situant respectivement à 34,3% et 33,3%.

Quant à la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et en points d'eau modernes, les préfectures de Blitta et de Sotouboua sont les plus défavorisées, avec des taux respectifs de 13% et de 25% contre une moyenne régionale de 26%.

**Carte 24 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région Centrale**



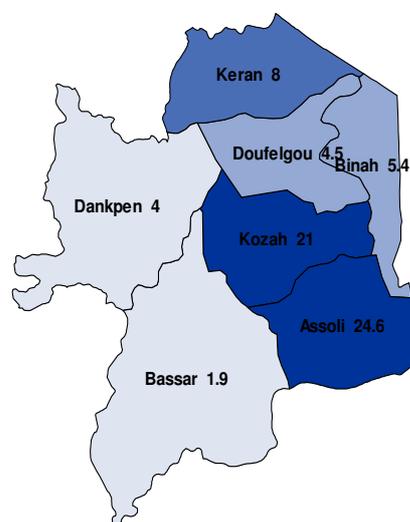
Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

En ce qui concerne les structures de santé équipées en latrines et points d'eau modernes,

la préfecture de Blitta demeure avec la préfecture de Tchaoudjo les plus défavorisées avec des taux de 42% chacune, inférieurs à la moyenne régionale de 50%.

**Région de la Kara.** Outre les préfectures d'Assoli (24,6%) et de la Kozah (21,0%), le taux d'utilisation des latrines ne dépasse guère 8 % dans les autres préfectures de la région de la Kara où le taux moyen est très faible (11,6%). Les préfectures de Bassar (1,9%), de Dankpen (4,0%), de Doufelgou (4,5%) et de la Kéran (8,0%) sont très défavorisées par rapport aux préfectures d'Assoli et de la Kozah.

**Carte 25 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région de la Kara**



Source : Direction Générale de l'Eau et de l'Assainissement ; 2007

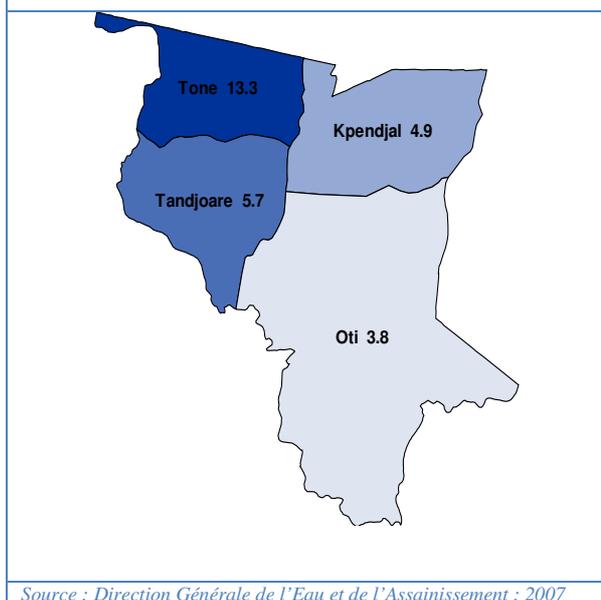
En considérant la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes, les préfectures de Bassar, d'Assoli et de Dankpen sont les plus défavorisées avec des taux respectifs de 3%, 4% et 9% contre une moyenne régionale de 12%.

Par ailleurs, les préfectures de Bassar et Dankpen restent avec la préfecture de la Kozah les plus défavorisées en matière d'équipement des structures de santé en latrines et points d'eau modernes avec des taux (respectivement 7%, 4% et 4%) inférieurs à la moyenne régionale (9%).

**Région des Savanes.** La région des Savanes a le plus faible taux d'utilisation des latrines du pays. Les trois préfectures les plus démunies enregistrent les taux les moins élevés; il s'agit des préfectures de l'Oti (3,8%), de Kpendjal (4,9%) et de Tandjoaré (5,7%). La préfecture de Tône a un taux d'utilisation des latrines un peu plus élevé de 13,3%.

En ce qui concerne la proportion d'infrastructures scolaires équipées en latrines et points d'eau modernes, les préfectures de l'Oti et de Tandjoaré sont les plus défavorisées avec un taux identique de 8% contre une moyenne régionale de 12%. Par ailleurs, en matière d'équipement des structures de santé en latrines et points d'eau modernes, les préfectures les plus défavorisées sont celles de l'Oti et de Tandjoaré avec des taux respectifs de 16% et de 11%, nettement inférieurs à la moyenne régionale qui est de 25%.

**Carte 26 : Pourcentage de la population utilisant des latrines dans la région des Savanes**



### 3. Approche par la perception de la pauvreté par les ménages

Les approches monétaire et non monétaire de la pauvreté ne permettent pas de tenir compte totalement des multiples dimensions d'un phénomène complexe et difficilement saisissable. La perception de la pauvreté par les populations, les causes de cette dernière ainsi que les besoins prioritaires à envisager selon les populations contribuent à compléter les différents aspects de la pauvreté et à mieux appréhender le phénomène. Cette analyse découle de l'enquête qualitative menée en décembre 2006 auprès d'un échantillon représentatif de la population.<sup>23</sup>

#### 3.1 Perception de la pauvreté par les populations

Selon les informations recueillies au cours des entretiens individuels, 74,6% des personnes interviewées se considèrent comme pauvres et se réfèrent à la description qu'elles-mêmes donnent du pauvre. D'une manière générale, la pauvreté trouve son sens dans un cadre contextuel (état de la maison, étendue des champs) ; mais, on retrouve un dénominateur commun, le manque du minimum vital, à toutes ces perceptions qu'elles soient de groupe ou individuelles.

De manière presque unanime, les populations interrogées se considèrent comme pauvres parce qu'elles sont incapables de faire face à des besoins bien précis de la vie qui concernent la scolarisation de leurs enfants, la prise en charge des soins de santé, l'habillement, le logement et la nourriture. Pour ces populations, « on reconnaît un pauvre, d'abord, par son aspect physique. Il n'est pas bien habillé, il ne trouve pas à manger, ses enfants sont des affamés et ne font que pleurer parce qu'ils manquent de nourriture. Il est toujours pensif. Lorsqu'il est malade, il ne peut pas cultiver le champ et manque d'argent ». Pour cela, un individu pauvre est celui « qui vit aux dépens des autres et a une perte de l'estime personnelle ». De 2000 à 2006, beaucoup d'individus ont le sentiment que leurs conditions de vie se sont beaucoup dégradées.

Ainsi, la perception de la pauvreté par les enquêtés peut se résumer comme suit : « La pauvreté est l'incapacité des individus à satisfaire les besoins essentiellement liés à l'alimentation, à la santé, à

<sup>23</sup> L'enquête qualitative a été réalisée par l'Unité de Recherche Démographique (URD) sur financement de la Banque Mondiale.

*l'éducation, à l'eau, à l'habillement et au logement. Au niveau collectif, la pauvreté est définie par des facteurs tels que le manque d'infrastructures de base (écoles, dispensaires, eau potable, marché) et la faiblesse des moyens de transport. »*

### **3.2 Causes de la pauvreté selon les populations**

Selon les populations interviewées, plusieurs raisons expliquent la dégradation des conditions de vie des ménages. Les populations ont ainsi cité : la faiblesse du revenu agricole, la faiblesse des fonds de commerce, le salaire insuffisant et irrégulier, le chômage des jeunes diplômés, les troubles socio-politiques et les difficultés d'accès à l'eau.

### **3.3 Attentes des populations**

Les causes de la pauvreté étant clairement identifiées par les populations, celles-ci ont émis plusieurs suggestions pouvant contribuer à l'amélioration de leurs conditions de vie. Leurs attentes ont été résumées autour de trois points :

**Le soutien dans le domaine social (éducation, santé, eau potable, approvisionnement en produits de première nécessité).** Pour les populations rurales, la réduction de leur pauvreté passe par l'approvisionnement en eau potable et l'accès aux produits de première nécessité. En milieu urbain, outre l'approvisionnement en eau potable, les populations ont évoqué la construction d'écoles et de centres de soins comme moyens pouvant concourir à la réduction de leur pauvreté.

**La promotion de l'emploi (emploi des jeunes, activités génératrices de revenus, accès au crédit).** En milieu rural, l'accent est surtout mis sur la promotion des activités génératrices de revenus des ménages alors qu'en milieu urbain les ménages ont surtout évoqué le problème relatif à l'emploi des jeunes.

**La promotion de la bonne gouvernance.** Elle est, pour les Togolais, un gage d'équité dans la récompense de l'effort de chacun. La bonne gouvernance passe par l'apaisement de la vie politique, plus de justice et moins de corruption.

## **4. Situation des OMD au Togo et défis à relever d'ici à 2015**

Le tableau 7 résume l'état de certains indicateurs inscrits dans les cibles des OMD. Il reprend ainsi les principaux indicateurs et cibles à l'échéance de 2015.

### **4.1 Situation des OMD au Togo**

A l'occasion de leur participation à l'Assemblée Générale des Nations Unies de septembre 2005, consacrée au suivi de la mise en œuvre des OMD, les plus hautes autorités du Togo ont réaffirmé leur engagement à mettre en œuvre des politiques publiques nécessaires à la lutte contre la pauvreté et la faim, l'analphabétisme, la discrimination à l'égard des femmes, le sida et les autres maladies ainsi que la dégradation de l'environnement. Cet engagement est d'autant nécessaire qu'au regard de la situation socio-économique actuelle du Togo, les progrès réalisés à ce jour montrent que l'atteinte des OMD à l'horizon 2015 est incertaine.

Selon les conclusions du second rapport national de suivi des OMD validé en décembre 2008, au rythme d'évolution actuelle des indicateurs, et moyennant des efforts soutenus, seuls les OMD 2 et 6 relatifs à l'éducation primaire pour tous et à la lutte contre le sida peuvent être atteints à l'échéance de 2015. Par contre, il est improbable que les objectifs suivants: « éliminer l'extrême pauvreté », « promouvoir l'égalité des sexes », « réduire la mortalité des enfants », « améliorer la santé maternelle » et « assurer un environnement durable », soient atteints en 2015. Toutefois, l'espoir d'atteindre ces objectifs est permis à un horizon plus lointain.

**Tableau 7: Situation et cibles des indicateurs des OMD au Togo**

Objectifs	Cibles retenues pour l'analyse	Indicateurs retenus au Togo	Valeur courante 2006 de l'indicateur	Valeur cible OMD en 2015
1. Eliminer l'extrême pauvreté et la faim	1. Réduire de 50%, entre 1990 et 2015, la proportion de la population togolaise vivant en dessous du seuil de pauvreté en faisant passer l'indice de pauvreté à 15% d'ici à 2015	2. Indice de la pauvreté monétaire	61,7%	30,9%
	2. D'ici à 2015, réduire de 50% entre 1990 et 2015, le nombre de personnes souffrant de malnutrition	4. Proportion d'enfants souffrant d'une insuffisance pondérale	26,0%	12,3%
2. Assurer une éducation primaire pour tous	3. D'ici à 2015, donner à tous les enfants, garçons et filles, partout dans le monde, les moyens d'achever un cycle complet d'études primaires	6. Taux nets de scolarisation au primaire	74,6%	100%
		7. Taux d'achèvement au primaire	78,1%	100%
		8. Taux d'alphabétisation des 15 à 24 ans	76,4%	100%
3. Promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes	4. Eliminer les disparités entre les sexes dans les enseignements primaire et secondaire d'ici à 2005 si possible, et à tous les niveaux de l'enseignement en 2015 au plus tard	9. Indice de parité fille-garçon dans le primaire	0,92	1
		9bis. Indice de parité fille-garçon dans le secondaire	0,80	1
		10. taux d'alphabétisation des femmes de 15 à 24 ans par rapport aux hommes	0,68	1
		11. Pourcentage de femmes salariées dans le secteur non agricole	23,9%	50%
		12. Proportion de sièges occupés par des femmes à l'assemblée nationale	7,4%	50%
4. Réduire la mortalité des enfants de moins de 5 ans	5. Réduire de deux tiers, entre 1990 et 2015, le taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	13. Taux de mortalité des enfants de moins de cinq ans	123‰	51‰
		14. Taux de mortalité infantile	77‰	29‰
		15. Taux de couverture vaccinale contre la rougeole	61,1%	100%
5. Améliorer la santé maternelle	6. Réduire de trois quarts, entre 1990 et 2015 le taux de mortalité maternelle	16. Nombre des décès maternels sur 100.000 naissances vivantes	478	143
		17. Proportion d'accouchements assistés par du personnel de santé qualifié	62,9%	82,7%
6. Combattre le VIH/SIDA, le paludisme et autres maladies	7. D'ici à 2015, arrêter la propagation du VIH/SIDA et commencer à inverser la tendance actuelle	18. Taux de prévalence du VIH parmi la population sexuellement active (15-49 ans)	3,2%	≤ 2%
		19a. Taux d'utilisation des préservatifs lors des rapports sexuels à haut risque	78,1	100%
	8. D'ici à 2015, avoir maîtrisé le paludisme et d'autres maladies et avoir commencé à inverser la tendance actuelle	22a. Traitement préventif intermittent du paludisme chez les femmes enceintes	18,1%	≥90%
		22b. Enfants de moins de cinq ans dormant sous une moustiquaire imprégnée	41%	≥90%
		22c. Enfants de moins de cinq ans ayant bénéficié de traitement correct avec des antipaludéens	37,5%	≥ 90%
		24a. Taux de dépistage des TPM+	39%	≥80%
		24b. Taux de guérison de la TPM+ sous DOTS	71%	≥85%
7. Assurer un environnement durable	9. Intégrer les principes de développement durable dans les politiques nationales et inverser la tendance actuelle à la déperdition des ressources environnementales	26. Part des superficies des écosystèmes protégés	7%	10%
		10. Réduire de moitié, d'ici à 2015, le pourcentage de la population qui n'a pas accès à l'eau potable	57,1%	75,0%
		11. Réussir d'ici à 2020, à améliorer sensiblement la vie d'au moins 100 millions d'habitants de taudis	30. Proportion de la population disposant d'installations sanitaires améliorées	31,7%
8. Mettre en place un partenariat mondial pour le Développement	18. Faire en sorte que les nouvelles technologies de l'information et de la communication soient à la disposition de tous.	47. Nombre de lignes téléphoniques (fixe et mobile) pour 1000 habitants	48‰ <sup>2003</sup>	100‰
		48. Utilisateurs d'Internet (pour 1000 habitants)	37‰ <sup>2005</sup>	100‰

Source : MICS 3 ; QUIBB ; WDI 2006 (Banque Mondiale)  
 Issus de : \*EDST 1998;

## 4.2 Défis à relever pour la réalisation des OMD au Togo

Malgré les importants efforts déployés dans certains domaines tels que l'éducation, la santé maternelle et la lutte contre le sida, la réalisation des OMD au Togo dépendra de la capacité des autorités et des acteurs nationaux du développement, à relever, avec l'appui de l'ensemble des partenaires nationaux et internationaux, les principaux défis suivants : (i) la consolidation du dialogue politique et du consensus autour des priorités nationales de développement ; (ii) la mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes de développement qui conditionnent la réalisation des OMD ; (iii) l'efficacité de la dépense publique ; et (iv) la mise en place rapide des capacités institutionnelles et humaines indispensables pour gérer les fonctions clés de l'administration publique.

**La consolidation du dialogue politique et du consensus national** constitue une des bases fondamentales de la stabilité politique, condition indispensable pour la réalisation des OMD. En effet, la poursuite du processus de consolidation du dialogue politique et de réformes susceptibles de renforcer la cohésion sociale est indispensable pour créer un climat politique et social favorable à la mise en œuvre des politiques de croissance et de réduction de la pauvreté et les progrès vers l'atteinte des OMD. Le consensus national ne reposera pas uniquement sur le fonctionnement d'un système politique et institutionnel pluraliste, sur un Etat de droit respectueux des droits de l'homme, sur des contre pouvoirs (presse, société civile) disposant des capacités nécessaires. Il implique aussi un niveau de gouvernance économique qui réhabilite l'Etat, les hommes politiques et l'administration publique, basé sur l'efficacité, la compétence, l'efficacité, la transparence et la responsabilité. Une autre dimension essentielle à la réussite des OMD est la mobilisation sociale, qui passe par la promotion de la participation des citoyens dans la préparation des décisions qui les concernent ; elle doit être effective à tous les niveaux, de l'élaboration à l'exécution des programmes de développement (notamment en matière de santé, d'éducation, de gestion des ressources en eau) et doit se traduire notamment par une implication forte de la société civile tant dans la préparation des différentes stratégies sectorielles qu'à travers un renforcement de leurs capacités.

**Mobilisation des ressources internes et externes.** Après l'indispensable poursuite de la marche vers la consolidation d'un consensus en matière politique, la restauration de la confiance dans l'Etat, le défi le plus important pour atteindre les OMD au Togo est celui de la mobilisation des ressources. Il renvoie tout d'abord à la croissance et à sa répartition. Des simulations montrent qu'un taux de croissance économique moyen de 7% sur une longue période permettrait, toutes choses égales par ailleurs, d'atteindre l'objectif de réduction de la pauvreté figurant dans les OMD en 2015. Une forte hausse de la croissance est donc requise si l'on souhaite atteindre les OMD mais celle-ci devra être une croissance réductrice de pauvreté, c'est-à-dire une croissance créatrice d'emplois, notamment pour les populations les plus défavorisées. Il faut, par ailleurs, insister sur la nécessité de promouvoir une croissance équitablement répartie, profitant avant tout aux populations les plus pauvres. Enfin, l'allocation des ressources, notamment celles inscrites dans le budget de l'Etat et des collectivités publiques, doit refléter les priorités de la présente stratégie en vue de l'atteinte des OMD.

Au plan interne, le Gouvernement est confronté à la difficulté d'élargissement de la base imposable en raison surtout de la non fiscalisation d'une bonne partie de l'économie (agriculture qui fait en moyenne 30% du PIB), de l'importance et du développement rapide du secteur informel au cours des dernières années. En outre, l'évasion et la fraude fiscales, de même que les exonérations fiscales et douanières, limitent les performances des régies financières. Cette situation est accentuée par l'inefficacité des contrôles fiscaux liée, notamment, aux problèmes de ressources humaines dans les régies financières, et à l'inadéquation des mesures d'encouragement par rapport aux objectifs recherchés. Par conséquent, le taux de pression fiscale moyen de ces dernières années, qui se situe à 14% contre un minimum de 17% prévu dans le cadre de l'UEMOA, ne permet pas d'engranger des recettes suffisantes pour couvrir les besoins prioritaires. Mais, les mesures prises au cours de l'année 2008, ont permis de porter ce taux à 16,4%. Ceci témoigne de l'importance des mesures visant à améliorer l'assiette de la fiscalité et à renforcer les capacités des services de recouvrement. L'appui

technique et financier des partenaires du Togo sera crucial pour permettre de lever les divers obstacles qui freinent l'augmentation des recettes fiscales.

Au plan externe, le gel de la coopération avec les principaux partenaires depuis plus d'une dizaine d'années avait considérablement réduit les concours financiers extérieurs. En effet, traditionnellement, près de 80% des investissements publics sont financés par des ressources externes et la raréfaction de celles-ci hypothèque la réalisation des OMD. Ainsi, une aide extérieure conséquente, fortement concessionnelle et rapidement mobilisable conditionne la réalisation des OMD au Togo. De ce fait, la mise en place d'un dispositif stratégique pour une coordination efficace de l'aide et le suivi des conclusions et recommandations de la réunion de Bruxelles de septembre 2008 par un renforcement des capacités du Ministère en charge de la Coopération constituent des éléments importants dans cette perspective. A cet effet, l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies relative au passage à l'échelle des investissements pour l'accélération de l'atteinte des OMD, dans le cadre du « Scénario Gleneagles » constitue une opportunité pour le pays afin de mobiliser les ressources extérieures additionnelles indispensables à son développement.

**Efficacité de la dépense publique.** En matière d'efficacité de la dépense, la revue PEMFAR 2006 a montré qu'un nombre important d'opérations sont exécutées suivant des procédures exceptionnelles augmentant le risque qu'une part non négligeable des ressources soit allouée à des secteurs non prioritaires (des avancées importantes ont été faites au cours de l'exercice budgétaire 2008 pour contenir l'utilisation des procédures exceptionnelles). Par ailleurs, en raison de l'insuffisance de transparence dans les procédures d'attribution des marchés publics ainsi que de la faiblesse du suivi et du contrôle des dépenses, les ressources investies ne produisent pas toujours les effets attendus. La mise en œuvre effective du plan d'action pour l'amélioration de la fiabilité du système de gestion des finances publiques devrait permettre, dans un horizon de 2-3 ans, d'opérer les renforcements de capacités (système informatisé pour la gestion des dépenses publiques, outils de programmation et de suivi des dépenses publiques, gestion des marchés publics, formation des agents,...) indispensables pour disposer d'une gestion des finances publiques fiable et garantissant l'efficacité de la dépense publique. Enfin, la poursuite de la mise en place d'un système performant et transparent de contrôle de la dépense publique est indispensable dans une telle perspective.

**Capacités institutionnelles et humaines.** La relance de la croissance et la réduction de la pauvreté restent contraintes par les faiblesses des ressources humaines et des capacités productives dans les secteurs porteurs. En matière de capacités d'absorption des ressources, la longue crise sociopolitique qu'a traversée le Togo a contribué à une détérioration sensible des capacités institutionnelles et humaines nécessaires pour une gestion optimale du développement. On constate que les rares ressources financières mises à la disposition de l'Etat connaissent de très faibles taux d'absorption (à titre illustratif, le taux d'exécution du Programme d'Investissements Publics (PIP) pour l'exercice budgétaire 2008 est de 52%). Ceci est imputable essentiellement au manque de moyens matériels et humains et à la non-maîtrise des procédures des bailleurs de fonds, notamment en raison de l'insuffisance de formation des cadres et des départs à la retraite non remplacés. En effet, l'insuffisance des moyens budgétaires et le blocage du recrutement dans la fonction publique ont entraîné d'importants déficits de capacités humaines, notamment au niveau des secteurs clés comme les administrations économiques, financières, la santé, l'éducation et l'agriculture. La première priorité consiste à inverser la tendance constatée dans la détérioration des capacités institutionnelles de l'administration publique, nourrie à la fois par le non remplacement des fonctionnaires partant à la retraite, la déliquescence du système de formation, le manque d'outils de référence adaptés (manuels de procédures) et l'absence de moyens de fonctionnement. En outre, un renforcement des capacités du secteur privé constitue également l'un des éléments indispensables à une croissance économique soutenue et une bonne absorption des ressources (mécanismes de concertation Etat/secteur privé, guichet unique, information sur les marchés, juridictions spécialisées,...) mais également les aspects économiques et financiers (coûts des facteurs de production, crédits à l'investissement, assurances,...). De même, le renforcement de la société civile constitue une cible incontournable pour le renforcement des capacités, essentiel pour la consolidation de la démocratie et une exécution efficace des programmes de développement dans nombre de secteurs stratégiques pour les OMD.

## **CHAPITRE 4 : PILIERS DE LA STRATEGIE COMPLETE DE REDUCTION DE LA PAUVRETE**

A l'instar de la stratégie intérimaire, la stratégie complète de réduction de la pauvreté que le Gouvernement compte mettre en œuvre avec la participation de tous les acteurs du développement et des populations bénéficiaires a pour objectif ultime l'amélioration effective et durable des conditions de vie des populations en s'attaquant aux principales causes de la pauvreté telles que décrites précédemment. Cet objectif découle de la vision des plus Hautes Autorités et de la déclaration de politique générale du Gouvernement. En effet, le projet de société du Chef de l'Etat place le bien-être du peuple togolais au cœur de l'action publique. En cela, la vision du Chef de l'Etat consiste à moyen et à long termes, à porter le Togo, qui sort d'une longue période de fragilité politique et économique, au stade d'une nation émergente. Pour ce faire, la cohésion sociale doit être le socle de tout progrès et le fondement de cette nation émergente. En se basant sur cette vision, la déclaration de politique générale du Gouvernement centre les priorités dans deux directions : (i) capitaliser les résultats des efforts déjà accomplis pour les traduire en retombées directes sur le vécu quotidien du plus grand nombre de Togolais ; et (ii) continuer les réformes déjà engagées dans le cadre de l'APG ainsi que les réformes structurelles pour promouvoir une croissance et un développement durable, en vue de la réalisation des OMD. Cette déclaration approuvée par l'Assemblée Nationale, le 16 septembre 2008, est le bréviaire à partir duquel la stratégie complète de réduction de la pauvreté (SRP-C) 2009-2011 prend son ancrage.

La SRP-C s'inscrit, de ce fait, dans le prolongement de la stratégie intérimaire. Elle capitalise les acquis de la SRP-I et jette de nouvelles bases en vue de la consolidation du redressement du pays. Aussi, la SRP-C ne consacre-t-elle pas une rupture avec les actions de promotion de la paix et de relance de l'économie nationale contenues dans la SRP-I. Au contraire, elle balise davantage le processus de développement national en vue d'une réduction sensible de la pauvreté.

La mise en œuvre de la SRP-I en 2008, malgré les efforts déployés par le Gouvernement en matière de gouvernance et de relance de l'économie, n'a abouti qu'à un taux de croissance économique (1,1%)<sup>24</sup> plus faible que prévu (3,0%)<sup>25</sup> et nettement en deçà du rythme de croissance de la population (2,4%). En effet, la crise économique mondiale caractérisée par la flambée des prix des produits pétroliers et des denrées alimentaires a lourdement pesé sur les performances de l'économie togolaise, réduisant ainsi la croissance escomptée. En plus de ces crises qui ont affecté, à des degrés divers, tous les pays de la planète, le Togo, comme la plupart des pays de la sous-région ouest-africaine, a été confronté à une crise énergétique qui a ralenti la dynamique de l'activité économique surtout au cours de l'année 2008. Par ailleurs, le pays a également souffert des inondations qui ont mis à mal la production nationale et déstabilisé les circuits de distribution. La croissance obtenue, quoique comparable à celle des années précédentes, doit donc être relativisée en raison des nombreux chocs que l'économie togolaise a subis en 2008. Pour renforcer la capacité de l'économie à se mettre à l'abri de ces chocs, le Gouvernement entend d'une part, asseoir les bases d'une croissance économique forte et durable et d'autre part, œuvrer au renforcement de la paix retrouvée et à l'enracinement des principes de la bonne gouvernance.

Pour réaliser cette ambition, le Gouvernement entend centrer son action sur quatre piliers stratégiques : (i) le renforcement de la gouvernance ; (ii) la consolidation des bases d'une croissance forte et durable ; (iii) le développement du capital humain ; et (iv) le développement à la base et la réduction des déséquilibres régionaux. Au niveau de ces différents piliers, il entend intégrer, de manière transversale, les préoccupations liées à l'environnement, au sida, au genre et aux droits humains en vue de faire de la stratégie complète, le cadre intégré de toutes les actions du développement national.

---

<sup>24</sup> Cf. les indicateurs du cadre macroéconomique arrêté avec le FMI le 25 février 2009.

<sup>25</sup> Cf. le cadrage du DSRP-I.

## 1. Premier pilier : Renforcement de la gouvernance

De l'amélioration de la gouvernance politique et économique comme axe stratégique au niveau de la stratégie intérimaire, le DSRP-C tire son premier pilier stratégique sous l'expression « Renforcement de la gouvernance ». Le pays a fait un pas considérable grâce à la mise en œuvre des principaux engagements de l'APG et a enclenché d'importantes réformes en matière de gouvernance économique. C'est fort de ces résultats que le consensus s'est renforcé au sein de la population et de la classe politique pour progresser sur la voie de ces réformes politiques et économiques.

Le Gouvernement, dans l'esprit du DSRP-I, entend poursuivre la promotion de la bonne gouvernance politique et économique entreprise depuis 2005. A cet effet, quatre domaines prioritaires d'intervention sont retenus pour les trois prochaines années : (i) renforcement de la gouvernance politique ; (ii) promotion de la gouvernance institutionnelle ; (iii) mise en œuvre de la réforme administrative ; (iv) renforcement de la gouvernance économique.

### 1.1 Renforcement de la gouvernance politique

L'apaisement politique obtenu suite à l'APG est une preuve palpable que la recherche de la paix, de la stabilité et de la sécurité, à travers le dialogue et la concertation, est une condition indispensable pour le redressement du Togo. En effet, depuis la signature de l'APG, le Togo est entré dans une nouvelle ère politique marquée par l'organisation des élections législatives jugées transparentes, justes et démocratiques, ayant abouti à la mise en place d'une Assemblée nationale multipartite. Il s'en est suivi une série de réformes normatives et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance. C'est dans cette mouvance qu'ont été créés le Cadre Permanent de Dialogue et de Concertation (CPDC) pour le dialogue national sur la bonne gouvernance et le Conseil National du Dialogue Social. Tous ces efforts permettent de consolider les facteurs qui ont permis au pays de sortir des troubles socio-politiques qui ont jadis aggravé l'état de pauvreté de la population.

#### Encadré 2 : Accord Politique Global

Dans le but de consolider la réconciliation nationale et la paix sociale, le Gouvernement, les principaux partis politiques et certaines organisations de la société civile sont parvenus le 20 août 2006, à l'APG dont les dispositions portent notamment sur : (i) la mise en place d'une nouvelle Assemblée nationale à l'issue d'un processus électoral transparent, juste et démocratique ; (ii) les mesures relatives à la sécurité, aux droits humains, aux réfugiés et personnes déplacées ; (iii) la poursuite des réformes constitutionnelles et institutionnelles nécessaires à la consolidation de la démocratie, de l'Etat de droit et de la bonne gouvernance ; et (iv) la formation d'un gouvernement d'union nationale. A cela, s'ajoutent également les dispositions finales relatives à la création d'un cadre permanent de dialogue et de concertation sur les sujets d'intérêt national; la mise en place d'un mécanisme de suivi de la bonne application des engagements souscrits ; l'élaboration d'un Code de Bonne Conduite à l'attention des partis politiques, de la société civile et des médias ; et le plaidoyer en direction de la communauté internationale, en particulier l'Union Européenne, en vue de la reprise de la coopération.

*Source : APG, 20 août 2006*

La poursuite du processus de consolidation du dialogue politique et des réformes susceptibles de renforcer la cohésion sociale est indispensable pour créer un climat politique et social favorable à la mise en œuvre des politiques de croissance et de réduction de la pauvreté. Le Gouvernement entend donc approfondir les réformes politiques et institutionnelles avec l'appui des différentes forces politiques et sociales et des partenaires au développement. A cet effet, les objectifs du Gouvernement sont : (i) consolider les bases de la démocratie; (ii) renforcer les capacités des principales institutions démocratiques de la République ; (iii) poursuivre la réforme de l'armée pour garantir sa neutralité ; (iv) renforcer la culture citoyenne ; et (v) impliquer fortement les organisations de la société civile dans la gestion des affaires publiques.

**Consolidation des bases de la démocratie.** Conscient que la réalisation des droits humains est une condition préalable à la bonne gouvernance, car elle crée les processus politiques et administratifs nécessaires pour satisfaire aux droits, aux libertés et aux besoins de la population, le Gouvernement entend introduire l'approche basée sur les droits de l'homme dans l'élaboration de cadres législatifs, de politiques, de programmes et du budget. Cette approche renforcera les mesures anti-corruption fondées sur l'obligation de rendre compte, la transparence, la responsabilisation, la participation citoyenne, le renforcement des capacités des acteurs et l'autonomisation des pauvres. Elle consolidera également les processus de planification et de décision à travers les consultations élargies. De ce fait, il sera adopté un plan d'intégration des droits de l'homme dans les réformes envisagées par la présente stratégie de réduction de la pauvreté, en l'occurrence dans la réforme de l'administration et de la justice ainsi que dans la mise en œuvre des mécanismes internationaux et régionaux de gouvernance démocratique<sup>26</sup>.

Le Gouvernement consolidera, en outre, les bases démocratiques et établira un consensus entre les principales forces politiques dans la perspective des futures échéances électorales. A cet effet, il sera procédé à : (i) l'amélioration du cadre électoral ; et (ii) la consolidation de la Commission Electorale Nationale Indépendante par la redéfinition de sa composition et de ses attributions dans la perspective de l'organisation des élections libres et démocratiques. En outre, il sera mis en place, dans un bref délai, la Commission Vérité, Justice et Réconciliation. Le processus de concertation engagé à ce titre sera poursuivi jusqu'à la mise en place de ladite Commission en vue de redonner confiance aux Togolais et parvenir à une véritable réconciliation entre les citoyens togolais pour une démocratie apaisée. Le Gouvernement mettra également tout en œuvre pour l'opérationnalisation de ladite Commission. Par ailleurs, le Gouvernement poursuivra le processus de rapatriement des réfugiés et le renforcement de l'assistance humanitaire.

Aussi, des mesures seront-elles prises en vue de promouvoir le rôle de la presse dans l'approfondissement de la démocratie. Il s'agit de : (i) renforcer les capacités des organes de presse officiels ; (ii) garantir l'accès équitable des médias aux moyens d'information et de communication dans le respect des 22 engagements et de l'APG ; (iii) vulgariser les lois et jurisprudences ; (iv) renforcer les capacités humaines et techniques des médias publics et privés ; et (iv) promouvoir les valeurs démocratiques et les droits humains par les médias pour les médias.

**Renforcement des capacités des principales institutions démocratiques de la République.** Le Gouvernement veillera au fonctionnement régulier des institutions de contre-pouvoir de manière à consolider le caractère pluraliste de la démocratie togolaise. Dans ce cadre, les capacités de toutes les institutions de la République déjà mises en place, notamment l'Assemblée Nationale, la Cour Constitutionnelle, la Commission Nationale des Droits de l'Homme, la Haute Autorité de l'Audiovisuel et de la Communication seront renforcées. Pour l'Assemblée Nationale en particulier, un programme de renforcement des capacités sera mis en œuvre avec l'appui des partenaires. En outre, la stratégie nationale de consolidation de la démocratie et de la paix pour le développement, le plan national de la formation civique et le programme national de promotion et de protection des droits de l'homme seront mis en œuvre.

**Poursuite de la réforme de l'armée pour garantir sa neutralité.** L'APG a souligné la nécessité de prendre des mesures permettant à l'armée de se consacrer à son rôle régalien de défense de l'intégrité territoriale et de la Nation. A cet égard, elle a été dotée d'un nouveau statut et d'un cadre de concertation récemment installé. La poursuite de la réforme permettra de la rendre plus efficace dans sa mission de surveillance et de défense du territoire et son équipement sera amélioré, notamment en matière de génie militaire. Un projet de loi de programmation militaire sera également soumis à l'Assemblée Nationale.

---

<sup>26</sup> Il s'agit notamment : du Mécanisme Africain d'Évaluation par les Pairs ; de la Déclaration de Paris et du programme d'action d'Accra sur l'efficacité de l'aide ; de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives ; du Cadre intégré sur l'aide liée au commerce ; et de la Charte Africaine de la Fonction Publique.

**Renforcement de la culture citoyenne.** En la matière, le Gouvernement entend garantir l'autorité des représentants de l'Etat et des collectivités locales dans l'exercice de leurs fonctions et assurer l'indépendance de l'administration vis-à-vis de tous les groupes de pression. Il s'agira de promouvoir la culture citoyenne à travers l'éducation civique axée sur les valeurs du sens de l'Etat, du fonctionnaire consciencieux, des systèmes de prévention et de lutte contre la corruption, de détournement des deniers publics ainsi que la communication avec les usagers. En outre, le Gouvernement veillera à la promotion de la culture de la récompense du travail bien fait et la pratique de sanctions disciplinaires pour renforcer l'incitation aux bonnes pratiques dans la gestion des affaires publiques, notamment la culture de rendre compte.

**Implication forte des organisations de la société civile dans la gestion des affaires publiques.** Le choix du Gouvernement d'impliquer la société civile cadre avec sa nouvelle vision de gestion participative des affaires publiques, surtout en matière de réduction de la pauvreté, de la bonne gouvernance, de la préservation de l'environnement, de la promotion de la femme et du respect des droits humains. C'est ainsi que la société civile est représentée à tous les niveaux du cadre institutionnel de mise en œuvre et de suivi-évaluation du DSRP. A cet effet, un programme de renforcement des capacités des organisations de la société civile sera élaboré et mis en œuvre.

## **1.2 Promotion de la gouvernance institutionnelle**

La Constitution du 14 octobre 1992 a prévu la création d'un certain nombre d'institutions destinées à garantir la démocratie et à promouvoir un Etat de droit. La plupart de ces institutions sont aujourd'hui mises en place à l'exception de la Cour des Comptes et du Conseil Economique et Social. A côté de ces institutions constitutionnelles, le Gouvernement s'est engagé à étudier, en concertation avec les autres partenaires, la création de nouvelles institutions dans le souci de l'apaisement de la vie politique. Le Gouvernement prendra des mesures, en concertation avec l'ensemble de la classe politique, afin que toutes les sensibilités soient représentées au sein des institutions.

Par ailleurs, en dépit de la détermination du Gouvernement à assainir la Justice togolaise et à la rendre crédible, le système judiciaire souffre d'insuffisances notoires auxquelles s'ajoutent la corruption et le manque d'indépendance de la Magistrature. Ces deux phénomènes ont considérablement terni l'image de la justice et la confiance de la population en la capacité des institutions judiciaires à contribuer à la promotion de la gouvernance démocratique. La justice souffre également de la faible capacité de l'administration de la chancellerie, de la faiblesse du contrôle des juridictions faute de ressources humaines compétentes et du manque de rationalisation de l'encadrement budgétaire pour permettre aux juridictions de fonctionner correctement.

Pour faire face à toutes ces contraintes mises en exergue par un diagnostic approfondi en 2004, le Gouvernement a mis en place, avec l'appui des partenaires, le PNMJ dont l'objectif est de promouvoir une justice indépendante et équitable pour tous. Ce programme prend en compte, notamment les problèmes de compétence, d'équipement des juridictions, d'accès des justiciables à la justice, de carences du système pénitentiaire, d'intégration dans le système judiciaire des besoins liés à l'acte de l'Organisation pour l'Harmonisation en Afrique du Droit des Affaires (OHADA). En matière de gouvernance institutionnelle, le Gouvernement réaffirme son engagement à consolider les acquis dans le cadre de la modernisation de la justice. Il entend de ce fait : (i) poursuivre la mise en œuvre du PNMJ ; (ii) mettre en place toutes les institutions constitutionnelles et assurer leur fonctionnement; et (iii) renforcer l'Etat de droit, et la sécurité des personnes et des biens.

**Poursuite de la mise en œuvre du PNMJ.** Il s'agit notamment : (i) de l'élaboration des textes législatifs et réglementaires ; (ii) de la création des tribunaux nécessaires à une justice moderne ; (iii) de la mise en place de tribunaux opérationnels et durables ; (iv) du renforcement du Parquet en ressources humaines, matérielles, techniques et financières ; et (v) du renforcement des capacités de l'Inspection générale des services judiciaires et pénitentiaires. Un code d'éthique sera élaboré pour chacune des professions judiciaires et les nouveaux textes du Conseil Supérieur de la Magistrature (CSM) seront adoptés. Aussi, une politique nationale de vulgarisation juridique sera-t-elle adoptée et

mise en œuvre. En liaison avec l'amélioration du climat des affaires, il sera étudié et mis en place un cadre judiciaire approprié, de manière à assurer une véritable sécurisation du monde des affaires.

**Mise en place de toutes les institutions constitutionnelles.** Il s'agit de l'opérationnalisation de la Cour des Comptes par la nomination des juges et leur formation ainsi que la mise à disposition de cette institution, de moyens humains, matériels et financiers adéquats. Par ailleurs, les dispositions seront prises pour rendre également opérationnel le Conseil Economique et Social.

**Renforcement de l'Etat de droit, et de la sécurité des biens et des personnes.** La mise en application effective des textes juridiques requis, concourt à l'instauration d'institutions crédibles, gage d'une assurance pour la sécurité des personnes et des biens. De plus, la sensibilisation des populations sur leurs droits et devoirs et sur l'importance qu'elles doivent accorder aux droits humains dans le développement harmonieux du pays ainsi que le renforcement des capacités des forces de sécurité (Police, Gendarmerie, Corps des Sapeurs pompiers et Corps des Gardiens de préfecture) en ressources humaines, matérielles et techniques, contribueront grandement à l'atteinte des objectifs poursuivis.

### **1.3 Mise en œuvre de la réforme administrative**

Les diverses évaluations effectuées sur l'administration publique togolaise ont mis en exergue des difficultés et un dysfonctionnement en matière de gestion des institutions et des capacités humaines nécessaires au développement. Ce dysfonctionnement de l'administration, aggravé par un départ massif des agents de l'Etat à la retraite et le blocage des recrutements dans la fonction publique ont eu pour conséquences d'importants déficits en termes de capacités au niveau des secteurs clés du développement. Pour corriger ces insuffisances, le Gouvernement, avec l'appui de ses partenaires, a lancé le processus de réforme de l'administration publique à travers l'organisation en 2006 des Etats Généraux de l'Administration Publique (EGAP).

Les principaux défis mis en évidence lors de ces Etats Généraux sont liés à la modernisation de l'administration publique, à la valorisation des ressources humaines, à la formation et au perfectionnement des agents de l'administration publique. Face à ces défis, le Gouvernement a engagé, à partir de 2006, des mesures urgentes visant, d'une part, à améliorer la rémunération des agents de l'Etat et, d'autre part, à geler quelque peu les départs à la retraite. Ainsi, l'âge de la retraite a été porté à 60 ans pour les fonctionnaires de la catégorie A de l'administration publique en général et à 58 ans pour ceux des catégories B et C de l'enseignement et de la santé.

En outre, les collectivités territoriales sont appelées à jouer un rôle fondamental aux côtés de l'Etat dans la réalisation et le bon fonctionnement des équipements de base prévus pour l'atteinte des OMD. Conformément à la Constitution du 14 octobre 1992 et en application des dispositions de son article 141, la loi n° 98-006 du 11 février 1998 portant décentralisation, a prévu trois niveaux de décentralisation que sont : la commune, la préfecture et la région.

Malheureusement, cette loi n'a été appliquée que très faiblement parce que comportant des insuffisances. Dans la pratique, seules les trente (30) préfectures et vingt et une (21) communes urbaines sont opérationnelles. Ces collectivités ont à leur tête des délégations spéciales depuis 2001. Mais, pour relancer le processus de décentralisation, le Gouvernement a procédé à l'élaboration d'un programme de consolidation qu'il a adopté sous la forme de la lettre de politique sectorielle du 9 juin 2004. C'est dans ce cadre que la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 a été adoptée.

A moyen terme, le Gouvernement entend d'une part, poursuivre la réforme de l'administration et d'autre part, accélérer le processus de décentralisation. A cet égard, le Gouvernement s'est assigné comme objectifs : (i) de veiller à la qualité des services rendus aux usagers (citoyens et entreprises) ; (ii) de réduire le déficit de communication interne et externe de l'administration ; (iii) de promouvoir l'aménagement du territoire ; et (iv) de renforcer le processus de décentralisation.

### Encadré 3 : Lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation

Dans le but de rendre les collectivités locales capables de se prendre en charge à terme, afin de réduire la pauvreté et d'améliorer le bien-être de la population, notamment par la fourniture des services publics de base, le Gouvernement a adopté le 09 juin 2004, la lettre de politique sectorielle en matière de consolidation de la décentralisation qui présente l'approche retenue pour une mise en place complète du processus de décentralisation au Togo. Par cette lettre de politique, le Gouvernement s'engage à aller vers une décentralisation réelle et efficace qui suppose des collectivités territoriales fortes et opérationnelles, mais aussi des services déconcentrés de l'Etat efficaces. Les collectivités territoriales et services déconcentrés forment ensemble un dispositif cohérent et complémentaire pour la fourniture de services publics de qualité aux populations. Pour rendre opérationnelle cette vision partenariale entre l'Etat et les collectivités territoriales, huit (08) axes d'intervention ont été définis : (i) clarifier et compléter le cadre juridique existant ; (ii) généraliser la mise en place des collectivités territoriales décentralisées sur tout le territoire ; (iii) dynamiser et développer le système de financement des collectivités locales ; (iv) doter les collectivités territoriales décentralisées de ressources humaines et renforcer leurs capacités ; (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 de tous les acteurs de la décentralisation ; et (viii) doter les collectivités territoriales décentralisées de patrimoines propres.

La transversalité de la décentralisation fait d'elle une stratégie qui influence toute autre stratégie publique. Ainsi, un programme de consolidation dudit processus dans tous les secteurs a été mis en place pour une durée de cinq ans. La mise en œuvre du programme est assurée dans le cadre d'un dispositif à trois niveaux comprenant : (i) une Commission d'orientation politique de la décentralisation chargée de fixer les grandes orientations pour la consolidation de la décentralisation et de veiller à leur cohérence avec les autres politiques sectorielles ; (ii) un Comité de suivi de la mise en œuvre de la décentralisation chargé de la traduction des orientations politiques en une série de tâches techniques concrètes et d'assurer le suivi de la conduite du processus ; et (iii) une Equipe technique chargée de l'exécution des tâches nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre du programme.

*Source : Ministère de l'intérieur, de la sécurité et de la décentralisation, 2004*

**Amélioration de la qualité des services rendus aux usagers.** L'atteinte de cet objectif passe par la mise en place du cadre stratégique de la réforme de l'administration publique qui implique : (i) la redéfinition et la clarification des missions de l'Etat ; (ii) le renforcement des capacités de l'administration publique ; (iii) la rationalisation des structures et des normes ; (iv) le renforcement de l'efficacité du travail gouvernemental ; (v) la promotion d'un environnement de travail motivant et moderne dans l'administration ; (vi) la promotion d'un cadre programmatique et institutionnel de la réforme administrative en vue du pilotage de la réforme et de la modernisation de l'administration ; (vii) la dépolitisation de l'administration publique ; (viii) l'amélioration des prestations de services par la mise en place d'un cadre d'interpellation des acteurs concernés ; et (ix) l'évaluation des performances administratives.

**Réduction du déficit de communication interne et externe de l'administration.** L'informatisation, l'autonomisation des procédures administratives et la promotion des Technologies de l'Information et de la Communication (TIC) constituent des éléments indispensables pour la réalisation de cet objectif.

Les communications intra et extranet au sein de l'administration souffrent de dysfonctionnements qui pénalisent la mise en place de procédures de gestion moderne du personnel de l'Etat. Les usagers du service public n'ont pas une bonne information et en temps réel sur leurs différentes préoccupations. Les sites web, quand il en existe, ne renseignent pas suffisamment les usagers sur leurs attentes.

A travers le cadre national de modernisation de l'administration, l'Etat s'engage à : (i) élaborer un schéma directeur pour l'informatisation et le développement des TIC ; (ii) améliorer la fluidité de l'information au niveau des agents de l'administration et des usagers du service public à partir d'un système de communication approprié de diffusion des données ; (iii) assurer la simplification des procédures et des formalités administratives afin d'améliorer l'efficacité du fonctionnement des services publics ; et (iv) promouvoir le développement d'une plateforme électronique pour l'administration (e-administration).

Différents moyens de facilitation de l'accès des citoyens aux services de l'administration seront mis en œuvre. Il s'agit de créer des portes d'accès aux ministères et structures administratives, et des centres multimédia.

#### **Encadré 4 : Cadre stratégique de la réforme de l'administration publique**

La mise en place du cadre stratégique de la réforme de l'administration publique répond à la nécessité de réduire les dysfonctionnements au sein de l'administration publique et les difficultés liées au cadre institutionnel et à la gestion des ressources humaines de l'Etat. Elle fait suite au processus de réforme de l'administration publique lancé à partir de la tenue des EGAP en 2006. Ce cadre stratégique est principalement destiné à améliorer la qualité des services rendus aux usagers à travers la concertation, la gestion de proximité et la culture du mérite. Les orientations stratégiques concernent : (i) la redéfinition et la clarification des missions de l'Etat ; (ii) le renforcement des capacités de l'administration publique togolaise ; (iii) la rationalisation des structures administratives et des normes ; (iv) le renforcement de l'efficacité du travail gouvernemental ; (v) la promotion d'un environnement de travail motivant et moderne de l'administration ; et (vi) la promotion d'un cadre programmatique et institutionnel de la réforme administrative. Le cadre stratégique de réforme de l'administration publique couvre la période 2008-2015 et sa mise en œuvre connaîtra deux phases. La 1<sup>ère</sup> phase (2008-2012) consistera en la préparation et en l'expérimentation de la réforme. Elle inclut un programme d'urgence (2008-2010) qui s'articule autour de l'amélioration de la coordination de l'action gouvernementale, la mise en place de mesures transitoires de développement des capacités en direction de certains ministères pilotes (fonction publique, finances, développement, enseignement, santé, agriculture, infrastructures) et la mise en place des conditions préalables à la réforme de l'administration. La 2<sup>ème</sup> phase (2012-2015) porte sur la consolidation et l'élargissement des avancées, notamment au-delà des structures pilotes et des fonctions clés pour cibler tout le périmètre de l'administration publique togolaise disposant d'un nouveau cadre normatif (juridique, organisationnel et institutionnel).

*Source : Ministère de la fonction publique, de la réforme administrative et des relations avec les institutions de la République, 2008*

**Aménagement du territoire.** Le Gouvernement entend réduire les déséquilibres régionaux et structurels en mettant en place une politique d'aménagement du territoire fondée sur la décentralisation et la déconcentration de l'administration. Ainsi, les collectivités territoriales seront amenées à créer et à gérer de façon rationnelle leurs ressources locales et à promouvoir leur développement local dans l'esprit de l'équité genre.

C'est dans ce sens que le Gouvernement a adopté en août 2006 la Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire (DEPONAT). Cette déclaration prend en compte les orientations générales de la politique communautaire d'aménagement du territoire de l'UEMOA. Suite à l'adoption de cette Déclaration, un projet de Politique nationale d'aménagement du territoire a été élaboré et servira de cadre de référence à toute action en la matière dès son adoption par le Gouvernement.

La vision que cherche à imprimer ce projet est principalement d'atténuer les effets de la macrocéphalie de la capitale, Lomé, en donnant toutes les chances de développement aux autres régions et villes du pays, notamment à travers la poursuite de la politique de maillage des axes routiers, l'implantation d'équipements administratifs et sociaux structurants (hôpitaux, écoles, etc.) et la mise en place des infrastructures de base visant à favoriser les activités de l'artisanat et de la petite et moyenne industrie.

Pour la réalisation de cet objectif, le Gouvernement s'attellera : (i) à l'adoption de la politique d'aménagement du territoire prenant en compte les problèmes de gestion des ressources naturelles et de l'environnement desquels devront découler des instruments d'aménagement du territoire (ATLAS, SNAT, SRAT, SLAT); (ii) à l'institution des organes de réflexion, d'orientation et de coordination de l'aménagement du territoire et de la décentralisation au niveau national, régional et local ; (iii) à la mise à jour des schémas directeurs national, régionaux et locaux pour l'aménagement du territoire ; (iv) à la mise en place des procédures permettant d'intégrer les principes du schéma directeur de l'aménagement du territoire dans la programmation des secteurs et des collectivités locales ; (iii) au

recrutement de personnel qualifié en aménagement du territoire ; et (iv) à la formation des acteurs en matière d'aménagement du territoire.

#### **Encadré 5 : Déclaration de Politique Nationale d'Aménagement du Territoire**

Pour pallier les insuffisances relatives à l'organisation et à la gestion du territoire, le Gouvernement a adopté, en 2006, la DEPNAT. Cette nouvelle approche de gestion spatiale des activités économiques et sociales, à la fois participative et décentralisée, prend en compte les spécificités, les potentialités et les contraintes nationales, régionales et locales. L'élaboration et la mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire consacre les principes directeurs suivants : (i) l'unité et la solidarité nationales ; (ii) la vision globale et prospective ; (iii) la cohérence des politiques sectorielles ; (iv) la complémentarité ; (v) la durabilité du développement ; (vi) la participation de tous les acteurs ; (vii) la subsidiarité ; (viii) l'intégration régionale. Les instruments de planification et de mise en œuvre de la politique d'aménagement du territoire sont : (i) le SNAT ; (ii) les SRAT ; (iii) les SLAT ; et (iv) l'Atlas de développement régional du Togo.

*Source : DEPNAT ; Ministère de la coopération, du développement et de l'aménagement du territoire*

**Renforcement du processus de décentralisation.** Il se traduira par : (i) la mise en place d'un arsenal juridique complet et la finalisation des textes d'application; (ii) la dynamisation des collectivités territoriales existantes, par l'organisation d'un audit organisationnel et financier et par l'actualisation des ressorts territoriaux (iii) le transfert de compétences et de ressources; (iv) la mise en place d'une stratégie d'information, de sensibilisation, de formation et de mobilisation des acteurs; (v) la mise en place des mécanismes d'appui technique (formation, suivi de formation) et financier des collectivités territoriales ; (vi) l'organisation d'élections locales. En outre, le processus de mise en œuvre du Programme National d'Action Décentralisée pour la Gestion de l'Environnement (PNADE) devra être accéléré.

La gestion de proximité, pour être efficace, exige que les autorités locales aient sur place des interlocuteurs valables ; ceci justifie la déconcentration de la tutelle et le renforcement des capacités des structures déconcentrées. Aussi, les dispositions en vue du transfert de compétences et de moyens seront-elles étudiées et progressivement prises. Quant au programme de renforcement des capacités des structures déconcentrées, il sera pris en compte les nouvelles exigences que confèrent aux structures déconcentrées l'ambition du Gouvernement en matière du développement à la base.

#### **1.4 Renforcement de la gouvernance économique**

Dans le cadre de la mise en œuvre du DSRP-I, le Gouvernement a entrepris des réformes visant une bonne gouvernance économique. Il s'agit, notamment, de la transposition des dispositions des directives de l'UEMOA dans l'ordonnancement juridique interne, de l'unification du dispositif d'élaboration du budget de l'Etat, du démarrage de la mise en place du SIGFiP, de l'élimination des procédures exceptionnelles d'exécution des dépenses, de la création de l'IGF, de l'adoption d'une stratégie d'apurement de la dette intérieure, etc. Malgré les premiers résultats encourageants de ces réformes, il reste beaucoup à faire notamment en matière de prévisibilité et de contrôle de l'exécution budgétaire pour que les recettes budgétaires dépassent 18,2% du PIB à l'horizon 2011 et que l'excédent du solde budgétaire primaire atteigne au moins 1% du PIB à ce même horizon. Pour ce faire, le Gouvernement entend : (i) poursuivre l'assainissement des finances publiques ; (ii) renforcer la lutte contre la corruption ; (iii) assurer une gestion transparente des marchés publics ; et (iv) poursuivre la coordination et la gestion saine et efficace des flux d'aides. Les réformes économiques et financières envisagées, à cet effet, seront coordonnées et un système de suivi rigoureux de leur mise en œuvre sera mis en place.

**Poursuite de l'assainissement des finances publiques.** Plusieurs aspects seront visés dans la poursuite de l'assainissement des finances publiques à savoir : (i) le renforcement de la mobilisation des ressources internes ; et (ii) la poursuite de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques.

S'agissant du renforcement de la mobilisation des ressources internes, le Gouvernement entend mobiliser davantage des ressources internes à travers : (i) la poursuite de la stratégie d'élargissement de l'assiette fiscale et du renforcement du recouvrement ; (ii) la simplification et la rationalisation des codes fiscal et douanier en tenant compte des directives de l'UEMOA ; (iii) la réduction des exonérations y compris celles relatives à la zone franche. Le Gouvernement prendra, à cet effet, des mesures pour un meilleur suivi de l'application du régime des exonérations tel que défini par les codes des douanes et des impôts ; (iv) la mise en œuvre de contrôles fiscaux fondés sur une évaluation des risques ; et (v) le recrutement du personnel dans les régies financières.

Sous l'angle de l'amélioration de la gestion des dépenses publiques, le Gouvernement s'attèlera à améliorer la gestion des dépenses publiques par la mise en place d'une politique budgétaire rigoureuse. A cet égard, les actions prioritaires suivantes sont envisagées : (i) l'accélération de l'harmonisation du cadre juridique des finances publiques avec les directives de l'UEMOA ; (ii) l'introduction progressive des CDMT et des budgets-programmes dans l'élaboration du budget de l'État ; (iii) la recherche d'une parfaite cohérence entre les budgets d'investissements et les prévisions de dépenses à moyen terme ; (iv) la réduction des écarts entre la prévision et la réalisation effective des dépenses ; (v) l'amélioration de la nomenclature budgétaire afin qu'elle couvre les besoins d'analyses ; (vi) la traçabilité totale des opérations de dons dans le budget voté et dans les rapports d'exécution budgétaire ; (vii) l'amélioration du mode de gestion du plan annuel de flux de trésorerie ; (viii) l'amélioration du contrôle de l'exécution du budget de l'État par le SIGFiP pour permettre un suivi en temps réel des dépenses par poste budgétaire ; (ix) le renforcement de la gestion de la trésorerie en vue, notamment d'éviter l'accumulation d'arriérés intérieurs ; (x) l'application effective de la stratégie d'apurement de la dette ; (xi) l'adoption d'une stratégie d'endettement et sa mise en œuvre ; et (xii) l'adoption d'un plan d'actions réformant les conditions d'émission des titres publics. La politique budgétaire visera également l'accroissement des enveloppes budgétaires allouées à la santé, à l'éducation, à l'agriculture et aux infrastructures publiques de base, entre autres, l'énergie, les transports, l'eau et l'assainissement. Par ailleurs, il sera envisagé des réformes visant à actualiser les procédures budgétaires, notamment la préparation, l'exécution, le suivi et la validation des comptes.

Le Gouvernement mettra un accent particulier sur les contrôles pour éviter les gaspillages et les malversations. Les actions envisagées à cet effet, visent : (i) l'opérationnalisation du fonctionnement de l'IGF ; (ii) la nomination des membres de la Cour des comptes et son opérationnalité ; (iii) la formation des agents des services concernés par la reddition des comptes et l'élaboration de la loi de règlement ; (iv) l'élaboration régulière des comptes de gestion et des comptes administratifs ainsi que des projets de loi de règlement pour faciliter le travail de la Cour des comptes ; (v) le renforcement des capacités de l'Inspection Générale d'Etat (IGE) ; (vi) l'exploitation des rapports des Inspections ; et (vii) l'examen des comptes publics et des projets de lois de règlement.

Pour relever le défi du déficit d'information sur la gestion des finances publiques, le Gouvernement assurera la publication des documents financiers. C'est ainsi que les actions suivantes seront prises : (i) le respect du délai constitutionnel du dépôt au Parlement des projets de loi de finances, (ii) la remise aux médias des projets de loi de finances, (iii) la publication régulière sur le site web du ministère de l'économie et des finances de tous les documents financiers y compris l'état d'exécution des dépenses, les marchés publics, les données sur la dette publique et (iv) l'amélioration des informations sur l'exécution budgétaire par le SIGFiP.

Dans le domaine de l'administration des finances, le Gouvernement entend poursuivre les réformes en cours, notamment : (i) la transformation de la direction du budget en une direction générale ; (ii) la modification du décret n° 2001-155/PR du 20 août 2001 portant organisation de la DGTCP pour y inclure un service chargé de la mise en état d'examen des comptes de gestion, une structure ayant pour mission de s'assurer que les comptes de gestion produits par les comptables principaux sont sincères et appuyés de justifications suffisantes<sup>27</sup> ; et (iii) du renforcement des capacités de l'administration des finances par la formation et le recrutement de nouveaux agents qualifiés. Aussi, les capacités de

---

<sup>27</sup> Cette formalité est obligatoire et indispensable au fonctionnement de la Cour des comptes.

prévision macro-économique seront-elles renforcées et le lien entre la prévision et la budgétisation amélioré.

**Renforcement de la lutte contre la corruption.** Le Gouvernement considère que la mise en œuvre cohérente et rapide des réformes de gestion des finances publiques aura aussi pour effet direct, de réduire sensiblement les risques de corruption dans la gestion des deniers publics. Ces actions seront complétées par la mise en place d'un cadre de transparence embrassant l'ensemble des domaines de la vie publique pour que les ressources publiques servent à produire des services publics de qualité équitablement distribués à la population. Dans cette optique, les efforts se concentreront sur les actions suivantes : (i) l'élaboration d'une politique nationale de lutte contre la corruption ; (ii) la mise en place d'un cadre institutionnel cohérent avec les structures existantes ; et (iii) l'adoption d'un plan d'actions destiné à prévenir ce fléau et à assurer un traitement équitable et transparent des cas de corruption par les juridictions compétentes.

**Amélioration du système de passation des marchés.** Un certain nombre d'actions, en vue de rendre le système plus transparent, est prévu par le Gouvernement. Ces actions s'inscrivent également dans le cadre des réformes pour rendre le système togolais conforme aux normes internationales en vue d'améliorer l'efficacité et l'efficience des dépenses publiques. Les actions sont diverses et touchent tous les domaines du système de passation des marchés au Togo. Pour l'atteinte de cet objectif, le Gouvernement s'engage à mettre en œuvre les mesures suivantes : (i) la transposition des directives de l'UEMOA sur les marchés publics dans l'ordonnancement juridique national ; (ii) l'élaboration d'un nouveau code des marchés en vue de rendre plus transparent et moins centralisé le dispositif de passation des marchés publics ; (iii) l'élaboration des textes d'application détaillant les procédures de passation et d'exécution des marchés ; (iv) l'application effective des textes en la matière ; (v) l'élaboration d'un manuel de procédures à l'usage de l'ensemble des acteurs de la commande publique ; et (vi) la mise en place des dispositions pour assurer un contrôle rigoureux des dépenses.

**Coordination et gestion saine et efficace des flux d'aide.** Conscient qu'une coordination et une gestion saine et efficace des flux d'aide renforceront la confiance des bailleurs de fonds et des partenaires au développement, l'Etat a pris certaines mesures dans le cadre du DSRP-I telles que l'application du règlement de l'UEMOA en vertu duquel, seul le ministre chargé des finances est habilité à contracter ou à garantir la dette extérieure au nom de l'Etat, l'adoption d'une stratégie nationale d'endettement et la mise en place d'un comité national de la dette publique.

Le Gouvernement compte aller plus loin en mettant en place un cadre national performant en matière de gestion saine et efficace des flux d'aide. A cet égard, les objectifs suivants seront poursuivis : (i) mettre en œuvre les principes de la Déclaration de Paris et du Programme d'Actions d'Accra ; (ii) accélérer le processus pour une atteinte rapide du point d'achèvement de l'IPTE ; et (iii) accélérer le processus de mise en place d'une politique nationale de gestion de l'aide extérieure.

Pour y parvenir, les actions prioritaires ci-après sont envisagées : (i) la mise en œuvre efficiente des actions prioritaires du DSRP-C ; (ii) le développement d'une réelle capacité d'analyse prospective et de planification du développement ainsi que la réalisation d'une étude prospective donnant une vision à long terme du Togo ; (iii) l'élaboration d'une politique nationale de gestion de l'aide extérieure, clarifiant les responsabilités des différents ministères et des partenaires pour l'identification, la formulation, la mise en œuvre et le suivi des programmes de développement ; (iv) la mise en place d'un système de gestion de l'aide et des structures appropriées ; (v) l'élaboration d'un plan d'actions pour le renforcement des capacités en matière de suivi et d'évaluation du PAP du DSRP-C ; (vi) la sensibilisation et la formation des agents de l'administration au système de gestion axée sur les résultats ; et (vii) la mise en place et l'utilisation efficace du Comité Etat-Donateurs prévu dans le cadre institutionnel du DSRP pour faire le suivi mutuel de la concrétisation des engagements de partenariat dans le cadre de la Déclaration de Paris. En ce qui concerne le Programme d'Actions d'Accra, il sera élaboré et mis en œuvre un plan d'actions (installation et utilisation d'un système d'information harmonisé et accessible à distance) de ce Programme. En outre, un mécanisme de suivi et de coordination de l'assistance technique sera mis en place. Les capacités de négociation et de

mobilisation de ressources des acteurs en charge de la coopération internationale seront également renforcées afin d'assurer un financement adéquat du DSRP-C et un alignement des appuis sur les priorités nationales.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie complète, le Gouvernement estime que d'importants flux d'aides peuvent être directement mobilisés par les acteurs non étatiques. A cet effet, il entend renforcer les capacités de ces acteurs, en l'occurrence celles des organisations de la société civile, en vue d'une meilleure gestion de ces ressources.

## **2. Deuxième pilier : Consolidation des bases d'une croissance forte et durable**

Le Gouvernement, à travers ce deuxième pilier stratégique, exprime sa volonté d'aller, au cours des trois prochaines années, au-delà de la relance économique en créant de nouvelles bases pour une croissance progressivement forte, durable et soutenue. Pour y parvenir, neuf domaines prioritaires sont prévus pour canaliser les interventions en vue de la promotion de la croissance. Il s'agit : (i) du renforcement des réformes structurelles ; (ii) de l'amélioration du climat des affaires ; (iii) de la promotion des sources de la croissance ; (iv) du développement des infrastructures de soutien à la croissance ; (v) du renforcement de l'intégration régionale ; (vi) de la gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement et du cadre de vie ; (vii) de la redistribution des fruits de la croissance ; (viii) de la création d'emplois ; et (ix) de la promotion de la recherche.

### **2.1 Renforcement des réformes structurelles**

Pour le Gouvernement, la consolidation des bases d'une croissance forte et durable passe, d'abord, par la réduction des coûts des facteurs de production nationale. En effet, le poids de l'Etat et des capitaux publics dans certains secteurs clés de l'économie et les problèmes de gestion y afférents ont toujours été sources de distorsions importantes dans l'économie togolaise, causant ainsi des entraves à la croissance. Au cours des années d'ajustement structurel, des actions ont été menées pour lever ces entraves mais, elles n'ont pas toutes atteint leurs cibles. Pour mieux rentabiliser les investissements attendus dans les secteurs de la croissance pour les années à venir, le Gouvernement a opté pour l'aboutissement de ces réformes. A cet effet, les objectifs ci-après ont été retenus: (i) restructurer les entreprises publiques ; et (ii) assainir le secteur financier.

**Restructuration des entreprises publiques.** Les réformes engagées à la SOTOCO et à la SNPT seront poursuivies. Une attention particulière sera accordée à la CEET et à la Togolaise des Eaux (TdE) qui gèrent respectivement la distribution de l'électricité et de l'eau. Les normes de gestion des entreprises publiques, d'une manière générale, seront améliorées pour renforcer leur efficacité.

S'agissant de la SOTOCO, sa dissolution est prononcée et une société d'économie mixte, la NSCT, est créée en lieu et place. Le capital de la nouvelle société est détenu à raison de 60% par l'Etat et 40% par la fédération des producteurs de coton. Sa gestion sera basée sur des règles de transparence permettant de minimiser les coûts et de rentabiliser la filière à travers des règles de procédures claires, la mise en place et l'opérationnalisation d'une comptabilité analytique et un contrôle externe conséquent et régulier. A moyen terme, le Gouvernement s'engage à céder une partie de ses actions dans la nouvelle société à un opérateur stratégique privé de sorte que la participation de l'Etat devienne minoritaire.

En ce qui concerne la SNPT, la vétusté des équipements et le lourd passif que lui ont légué les défuntés sociétés OTP et IFG, l'empêchent de retrouver un niveau de production permettant de profiter de l'embellie des cours mondiaux et de rétablir sa viabilité financière. Un audit stratégique et financier est en cours et porte sur la performance de l'entreprise, son organisation, l'état des installations et équipements ainsi que sur les aspects économique, financier, social et environnemental de la filière des phosphates. Les résultats de cet audit permettront d'établir un plan d'actions détaillé

pour restaurer la viabilité à long terme de la société et sa contribution à la croissance économique. Par ailleurs, compte tenu de l'importance de la filière dans l'économie nationale, le Gouvernement prendra des dispositions en vue de publier périodiquement, dans l'esprit de l'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE), un rapport de réconciliation des données sur les contributions versées à l'Etat et celles comptabilisées par le Trésor. En outre, des manuels de procédures seront mis en place au sein de l'entreprise afin de rendre sa gestion plus transparente.

En ce qui concerne la CEET, l'amélioration de ses performances est un gage pour la fourniture continue d'énergie électrique aux ménages et aux entreprises, ce qui a fait défaut ces dernières années même si le règlement à long terme de ce problème relève d'actions concertées au sein de la sous-région. Un contrat de performance a été établi entre l'Etat et la CEET et porte notamment sur la maîtrise des charges, la réduction des pertes sur le réseau et les besoins de subventions nécessaires au maintien du service public et à l'accroissement du nombre de ménages desservis.

Quant à la TdE, l'opérateur principal de distribution de l'eau dans les centres urbains sur toute l'étendue du territoire, elle ne dispose pas de moyens et de ressources suffisants pour mener à bien l'ensemble des tâches et responsabilités que l'environnement institutionnel lui impose. Par ailleurs, on note une absence de transparence des responsabilités entre la TdE et le Fonds de Développement du Secteur de l'Eau Potable et de l'Assainissement (FODESEPA) dont le rôle est mal défini et la gestion, en partie assurée par la direction de la TdE. En conséquence, cet environnement institutionnel n'a pas favorisé la mobilisation des ressources financières dont le secteur de l'eau potable en milieu urbain avait besoin pour maintenir et développer le service aux populations. Face à cette situation périlleuse pour le secteur, le Gouvernement a entrepris d'approfondir la réforme dans le secteur de l'eau potable en milieu urbain au Togo pour distinguer clairement le rôle d'exploitation du rôle de gestion du patrimoine. Cette réforme doit aboutir à la dissolution et la liquidation du FODESEPA et à la création d'une société de patrimoine chargée de la programmation et de la réalisation des investissements. La TdE gardera la mission d'exploitation du service qui lui est confiée. Un contrat d'affermage sera conclu entre l'Etat, la société d'exploitation et la société de patrimoine. La mise en œuvre de la réforme devra conduire à : (i) l'adoption du décret de dissolution du FODESEPA ; (ii) l'adoption du décret de création de la société de patrimoine ; et (iii) la consécration de la TdE dans son rôle de société fermière du secteur de l'eau potable en milieu urbain.

En matière d'amélioration des normes de gestion des entreprises publiques, le Gouvernement veillera à l'application stricte des dispositions de la loi n° 90-26 du 04 décembre 1990, notamment en ce qui concerne le fonctionnement des organes légaux des entreprises, l'exercice de la tutelle technique et de la tutelle de gestion, ainsi que le suivi régulier du fonctionnement de tous ces mécanismes à travers la redynamisation du Système d'Information et de Gestion. Par ailleurs, des normes minimales seront établies pour le contrôle externe des entreprises publiques exercé par les commissaires aux comptes et les auditeurs externes.

**Assainissement du secteur financier.** Les réformes viseront l'assainissement du portefeuille compromis des banques à capitaux publics, la cession des parts de l'Etat dans ces établissements pour ne garder que des participations minoritaires, et le renforcement de la surveillance bancaire.

Pour ce qui est de l'assainissement du portefeuille compromis des banques, une opération de titrisation a été engagée et permet aux banques concernées de retrouver une situation de fonds propres effectifs nécessaires pour respecter la norme de 8% du ratio de couverture des risques et par conséquent, leur ouvrir la possibilité d'accéder au refinancement de la Banque Centrale. Par ailleurs, l'autorisation du Conseil d'Administration de la BCEAO est accordée pour que les titres émis soient admis au refinancement de l'Institut d'émission. De plus, une étude sera réalisée pour la mise en place d'une structure ou d'un mécanisme de recouvrement des créances compromises rachetées par l'Etat.

En matière de privatisation des banques publiques, il sera lancé un appel à la concurrence en vue de sélectionner des partenaires de référence capables d'apporter les capitaux nécessaires pour répondre

aux nouvelles normes en matière de capital minimum ainsi qu'une technologie bancaire de première main aux établissements.

Sur le plan du renforcement de la surveillance bancaire, l'objectif visé est d'amener les établissements de crédits à respecter les normes prudentielles de l'UMOA et à se préparer à s'adapter à la réforme envisagée de la réglementation bancaire. Dans cette optique, les banques publiques seront dotées de mécanismes de gouvernance basés sur des procédures bien définies et produisant notamment des données fiables.

## **2.2 Amélioration de l'environnement des affaires**

L'environnement général des affaires au Togo, déjà très difficile pour les investisseurs et les opérateurs privés, continue de régresser alors que les décisions d'investissement suivent l'existence d'un bon climat. Actuellement, la procédure de création d'entreprise exige un parcours fastidieux qui requiert en moyenne un délai de 53 jours (par rapport à la norme réglementaire de 14 jours). Les deux structures en charge : le Centre de Formalités des Entreprises (CFE) et la Société d'Administration de la Zone Franche (SAZOF) sont loin d'être performants. Les résultats des dernières enquêtes de la Banque Mondiale « Doing Business » permettent de mieux apprécier le climat des affaires au Togo par rapport aux autres pays du monde. Sur les 181 pays de l'échantillon de 2009, le Togo est classé au 163<sup>ème</sup> rang. Cette position s'est détériorée par rapport aux années antérieures (154<sup>ème</sup> en 2005, 151<sup>ème</sup> en 2006, 156<sup>ème</sup> en 2007 et 159<sup>ème</sup> en 2008). Parmi les nombreuses contraintes relevées par ces différents rapports, on peut citer entre autres : (i) la pression fiscale ; (ii) les lourdeurs administratives liées au commerce international, à la création d'entreprise, à la protection des investisseurs, à l'exécution des contrats ; (iii) le fonctionnement de l'appareil judiciaire ; et (iv) les difficultés du système bancaire.

Face à ce constat, le Gouvernement se fixe les objectifs suivants : (i) améliorer le cadre global des affaires ; (ii) dynamiser la zone franche industrielle, à commencer par la refonte de la loi n° 89-14 du 18 septembre 1989 portant statut de zone franche de transformation pour l'exportation ; (iii) améliorer le dispositif de promotion d'appui au secteur privé ; (iv) améliorer les conditions à l'émergence de l'entrepreneuriat de développement ; (v) réduire le coût du crédit et améliorer l'accès au financement.

**Amélioration du cadre global des affaires.** Pour remédier à la complexité de la procédure de création des entreprises, le Gouvernement avait déjà opté pour la mise en place d'un guichet unique pour les formalités administratives de création d'entreprise. Il est aujourd'hui impérieux de doter le pays d'un cadre institutionnel plus efficace et dynamique pour la facilitation de l'investissement national et étranger. Dans cette perspective, des mesures d'urgence seront prises à la lumière des recommandations des récentes études réalisées. Il s'agit de mettre en place : (i) un cadre institutionnel dynamique (une agence efficace de promotion des investissements<sup>28</sup> couplée d'un véritable guichet unique où se feront toutes les opérations relatives à la création d'entreprise) ; (ii) un cadre politique efficient qui contribuera de manière substantielle à améliorer l'environnement des affaires. D'autres mesures viseront à assainir l'environnement juridique et judiciaire et à rationaliser la fiscalité des entreprises étant entendu qu'une décision déjà prise en août 2008 en conseil des ministres a réduit le taux d'imposition des sociétés, le ramenant de 37 à 30% pour les industries et de 40 à 33% pour les autres sociétés. S'agissant de l'environnement juridique et judiciaire, le programme national de modernisation de la justice en cours devrait permettre de trouver des solutions idoines à la question du système judiciaire défaillant.

**Dynamisation de la zone franche industrielle.** Le Gouvernement est conscient qu'aucun des problèmes identifiés ne saurait être analysé de façon isolée, mais plutôt comme faisant partie d'un ensemble plus large de problèmes dont la compréhension et la solution ne peuvent être envisagées que de façon globale et intégrée. C'est pour cela que l'option d'améliorer le climat des affaires au Togo intègre également la dynamisation de la zone franche compte tenu de son potentiel de croissance et de

---

<sup>28</sup> La réforme en cours à la SAZOF lui permet de jouer valablement ce rôle.

son impact sur l'économie nationale. En effet, la croissance de l'industrie manufacturière togolaise est actuellement tirée en grande partie par l'exportation et partant par la zone franche. Les entreprises agréées dans la zone employaient 8 220 personnes à la fin 2007, pour une masse salariale de 5 milliards de F CFA. Le chiffre d'affaires réalisé par ces entreprises en 2007 était de 137 milliards de F CFA, dont 115 milliards à l'exportation. Les investissements cumulés sur la période 1990-2007 s'élèvent à 75 milliards de F CFA (prix courants). Ces résultats ne sont que l'expression des principaux atouts dont dispose la zone franche à savoir : (i) un régime fiscal et douanier avantageux et (ii) un faible niveau des salaires pour une main-d'œuvre plus ou moins qualifiée et ayant une productivité considérée comme satisfaisante par les employeurs. En plus des difficultés liées aux coûts des facteurs (notamment l'électricité et les télécommunications, les prestations portuaires et le fret aérien), il faut ajouter le manque de terrains industriels dans la zone portuaire et le délabrement actuel des infrastructures urbaines à Lomé et à l'intérieur du pays.

Face à cette situation, le Gouvernement, tout en œuvrant à la réduction des coûts des facteurs de production, du coût des prestations portuaires et des coûts du fret aérien, s'engage à améliorer la performance de la zone franche afin d'accroître son potentiel de croissance. Par rapport à la disponibilité de terrains, une solution est prévue sous forme d'ouverture et de viabilisation d'une nouvelle zone franche physiquement délimitée à environ 20 km au nord de Lomé. Aussi, des études de ciblage des investisseurs potentiels et des développeurs de sites, basées sur des analyses détaillées des coûts de production et de transport des entreprises concurrentes seront-elles réalisées.

**Amélioration du dispositif de promotion et d'appui au secteur privé.** Il s'agira à moyen terme de réorganiser les structures existantes pour en faire des partenaires efficaces du secteur privé. Ceci se traduira d'abord par le renforcement des capacités de l'Agence Nationale de Promotion et de Garantie du Financement des Petites et Moyennes Entreprises et des Petites et Moyennes Industries (PME/PMI) (ANPGF) et de la Délégation à l'organisation du secteur informel qui devront prendre en charge l'appui aux entreprises privées et aux acteurs du secteur privé informel. Ensuite, les structures parapubliques et privées d'appui à la promotion du secteur privé (Chambres de métiers, Chambres d'agriculture, Chambre de commerce et d'industrie du Togo, Conseil national du patronat, cabinets-conseils privés, Association des consultants togolais, Association des sociétés de la zone franche, etc.) seront dynamisées pour jouer efficacement leur rôle. En outre, une étude à moyen terme permettra d'examiner la possibilité de regrouper toutes les structures destinées à la promotion du secteur privé au sein d'une seule et unique entité dénommée « Maison de l'entreprise ».

**Amélioration des conditions propices à l'émergence de l'entrepreneuriat de développement.** La promotion de l'entreprise passera par : (i) le soutien des actions capables de contribuer au développement et à la formation des entrepreneurs locaux dans le sens de la promotion de l'esprit d'initiative et de la créativité ; (ii) le développement d'un réseau de soutien et d'information au service des différents opérateurs économiques du secteur privé. Le Gouvernement mettra également en place des mécanismes en vue de la promotion de la qualité et de la productivité à travers : (i) la mise en œuvre d'un système d'informations et de mesures sur les normes, les indicateurs de productivité, etc. ; (ii) l'analyse des obstacles au développement de la production, de la productivité et des besoins en normalisation et la sensibilisation des acteurs en vue de relever les niveaux de productivité du travail et du capital ; (iii) l'analyse de normes comparatives des différents coûts de production par l'adoption de normes véritablement adaptées aux conditions de travail dans les différents secteurs d'activité ; (iv) la mise en place d'un système permanent de détection des surcoûts et de la non-qualité ; (v) la réalisation des audits complets de productivité et des études prospectives pour la pérennité des activités au niveau des entreprises ; (vi) la mise en œuvre des nouvelles techniques de production, de nouveaux produits et marchés porteurs ; la mise en place d'un nouveau site industriel pour accueillir les nouvelles initiatives, l'ancien site de la zone portuaire étant déjà engorgé ; la mise en place d'un centre d'étalonnage crédible des appareils de commerciaux et industriels (laboratoire de référence abritant en outre des étalons des grandeurs fondamentales comme la longueur, la masse, le temps, le courant électrique, la pression, le volume, la température, etc.)

Pour mieux coordonner ces actions, il importe de définir une vision prospective de développement du secteur privé avec la participation active des opérateurs économiques.

**Réduction du coût du crédit et amélioration de l'accès au financement.** Le système financier togolais compte onze banques commerciales, auxquelles s'ajoutent des établissements financiers et des institutions de microfinance. Il existe d'autres établissements financiers à caractère sous-régional pouvant financer le secteur privé<sup>29</sup>, mais ils semblent être peu connus des opérateurs économiques. Le secteur financier togolais affiche un taux de bancarisation<sup>30</sup> de 21,6% en 2007. Ce niveau reflète l'accès difficile de la grande majorité de la clientèle potentielle aux produits et services bancaires. L'un des handicaps les plus sérieux au développement du secteur privé est l'insuffisante diversité des produits offerts par le système bancaire au regard des besoins réels du secteur privé. Les banques commerciales offrent des crédits directs (crédits ordinaires et crédits de campagne) et des engagements par signature. Elles financent très peu le haut du bilan des entreprises. Les crédits directs sont généralement des crédits à court terme dirigés vers les opérations commerciales, alors que les investissements privés susceptibles de générer une croissance forte (transformation, etc.) ont besoin de crédits à moyen et long termes. Cette insuffisance est accentuée par l'inexistence d'institutions de crédit-bail et d'un marché hypothécaire. Par ailleurs, les PME/PMI demandeurs de crédits ne les obtiennent pas, dans la plupart des cas, par manque de structures formelles capables de réaliser des études pouvant démontrer la rentabilité de leurs affaires. A tout cela, s'ajoutent des contraintes internes au système bancaire et financier à savoir : les mauvaises politiques de prêts, les problèmes organisationnels, les problèmes de gestion et les infractions à la réglementation bancaire et prudentielle. En outre, le système subit depuis plusieurs années les effets d'un environnement socio-politique difficile, se traduisant par un niveau excessif des créances douteuses.

Face à ce constat amer du secteur financier, le Gouvernement a l'ambition d'appuyer le secteur à mieux s'organiser en vue de trouver des solutions idoines au financement des entreprises afin d'aider ces dernières à œuvrer à leur tour à la vision du Gouvernement qui est de faire du secteur privé, le moteur de la croissance dans les années à venir. De ce point de vue, plusieurs types de financement seront promus.

*Financement du secteur privé par les banques et les institutions régionales.* L'amélioration du cadre financier vise à adopter des mesures pour améliorer l'efficacité du système bancaire dans le financement de toutes les composantes du secteur privé togolais (grandes entreprises, PME/PMI, acteurs du secteur informel, etc.). Pour y parvenir, les actions suivantes seront entreprises : (i) l'accroissement et la diversification de l'offre de services financiers au niveau du système bancaire en place, en fonction des besoins des opérateurs économiques ; (ii) la sensibilisation, l'information/formation des entrepreneurs sur les mécanismes de financement et les instruments financiers ; (iii) l'adoption des mesures visant une mise en place plus professionnelle des crédits en vue de réduire les coûts supportés par le client ; (iv) la mise en place d'un mécanisme de caution pour promouvoir l'initiative privée, l'entrepreneuriat des jeunes et l'entrepreneuriat féminin ; (v) la promotion des financements des initiatives privées grâce à des taux préférentiels et bonifiés pour les jeunes entrepreneurs ; (vi) le lobbying auprès des partenaires au développement en vue de mobiliser des crédits spécifiques destinés au renforcement des capacités des opérateurs économiques, surtout dans le montage des dossiers, en l'occurrence l'étude de faisabilité et de management des projets dans l'optique de la pérennité des entreprises de production et de diverses prestations de services ; (vii) la constitution d'un Fonds de Relance des Entreprises (FRE) qui facilitera l'accès des entreprises togolaises à des crédits à long terme, à des conditions d'intérêt et de différé d'amortissement plus adaptés à leurs activités.

*Financement du secteur privé par les Institutions de Micro Finance (IMF).* Avec l'adoption de la Stratégie Nationale de la Microfinance (SNMF) en 2004, les partenaires au développement,

---

<sup>29</sup> A savoir : Cauris Investissement de la BOAD, Fonds de garantie des Investissements (GARI), Fonds africain de garantie pour le commerce extérieur (FAGACE) et Fonds de garantie des industries culturelles (FGIC).

<sup>30</sup> Rapport entre le nombre de comptes des particuliers et l'effectif de la population active.

notamment le Programme des Nations Unies pour le Développement (PNUD) et le Fonds d'Équipement des Nations Unies (FENU), ont appuyé le renforcement du cadre institutionnel permettant de fusionner les deux associations professionnelles (Consortium ALAFIA et Association professionnelle des institutions de micro-finance du Togo) et de renforcer la surveillance exercée par la Cellule d'Appui et de Suivi des Institutions Mutualistes ou coopératives d'Épargne et de Crédit (CAS-IMEC). C'est ainsi qu'à fin juin 2008, les Institutions de microfinance (IMF) ont pu collecter 60,3 milliards de F CFA sous forme de dépôts soit 15% des avoirs du système bancaire et octroyer 48,7 milliards de F CFA soit 14% des crédits bancaires, soit un flux financier total de plus de 109 milliards de F CFA. A la même période, le nombre de bénéficiaires directs des services était de 536 321 individus et groupements.

Cette évolution s'est toutefois accompagnée de certains dysfonctionnements, à savoir : (i) le non-respect des dispositions législatives, réglementaires et statutaires ; (ii) la défaillance du système d'information de gestion reflétée par la faible fiabilité des états financiers de certaines institutions de microfinance ; et (iii) la faiblesse des mécanismes internes et externes de surveillance entraînant la multiplication des cas de fraudes et de malversations financières. L'importance de ces dysfonctionnements a rendu nécessaire la prise de certaines mesures pour circonscrire les risques identifiés. A cet effet, la BCEAO a proposé en 2008 un projet de loi portant réglementation des systèmes financiers décentralisés en remplacement de la loi n° 95-014 du 14 juillet 1995 portant réglementation des institutions mutualistes ou coopératives d'épargne et de crédit. Ce projet de loi a été adopté par le conseil des ministres en novembre 2008 et est en cours d'adoption par l'Assemblée Nationale.

#### **Encadré 6 : Stratégie Nationale de la Microfinance**

Grâce au soutien financier du PNUD et du FENU, un Projet d'Appui à la Stratégie Nationale de Microfinance (PASNAM) a été mis en œuvre avec un impact considérable sur le secteur en termes d'amélioration de l'environnement institutionnel, du renforcement du professionnalisme des Institutions de Microfinance (IMF) et de l'articulation entre banques et IMF. La SNMF mise en œuvre sur la période 2005-2007 a été revue en août 2007 et a conduit à l'élaboration d'une nouvelle stratégie couvrant la période 2008-2012. Cette revue a permis d'intégrer les nouveaux besoins et défis apparus dans le secteur. D'un coût global de 19,7 milliards de F CFA, la nouvelle stratégie a pour perspective de disposer d'un secteur financier diversifié, innovateur, assurant une couverture satisfaisante de la demande, sur l'ensemble du territoire et opérant dans un cadre politique, légal, réglementaire et fiscal adapté et favorable. Les priorités de la SNMF pour la période 2008-2012 sont : (i) le plaidoyer des ajustements relatifs à l'adoption d'un nouveau cadre légal et réglementaire ; (ii) la rationalisation du secteur par les rattachements, la mise en place de services en commun, le redressement et la liquidation d'IMF ; (iii) la poursuite du renforcement des capacités et de l'introduction d'outils de gestion performants, dont la technologie bancaire ; (iv) l'analyse des facteurs permettant une meilleure productivité des IMF pour faire face aux défis des prochaines années ; (v) le financement direct aux IMF par l'analyse de leur plan d'affaires pour répondre à leurs besoins ; (vi) l'élaboration de stratégies précises pour une meilleure couverture du territoire et le développement de produits adaptés au monde rural et au secteur privé ; (vii) la mise en place d'un fonds national de sécurité permettant d'appuyer la constitution des IMF en réseau, leur reconfiguration et leur redressement ; (viii) la dynamisation du Fonds de promotion de la microfinance du Togo pour mettre à la disposition des IMF un fonds de garantie et un dispositif de refinancement des IMF ; (ix) la consolidation des relations d'affaires entre les IMF et les institutions financières nationales et internationales ; (x) la mise en place d'un mécanisme d'échanges d'informations sur la clientèle ; (xi) la communication et l'information sur le secteur ; (xii) la promotion de la gouvernance et de la transparence financière.

*Source : Comité National de la Microfinance*

En plus du renforcement du dispositif institutionnel prévu par ce projet de loi, l'action du Gouvernement s'inscrit dans le cadre des orientations stratégiques de la SNMF révisée et vise à contribuer à la réduction de la pauvreté et à l'atteinte des OMD. Il s'agit de développer et favoriser l'accès accru des populations pauvres, notamment les femmes, les ruraux et les micro-entrepreneurs, à des services de microfinance adaptés, diversifiés, grâce à des IMF viables et intégrées au secteur financier.

Pour ce faire, le Gouvernement entend mettre en œuvre les actions prioritaires ci-après : (i) le renforcement du cadre légal, règlementaire et institutionnel du secteur de la microfinance à travers un environnement sécurisé pour les activités des IMF ; (ii) le développement d'un partenariat actif entre les IMF et les collectivités locales dans le cadre de la mise en œuvre de la décentralisation ; (iii) la professionnalisation des IMF pour le développement d'une offre pérenne de services et de produits adaptés, diversifiés et en expansion, notamment dans les zones non couvertes ; et (iv) le renforcement de l'inclusion financière à travers le développement de l'articulation entre les IMF et les banques, et la mise en place de fonds de garantie.

*Financement du secteur privé par les systèmes traditionnels de financement.* Pour soutenir et structurer le système de financement traditionnel en vue de son insertion progressive au secteur formel, le Gouvernement entend se consacrer à : (i) l'institutionnalisation de concertations autour des actions de développement local entre les différents acteurs concernés ; ainsi que (ii) l'organisation et l'introduction dans le système financier informel tontinier du Togo, du "tout petit crédit aux femmes" qui servira de "produit d'appel". Le système de financement traditionnel représenté par les tontines tient une large place dans les comportements d'épargne. Pour soutenir ce système, le Gouvernement entend s'en servir en vue de la formalisation du secteur.

### **2.3 Promotion des sources de la croissance**

A travers ce domaine prioritaire d'intervention, le Gouvernement entend accroître les investissements visant à dynamiser l'activité économique dans les secteurs primaire, secondaire et tertiaire. Ces investissements dont tous les secteurs bénéficieront, doivent viser à accroître la productivité de ces derniers et renforcer leur compétitivité. Ils doivent également aider à diversifier l'économie de manière à réduire sa vulnérabilité face aux chocs exogènes. Au niveau de chaque secteur, les branches d'activités ou les filières les plus porteuses de croissance seront privilégiées en fonction de leur potentiel et de leur effet d'entraînement sur le reste de l'économie.

Pour le Gouvernement, les investissements en vue de la promotion des sources de la croissance doivent correspondre aux besoins réels de l'économie. En effet, cette dernière a enregistré une croissance relativement soutenue jusqu'à la fin des années 80 avant d'enregistrer un net déclin en raison de la crise sociopolitique de 1990 à 2005. La croissance dont le taux moyen annuel est estimé à 1,1 % est même devenue négative pour certaines années. L'analyse de l'économie togolaise révèle l'existence d'une base productive étroite, composée d'un secteur tertiaire et de services sans liens directs avec la production nationale et d'un secteur industriel faiblement intégré au reste de l'économie. L'augmentation des taux de croissance obtenus de 1990 à 2007, provient majoritairement de la contribution des secteurs primaire et secondaire pendant que l'apport du secteur tertiaire est demeuré très faible voire négatif. La part des industries extractives s'est contractée en raison de la chute de la production du phosphate. Par contre, les parts respectives des industries manufacturières et des Bâtiments et Travaux Publics (BTP) dans le PIB ont progressé. Les récentes études commises par le Gouvernement<sup>31</sup> ont confirmé l'existence d'un potentiel réel de croissance tout comme celle des opportunités pour renverser l'actuelle tendance à la baisse. Elles ont également identifié des créneaux porteurs et ciblé des actions envisageables. D'après une analyse sur la compétitivité des économies<sup>32</sup> des Etats membres de l'UEMOA, le Togo a un avantage comparatif très grand qui lui permet de se spécialiser dans la production des produits ci-après : café, cacao, thé, malte, épices, produits de la minoterie, amidons et féculés, gluten de froment, oléagineux (karité), grains, semences, plantes industrielles, médicinales, résidus, provendes, sel, soufre, pierres ornementales, plâtre, chaux et ciment. À ceux-ci s'ajoutent d'autres produits qui peuvent être compétitifs mais nécessitant une spécialisation inter-branche. Il s'agit des plantes vivantes et des produits de la floriculture, des fruits comestibles, écorces d'agrumes ou de melon, cacao et ses dérivés, etc.

---

<sup>31</sup> Etudes sur les sources de croissance et l'environnement des affaires au Togo.

<sup>32</sup> Source : BOAD

A la lumière des conclusions de ces investigations, le Gouvernement, convaincu que l'accélération de la croissance passe d'abord par la relance des secteurs traditionnels qui, dans le passé, avaient contribué de façon sensible à la croissance et au développement du pays, entend mobiliser les atouts dont dispose l'économie togolaise pour jeter les bases d'une croissance plus forte devant lui permettre de réduire la pauvreté de façon significative. A cet effet, les objectifs stratégiques ci-après sont retenus : (i) accroître la productivité agricole ; (ii) accroître la productivité industrielle ; et (iii) améliorer la compétitivité du secteur tertiaire.

**Accroissement de la productivité agricole.** Le Gouvernement entend y parvenir sans perdre de vue les avantages substantiels attendus de l'accroissement des productions vivrières (maïs, sorgho, riz, niébé, igname, manioc, etc.) et d'exportation (café, cacao et coton). Il entend accorder également de l'intérêt aux produits potentiels de diversification (fruits, légumes, fleurs, piments, épices, etc.) qui ont connu en valeur, une évolution fortement positive de 129,4% entre 1998 et 2003. Il reste convaincu que pour accroître les productions, il faut nécessairement assurer le respect des itinéraires techniques, la maîtrise de l'eau, le meilleur prix au producteur, la sécurisation foncière et une agriculture respectueuse de l'environnement<sup>33</sup>.

Face à ce constat, le Gouvernement s'engage à définir une nouvelle politique foncière qui reconnaisse et sécurise les droits d'origine coutumière, dans un cadre juridique permettant d'évoluer graduellement vers une plus grande individualisation tout en protégeant les droits des groupes vulnérables. Il sera envisagé dans ce cadre : (i) la mise en place de marchés fonciers (de propriété ou locatif) transparents et efficaces permettant une bonne transmission et une mise en valeur optimale des ressources disponibles ; (ii) la recherche d'une plus grande décentralisation avec la participation des populations locales et institutions coutumières à la gestion foncière et à la gestion des conflits ; (iii) l'accès facile des femmes et des jeunes à la terre (y compris les veuves et orphelins de patients décédés du sida) ; (iv) la réduction des risques de morcellement des terres par le mode d'héritage, etc. Dans cette perspective, il est envisagé d'initier un programme d'actions pilotes au niveau des zones représentatives de la diversité foncière en vue d'identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles en tenant compte à la fois, des besoins et intérêts des populations, des priorités socio-économiques et écologiques du Gouvernement. Dans le même esprit, le Gouvernement entend également récupérer, restaurer et remettre aux propriétaires pour leur exploitation agricole, les terres qui, dégradées par l'extraction du phosphate, sont laissées dans un état inexploitable.

La préparation en cours d'un programme d'urgence de relance du secteur café/cacao témoigne de l'intérêt du Gouvernement à ces deux produits qui ont traditionnellement occupé le troisième rang des exportations totales après le phosphate et le coton et qui semblent avoir un regain d'intérêt des producteurs. Ce programme s'articule autour de quatre composantes : (i) la réhabilitation des vieilles plantations, l'extension des superficies en café robusta et la replantation des zones affectées par la maladie du swollen shoot du cacaoyer avec du matériel tolérant ; (ii) la mise en place d'un dispositif d'appui efficace pour soutenir la replantation/recépage et l'extension des vergers ; (iii) le renforcement du cadre institutionnel (structure de régulation et de développement des filières café et cacao, organisation interprofessionnelle, renforcement des coopératives de base, etc.) ; et (iv) le renforcement des infrastructures (pistes, magasins). Ce programme tiendra également compte de la nécessité de lutter contre les feux de brousse.

Au niveau des prix incitateurs au producteur, l'Etat a fait l'option d'abandonner les pratiques d'interdiction d'exportation des produits vivriers et plus particulièrement des céréales (maïs) tout en veillant que le producteur puisse tirer bénéfice de ses efforts. Pour ce faire, le système d'information et de suivi des marchés qui n'est pas encore performant sera revu et corrigé. A cet effet, les points d'information sur le commerce agricole seront renforcés.

---

<sup>33</sup> Une agriculture respectueuse de l'environnement vise à maintenir ou accroître l'aptitude du sol à produire d'année en année tout en conservant la qualité du sol et des cultures.

La Direction de la Statistique Agricole, de l'Informatique et de la Documentation tout comme l'Agence Nationale de Sécurité Alimentaire du Togo (ANSAT) anciennement Office de Sécurité Alimentaire du Togo (OSAT) vont désormais être renforcées afin de leur permettre de collecter de façon satisfaisante les données relatives à la demande et à l'offre de vivriers dans les cinq régions du pays et de les diffuser à temps. Ce dispositif vise à rendre le marché des vivriers plus transparent et efficace. D'un autre côté et plus spécialement pour la filière café-cacao, c'est le Comité de Coordination de la Filière Café-Cacao (CCFCC) qui, par le biais de la plateforme Internet TRADENET, renseigne toutes les deux semaines les producteurs de la filière sur les prix indicatifs café-cacao sur la base des cours mondiaux. Cette mesure facilite la négociation entre producteurs et acheteurs sur le terrain.

Ces deux systèmes n'ont qu'une couverture géographique et thématique limitée<sup>34</sup> si bien qu'il est urgent de mettre en place un système approprié d'information des marchés. Le Gouvernement s'inscrit dans cette vision et veut consentir les efforts nécessaires à cette fin pour rendre disponibles les informations appropriées, en temps réel, sur les opportunités de commercialisation et d'approvisionnement et assurer l'amélioration rapide de l'accès des opérateurs du secteur agricole à toutes les informations dont ils ont besoin pour améliorer leur productivité, leur compétitivité et leurs revenus. Il sera inscrit dans les priorités à court terme, la mise en place de ce réseau intégré d'informations économiques, techniques et commerciales, chargé de la collecte, de l'analyse et de la diffusion des données sur la production et les échanges de produits agricoles. Ce réseau pourrait étendre ses compétences, à l'information sur les nouvelles technologies, la disponibilité des intrants (semences sélectionnées, engrais et produits phyto/zoo-sanitaires), les opportunités du marché international/sous-régional et les conditions d'accès, etc.

Le Gouvernement reconnaît l'importance capitale des intrants agricoles en général et des engrais en particulier à telle enseigne qu'il en a fait un axe central de sa politique. Il s'est récemment, à la suite de la création de la Centrale d'Achat et de Gestion des Intrants Agricoles (CAGIA), investi dans la commande et la distribution des engrais subventionnés au profit des producteurs. Toutefois, l'opportunité de l'intervention directe de l'Etat dans l'approvisionnement et la cession de ce produit continuera d'être étudiée. La subvention des engrais, au-delà des distorsions qu'elle engendre sur le marché intérieur, comporte également le risque de financer en partie l'agriculture des pays limitrophes. Dans le souci de parvenir à un développement harmonieux et efficace du marché des intrants agricoles, le Gouvernement s'engage à étudier avec les producteurs, les opérateurs privés et les institutions internationales compétentes sur place, la situation des intrants agricoles au Togo, afin de parvenir ensemble à des solutions appropriées aux problèmes de disponibilité, d'accessibilité et de politique de prix rationnel des engrais. Il s'engage en outre à promouvoir la Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols (GIFS) en vue de valoriser l'utilisation de la fumure organique.

#### **Encadré 7 : Gestion Intégrée de la Fertilité des Sols**

La GIFS a pour objectif l'amélioration de la productivité en passant par une intensification agricole intégrée qui associe les amendements localement disponibles aux engrais inorganiques externes. La GIFS vise à promouvoir des stratégies qui incluent : (i) le développement participatif des méthodes de conservation de l'eau et des sols et des méthodes d'entretien et d'amélioration de la fertilité des sols, à travers la combinaison de la fertilisation organique et de la fertilisation minérale ; (ii) la facilitation du développement organisationnel et institutionnel afin d'améliorer l'accès des paysans aux intrants externes et de renforcer leur rôle vis-à-vis des décideurs politiques ; et (iii) le développement des marchés d'intrants et de produits agricoles, et des systèmes de crédit. L'IFDC-Afrique (International Fertilising Development Center) travaille étroitement avec l'Institut Togolais de Recherche Agronomique sur cette approche et leurs expériences montrent qu'il faut mettre l'accent non seulement sur la recherche et la vulgarisation des techniques de GIFS, mais aussi sur la sélection des sites appropriés et les approches participatives pour le développement institutionnel et l'amélioration de la collaboration entre les paysans, le secteur privé et les décideurs politiques aux niveaux régional et national.

*Source : IFDC (2000) /Ministère de l'agriculture de l'élevage et de la pêche*

<sup>34</sup> Une des contraintes à une diffusion efficace des informations sur le marché est la faible couverture du territoire national par les réseaux de télécommunication (5% seulement).

Le problème de contrôle de qualité est d'une telle acuité que l'Etat en a fait une préoccupation essentielle. Il est surtout question d'adopter des normes et standards nécessaires au contrôle de la qualité des produits et intrants agricoles importés ou exportés qui soient conformes aux normes internationales et aux conventions ratifiées par le Togo et de mettre en place un dispositif approprié (laboratoires d'analyse, postes d'inspection frontalière, services de répression des fraudes) pour faire appliquer ces normes.

L'élevage togolais est caractérisé par une faible maîtrise par les producteurs des paramètres zootechniques et reste fortement obéré par les épidémies. Le cheptel bovin, plus important dans le Nord du pays, bénéficie d'animaux transhumants en provenance de pays frontaliers, notamment le Burkina, et le Niger. Le petit élevage (volaille, ovins, caprins, porcins...), est souvent pratiqué par les femmes et les petits producteurs. L'aviculture moderne de type commercial se développe dans les périphéries des grandes villes du pays.

La production halieutique relativement faible, provient essentiellement de la pêche maritime. La pisciculture demeure marginale malgré les potentialités et les opportunités qui s'offrent dans ce domaine. L'évolution des produits animaux n'a pas connu une ascension particulière si bien que, le taux de couverture de la consommation nationale en produits animaux est d'environ 70% et celui en produits de pêche est inférieur à 50%.

Le Gouvernement, en vue de promouvoir la production animale et halieutique, s'engage à accompagner les éleveurs et pêcheurs à travers : (i) l'appui au développement de l'élevage familial des espèces à cycles courts ; (ii) l'information, la sensibilisation et l'accompagnement technique des éleveurs et pêcheurs ; (iii) l'organisation des éleveurs et pêcheurs en groupement et faîtière et la promotion de l'émergence d'une interprofession ; (iv) le renforcement de l'épidémiologie et la vulgarisation de la vaccination contre les grandes épizooties ; (v) la promotion des abattoirs et des chambres frigorifiques ; (vi) l'aménagement des stations piscicoles et des retenues d'eau pour le développement de l'aquaculture ; (vii) le développement des sites de débarquement des produits halieutiques ; (viii) la création des points d'eau, des pâturages et des pistes à bétail.

Par ailleurs, vu les problèmes qu'engendre la transhumance, le Gouvernement s'engage à œuvrer pour : (i) l'élaboration et la mise en œuvre des mesures harmonisées de prévention et d'atténuation des risques et conflits liés à la transhumance ; et (ii) la mise en place du comité national et des comités préfectoraux de transhumance dotés de moyens requis pour le suivi de la transhumance.

En outre, la transformation des produits agricoles, carnés et halieutiques étant un facteur de valorisation et de compétitivité essentiel pour une agriculture intensive et à haute valeur ajoutée, le Gouvernement entend aussi promouvoir la conservation et la transformation des produits agricoles, carnés et halieutiques à travers : (i) l'organisation des circuits de commercialisation et l'aménagement des points de vente des produits ; et (ii) la promotion du développement des filières et des pôles d'entreprises agricoles autour des filières agricoles.

Le Gouvernement est convaincu que l'impact de ces politiques et mesures ne peut être bien apprécié que si les résultats des recherches agricoles sont valorisés d'une part, et le système de collecte et de génération d'informations statistiques sur le secteur agricole est opérationnel et performant, d'autre part. Aussi, son action visera-t-elle à suppléer le manque de ressources humaines en statistique et à l'insuffisance des ressources financières et matérielles des services compétents afin de rendre plus performant le système d'information sur le secteur agricole.

Sur la base de la stratégie de relance agricole adoptée par le Gouvernement, un Plan national de développement agricole sera élaboré et prendra en compte toutes les actions prioritaires ci-dessus dans le cadre de l'accroissement de la productivité agricole. En outre, ce plan intégrera : (i) la création des zones d'aménagement agricole planifiées ; (ii) la maîtrise du réseau hydrographique national à travers une meilleure surveillance des cours d'eau et bas-fonds ; et (iii) l'assainissement, la réhabilitation et la remise à niveau des plans d'eau et lacs ainsi que les lits des rivières et fleuves pour une meilleure

maîtrise des inondations. Il prendra également en compte la préservation de l'environnement, une plus forte implication de la femme dans le développement agricole et la prévention du sida. Le Gouvernement réaffirme en outre son engagement à mettre en œuvre, à la satisfaction des populations togolaises, de plus en plus exposées aux calamités naturelles, le PNSA validé en 2008.

#### **Encadré 8 : Programme National de Sécurité Alimentaire**

Face à l'insécurité alimentaire de plus en plus grandissante, le Togo s'est engagé en février 2007 dans un large processus de concertation et d'élaboration participative d'un PNSA. Ce programme vise à assurer la sécurité alimentaire de toutes les couches de la population au plan national et sans aucune discrimination. Pour atteindre cet objectif, six (06) axes stratégiques d'intervention ont été retenus à savoir : (i) la promotion du droit à l'alimentation et de la bonne gouvernance autour de la sécurité alimentaire ; (ii) l'amélioration de la productivité et le développement des productions végétales, animales et halieutiques ; (iii) la valorisation des productions végétales, animales et halieutiques ; (iv) la gestion durable des ressources naturelles et de l'environnement ; (v) la promotion de la maîtrise de l'eau et de l'hydraulique villageoise à des buts multiples ; et (vi) la promotion de la nutrition et de l'éducation nutritionnelle. Le cadre institutionnel mis en place pour le suivi de la mise en œuvre du PNSA comprend plusieurs niveaux : l'organe de référence, l'organe décisionnel, les organes de coordination et de concertation et enfin la structure de gestion et de suivi-évaluation dudit programme. Le coût global du PNSA est estimé, à l'horizon 2015, à 100 milliards de F CFA dont le financement sera assuré à hauteur de 85% par les ressources extérieures.

*Source : Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche / FAO*

**Accroissement de la productivité industrielle.** L'accroissement de la productivité globale du secteur industriel dépend fortement de la productivité des industries extractives et des industries manufacturières. En outre, le potentiel de croissance à travers le développement du secteur des BTP et de l'artisanat sera mis à contribution.

*Dans le cas des industries extractives,* les principaux minerais en exploitation sont le phosphate, le calcaire et, dans une moindre mesure le fer. D'autres minerais font l'objet d'exploitation artisanale ou à petite échelle.

Entre 1988 et 1989, la production de phosphates avait atteint les 3 millions de tonnes et la société d'exploitation des phosphates à l'époque était considérée comme le « poumon de l'économie togolaise ». Malheureusement, les bénéfices générés par l'activité et les concours bancaires très importants dont bénéficiait l'entreprise n'ont pas servi à financer l'entretien et le renouvellement du matériel lourd indispensable à l'exploitation de l'entreprise. L'absence d'un outil de production performant et la mauvaise gestion de l'entreprise ont entraîné la société vers la quasi-faillite et la production est tombée à 750 000 tonnes en 2007, niveau inférieur à celui de 1966 (1,07 millions de tonnes). A cette baisse de production, devrait s'ajouter l'impact négatif des activités d'exploitation du phosphate sur l'environnement, en particulier la pollution des eaux, l'érosion côtière, la dégradation des terres et du cadre de vie des populations.

Pour le calcaire/clinker, la part dans les exportations togolaises est passée de 2,7% (soit en valeur 4 055 millions de F CFA) en 1998 à 40,8% (soit 57 400 millions F CFA) en 2006. Il est à noter que le clinker et le ciment représentent aujourd'hui le premier produit d'exportation du Togo.

En ce qui concerne la bauxite et le fer, une société d'origine indienne envisage l'exploitation du gisement de bauxite dans la localité d'Agou située à environ 110 km au nord-ouest de Lomé et du gisement de fer de Bandjéli (Bassar) à environ 400 km au nord de la capitale.

Les incohérences du code minier ne permettent pas de tirer un bénéfice réel du secteur de l'extraction au Togo. En effet, le code minier publié en février 1996 et révisé en 2003 (loi n° 2003-012) n'a jamais été accompagné d'un décret d'application et il n'existe pas de cadastre minier. Deux articles du code minier semblent comporter des incohérences ou ne tiennent pas compte de développements récents : (i) l'article 55 dispose que toute société attributaire d'une concession devra rétrocéder gratuitement

10% de ses actions à l'Etat ; et (ii) l'article 60 porte sur la procédure de règlement des éventuels litiges entre le concessionnaire et l'Etat.

En raison du nombre croissant de permis d'exploration au Togo, le Gouvernement est conscient de la nécessité d'élaborer un projet de convention type pour assurer une répartition équitable des fruits de la croissance du secteur. Par ailleurs, le Gouvernement engagera dans les meilleurs délais une correction des imperfections du code minier tout en prenant en compte les dispositions prévues par la loi-cadre sur l'environnement. Aussi, entend-t-il engager une réflexion stratégique sur le retour au boom de croissance que le secteur a connu dans le passé, notamment en ce qui concerne le secteur des phosphates.

*Dans le cas des industries manufacturières*, le Gouvernement estime que tant qu'une option sérieuse de transformation des produits de base avant de les mettre sur le marché international ne sera pas engagée, l'économie togolaise continuera de subir les effets négatifs des cours des matières premières. Il convient alors de saisir les opportunités de transformation et éviter de se cantonner dans les mêmes industries manufacturières de transformation (brasserie, biscuiterie, huilerie, savonnerie) et de prendre des risques en s'inspirant du modèle chinois de développement dans la diversification des produits d'exportation. Dans cet ordre d'idées, l'action gouvernementale consistera à étudier les voies et moyens afin que, dans le futur, le phosphate togolais puisse être transformé en engrais phosphaté, le coton en fil pour la bonneterie et la fabrication des tissus traditionnels, le cacao en chocolat et dérivés, etc. L'accent sera surtout mis sur la promotion des filières agroalimentaires. A cet effet, les avantages liés au Mécanisme de Développement Propre<sup>35</sup> (MDP) pourront être mis à profit.

*Dans le cas du secteur des BTP*, le véritable problème est le manque de moyens adéquats (ressources humaines, financières, matérielles, procédures harmonisées de passation des marchés, etc.). Ces insuffisances ont eu des répercussions sur le développement des infrastructures. En ce qui concerne la gestion des programmes, le Gouvernement prendra des mesures pour assurer une coordination des actions entre les différentes parties techniques et financières impliquées. Le maître d'ouvrage, en matière de travaux complexes et importants sur financements extérieurs, a recours à des consultants pour mener les prestations d'études. Pour plus d'efficacité et d'efficience dans l'exécution des tâches dévolues au maître d'ouvrage, il s'avère nécessaire de faire un recrutement additionnel de personnel cadre (ingénieurs et gestionnaires) pour renforcer l'équipe existante.

Dans le souci d'éviter le monopole en matière de location de matériels, le Gouvernement procédera à une réforme du cadre juridique de la Société de Location de Matériels (SLM) et renforcera ses capacités matérielles, financières et humaines. Pour les bureaux d'études et de contrôle, leur personnel sera mis à niveau à travers des séminaires et ou ateliers de formation spécifiques. De plus, le Gouvernement se propose de : (i) répertorier les entreprises locales du BTP et les bureaux de contrôle ; (ii) proposer des solutions pour la location de matériels pour les PME ; (iii) engager une réflexion avec les banques sur les garanties à fournir par les PME et le financement des fonds de roulement pour les entreprises tributaires de marchés ; et (iv) aménager un cadre juridique de la maîtrise d'ouvrage publique.

Le Gouvernement reste convaincu que le potentiel de croissance lié aux transferts financiers de la diaspora peut être mis en valeur dans le secteur des BTP. Il est probable que pour le moment ces transferts servent essentiellement à des besoins familiaux (santé, éducation et autres dépenses des membres de la famille élargie). Beaucoup de Togolais de la diaspora rêvent de réaliser chez eux un projet (ferme, petite unité de transformation) en attendant leur retour définitif. Toutefois, soit les fonds confiés à des membres de la famille pour la réalisation de ces projets sont détournés de leur destination initiale, soit le manque de capacité de gestion fait échouer les projets. Une réflexion originale orientée vers des solutions envisageables pour mobiliser cette épargne et la canaliser vers des projets productifs

---

<sup>35</sup> Le MDP est un mécanisme économique de la finance du carbone élaboré dans le cadre du Protocole de Kyoto. Son but premier est de réduire les émissions de gaz à effet de serre au niveau mondial en récompensant l'instauration de technologies de réduction d'émissions dans les pays en voie de développement.

(et pas uniquement l'immobilier) sera menée. Si des pistes viables sont trouvées, de tels transferts investis dans l'économie togolaise pourraient avoir un impact non négligeable sur la croissance à moyen terme.

L'Etat veillera, en outre, que toutes les entreprises privées (extractives, manufacturières, etc.) forment leurs personnels sur la prévalence du sida. Aussi, ces entreprises devraient-elles intégrer la réalisation des études d'impact environnemental dans leurs activités.

*Le secteur de l'artisanat*, est un maillon important dans le développement socio-économique du pays ; pour cause, il emploie environ 15% de la population active. Le Gouvernement, dans son effort de promotion du secteur, a adopté le 11 juin 1998, la loi n° 98-011 portant création, organisation et fonctionnement des chambres régionales des métiers dans chacune des cinq régions économiques du pays, ainsi que dans la commune de Lomé. A ce jour, les six chambres régionales sont déjà opérationnelles. Cependant, le secteur de l'artisanat est confronté à plusieurs difficultés : (i) l'absence d'une politique nationale de l'artisanat ; (ii) la prise en compte insuffisante des besoins du secteur de l'artisanat dans l'élaboration du budget national ; (iii) le manque de centres pilotes d'apprentissage, de recyclage et de perfectionnement des artisans ; (iv) l'insuffisance cruciale de matériel et d'outillage adéquats de travail, affaiblissant les capacités de production en qualité et en quantité suffisantes ; (v) la difficulté d'accès au crédit et aux subventions ; (vi) la faiblesse des circuits de commercialisation et de distribution ; (vii) l'absence d'un cadre de concertation permanente entre les différents acteurs du secteur de l'artisanat.

Face à ce constat, le Gouvernement s'engage à mettre en œuvre les actions prioritaires ci-après : (i) la définition et la mise en œuvre d'une politique nationale de développement de l'artisanat ; (ii) le déploiement des antennes de la direction nationale de l'artisanat ; (iii) la création d'une galerie virtuelle de l'artisanat ; (iv) la mise en place d'une banque de données technologiques et de centres de référence pour l'artisanat ; (v) la création des centres pilotes d'apprentissage, de recyclage et de perfectionnement des artisans ; (vi) la création d'un fonds de garantie de financement pour les artisans ; (vii) l'appui aux artisans dans leur participation aux foires internationales ; (viii) le développement des circuits de commercialisation des produits artisanaux.

**Amélioration de la compétitivité du secteur tertiaire.** Elle repose essentiellement sur la compétitivité du Port Autonome de Lomé (PAL), la diversification de l'activité commerciale, et le développement du potentiel touristique du pays.

*Amélioration de la compétitivité du Port Autonome de Lomé.* Le PAL assure la majeure partie des services portuaires liés à l'activité maritime internationale du Togo dont il traite environ 80% des échanges commerciaux. Cependant, en dépit de sa position stratégique, notamment comme seul port en eaux profondes de la sous-région, il reste sous-exploité et son efficacité peut être améliorée pour accroître sa contribution à l'économie nationale et profiter de toutes ses potentialités. Les défis majeurs à relever par le PAL pour lui permettre non seulement de maintenir sa position, mais d'améliorer sa contribution à l'économie nationale, sont les suivants : (i) accroissement des investissements en infrastructures, autant dans le port lui-même que dans le réseau routier de proximité et desservant les pays de l'hinterland ; (ii) adaptation des fonctions et missions du PAL à son nouveau rôle de port « propriétaire » (par opposition à l'ancien rôle de port opérateur ou exploitant), consistant à assurer la régulation et le contrôle de l'exploitation portuaire. Si la privatisation de la manutention container a apporté une amélioration très significative de la performance (cadence passée de 5-6 conteneurs/heure à 18-20), elle a également conduit à une situation de quasi-monopole et à un niveau de coordination sous-optimal ; (iii) réduction du passage portuaire à Lomé : le PAL est reconnu pour la relative rapidité du passage portuaire et a récemment fait des progrès supplémentaires sur ce plan (environ 2 jours en moyenne pour les containers) après une certaine dégradation.

Par contre, une étude comparative récente des prix pratiqués par le PAL et les autres ports concurrents a montré que les tarifs du PAL sont plus élevés que ceux de Tema et de Cotonou<sup>36</sup>. Il y a là un risque de perte de clients d'autant plus que les ports concurrents ont réalisé des investissements importants pour capter de nouvelles parts de marché. Actuellement, il n'existe pas de traçabilité des containers et les opérateurs sont dans l'impossibilité de connaître le positionnement des chargements ou déchargements.

Pour relever ces énormes défis, le Gouvernement s'est fixé pour objectifs de développer les potentialités du PAL et d'en faire un véritable instrument de promotion de la croissance. De gros investissements seront réalisés en vue de l'extension des infrastructures portuaires afin d'augmenter les capacités d'accueil et accroître le rendement de la chaîne de transport maritime : il s'agit de la construction et de la réhabilitation des infrastructures routières desservant le port (voirie intérieure du port, routes de contournement et voies d'évitement des zones critiques sur le corridor Lomé-Cinkassé) ; et de l'extension du terminal du Sahel et l'aménagement d'infrastructures pour un port sec. En outre, des mesures seront prises pour améliorer l'efficacité et l'efficience de la gestion du port. Celles-ci sont relatives à la redéfinition des missions et des fonctions du PAL, à la restauration de l'autorité portuaire sur les concessionnaires et au renforcement du rôle de coordination. Sur le plan du coût du passage portuaire, il importe de : (i) mettre en place une « task force » chargée de faire des propositions pour optimiser le coût du passage portuaire. Il appartient au PAL de veiller à la compétitivité globale de la place portuaire de Lomé et d'éviter des pertes de marchés. Ceci implique que l'autorité portuaire dispose d'informations fiables et accessibles pour la prise de décisions sur le plan tarifaire ; (ii) instaurer systématiquement le principe de la concurrence dans l'attribution des licences, à moins qu'elle soit incompatible avec une exploitation portuaire rationnelle.

*Diversification de l'activité commerciale.* Le Togo a une réputation mondiale de carrefour des affaires. Il a acquis de ce fait, un haut potentiel commercial qui a été malheureusement mis à mal par la crise sociopolitique qu'a connue le pays. Les activités commerciales sont devenues très peu diversifiées et caractérisées par des distorsions imputables, notamment à la prépondérance des opérateurs informels. Le commerce intérieur porte généralement sur des produits importés et le commerce extérieur sur quelques produits agricoles essentiellement exportés sous forme brute. De manière générale, les activités commerciales se caractérisent par une faiblesse structurelle qui se reflète dans les principaux indicateurs ci-après : (i) une balance commerciale déficitaire ; (ii) une économie fortement dépendante d'un nombre réduit de produits d'exportation (ciment, clinker, phosphates, coton) ; (iii) une baisse tendancielle de l'exportation de certains produits tels que le café et le cacao ; (iv) la disparition ou la quasi-disparition de certains produits d'exportation (ricin, kapok, coprah, palmiste, karité) en dépit de l'existence d'une demande internationale forte.

La faible exploitation des potentialités d'exportation du Togo provient d'une coordination insuffisante entre les structures de réglementation, de la faiblesse du dispositif, d'un manque d'information sur les marchés à l'export, de la faiblesse et de l'irrégularité de la production, ainsi que des problèmes liés à la qualité des produits. L'offre exportable est limitée par le faible volume de la production manufacturière nationale. Les produits manufacturés qui sont généralement exportés sont des produits dérivés de l'agriculture, de la pêche ou des produits de confection textile et ne représentent qu'une faible partie de la production nationale. Pour sa part, le secteur des services est confronté à des problèmes de faux frais et de surcoûts générés par la corruption et les harcèlements récurrents.

Face à ce constat, le Gouvernement s'engage à faire bénéficier au secteur du commerce des actions tendant à sa diversification et à l'exploitation de différentes opportunités offertes sur le plan international. Certains produits à forte potentialité devraient être promus, en particulier les produits exotiques et de contre-saison. Des zones d'exportation non encore explorées devront être également prospectées. Dans cette perspective, les mesures prioritaires ci-après seront mises en œuvre : (i)

---

<sup>36</sup> Un conteneur de 20 pieds à destination du Burkina Faso déchargé à Lomé coûterait 267 269 F CFA hors commission transitaire et frais de transport ; à Tema, le même conteneur coûterait 114 463 F CFA (cf. Etude sur les sources de la croissance au Togo, novembre 2008).

l'élaboration et la mise en œuvre de la politique commerciale ; (ii) la promotion du commerce intérieur ; (iii) le renforcement des activités de promotion du commerce extérieur ; (iv) le renforcement des activités du ministère chargé du commerce en fonction de l'objectif de promotion du commerce extérieur ; (v) l'élaboration et la mise en œuvre de la stratégie de développement du commerce ; (vi) la finalisation et la mise en œuvre, avec l'appui des partenaires, du programme cadre intégré d'assistance technique liée au commerce en vue de la promotion de la croissance dans le cadre de la Déclaration de Doha.

En ce qui concerne les services, le renforcement des services financiers est primordial, à travers : (i) un financement bancaire adapté à l'industrie d'exportation ; (ii) la mise en place d'une charte bancaire devant spécifier les relations entre les établissements de crédit et leurs clients ; (iii) l'amélioration des conditions de recouvrement des crédits, notamment le processus de réalisation des garanties ; (iv) la création d'un marché hypothécaire afin de permettre aux établissements de crédit, au regard des crédits immobiliers contenus dans leurs portefeuilles, de refinancer leurs actifs ; (v) l'institution de conditions de financement plus souples pour les PME/PMI au moyen de la création des fonds de bonification de taux d'intérêt adaptés à la taille des entreprises ; (vi) la création d'une structure nationale de recouvrement des créances ; (vii) la réduction des contrôles de police et du harcèlement policier qui augmentent les coûts de revient des produits ; (viii) la vulgarisation de l'outil informatique et par conséquent, la réduction des taxes sur le matériel informatique.

*Développement d'une nouvelle économie touristique valorisant le potentiel culturel.* La contribution à l'économie nationale du tourisme, dont les performances notables des années 70 et 80 se sont réduites durant la période de crise sociopolitique et se poursuivent avec la dégradation des infrastructures hôtelières et touristiques, est aujourd'hui très faible. Et pourtant, les atouts naturels (plage sablonneuse, flore et faune variées, sites d'intérêt touristique, musée, vestiges archéologiques, etc.) sont encore intacts. Pour les mettre en valeur, il s'agira : (i) de poursuivre et de parachever l'assainissement financier des hôtels d'Etat (privatisation des hôtels parapublics) ; (ii) de définir une politique claire de promotion touristique en mettant l'accent sur l'écotourisme ; (iii) d'élaborer le schéma d'aménagement des sites touristiques ; (iv) d'actualiser les textes réglementant le secteur et de veiller à leur application ; (v) de faire une publicité active sur le tourisme au Togo (affiches publicitaires, production de prospectus et des documentaires sur les potentiels touristiques togolais, etc.) ; (vi) de sensibiliser les collectivités locales au développement du tourisme local. En effet, le Gouvernement a pris l'option de mettre en place des infrastructures d'accueil dans les zones les plus reculées pour favoriser à la fois le déplacement des demandeurs et le développement des pôles touristiques, la valorisation des fêtes traditionnelles et les diverses manifestations culturelles. Il sera créé un cadre incitatif en vue de permettre au secteur privé de développer une industrie hôtelière autour des sites touristiques réhabilités et des aires protégées.

## **2.4 Développement des infrastructures de soutien à la croissance**

En matière d'infrastructures économiques de soutien à la croissance, notamment dans les domaines des transports, de l'énergie et des télécommunications, le pays connaît un déficit énorme. L'insuffisance quantitative et qualitative d'infrastructures de transport routier reste un problème pour la croissance de l'économie togolaise. Le réseau routier togolais comprend seulement 21% de routes nationales bitumées. Les routes revêtues et les ouvrages d'art (ponts) sont en grande partie dans un état délabré en raison de l'absence d'entretien périodique et de suivi durant ces dernières années. Les pistes de desserte de plusieurs zones à fort potentiel agricole ne sont pas praticables toute l'année et certaines demeurent encore enclavées.

Le transport ferroviaire est presque inexistant dans les infrastructures de transport au Togo. Il se limite aujourd'hui au transport de marchandises (ciment). La quasi disparition du transport ferroviaire prive les opérateurs économiques d'un moyen de transport bon marché, surtout pour les marchandises, tant au plan national que vers les pays de l'hinterland. En outre, cette quasi disparition constitue un handicap pour l'exploitation rentable de certains gisements miniers.

S'agissant du transport aérien, les deux aéroports de classe internationale dont dispose le pays restent sous-exploités par rapport à leur capacité d'accueil. Cette situation est liée au fait que le Togo avait cessé d'être un pôle d'attraction pour les touristes, les vacanciers, les investisseurs, les hommes d'affaires, du fait de la longue crise socio-politique. Avec le climat d'apaisement actuel et les mesures destinées à relancer le tourisme au Togo, l'aéroport de Lomé pourrait être particulièrement plus sollicité.

En matière d'énergie, l'insuffisance d'infrastructures et de ressources énergétiques nationales constitue aujourd'hui un important handicap pour les activités économiques dans le pays. En effet, malgré les actions menées ces derniers mois par le Gouvernement pour relever l'offre d'énergie électrique, la demande en énergie électrique reste insatisfaite et le pays continue à dépendre trop fortement des pays voisins en matière de fourniture d'énergie électrique avec comme corollaire de fréquents délestages qui affectent tous les secteurs d'activités de l'économie nationale.

En ce qui concerne les services de télécommunications modernes qui restent vitaux pour l'environnement des entreprises, et notamment pour le commerce extérieur et les services (banques, assurance, transports, etc.), leurs coûts restent relativement élevés<sup>37</sup> par rapport aux autres pays de la sous-région en dépit des avancées technologiques dans le domaine. D'importants efforts sont à déployer pour assurer aux acteurs du secteur privé, des services de télécommunications de qualité et à moindres coûts et pour améliorer l'accès équitable de toutes les régions du pays à ce service d'appoint qui constitue un facteur de production très important pour la plupart des acteurs économiques.

Eu égard aux constats ci-dessus, le Gouvernement est résolument engagé à consacrer des investissements importants pour développer un réseau d'infrastructures économiques en bon état. Ceci facilitera l'offre de services performants et compétitifs et permettra de favoriser le bon approvisionnement des marchés, de réduire les coûts de production et de développer les activités économiques. Ce faisant, le Togo pourrait tirer plus d'avantages de sa position géographique favorable au cœur du marché commun de l'UEMOA et de sa proximité avec d'autres marchés porteurs de la CEDEAO, compensant ainsi l'étroitesse de son marché. Aussi, l'action gouvernementale vise-t-elle le développement des infrastructures de transport, des ressources énergétiques et des télécommunications.

**Développement des infrastructures de transport.** En matière d'infrastructures de transport, il sera accordé la priorité au transport terrestre. De ce point de vue, les objectifs visés sont : (i) d'améliorer la compétitivité des produits togolais sur les marchés intérieur et extérieur à travers une réduction des coûts de transports ; (ii) d'affranchir les zones enclavées pour permettre le développement des potentialités agricoles ; et (iii) de garantir la compétitivité du corridor routier togolais partant du port de Lomé pour l'approvisionnement des pays de l'hinterland. Pour ce faire, le réseau routier a un besoin urgent de réhabilitation. En conséquence, le Gouvernement envisage : (i) la construction et la réhabilitation des ponts détruits lors des dernières inondations ; (ii) la construction, la réhabilitation, le renforcement et l'entretien des voiries urbaines, des pistes rurales et agricoles ainsi que des routes nationales et des routes nationales inter-Etats ; (iii) l'élargissement ou le dédoublement des tronçons sur les grands axes d'accès à la capitale. Pour le réseau ferroviaire, la réhabilitation et l'extension de l'axe central sud-nord contribuera à faciliter le transport de marchandises aussi bien sur le territoire national qu'en direction des pays de l'hinterland.

En outre, des actions d'accompagnement sont également nécessaires pour le renforcement des capacités institutionnelles du secteur du transport terrestre. Celles-ci visent surtout : (i) l'amélioration de la qualité du management et le renforcement des capacités d'exécution et d'absorption des crédits dans le secteur ; (ii) le renforcement des systèmes d'informations statistiques et géographiques, (iii) l'amélioration de la coordination et de la gouvernance du secteur ; et (iv) l'amélioration de l'organisation du transport inter et intra urbains. De plus, le Gouvernement associera à sa stratégie de

---

<sup>37</sup> A cause du monopole étatique sur les installations.

développement du secteur des transports une approche participative de lutte contre le sida sur l'ensemble du réseau routier.

**Développement des ressources énergétiques.** Dans la perspective d'une relance économique, le Gouvernement accorde une attention particulière aux services énergétiques en tant que facteur de production. L'objectif visé est de pouvoir satisfaire les besoins en énergie des entreprises et des ménages. Pour cela, la diversification des sources d'approvisionnement en électricité dans le sens de la réduction des coûts s'impose, de même que l'exploitation des potentialités dont le pays dispose en matière d'infrastructures hydro-électriques. Dans le moyen terme, les prévisions portent sur l'impact positif de l'entrée en production du gazoduc ouest-africain et partant, la fourniture d'une énergie à moindre coût. Aussi, la poursuite des efforts en vue de l'aboutissement des grands projets régionaux en matière d'énergie, notamment le barrage d'Adjaralla et l'interconnexion des réseaux du Nigéria, du Bénin et du Togo est-elle envisagée.

En outre, ces mesures seront accompagnées de réformes institutionnelles et réglementaires du secteur de l'électricité. La revue du secteur et la réforme de la CEET en perspective orienteront les actions futures du Gouvernement. Une stratégie d'électrification rurale sera mise en place avec la création d'une agence nationale d'électrification rurale et la mise en place d'un fonds d'électrification rurale.

Par ailleurs, les services énergétiques sont indispensables pour le développement des potentialités de production dans le monde rural. En effet, une offre suffisante d'énergie est indispensable pour la transformation des produits permettant la création d'une valeur ajoutée, le développement de petites unités de transformation et de conservation des produits dans les zones rurales, le développement des PME/PMI dans tous les domaines (services, artisanat, etc.), la mise à disposition d'autres services de base (hydraulique, télécommunication, etc.). Dans cette optique, le Gouvernement s'emploiera, conformément aux engagements pris dans le cadre du Livre Blanc<sup>38</sup> de la CEDEAO/UEMOA, à promouvoir l'accès des populations, notamment rurales et périurbaines, aux services énergétiques modernes (électricité, force motrice, combustibles modernes), ce qui contribuera sensiblement à améliorer le bien-être des populations. En ce sens, le Gouvernement s'attellera à mettre en œuvre le programme d'appui à la maîtrise des énergies traditionnelles et à la promotion des énergies renouvelables. De plus, le Gouvernement entend promouvoir l'utilisation de l'énergie solaire en matière d'éclairage public (voies publiques, écoles, centres de santé, etc.).

Une politique cohérente dans le secteur de l'énergie sera mise en place afin de prendre en compte les actions prioritaires ci-dessus et la synergie qui réside entre elles.

**Développement des télécommunications.** Il importe d'améliorer la couverture nationale, de diversifier les services dans le domaine, d'améliorer la qualité et de réduire les coûts des services de télécommunications. L'accroissement des investissements sera favorisé en vue de couvrir l'ensemble du territoire. Pour cela, le Gouvernement envisage d'accélérer l'ouverture du capital de la société nationale de télécommunications (TOGOTELECOM) au secteur privé lui permettant ainsi de créer les conditions pour lever des ressources nécessaires sur le marché financier régional et international. Il a aussi la volonté de valoriser un dispositif réglementaire favorable à un environnement plus concurrentiel, à l'accélération du développement des technologies de l'information et de la communication, notamment la téléphonie mobile et l'accès à l'Internet, et à la réduction de la fracture numérique, afin d'assurer surtout aux acteurs du secteur privé, des services de télécommunication de qualité et à moindre coût, et de rendre ceux-ci accessibles à une plus grande proportion de la population. Par ailleurs, le Gouvernement élaborera une politique claire en matière de développement des télécommunications en vue de créer la synergie et la cohérence nécessaire entre les actions ci-dessus.

---

<sup>38</sup> Le Livre Blanc pour une politique régionale sur l'accès aux services énergétiques des populations rurales et périurbaines pour l'atteinte des OMD, adopté le 12 janvier 2006 par les Chefs d'Etats et de Gouvernement des Etats membres de l'UEMOA et de la CEDEAO, induit un changement d'approche capital pour une large reconnaissance du rôle des services énergétiques dans la réduction de la pauvreté en Afrique de l'Ouest et recommande qu'à l'horizon 2015, au moins la moitié de la population rurale et périurbaine des pays ait accès aux services énergétiques modernes.

## **2.5 Renforcement de l'intégration régionale**

L'économie togolaise dispose d'un potentiel de dynamisation de ses marchés et d'approfondissement des opportunités d'investissements essentiels à saisir dans la perspective de consolidation des bases d'une croissance forte et durable. L'appartenance du pays aux communautés économiques régionales, UEMOA et CEDEAO, lui confère des atouts pour mieux s'insérer dans l'économie mondiale, tirer profit du système commercial multilatéral pour lutter efficacement contre la pauvreté.

L'objectif du Gouvernement est de promouvoir un cadre réglementaire favorable à l'intensification des échanges intra-communautaires à travers le renforcement de l'intégration régionale. Pour cela, l'action gouvernementale s'articulera autour de la poursuite de la mise en conformité des textes législatifs et réglementaires nationaux avec ceux de l'espace communautaire. Une attention particulière sera accordée au renforcement de l'organisation du corridor Abidjan-Lagos afin de réduire les risques d'exposition au sida. De plus, la gestion des aires protégées transfrontalières retiendra également l'attention des pouvoirs publics.

En outre, le Gouvernement poursuivra une politique commerciale qui vise à diversifier les activités commerciales et à exploiter les différentes opportunités offertes sur le plan sous-régional, régional et international. Pour cela, les actions seront poursuivies pour : (i) l'élaboration et la mise en œuvre d'une politique commerciale qui renforce les activités de promotion du commerce extérieur ; (ii) le renforcement et l'amélioration des capacités humaines et institutionnelles de gestion et de promotion des activités commerciales afin de s'intégrer plus activement dans les schémas de libéralisation en cours ; (iii) la redynamisation de la Commission Nationale OHADA ; et (iv) le renforcement de la présence active du pays au sein des organisations sous-régionales, régionales et internationales chargées du commerce.

Par ailleurs, l'Accord de Partenariat Economique (APE) entre l'Union Européenne et l'Afrique de l'Ouest présente des perspectives pour le développement économique national dont le pays pourrait tirer avantage. A cet effet, le Gouvernement s'engage à s'impliquer activement dans les négociations d'un APE, source potentielle de croissance et de développement pour le Togo. Dans le cadre de l'intégration économique et commerciale, le Togo souhaite vivement le renforcement de l'assistance technique de l'Organisation Mondiale du Commerce (OMC) et bénéficier du programme JITAP<sup>39</sup> ainsi que d'autres programmes d'organisations internationales dans le domaine.

## **2.6 Gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement, du cadre de vie et des catastrophes naturelles**

Le Gouvernement a opté pour une croissance forte mais respectueuse de l'environnement. C'est la raison pour laquelle la nécessité d'une gestion efficace des ressources naturelles, de l'environnement et du cadre de vie est simultanément intégrée à l'ambition de consolidation des bases d'une croissance forte et soutenue. En effet, le Togo dispose d'importantes potentialités en ressources naturelles, écologiques, culturelles et anthropologiques. Toutefois, les troubles sociopolitiques exacerbés par la pauvreté des populations, ont mis à mal le secteur par une exploitation anarchique entraînant une dégradation continue des ressources forestières et de la faune. Les ressources naturelles, l'environnement et le cadre de vie occupant une place importante dans l'économie de toute nation, leur gestion rationnelle s'avère indispensable dans le processus de réduction de la pauvreté.

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

---

<sup>39</sup> Joint Integrated Technical Assistance Program (Programme Intégré Conjoint d'Assistance Technique)

**Gestion efficace des ressources naturelles et de l'environnement.** La préoccupation première du Gouvernement est de mettre en œuvre de manière diligente la politique environnementale en vue de préserver de tout gâchis, le patrimoine des ressources naturelles et de l'environnement.

#### **Encadré 9 : Politique nationale de l'environnement**

Le Gouvernement a défini, avec la participation des parties prenantes au développement, la Politique nationale de l'environnement. Les orientations de cette politique sont axées sur : (i) l'intégration effective de la dimension environnementale dans les politiques, plans, programmes et projets de développement de tous les secteurs d'activités ; (ii) la suppression et la réduction des impacts négatifs sur l'environnement des projets et programmes de développement publics ou privés ; (iii) le renforcement des capacités nationales en gestion de l'environnement et des ressources naturelles ; (iv) l'amélioration des conditions et du cadre de vie des populations. Les objectifs découlant de ces orientations sont : (i) promouvoir une gestion rationnelle des ressources naturelles et de l'environnement dans tous les domaines d'activités ; (ii) consolider les mesures de redressement économique destinées à asseoir le développement sur des bases écologiquement viables. Pour atteindre ces objectifs, les actions de l'Etat visent en priorité : (i) le renforcement des capacités nationales de gestion de l'environnement ; (ii) la promotion de la gestion intégrée de la zone côtière ; (iii) la prévention et la gestion des catastrophes naturelles ; (iv) la promotion de la gestion participative des ressources naturelles ; (v) la réduction de la pression sur les ressources naturelles ; et (vi) le renforcement de la coopération sous-régionale et internationale en matière de gestion de l'environnement. L'opérationnalisation de la politique nationale de l'environnement a été prise en compte à travers le Plan National d'Action pour l'Environnement (PNAE) qui se décline à son tour en un Programme National de Gestion de l'Environnement (PNGE). Ainsi, le PNAE est un cadre stratégique de réflexion, de concertation, de programmation et d'actions qui permet d'identifier et de hiérarchiser les priorités environnementales, afin de développer un système efficace de planification et de gestion des ressources naturelles et de l'environnement dans la perspective d'un développement durable.

*Source : Ministère de l'environnement et des ressources forestières*

Afin de renforcer le cadre national de gestion de l'environnement et des ressources naturelles, l'Etat a pris l'option de : (i) intégrer la dimension environnementale dans les politiques, stratégies, plans et programmes de développement à travers l'élaboration et la mise en œuvre de la Stratégie Nationale de Développement Durable (SNDD) ; (ii) améliorer le cadre juridique et institutionnel de gestion de l'environnement et des ressources forestières ; (iii) renforcer les capacités juridiques, institutionnelles, techniques et financières de gestion de l'environnement des différents secteurs d'activités et catégories d'acteurs du développement ; et (iv) développer la conscience écologique des populations à travers l'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de communication en matière d'environnement.

Pour une gestion intégrée de la zone côtière, le Gouvernement s'engage à promouvoir un développement intégré, compatible avec la capacité de charge des écosystèmes du littoral. Pour y parvenir, la zone du littoral sera dotée d'un cadre spécifique de gestion durable de l'environnement et de maîtrise de l'érosion côtière. De plus, la restauration des écosystèmes fortement dégradés ainsi que la lutte contre les pollutions et nuisances industrielles seront des priorités dans le domaine de la gestion de la zone côtière.

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

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

**Gestion efficace du cadre de vie.** En dehors du secteur des ressources naturelles, d'importants problèmes environnementaux sont source de pollution atmosphérique ambiante dans les zones d'habitation et affectent la qualité du cadre de vie. Au nombre de ces problèmes, figurent : (i) la prolifération des décharges sauvages et la défécation en plein air ; (ii) le vidange des eaux de toilettes et eaux usées sur les artères publiques ; (iii) la pollution des ressources en eaux de surface et souterraine ; (iv) la pollution de l'air en milieu urbain engendrée par les émissions diverses en particulier celle des véhicules usagés ; (v) le trafic illicite des produits dangereux (essence, produits pharmaceutiques et autres produits chimiques, les métaux lourds, les matières radioactives, etc.). Dans le cadre de la prévention et de la lutte contre les pollutions et nuisances, le Gouvernement envisage de promouvoir : (i) une gestion écologiquement rationnelle des différentes catégories de déchets ; (ii) une gestion rationnelle des produits chimiques ; (iii) la préservation du cadre de vie des populations urbaines et rurales contre toutes les formes de pollutions et nuisances (y compris la pollution en mer) ; (iv) l'aménagement des abords des lagunes en espaces de loisirs ; et (v) la création d'espaces verts dans les centres urbains et semi-urbains.

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

Le Gouvernement, préoccupé par l'ampleur de ces problèmes, a mis en place des institutions chargées de concevoir et de maîtriser la mise en œuvre d'une politique adéquate en la matière. Dans cette perspective, il a adopté en 1998 une Déclaration de politique du secteur urbain qui prévoyait la formulation et la mise en œuvre d'une Stratégie Nationale du Logement (SNL).

#### **Encadré 10 : Déclaration de politique du secteur urbain**

La Politique Nationale du Secteur Urbain (PNSU) a pour objectif principal de favoriser le développement des établissements humains viables. Elle obéit à des nécessités de développement du Togo et à ce titre, elle s'articule autour des objectifs spécifiques ci-après : (i) rééquilibrer l'armature urbaine togolaise ; (ii) définir, en fonction du libéralisme foncier, le cadre institutionnel et juridique de l'urbanisme et de la construction ; (iii) procéder à une meilleure répartition des compétences et des ressources entre l'Etat et les collectivités locales ; (iv) limiter la dégradation des conditions de vie en milieu urbain ; et (v) encourager le partenariat et des regroupements intercommunaux. Pour atteindre les objectifs qu'il se fixe dans le cadre de la PNSU, il a été retenu : d'encourager la mobilisation de ressources financières et humaines au niveau local ; de favoriser l'accroissement de l'investissement en milieu urbain proportionnellement au poids économique des centres urbains dans l'économie nationale ; et de veiller au développement de l'information, de l'éducation et de la communication en direction des acteurs urbains.

*Source : Ministère de l'urbanisme et de l'habitat*

Actualisée en 2007, la SNL se fixe pour objectifs : (i) de réorganiser le secteur du logement ; (ii) d'améliorer le parc immobilier ; et (iii) de mobiliser et d'allouer judicieusement les ressources financières. Les actions prioritaires retenues pour renforcer le secteur sont : (i) la mise en place d'un cadre institutionnel et juridique cohérent ; (ii) la mise en place d'outils fiables de planification spatiale ; (iii) la simplification de la réglementation en matière d'urbanisme et de construction ; (iv) l'organisation de l'information ; (v) l'amélioration du niveau de participation communautaire ; et (vi)

la production en grand nombre des parcelles à coût réduit. En outre, l'Etat envisage d'indemniser les propriétaires des domaines expropriés afin d'éviter l'insécurité qui entoure ces domaines.

**Gestion efficace et efficiente des catastrophes naturelles.** L'analyse de la situation d'urgence au Togo révèle le caractère de plus en plus récurrent de certaines catastrophes qui, cumulées aux effets pervers de la pauvreté, lui confèrent un profil humanitaire devenu désormais complexe et plus préoccupant. Malgré les avancées remarquables par rapport à l'expérience de 2007, la gestion des catastrophes fait encore état d'une faiblesse des ressources et des mécanismes de gestion.

Tirant leçon de la gestion des inondations de 2007 et 2008, le Gouvernement a engagé, avec l'appui des PTF et particulièrement du Système des Nations Unies (SNU), des efforts en vue de l'élaboration d'une stratégie nationale de réduction des risques de catastrophes, l'élaboration et la mise en œuvre d'un système d'alerte précoce multirisques et la réalisation de différentes études, notamment sur le cadre institutionnel de prévention et de gestion des catastrophes, sur l'état des lieux, l'identification et la cartographie des zones à risque, et sur les nouvelles tendances climatiques et des risques associés.

Au regard de l'état de vulnérabilité du pays, le Gouvernement entend inscrire la réduction des risques de catastrophes dans la stratégie d'alerte précoce et tenir compte des aspects de l'érosion côtière dans la partie méridionale du pays et de la lutte contre l'avancée du désert, source de sécheresse dans la partie septentrionale.

Le Gouvernement, ayant conscience de ses rôles et responsabilités, se mobilise à travers les acteurs du Plan d'organisation des secours (ORSEC) pour le renforcement des capacités de préparation et de réponse (secours d'urgence) aux catastrophes. Au regard de la situation actuelle, des dispositions seront prises, pour une préparation et une réponse plus structurée et mieux coordonnée. Dans ce cadre, il sera mis en place un Plan de contingence national, outil de gestion et processus participatif continu de prévision d'événements imminents, de ressources et de services requis pour atteindre les objectifs déterminés selon un ordre de priorité établi. En outre, les capacités opérationnelles des structures de secours (dont la Caserne des sapeurs pompiers) seront renforcées en équipements spécialisés, ainsi que celles de la direction générale de la météorologie nationale afin d'améliorer la qualité des prévisions météorologiques. Enfin, un fonds national d'appui aux urgences et calamités naturelles sera mis en place pour la prise en charge des victimes des crises et catastrophes.

## **2.7 Redistribution des fruits de la croissance**

Le Gouvernement a l'ambition de faire de la stratégie complète de réduction de la pauvreté, un véritable outil de réduction des inégalités en créant un cadre favorable à une redistribution équitable des fruits de la croissance qui passe par la promotion des canaux de redistribution de la richesse nationale. A cet effet, il est envisagé : (i) de développer une politique fiscale favorable aux pauvres ; et (ii) de mettre en œuvre une politique de redistribution en faveur des zones les plus vulnérables et les plus pauvres.

**Politique fiscale pro-pauvre.** Il sera mis en place des mécanismes idoines pour une fiscalité plus équitable entre les différentes couches socio-professionnelles. Dans cette optique, le Gouvernement envisage de réviser la législation fiscale afin qu'elle intègre des dispositions susceptibles : (i) d'accroître la participation des couches les plus aisées et de rationaliser la contribution du secteur informel (simplification des modes de prélèvement, abaissement des taux, taxation sur les signes extérieurs de richesse) ; (ii) d'accroître l'efficacité du mode de collecte (faible coût et rendement élevé) ; et (iii) de rendre la fiscalité non discriminatoire en instaurant des régimes généraux et en supprimant tous les risques d'arbitraire. De plus, il sera étudié l'intégration de l'écotaxe<sup>40</sup> dans la fiscalité en vue d'éviter la dégradation de l'environnement due à l'action de l'homme. En outre, l'Etat mettra en œuvre des mesures incitatives au profit des entreprises et établissements qui s'engageront à

---

<sup>40</sup> Il s'agit des taxes pour dommages causés à l'écosystème.

réduire progressivement les pollutions, les nuisances et autres dégradations que génère leur système de production conformément aux dispositions contenues dans la loi-cadre sur l'environnement.

**Redistribution en faveur des zones pauvres.** Le Gouvernement entend consacrer les ressources mobilisées au financement, entre autres, des filets sociaux et des pôles régionaux de développement envisagés dans le cadre du développement à la base et de la réduction des déséquilibres régionaux (confer 4<sup>ème</sup> pilier stratégique).

## 2.8 Création d'emplois

En tant que levier majeur pour la réduction de la pauvreté, l'emploi est placé au cœur des préoccupations gouvernementales en matière de politique de développement. Pour le Gouvernement, la question de l'emploi mérite d'être traitée à deux niveaux. Premièrement au niveau de la croissance, afin de montrer que la création d'emplois passe d'abord par la recherche d'une croissance forte et durable. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Gouvernement accorde une place de premier choix au secteur privé afin qu'il soit en mesure de créer des emplois qui compléteront le potentiel de l'Etat en matière d'emplois administratifs. Le deuxième niveau d'analyse de l'emploi est sa perception même en tant qu'aspect du développement du capital humain. Vu sous cet angle, il s'agira d'apprécier l'emploi dans sa dimension sociale.

La situation de l'emploi au Togo est caractérisée par une précarité croissante, une forte contraction du marché du travail, le caractère de plus en plus informel de l'emploi et un taux de chômage (sous-emploi y compris) estimé à plus de 30% en 2006, selon les données de l'enquête QUIBB. Cette situation se traduit, en outre, par l'explosion du secteur informel qui occupe, secteur agricole y compris, plus de 80% de la population active. Dans ce contexte, la situation des jeunes est caractérisée par le manque de perspectives d'avenir et la faiblesse de mécanismes pouvant favoriser et appuyer les initiatives porteuses de création d'emplois et de revenus.

Face à ce constat, le Gouvernement s'est assigné pour objectif de créer les conditions juridiques, institutionnelles et économiques pour la création d'emplois et l'amélioration des revenus. Dans la perspective de faire une promotion de l'emploi, il a été élaboré en 2004, un Document Cadre de Politique de l'Emploi et de Lutte contre la Pauvreté.

### Encadré 11 : Document Cadre de Politique de l'Emploi et de Lutte contre la Pauvreté

Le Gouvernement Togolais, avec l'appui du BIT et du PNUD, a mis en place un cadre de formulation et de mise en œuvre d'une Politique de Promotion de l'Emploi et de Lutte contre la Pauvreté. Les objectifs globaux régissant ce document cadre élaboré en 2004, sont de : (i) instaurer une plus grande visibilité sur le marché du travail et de l'emploi ; (ii) instaurer un environnement juridique et institutionnel propice à l'emploi productif ; (iii) accroître divers systèmes de crédit pour les rendre accessibles à tous les promoteurs, de la micro et petite, de la moyenne et de la grandes entreprises ; (iv) améliorer la qualité des services d'encadrement, d'appui et de conseil aux promoteurs et aux entreprises et ; (v) créer et assurer le fonctionnement de diverses formes de protection sociale pour les différentes catégories de travailleurs. Pour atteindre ces objectifs, les axes stratégiques ci-après ont été définis : (i) le renforcement des capacités des institutions de promotion de l'emploi ; (ii) la restructuration de la direction nationale de la promotion de l'emploi ; (iii) le renforcement des systèmes d'information 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 volonté et l'engagement politiques ; (viii) le développement de l'auto-emploi et ; (ix) le renforcement du dialogue social.

*Source : Ministère de la fonction publique, du travail et de l'emploi (2004)*

Tout sera fait pour une mise en œuvre diligente et cohérente des dispositions actualisées de cette politique. De plus, le Gouvernement développera un partenariat public-privé autour de la question de l'emploi afin de discuter avec le secteur privé des entraves qu'il rencontre en matière de création d'emplois et convenir de commun accord de ce qu'il faut faire à l'avenir pour que les jeunes soient de plus en plus intégrés au système de production nationale.

Les actions prioritaires retenues par le Gouvernement portent sur : (i) le développement de l'auto-emploi et l'accès des femmes à des emplois de meilleure qualité et en plus grand nombre, l'accès des jeunes et groupes vulnérables à des emplois décentés, l'amélioration des activités du secteur informel ; (ii) le renforcement des mécanismes de micro-crédits, de micro-assurance; (iii) le renforcement des formations qualifiantes, la dynamisation du Fonds National d'Apprentissage, de Formation et de Perfectionnement Professionnels ; du Fonds d'Appui aux Initiatives Economiques des Jeunes ; du Fonds d'Insertion des Jeunes.

Pour assurer la pérennité de ces actions entreprises par le Gouvernement, d'importantes mesures seront prises : (i) l'opérationnalisation de l'agence nationale pour l'emploi; (ii) l'élaboration et l'exécution des programmes d'appui à l'insertion et à la réinsertion des groupes vulnérables notamment des personnes déflatées ; (iii) l'établissement de la carte de potentialité d'emploi des jeunes et des femmes dans les préfectures et sous-préfectures du Togo ; (iv) la promotion de la culture d'entreprise par des séminaires de formation et son intégration dans les curricula de formation ; et (v) le renforcement du dialogue social par diverses formes de communication.

Dans le cadre de la recherche d'une solution durable au problème de chômage, notamment celui des jeunes, le Gouvernement étudiera la meilleure possibilité d'assurer, à travers un système éducatif rénové, le retour des jeunes à la terre et le renforcement du volontariat des jeunes diplômés. Pour absorber une partie importante de la cohorte des jeunes en chômage, le Gouvernement opte pour l'utilisation de l'approche « haute intensité en main-d'œuvre » dans le cadre du développement urbain, de la reconstruction des infrastructures économiques et sociales (pistes rurales, écoles, centres de santé...), et de l'aménagement des terres agricoles.

## **2.9 Promotion de la recherche**

La recherche qui est censée être le fil conducteur du développement du pays, traverse une crise aiguë, le Togo ne disposant pas de grands centres de recherches. Les quelques centres qui existent sont sous-équipés et ne bénéficient pas de soutien adéquat, ce qui ne leur permet pas de jouer pleinement leur rôle. De plus, l'enseignement supérieur, les centres de recherches agronomiques, industrielles, artisanales et autres manquent de moyens pour réaliser leurs projets de recherche.

Pour catalyser le développement et consolider la croissance, le Gouvernement a entrepris : (i) la création d'un fonds de soutien à la recherche ; (ii) l'allocation de fonds destinés à la recherche dans l'enseignement supérieur ; et (iii) l'octroi de bourses de recherches aux étudiants doctorants depuis 2005. Tout en consolidant ces acquis, l'ambition du Gouvernement pour les trois prochaines années est de susciter un véritable engouement pour la recherche surtout en matière de productivité agricole, en y mettant les moyens pour que des variétés plus performantes et plus génératrices de valeur ajoutée soient sélectionnées dans les filières les plus porteuses. Ces nouvelles variétés devront également être adaptées aux effets néfastes des changements climatiques que connaît le pays. Les actions prioritaires à mettre en œuvre sont : (i) l'identification des cultures les mieux adaptées au niveau de chaque zone agro-écologique ; (ii) l'appui aux laboratoires de recherche en vue de la sélection des variétés à cycle court et résistantes aux maladies et aux ravageurs ; (iii) la recherche de systèmes améliorés de conservation des cultures et de transformation des produits agricoles.

Par ailleurs, le Gouvernement mettra tout en œuvre pour promouvoir un cadre approprié de partenariat entre les universités et les entreprises de manière que ces dernières contribuent au financement de la recherche universitaire dont les résultats à terme devraient être utilisés pour accroître la productivité des entreprises. Dans ce cadre, le Gouvernement veillera à ce qu'il y ait plus d'adéquation entre la formation dispensée dans les universités et les besoins réels du marché du travail. A cet effet, il est envisagé la création d'un conseil représentatif des métiers chargé d'évaluer et de proposer les filières de formation dans l'enseignement supérieur ainsi que dans les cycles de formation technique et professionnelle.

### **3. Troisième pilier : Développement du capital humain**

Conformément à la priorité accordée aux secteurs sociaux dans la stratégie intérimaire, le Gouvernement, à travers ce pilier, envisage de conserver cette orientation et de plus, intensifier les efforts en vue de répondre efficacement aux préoccupations des populations togolaises qui estiment que la pauvreté se manifeste essentiellement par la non-satisfaction de leurs besoins sociaux de base : éducation, santé, eau et assainissement, alimentation, etc.

L'action gouvernementale s'appuiera sur : (i) la promotion du système d'éducation et de formation ; (ii) le développement du système et des services de santé ; (iii) l'amélioration du niveau nutritionnel des populations ; (iv) l'amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement ; (v) la promotion de l'équité et d'égalité de genre ; (vi) la protection sociale ; et (vi) la promotion de la jeunesse, du sport et des loisirs.

#### **3.1 Promotion du système d'éducation et de formation**

Ces quinze dernières années, le système éducatif togolais a été éprouvé par de fortes contraintes financières dues à la conjoncture socio-économique qu'a connue le pays, doublée de la suspension de la coopération avec les principaux partenaires au développement. Cette situation, ajoutée à la forte demande de scolarisation, a eu pour conséquences, une dégradation des conditions d'enseignement et des difficultés d'ordre structurel importantes.

Dans le pré-primaire, la couverture reste très faible et souffre de dispositifs de prise en charge de la petite enfance, ce qui a entraîné le développement, surtout au niveau des communautés rurales, de Jardins d'Enfants d'Initiative Locale (JEDIL) entièrement à la charge de parents déjà pauvres.

Dans le primaire, on note la dégradation progressive des indicateurs de performance ces dernières années (environ 10% des enfants n'y ont pas accès et environ 28% de ceux qui y entrent n'achèvent pas le cycle). Dans ces conditions, seuls 66% des enfants d'une génération qui accèdent aujourd'hui à l'école atteindront la fin du primaire à l'horizon 2015. Cette situation préoccupe le Gouvernement pour l'atteinte des OMD en matière de scolarisation primaire universelle.

Dans le 1<sup>er</sup> cycle du secondaire, la détérioration des conditions d'accueil et d'encadrement (l'insuffisance et l'inadaptation des conditions d'accueil et d'enseignement, l'effectif limité et le faible niveau de qualification du personnel enseignant, etc.), la disparité de l'offre entre les régions et au regard du genre (un indice de parité filles/garçons de 0,71 et un taux de scolarisation de 41% pour les filles contre 58% pour les garçons), un taux d'accès en 6<sup>ième</sup> de 52 % et un taux de redoublement élevé de l'ordre de 24% sont autant d'éléments qui agissent négativement sur la performance de ce niveau d'éducation. La faiblesse des taux de rétention et d'achèvement, et l'ampleur de la déperdition (redoublement et abandon) constituent des contraintes à l'amélioration de sa rentabilité interne. L'anticipation de la pression de la demande de scolarisation dans les six prochaines années, du fait de l'évolution actuelle que connaît le cycle primaire, situation induite par la suppression des frais de scolarité dans l'enseignement primaire public, est un signal qui justifie les actions prioritaires que le Gouvernement entend mettre en œuvre pour y corriger les inégalités et améliorer le rendement.

Dans le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire, outre la détérioration des conditions d'accueil et d'enseignement (vétusté des infrastructures et des équipements, absence de matériels didactiques), le faible taux de scolarisation (21 % en moyenne nationale et 12% pour le sexe féminin contre 34% pour les garçons), le niveau élevé du taux de redoublement (31%) et le faible taux de rétention (68 %) sont des éléments qui viennent aggraver les inquiétudes du Gouvernement face à l'incohérence interne du système éducatif.

Dans l'enseignement technique et la formation professionnelle, le faible niveau de qualification des enseignants formateurs et leur faible taux d'encadrement (1 inspecteur pour 545 enseignants), la

vétusté et l'inadaptation des infrastructures et des équipements, l'insuffisance des postes de travail, l'absence de matériels didactiques et de matières d'œuvre font que la formation professionnelle reste essentiellement livresque. Le recul des services publics a ouvert la voie à un développement du privé qui accentue les disparités entre les régions sans perdre de vue celle relative au genre (indice de parité filles/garçons de 0,3 dans l'ensemble et de 0,039 dans les filières industrielles). Ce problème d'équité se pose également au niveau du corps enseignant où l'indice de parité est de 0,05. Face à ce constat, le Gouvernement entend tout mettre en œuvre pour donner à ce sous-secteur les moyens de jouer le rôle qui lui est dévolu à savoir : permettre aux jeunes comme aux adultes d'acquérir les savoirs, savoir-faire et savoir-être nécessaires à leur intégration dans la vie active, et plus largement de répondre par des dispositifs et cursus de formation appropriés aux besoins de développement social et économique du pays.

L'enseignement supérieur et la recherche, comme les autres sous-secteurs, souffrent de l'inadaptation des infrastructures d'accueil, de la vétusté des équipements didactiques, de l'absence de planification dans la gestion des flux qui conduit à une inadéquation du nombre des formés aux besoins réels de développement social et économique du pays. En réponse à cette situation, le Gouvernement entend redéfinir et réajuster la mission de cette composante du système éducatif en l'intégrant dans une démarche d'harmonie et de cohérence complémentaire avec les autres composantes du secteur.

Le volet « alphabétisation » des 15 à 45 ans n'a pas reçu par le passé l'attention qu'il fallait. En conséquence, le taux d'analphabétisme reste élevé (40,4%), surtout au niveau des femmes. L'intégration récente de ce volet dans le secteur de l'éducation constitue déjà un atout pour sa prise en compte dans la politique globale du secteur. Les efforts seront donc consentis, avec la participation active des partenaires, pour rendre les programmes d'alphabétisation fonctionnels dans la perspective de réduire le taux actuel d'analphabétisme à 21% d'ici à 2015 avec un accent particulier sur la réduction des disparités entre sexes et entre régions.

Pour remédier à cette situation, le Gouvernement a pris des dispositions, avec l'appui des partenaires techniques et financiers, pour l'élaboration d'une stratégie sectorielle dans laquelle il entend réaffirmer la priorité du secteur de l'éducation, dans une vision à long terme de son développement axé sur l'atteinte des OMD. Cette stratégie passe par l'élaboration d'une politique sectorielle globale avec des priorités clairement définies pour chaque niveau et l'affirmation de l'importance et la place de l'alphabétisation dans le processus de lutte contre la pauvreté. Les points d'ancrage de cette stratégie seront : (i) porter à 26 % la part des dépenses courantes d'éducation par rapport aux ressources internes de l'Etat ; (ii) améliorer l'accès, l'équité et le maintien des enfants aux différents niveaux, en particulier dans l'éducation de base, notamment les filles, les enfants en difficulté, ceux vivant avec un handicap et les couches vulnérables et défavorisées ; (iii) améliorer, sous tous ses aspects, la qualité de l'éducation, notamment l'efficacité interne du système et les conditions d'accueil à tous les niveaux ; (iv) améliorer la pertinence des programmes (en y incluant, entre autres, des modules sur l'environnement) et les adapter aux besoins de développement du pays ; (v) améliorer la gestion et le pilotage du système d'éducation et de formation ; (vi) développer et promouvoir une politique de partenariat efficace.

Concernant l'**enseignement pré-primaire**, le taux de couverture de l'enseignement pré-primaire sera porté de 9% à 23% en 2020 avec une étape de 18% en 2015. Pour ce faire, il s'agira plus particulièrement de : (i) mettre en place une offre communautaire subventionnée et encadrée par l'Etat, pour les populations rurales ; (ii) améliorer quantitativement et qualitativement l'offre à travers la réhabilitation des infrastructures existantes, la construction de nouvelles salles de classe ; (iii) former les formateurs ; (iv) recruter et former des éducatrices et éducateurs ; et (v) diversifier les structures d'accueil, avec des programmes intégrés et flexibles.

Quant à l'**enseignement primaire**, l'action du Gouvernement visera l'accroissement de l'offre et la stimulation de la demande dans l'optique d'une scolarisation primaire universelle (SPU) c'est-à-dire atteindre le taux d'accès de 100% au CP1 en 2012 et le taux d'achèvement de 100% du primaire en 2015, avec un taux d'étape de 83% en 2011 pour ce dernier. Pour ce faire, le Gouvernement envisage :

(i) le renforcement des capacités d'accueil du système de manière à généraliser l'accès à l'école et la scolarisation primaire complète ; (ii) la gratuité de l'enseignement de base ; (iii) le recrutement et la formation des enseignants ; (iv) la dotation des écoles en manuels scolaires et en matériels didactiques ; (v) la transformation des EDIL en écoles primaires publiques, la prise en charge des dépenses de fonctionnement y afférentes et l'intégration des enseignants volontaires dans la catégorie des enseignants de l'Etat par le biais de concours de recrutement ; (vi) la mise en place de cantines scolaires et d'unités de santé scolaire ; et (vii) la mise en œuvre d'une politique de réduction de la fréquence des redoublements en cohérence avec la référence de 10% de l'Initiative Fast Track.

Pour ce qui concerne le **premier cycle du secondaire général**, il est envisagé d'améliorer le rendement en harmonie avec le 2<sup>nd</sup> cycle du secondaire, l'enseignement technique et la formation professionnelle en maîtrisant le taux de transition du primaire au secondaire (objectif d'une diminution de 78,5% en 2007 à 65% en 2020 avec l'étape de 74% en 2011), en portant le taux de survie de 68,3% en 2007 à 80% en 2020 avec l'étape de 72% en 2011) et en réduisant fortement le taux de redoublement pour l'amener à un niveau garant de l'efficacité interne du cycle. A cet effet, les priorités du Gouvernement consistent en : (i) la mise en œuvre d'actions de refonte des curricula ; (ii) le renforcement du partenariat avec le secteur privé ; (iii) la fourniture aux établissements de matériels didactiques en nombre suffisant, de laboratoires équipés et d'infrastructures sportives.

Au niveau du **second cycle du secondaire général**, l'objectif du Gouvernement est d'accroître son rendement en harmonie avec l'enseignement technique, la formation professionnelle et l'enseignement supérieur en maîtrisant le taux de transition du 1er au 2nd cycle du secondaire, en y améliorant le taux de survie et en ramenant le taux de redoublement au niveau de la norme de qualité prescrite. Le Gouvernement entend poursuivre : (i) l'amélioration des conditions d'accueil des élèves ; (ii) la réduction de la fréquence des redoublements ; (iii) la réduction de la taille des classes ; et (iv) l'augmentation de façon significative des dépenses pédagogiques par élève.

Pour l'**enseignement technique et la formation professionnelle**, des actions suivantes seront menées : (i) revisite de l'offre d'enseignement technique et de formation professionnelle en fonction de la demande économique et en partenariat avec le secteur privé ; (ii) rénovation des infrastructures et équipements des établissements ; et (iii) développement de la formation professionnelle d'insertion pour améliorer la productivité du travail dans le secteur informel agricole et non agricole.

Pour l'**enseignement supérieur et la recherche**, le Gouvernement entend procéder à : (i) la remise à niveau des infrastructures ; (ii) l'instauration, en harmonie avec le secondaire, d'une stratégie d'orientation qui permette la maîtrise des flux ; (iii) la redéfinition de la distribution des étudiants entre les filières scientifiques et littéraires/juridiques et entre les secteurs public et privé ; (iv) le développement, de manière ciblée, de la recherche universitaire ; et (v) le renforcement et la généralisation progressive du système LMD (Licence-Master-Doctorat).

Pour l'**alphabétisation**, dans la perspective de réduire de moitié le taux d'analphabétisme d'ici à 2015, il est envisagé : (i) l'adoption d'une nouvelle approche qui s'inspire de modèles existants fondés sur le « faire faire » ; (ii) le développement d'un partenariat structuré, entre des acteurs non gouvernementaux, en charge de l'offre de services et l'Etat, responsable de l'encadrement et de la coordination des programmes d'alphabétisation ; (iii) le développement des programmes spécifiques et fonctionnels d'alphabétisation en faveur des jeunes non scolarisés et déscolarisés, des femmes et des jeunes filles afin de favoriser et de faciliter leur autonomisation et leur intégration dans le processus de développement durable et de lutte contre la pauvreté, (iv) la formation des formateurs.

Toutes ces mesures vont tenir compte des besoins d'éducation et de formation particuliers aux groupes vulnérables et aux personnes vivant avec un handicap par la mise en œuvre de programmes d'éducation inclusive. De plus, l'action gouvernementale portera sur la mise en œuvre de la stratégie de lutte contre le sida dans les ordres d'enseignement où cela existe (enseignements primaire, secondaire et technique) et l'élaboration de cette stratégie, dans les meilleurs délais, là où elle n'existe pas encore (enseignement supérieur et alphabétisation).

### 3.2 Développement du système et des services de santé

L'évaluation du système de santé a révélé certains progrès et insuffisances dans le secteur. Les progrès ont été enregistrés dans la couverture vaccinale, dans la disponibilité et l'utilisation des moustiquaires imprégnées, dans le domaine de la santé de la mère et de l'enfant, dans la prise en charge des cas de paludisme grave chez les enfants. Le taux de mortalité infantile a connu une légère régression. Par contre, la couverture du pays en infrastructures fonctionnelles est stationnaire ; les formations sanitaires sont mal équipées et inadaptées, le taux de satisfaction des patients pour les prestations des services sanitaires reste faible. L'épidémie de VIH est en voie de stabilisation. Cependant, il existe des disparités inquiétantes en fonction du milieu, de l'âge et du sexe. Si l'extension de la DOTS (Direct Observed Treatment Short course) est effective à 100% dans les districts, l'amélioration des indicateurs n'a pas suivi. Les capacités en gestion du système de santé sont faibles, les réformes sur le plan institutionnel prenant en compte la politique hospitalière ne sont pas réalisées. De plus, les centres hospitaliers génèrent une quantité importante de déchets dont la nature impose une gestion rationnelle particulière.

Dans le but d'améliorer la performance du système sanitaire et de réaliser les OMD liés à la santé, le Gouvernement a retenu quatre orientations stratégiques développées dans le PNDS. C'est donc autour de ces orientations que se fonde le volet santé du présent document de stratégie qui les réaffirme comme objectifs stratégiques de l'Etat en matière de lutte contre la pauvreté.

#### Encadré 12 : Plan National de Développement Sanitaire

Le PNDS 2009-2013 traduit la volonté politique du Gouvernement togolais de répondre aux problèmes sanitaires de la population. Il est la concrétisation d'un long processus ciblant les problèmes majeurs de santé identifiés de la base au sommet et suivant une planification axée sur les résultats. Elaboré avec l'appui des acteurs du secteur public et privé de la santé, des autres secteurs connexes, des partenaires au développement et de la société civile, il est le résultat de plusieurs ateliers d'orientation pour la définition des priorités. Les problèmes majeurs relevés par l'état des lieux sont: (i) les mortalités maternelle et infantile élevées; (ii) la prévalence élevée de la malnutrition et des carences en micronutriments chez les enfants de 0 à 5 ans; (iii) la persistance du VIH et des Infections Sexuellement Transmissibles, du paludisme (principale cause de la mortalité infanto juvénile) et de la tuberculose; (iv) la persistance des maladies à potentiel épidémique assez fréquentes; des maladies à éradiquer, à éliminer et à contrôler, et des maladies émergentes et ré-émergentes; (v) la prévalence élevée de cas de plaies et traumatismes et (vi) l'émergence des maladies non transmissibles. A ceux-ci s'ajoutent la pénurie des ressources humaines pour la santé, la vétusté et l'insuffisance des matériels et équipements, le délabrement des infrastructures, la faible capacité de gestion et de coordination, etc. A la lumière des problèmes identifiés, quatre orientations stratégiques ont été définies: (i) le renforcement du cadre institutionnel et de la gestion du système de santé; (ii) l'amélioration de la santé de la mère, de l'enfant, de l'adolescent et de la personne âgée; (iii) la lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles; (iv) la collaboration intersectorielle, la coordination et le partenariat. Les objectifs prioritaires découlant de ces orientations stratégiques visent à améliorer la santé de la mère et de l'enfant, à réduire de manière significative l'impact des maladies et principalement celui du paludisme, de la tuberculose et du sida, à travers le développement des ressources humaines, la réhabilitation des infrastructures et le renforcement en équipements médico-techniques. Aussi des mécanismes de mise en œuvre et de suivi-évaluation sont-ils prévus à tous les niveaux du système pour une utilisation rationnelle des ressources en tenant compte des critères d'efficacité, d'équité, de responsabilité, d'obligation de résultats.

*Source : Ministère de la santé*

**Renforcement du cadre institutionnel et de la gestion du système de santé.** Le Gouvernement entend poursuivre les réformes du système national de santé en vue de le doter des capacités nécessaires pour conduire à bien la mise en œuvre des actions concourant à l'atteinte des OMD d'ici à 2015 en matière de santé. A cet effet, les actions prioritaires retenues sont: (i) le renforcement du cadre juridique et institutionnel; (ii) l'accroissement de l'accès des populations aux services de santé; (iii) le renforcement des capacités de gestion, notamment au niveau des districts; (iv) la redynamisation du développement des ressources humaines; (v) l'amélioration de la disponibilité et

de l'accessibilité des médicaments essentiels, des vaccins et autres consommables de qualité ; (vi) la mobilisation des ressources financières en faveur du secteur de la santé ; (vii) la promotion de la recherche en matière de santé ; et (viii) l'amélioration de la disponibilité de l'information fiable pour la prise de décision.

#### **Amélioration de la santé de la mère, de l'enfant et de l'adolescent et de la personne âgée.**

L'impact visé à travers ce volet d'intervention est de réaliser les objectifs de santé liés à la mère et à l'enfant. A cet effet, le Gouvernement s'emploiera à réaliser les actions prioritaires ci-après : (i) l'augmentation de l'utilisation des services du couple mère-enfant de 80% à 90% ; (ii) le renforcement des services de soins cliniques par l'accroissement des accouchements assistés, des soins obstétricaux d'urgence et des soins néonataux gratuits ; (iii) le renforcement du système de vaccination ; (iv) l'amélioration de la couverture de la Prévention de la Transmission de la Mère à l'Enfant (PTME), de 11% à au moins 80% ; (v) la réduction du taux de malnutrition des enfants de moins de 5 ans, de 26% à 20% ; (vi) la mise en place d'au moins un centre convivial de jeunes par région ; et (vii) le développement des services adaptés aux besoins de santé des personnes âgées.

**Lutte contre les maladies transmissibles et non transmissibles.** Le secteur de la santé étant prédominé par les problèmes liés aux maladies transmissibles et non transmissibles, ce volet vise à inverser la tendance afin d'alléger le poids de la morbidité et de la mortalité liées à la maladie. Un accent particulier sera mis sur le sida (la disponibilité des médicaments antirétroviraux sur l'ensemble du territoire national, la prévention et le traitement des infections opportunistes), la tuberculose et le paludisme dont le fardeau socioéconomique est très important. De même, l'effort sera fait pour prendre en compte les maladies non transmissibles à travers l'approche STEPWISE préconisée par l'Organisation Mondiale de la Santé (OMS). Pour y parvenir, les actions suivantes seront menées : (i) la réduction de la morbidité et de la mortalité dues au VIH, à la tuberculose, au paludisme, aux autres maladies et aux traumatismes et blessures ; (ii) la promotion d'un environnement sain ; (iii) l'opérationnalisation des structures d'intervention dans la préparation et les réponses aux situations d'urgence et de catastrophes ; (iv) le passage à l'échelle des structures adaptées de prise en charge et de réinsertion de personnes souffrant de handicap ; et (v) la mise en place des services adaptés pour la prise en charge de la santé des personnes en milieu spécifique y compris en milieu de travail.

**Collaboration intersectorielle, partenariat et coordination.** Par rapport à cet objectif stratégique, le Gouvernement vise à rendre plus efficace la collaboration intersectorielle dans la recherche de solutions aux problèmes dont les causes vont au-delà du cadre du secteur de la santé. Il entend aussi renforcer le partenariat national et international ainsi que le rôle de l'Etat dans l'appropriation des politiques et stratégies de développement sectorielles et dans la coordination et la mobilisation des ressources. Toutes les dimensions (nationale et internationale) seront prises en compte. La coordination couvrira aussi bien les interventions des acteurs nationaux sectoriels que celles des partenaires au développement sanitaire. A cet effet, les actions prioritaires sont les suivantes : (i) le renforcement de la collaboration intersectorielle ; (ii) l'élargissement et le renforcement du cadre de concertation avec les différents partenaires intervenant dans le secteur de la santé ; (iii) l'amélioration de la coordination des interventions ; et (iv) l'amélioration des capacités de mobilisation de ressources.

### **3.3 Amélioration de la situation nutritionnelle des populations**

D'après les résultats de l'enquête MICS 3 (2006), 26% des enfants de moins de cinq ans souffrent d'insuffisance pondérale et près de 24% des enfants présentent un retard de croissance. Toutefois, les indices des micronutriments (fer, iode et vitamine A) se sont nettement améliorés au cours de la période sous revue. D'une façon générale, les régions septentrionales, et plus particulièrement la région des Savanes, sont les zones les plus endémiques en malnutrition. Il importe de distinguer la malnutrition chronique (en hausse depuis deux ans, particulièrement dans les régions septentrionales) de la malnutrition aiguë (en forte baisse depuis quelques années). Le taux d'affection est plus élevé en milieu rural qu'en milieu urbain et on observe, souvent une corrélation positive entre le niveau d'instruction de la mère et l'amélioration des indices nutritionnels au niveau des enfants.

Compte tenu de cette situation préoccupante de l'état nutritionnel dans le pays, le Gouvernement retient les actions ci-après : (i) le renforcement de l'efficacité des programmes existants et la promotion de nouveaux programmes de lutte contre les carences nutritionnelles chez la mère et l'enfant ; (ii) la sensibilisation de la population en général et de la population vulnérable en particulier, sur l'impact d'une bonne alimentation ; ainsi que (iii) l'amélioration du cadre institutionnel de nutrition et d'alimentation.

**Le renforcement de l'efficacité des programmes existants et la promotion de nouveaux programmes de lutte contre les carences nutritionnelles** se fera à travers la mise en œuvre de la Stratégie Accélérée pour la Survie et le Développement des Enfants, la promotion des aliments riches en micronutriments et l'enrichissement/fortification des aliments. En outre, la stratégie nationale de l'alimentation du nourrisson et du jeune enfant, dans le contexte du VIH, sera mise en œuvre et le développement des cantines scolaires dans les établissements préscolaires et primaires dans les zones vulnérables sera assuré. Le Gouvernement assurera également la mise en place d'un programme nutritionnel pour les adolescentes, les femmes en grossesse et les femmes allaitantes d'une part, et la mise en place d'un mécanisme de surveillance zoo-sanitaire, phytosanitaire, alimentaire et nutritionnel, d'autre part. Enfin, des programmes spécifiques de prise en charge alimentaire des personnes vulnérables (3ème âge, sida, mères et enfants souffrant de carences nutritionnelles sévères) seront initiés et mis en œuvre par le Gouvernement.

Dans le domaine de **la sensibilisation de la population vulnérable sur l'impact d'une bonne alimentation**, il est retenu l'organisation des campagnes d'information, de sensibilisation et d'éducation de l'ensemble des acteurs publics et de la société civile sur l'importance d'une bonne alimentation dans la préservation de la santé.

**L'amélioration du cadre institutionnel** se traduira par la mise en œuvre des mesures relatives au renforcement des capacités institutionnelles et du cadre légal de promotion de l'alimentation et de la nutrition, et à l'amélioration du système d'information et du mécanisme de collecte de données du secteur alimentation et nutrition.

### **3.4 Amélioration de l'accès à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement**

L'état des lieux de la gestion des ressources en eau au Togo révèle l'existence de contraintes physiques telles que : (i) au plan climatique, la sécheresse, l'irrégularité et la mauvaise répartition spatiale des pluies ; (ii) au plan géologique, les neuf dixièmes du pays sont constitués de zones de socle et de sédimentaire ancien très peu ou pas favorable à la constitution d'aquifères de grande capacité ; et (iii) au plan hydrogéologique, la salinisation progressive des eaux du Continental Terminal qui est l'un des principaux aquifères du bassin sédimentaire côtier.

La défaillance dans la collecte et la mesure des données relatives à la climatologie, l'hydrologie et à l'hydrogéologie, a de fortes implications dans : (i) la gestion de l'eau pour les différents usages (eau potable, irrigation, hydroélectricité, etc.) ; (ii) l'évaluation des disponibilités de la ressource et la bonne appréciation de l'impact des changements climatiques sur cette dernière ; (iii) l'évaluation des crues et la prévention des inondations et autres catastrophes liées à l'eau.

En matière d'approvisionnement en eau potable, on distingue trois milieux d'intervention que sont le rural, le semi-urbain et l'urbain. Quel que soit le milieu considéré, la situation d'approvisionnement en eau potable est préoccupante à l'échelle du pays. Selon les données issues de l'enquête MICS3 de 2006 et du rapport de la mission de consultation OMD (validé en juillet 2007), les taux de desserte global à l'eau potable et aux infrastructures d'assainissement liquide restent encore faibles : (i) 34% pour l'accès à l'eau potable (21% en milieu rural, 24% en milieu semi-urbain, 39% en milieu urbain et 44% à Lomé) en 2007 ; (ii) 32% de la population utilisent des installations sanitaires améliorées, avec 67% d'utilisation en milieu urbain et 10% seulement en milieu rural ; (iii) aucun indicateur en ce qui concerne le drainage des eaux de pluie dans les agglomérations des milieux semi-urbain et urbain.

Ces données montrent que : (i) une grande partie de la population est exposée aux risques de maladies d'origine hydrique ; (ii) le temps consacré à la corvée d'eau est important surtout pour la population féminine et constitue l'un des principaux facteurs du faible taux de scolarisation des filles et de la faible participation des femmes aux activités génératrices de revenus ; (iii) l'insuffisance des ouvrages d'Approvisionnement en Eau Potable et d'Assainissement (AEPA) et leur accès difficile sont des contraintes majeures de la réduction de la pauvreté au Togo ; (iv) beaucoup d'efforts restent à faire afin d'améliorer de façon durable l'accès des populations aux infrastructures d'eau potable et d'assainissement liquide.

C'est pour relever ces défis et atteindre les OMD que le Gouvernement s'est fixé cinq objectifs prioritaires, à savoir : (i) améliorer le système de gestion des ressources en eau par l'approche de Gestion Intégrée des Ressources en Eau (GIRE); (ii) améliorer le niveau d'accès des populations à l'eau potable en milieu rural, semi-urbain et urbain; (iii) améliorer le niveau d'accès aux services d'assainissement liquide par la promotion d'infrastructures adéquates; (iv) promouvoir au sein de la population de bonnes pratiques d'hygiène et de salubrité ; et (v) développer et mettre en œuvre un Système d'Informations et de Suivi-Evaluation (SISE) pour le secteur eau potable et assainissement liquide.

#### **Encadré 13 : Gestion Intégrée des Ressources en Eau**

La GIRE fait l'objet d'un document en trois volumes élaboré en 2005 et validés en 2007 : l'état des lieux du secteur de l'eau, les propositions de politique et de stratégie ainsi que le plan d'action qui en découle, et une proposition de code de l'eau. Ce document établit la vision du secteur « eau et assainissement » au Togo à l'horizon 2025. En réponse au diagnostic du secteur, la vision nationale de l'eau se décline selon les objectifs ci-après : (i) fournir de l'eau potable en quantité suffisante, une infrastructure sanitaire adéquate et un environnement sain à la portée de chaque personne ; (ii) assurer la fourniture en eau pour les besoins agricoles, halieutique et une alimentation suffisante et régulière en quantité et en qualité pour toute la population togolaise et les écosystèmes conservant leurs fonctions hydrologiques, biologiques et chimiques ; et (iii) mettre à disposition l'eau pour les besoins essentiels des populations, la production d'énergie, la production de l'industrie, la production alimentaire, la préservation des écosystèmes et sans inondation ni conflits transfrontaliers. Pour donner force de loi aux objectifs ci-dessus, l'avant-projet de code de l'eau se donne pour repères de : (i) traduire en termes juridiques les concepts et principes de politique de l'eau et de GIRE ; et (ii) définir des règles précises concernant les autorisations, les prélèvements, les usages, les mesures de protections, nonobstant les dispositions réglementaires qui devront être établies par ailleurs. Les dispositions spécifiques prévues par cet avant-projet de code sont : (i) la satisfaction des besoins des populations en matière d'approvisionnement en eau potable ; (ii) la valorisation de l'eau comme ressource économique ; (iii) la répartition de l'eau entre les divers usages, activités ou travaux, de manière à concilier les exigences de la santé, de la salubrité publique et de la protection civile, de la conservation et du libre écoulement des eaux et de la protection contre les inondations, de l'agriculture, de la pêche, de l'industrie, de la production d'énergie hydroélectrique, des transports, du tourisme, des loisirs, ainsi que toute autre activité humaine légalement exercée ; (iv) la planification de l'utilisation et gestion des ressources en eau à l'échelle du bassin hydrographique ; (v) le développement et protection des aménagements et ouvrages hydrauliques ; (vi) la gestion rationnelle des usages de l'eau ; (vii) la protection des eaux contre toute forme de pollution et lutte contre les végétaux flottants; (viii) la conservation et la restauration des eaux ; et (ix) la préservation des écosystèmes aquatiques.

*Source : Ministère des mines, de l'énergie et de l'eau*

**Amélioration du système de gestion des ressources en eau par l'approche GIRE.** L'action du Gouvernement consiste en : (i) la mise en œuvre de la gestion intégrée des ressources en eau au Togo ; (ii) la mise en place et l'opérationnalisation du cadre institutionnel ; (iii) la mise en place d'un cadre juridique conforme à la politique et aux stratégies adoptées ainsi que l'application effective des textes légaux et réglementaires ; (iv) l'amélioration de la connaissance et le suivi de la ressource, des demandes et des usages ; (v) le développement d'une participation effective de tous les acteurs à la gestion de la ressource ; (vi) l'établissement des plans directeurs de GIRE par bassins et au niveau national et la mise en œuvre des programmes concertés de mise en valeur de la ressource en eau conformes aux principes GIRE ; (vii) promotion de la maîtrise de l'eau à usage multiple et (viii) la promotion de la gestion intégrée des ressources en eau partagées.

**Amélioration du niveau d'accès des populations à l'eau potable en milieux rural, semi-urbain et urbain.** Le Gouvernement a fait l'option d'assurer : (i) la mise en œuvre, de façon participative, de la politique d'AEPA liquide en milieu rural et semi-urbain ; (ii) l'alimentation en eau potable des populations rurales, prioritairement dans les zones les moins desservies actuellement, en mettant un accent particulier sur les centres semi-urbains où les taux de couverture sont les plus bas ; et (iii) la mise en place dans les villes d'un système d'alimentation en eau potable et le renforcement des systèmes existants (Lomé, Kara, Pagouda, Niamtougou et Pya).

**Amélioration du niveau d'accès aux services d'assainissement de base par la promotion d'infrastructures adéquates et accessibles à tous.** Les actions retenues à cet effet par le Gouvernement sont : (i) la facilitation de l'accès des ménages aux systèmes d'assainissement liquide décentralisés par l'application d'une politique de subvention ; (ii) la construction de latrines et d'urinoirs publics ; (iii) l'exécution des travaux d'urgence en vue d'un drainage efficace des eaux de pluies de la ville de Lomé et la mise en place d'un système d'entretien durable ; (iv) le renforcement des capacités nationales ; et (v) l'élaboration des schémas directeurs d'assainissement liquide des villes du Togo à l'image de celui de la ville de Lomé.

**Promotion de bonnes pratiques d'hygiène et de salubrité.** Les actions que le Gouvernement entend mettre en œuvre consistent en : (i) l'éducation, l'information des ménages et la communication avec eux pour l'acceptation du financement, de l'utilisation et de l'entretien convenables des installations sanitaires, pour l'évacuation ou l'élimination des excréta et pour la collecte et l'évacuation des eaux usées ; (ii) l'aménagement des sites de décharges et la sensibilisation des sociétés de vidange ainsi que leur organisation en filières pour que les boues de vidange et les eaux usées soient déversées sur ces sites ; et (iii) la réalisation d'enquêtes en milieu rural et semi-urbain pour une meilleure connaissance de l'impact du service. De plus pour améliorer les conditions de salubrité et de pollution, le Gouvernement entend s'atteler à la réhabilitation, dans les meilleurs délais, des services d'hygiène et à la mise en place des décharges intermédiaires et finales.

**Développement de la mise en œuvre du SISE.** Dans le cadre de la Stratégie Nationale de Développement de la Statistique, le Gouvernement se propose de doter le secteur de l'eau potable et de l'assainissement liquide d'instruments institutionnels et techniques pour une fiabilisation des données, de la base au sommet, et pour un suivi-évaluation des programmes de réalisation des investissements du secteur. Ces instruments visent les informations et les indicateurs de financement, de réalisation, de résultats et d'accès aux différents services du secteur. Les actions prioritaires suivantes sont programmées à cet effet : (i) le développement du contenu du système d'information et de suivi-évaluation ; et (ii) la mise en œuvre de ce système qui prendra en compte le système intégré des informations sur les ressources en eau prévu dans les mesures prioritaires du programme d'action de la gestion intégrée des ressources en eau.

### **3.5 Promotion de l'équité et de l'égalité de genre**

Selon l'enquête MICS 3, la population togolaise est légèrement plus féminine (51% de femmes contre 49% d'hommes). En plus, les femmes travaillent plus que les hommes dans la mesure où le taux d'activité chez les femmes en 2006 est de 79,1% contre 78,5% chez les hommes selon l'enquête QUIBB.

Malgré ce potentiel, les femmes sont victimes de nombreuses situations discriminatoires, notamment en matière d'accès à l'éducation, à la santé, à l'emploi et aux postes de décision ; de même, elles sont victimes de blocages socio-culturels leur conférant un statut dévalorisé et d'infériorité. Face à ces discriminations, le Gouvernement retient les actions suivantes : (i) la promotion du genre à travers l'éducation ; (ii) la facilitation de l'accès des femmes à l'emploi décent et aux postes décisionnels ; (iv) la promotion du genre sur le front des droits humains ; et (v) le renforcement du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale d'équité et d'égalité de genre.

**Equité genre et éducation.** Le taux d’alphabétisation des femmes est de 44,4% contre 70,3% au niveau des hommes. En milieu scolaire, l’indice de parité filles/garçons est de 90% dans le primaire et 80% dans le secondaire en 2006. Ces disparités d’ordre quantitatif sont couplées d’une disparité qualitative qui apparaît depuis le cycle secondaire avec une orientation factice du système éducatif qui conduit les filles vers les filières courtes et littéraires alors que les garçons sont nettement plus portés vers les filières longues et scientifiques. Pour remédier à ces déséquilibres, le Gouvernement s’engage à réaliser les actions ci-après : (i) l’instauration d’un mécanisme d’accès équitable, de rétention et d’achèvement à tous les niveaux du système éducatif ; ce qui passe par l’amélioration de la carte scolaire pour un meilleur accès des filles à tous les niveaux, la sensibilisation pour le maintien des filles dans le secondaire et le supérieur, la promotion de l’orientation des filles dans les filières scientifiques et techniques, le plaidoyer pour l’actualisation de la politique d’éducation, de formation et d’alphabétisation sensible au genre ; ainsi que (ii) la prise en compte des besoins différenciés des filles et des garçons, des hommes et des femmes dans le secteur de l’éducation, de la formation et de l’alphabétisation ; ce qui consiste en la promotion du développement d’un système d’information sur la situation des filles et des garçons dans le système scolaire, au renforcement des capacités en genre du personnel et des planificateurs du secteur éducatif, à l’intégration du genre dans les curricula de formation ; et la prise en compte des besoins spécifiques des filles et des personnes vivant avec un handicap dans les infrastructures scolaires.

**Accès des femmes à l’emploi et aux postes décisionnels.** Les femmes sont souvent confinées dans les emplois précaires et dans le secteur informel. Le Gouvernement compte renverser cette tendance à moyen terme. Il s’agira d’accroître essentiellement la productivité des femmes et leurs revenus. A ce titre, l’action gouvernementale consistera en : (i) l’élargissement de la présence des femmes dans les différents secteurs de production ; (ii) la contribution à l’accroissement de la capacité de production des femmes ; (iii) la contribution à l’égalité d’accès à l’emploi et au marché du travail ; et (iv) la promotion de l’accès des femmes aux postes de décision.

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

**Renforcement du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale d’équité et d’égalité de genre.** Depuis l’adoption du DSRP-I, le Gouvernement s’est déployé dans le renforcement du cadre institutionnel de mise en œuvre de la politique nationale d’équité et d’égalité de genre. Cet engagement mérite d’être consolidé à travers deux actions : (i) le renforcement du rôle du ministère en charge de la promotion de la femme et du genre ; et (ii) l’appui institutionnel aux organisations de la société civile impliquées dans la mise en œuvre du genre.

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

### **3.6 Protection sociale**

La préoccupation du Gouvernement en matière de protection sociale porte sur l’ensemble des mesures pour protéger les populations contre les risques sociaux de tous ordres. A cet effet, trois aspects globaux seront pris en considération à savoir : (i) l’aspect assurantiel ; (ii) l’aspect assistantiel et gestion de l’indigence ; et (iii) l’aspect sécurité et santé au travail.

Par rapport à l’aspect assurantiel, la protection sociale est gérée au Togo par deux institutions que sont la Caisse Nationale de Sécurité Sociale (CNSS) pour les secteurs privé et parapublic et la Caisse

de Retraite du Togo (CRT) pour le secteur public. Les compagnies d'assurance privées qui interviennent dans ce domaine le font sans ligne directrice avec parfois beaucoup de confusion et d'incertitude pour les assurés sociaux. Leur influence est négligeable. Les rares initiatives en ce qui concerne les mutuelles de secours ou de santé n'offrent pas encore une visibilité claire et une efficacité pouvant servir de modèle de protection sociale et ne touchent que moins de 4% de la population totale. De plus, la couverture en ce qui concerne la fonction publique, s'arrête généralement à la pension vieillesse et aux prestations familiales tandis que celle des secteurs privé et parapublic se ramène aux pensions vieillesse et invalidité, aux risques professionnels et aux allocations familiales. L'assurance maladie est presque inexistante.

Quant à l'aspect assistantiel et la gestion de l'indigence, ils sont gérés essentiellement par l'Agence Nationale de Solidarité et par d'autres structures de l'Etat (ministères chargés de l'action sociale, de la santé et de la protection civile) sans grands moyens et sans orientations stratégiques. Les profils de vulnérabilité et de handicaps majeurs ne sont pas définis. Ce qui engendre beaucoup d'approximation et d'improvisation par rapport à la prise en charge. Les organisations humanitaires et caritatives qui interviennent dans le domaine le font mais sans lisibilité et sans directives tant en matière de critère de sélection qu'en termes de paquet de services.

En ce qui concerne l'aspect sécurité et santé au travail qui constitue un pilier fondamental de la protection sociale, il a été pendant longtemps une matière orpheline. Les morbidités, les mortalités et les accidents en rapport avec l'exercice des activités professionnelles, sont légions. Il en est ainsi parce que : la législation est dépassée ou incomplète ; les structures sont atrophiées ou non fonctionnelles, la cartographie des risques est inexistante, le personnel qualifié n'est pas disponible, les acteurs ont une perception floue de leurs droits et obligations. Autrement dit, les travailleurs togolais, que ce soit dans le secteur formel ou dans l'économie informelle, dans le secteur agricole, en zone urbaine ou rurale, ne sont généralement pas protégés contre les risques majeurs auxquels les exposent leurs activités.

Au regard de tout ce qui précède, le Gouvernement entend prendre des mesures conformément aux engagements 85 et 87 du protocole d'accords du dialogue social, afin de permettre à moyen terme, à tous les citoyens et citoyennes, à tous les travailleurs et travailleuses, du secteur formel ou de l'économie informelle, salariés ou indépendants, urbains ou ruraux, industriels ou agricoles ; aux catégories vulnérables particulières (chômeurs, personnes handicapées, femmes enceintes, enfants vulnérables, personnes âgées, sinistrés, sans abris...) de disposer d'un minimum de protection sociale. A cet effet, les mesures prioritaires ci-après seront prises : (i) la réalisation d'une étude-évaluation en vue de cerner la situation réelle en matière de protection sociale ; (ii) la réalisation d'un audit diagnostique des organismes actuels de prestations de services de protection sociale ; (iii) l'élaboration d'une politique nationale de protection sociale ; (iv) la sensibilisation des populations sur les enjeux et les responsabilités qui leur incomberont dans la pérennisation des solutions à mettre en place ; et (v) la mise en place d'un plan d'actions en vue d'opérationnaliser la politique.

### **3.7 Promotion de la jeunesse, du sport et des loisirs**

Le Gouvernement considère que les jeunes doivent être les acteurs privilégiés des transformations socioéconomiques, culturelles et politiques en cours dans le pays, étant entendu que pour toute nation, la jeunesse constitue la relève de demain. Aussi, reconnaît-il que la jeunesse togolaise a connu, durant les périodes de troubles socio-politiques que le pays a traversées, d'énormes difficultés en matière d'éducation et de formation, de santé, d'insertion socio-économique, de sport, de culture et de loisirs. C'est la raison pour laquelle, il s'engage à mettre en œuvre les actions suivantes : (i) la promotion de l'adéquation entre la formation et l'emploi des jeunes ; (ii) la mise en place d'un cadre socio-éducatif (dont des centres socio-éducatifs pour jeunes), culturel et sportif nécessaire à l'épanouissement des jeunes ; (iii) la promotion d'une éducation de qualité aux jeunes, y compris les jeunes vivant avec un handicap, et la facilitation de leur accès aux TIC ; (iv) la promotion d'un meilleur état de santé aux jeunes dans un environnement sain ; (v) la réduction des inégalités d'accès entre les jeunes garçons et les jeunes filles, aux facteurs de production et à la prise de décision ; (vi) la mise en œuvre du plan

sectoriel de lutte contre le sida du ministère en charge de la jeunesse ; ainsi que (vii) l'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de prise en charge des chômeurs.

En outre, le Gouvernement envisage de favoriser le développement de la pratique sportive et promouvoir l'expansion des activités de loisirs. A ce titre, il est retenu les actions prioritaires ci-après : (i) le développement de la pratique et de la culture sportives à travers l'élaboration d'un cadre juridique d'encadrement de la pratique du sport, le développement d'un programme national des loisirs, ainsi que la création, la rénovation et l'aménagement des sites ou parcs de loisirs sur toute l'étendue du territoire ; (ii) la promotion du sport à travers l'organisation des championnats scolaires et universitaires sur toute l'étendue du territoire ; et (iii) l'incitation à la pratique sportive en milieu scolaire et étudiantin, à travers l'élaboration de programmes d'enseignement d'Education Physique et Sportive (EPS) dans les établissements scolaires et universitaires, l'incitation à la pratique de l'éducation physique ainsi que le contrôle et le suivi pédagogiques des enseignants d'EPS conformément aux textes d'évaluations pédagogiques.

#### **4. Quatrième pilier : Développement à la base et réduction des déséquilibres régionaux**

Par rapport aux axes de la stratégie intérimaire de réduction de la pauvreté, ce pilier est une nouvelle orientation stratégique. Deux raisons justifient sa création : (i) la nécessité de mettre en œuvre une politique pro pauvre de proximité tenant compte des besoins réels exprimés par les populations elles-mêmes en matière de développement à la base ; (ii) le fait que la non-prise en compte des déséquilibres inter et intra-régionaux dans les politiques amplifie la pauvreté. Il est donc important d'aborder concomitamment les préoccupations de développement à la base et celles de déséquilibres régionaux.

L'objectif général de ce pilier est de mettre en place les conditions idoines pour une mise en œuvre de la stratégie de lutte contre la pauvreté, au niveau local, de sorte à offrir aux populations à la base un « minimum vital commun ».

Pour ce faire, le Gouvernement entend, d'une part, renforcer la gouvernance locale et les mécanismes d'appui au développement à la base, pour une participation effective des organisations à la base au processus de réduction de la pauvreté et, d'autre part, développer les potentialités régionales et locales en vue de promouvoir le développement local et éviter ainsi l'aggravation des déséquilibres inter et intra-régionaux.

##### **4.1 Renforcement de la gouvernance locale et des mécanismes d'appui au développement à la base**

Le Gouvernement est conscient de l'importance du processus de décentralisation dans le développement à la base. A travers le pilier consacré au renforcement de la gouvernance, il a réaffirmé son engagement de faire aboutir dans les meilleurs délais ce processus pour lequel, il reconnaît que le Togo a pris du retard par rapport à d'autres pays de la sous-région. Aussi reste-il convaincu que la mise en place des structures décentralisées ne suffirait pas à assurer l'effectivité du développement à la base si, très tôt, l'on ne prend pas en considération, d'une part, la meilleure manière dont les élus locaux doivent organiser les forces vives de leurs localités pour une meilleure participation au processus de développement, et d'autre part, les moyens humains, financiers, techniques et logistiques dont il faut doter ces futures autorités locales afin qu'elles soient aptes à œuvrer efficacement aux côtés de l'Etat en vue d'une réduction sensible de la pauvreté.

Les objectifs retenus dans ce domaine sont : (i) doter les collectivités locales des instruments nécessaires pour opérationnaliser la décentralisation à travers la promotion d'une dynamique locale ; (ii) amener les collectivités à mettre en place un système de planification, de gestion, de suivi et d'évaluation des actions de développement à travers la promotion des outils adaptés de gestion du

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

**Promotion d'une dynamique locale.** Dans le but de rendre viable la dynamique de la décentralisation, il importe de renforcer les capacités institutionnelles et organisationnelles des collectivités locales ; ce qui leur permettra de gérer de façon participative, le développement régional et local, en partenariat avec l'Etat. Pour ce faire, l'action gouvernementale consistera en : (i) l'organisation des structures socio-économiques, politiques, et culturelles de planification, d'orientation et de pilotage en vue d'une prise en charge effective de la stratégie de réduction de la pauvreté au niveau local ; et (ii) le renforcement des capacités des acteurs locaux.

*En ce qui concerne l'organisation des structures décentralisées de gestion, il sera renforcé les capacités des collectivités locales pour qu'elles deviennent la pierre d'édifice fondamentale d'un développement décentralisé en vue d'une réduction significative de la pauvreté. Pour ce faire, il s'engage à réhabiliter et à renforcer, dans leurs missions, les cadres de planification décentralisée dont les principaux démembrements sont : les Comités Villageois de Développement (CVD) au niveau Village, les comités cantonaux de développement (CCD) au niveau canton, les Comités Locaux de Planification (CLP) au niveau Préfecture, les Comités Régionaux de Planification (CRP) au niveau Région et les Comités Régionaux et Locaux de Suivi Participatifs (CRSP/CLPS). Ainsi, des mécanismes officiels de reconnaissance et d'accréditation des Organisations à Base Communautaires (OBC) dont les CVD, les Comités de Développement de Quartier (CDQ) et leurs commissions spécialisées seront mis en place et les capacités de ces organisations seront renforcées. Le Gouvernement veillera à la mise en place au sein de chaque Comité Local/Régional de Planification, des commissions thématiques et des cellules techniques de coordination.*

Pour répondre à l'insuffisance des compétences au sein des communes et constituer une banque de compétences au service des collectivités, il est envisagé le renforcement des Quadrilogues<sup>41</sup> Communal et National afin de promouvoir les cadres de concertation Etat – Collectivités locales – Secteur privé et Société Civile. Le partenariat avec l'Union des Communes du Togo sera également un moyen d'action du Gouvernement dans cette perspective.

Pour rendre viables les projets de développement, le Gouvernement entend promouvoir l'inter-communalisation. Il veillera à l'élaboration des projets de développement de manière participative et à la mise en place des agences intercommunales.

*S'agissant du renforcement des capacités des acteurs locaux, le Gouvernement, conscient du rôle déterminant de la société civile et du secteur privé dans l'accompagnement des collectivités locales, envisage de renforcer les capacités de ces acteurs non-étatiques afin d'améliorer leurs prestations de service dans le cadre de la promotion du développement durable aux niveaux régional et local. Pour ce faire, le Gouvernement se propose d'accompagner ces acteurs à travers : (i) le renforcement de leurs capacités organisationnelle et technique ; (ii) la clarification de leur statut juridique ; et (iii) la mise en place d'un partenariat opérationnel en vue de les appuyer dans leurs efforts de mobilisation de ressources.*

L'expérience des délégations spéciales des communes urbaines a mis en lumière certaines insuffisances susceptibles de compromettre la viabilité et l'efficacité des collectivités territoriales, notamment la légitimité des autorités locales dans la prise des décisions d'intérêt public et la construction d'un consensus autour de la gestion des affaires de la cité. Le renforcement des capacités humaines est indispensable pour promouvoir le développement local et assurer la mise en œuvre

---

<sup>41</sup> Le Quadrilogue est un comité de dialogue multi-acteurs autour des services essentiels aux populations. Il est formé au niveau des collectivités locales (commune essentiellement) par des représentants de l'Etat, des collectivités locales, des opérateurs économiques et des bénéficiaires.

efficace de la décentralisation. Il s'agit d'améliorer les capacités de conception, d'analyse, de mise en œuvre et de suivi des structures locales de planification. Les actions devront concerner, d'une part, les élus locaux et, d'autre part, l'administration préfectorale.

La bonne gestion des ressources locales dans le cadre de la décentralisation requiert des hommes et des femmes bien formés. A cet effet, il sera renforcé les capacités des élus locaux sur la planification stratégique proactive, la planification opérationnelle, la gestion des projets, la gestion axée sur les résultats, le plan de travail annuel, les procédures de mobilisation des ressources auprès des PTF. Ces thèmes seront complétés par la maîtrise d'ouvrage, l'élaboration des dossiers d'appel d'offres, la comptabilité, le système de suivi-évaluation, la gestion du personnel et les techniques de communication.

Dans le même ordre d'idée, l'administration préfectorale sera outillée afin de mieux apprécier la cohérence des instruments de planification communale avec les orientations nationales et pour veiller au bon respect des engagements pris par les communes dans le cadre de la contractualisation des projets de leur ressort territorial avec l'Etat.

L'état des lieux montre que les collectivités locales qui existent aujourd'hui exercent leurs activités dans des conditions difficiles. Dans le cadre de la mise en œuvre de la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales, une étude permettra d'identifier le type d'infrastructures susceptibles d'améliorer les conditions de travail des élus locaux. Par ailleurs, la question de la gouvernance économique locale mérite d'être examinée afin de rationaliser les choix budgétaires et rendre efficace la dépense publique dans le but d'accroître l'épargne publique locale nécessaire à l'augmentation des investissements locaux.

**Promotion d'une planification participative du développement local.** Avec l'appui des partenaires au développement, il a été mis en place, depuis l'époque des plans quinquennaux, un processus de planification qui permet la remontée des besoins de la base jusqu'au niveau central. Selon ce dispositif institutionnel, le suivi de l'exécution des projets de développement local est assuré par les services déconcentrés de l'Etat. L'insuffisance en matière de coordination des actions des différents partenaires au développement, les difficultés de mobilisation des ressources liées à la diversité des mécanismes de financement ainsi que la complexité de certaines procédures et modalités de gestion des projets de développement local freinent une coordination efficace des actions de développement pour une réduction sensible de la pauvreté.

L'option du Gouvernement est de décliner le DSRP au niveau régional et local en vue d'assurer la cohérence dans l'intervention des différents acteurs et une participation responsable des populations à la gestion des collectivités locales. Elle sera traduite, entre autres, par la mise en place de programmes de développement local qui seront bâtis sur les Plans d'Actions Villageois (PAV) et des stratégies d'opérationnalisation et plans d'action des politiques et programmes sectoriels. Ces Programmes auront pour objectif, de mettre à la disposition de chaque région, préfecture et commune décentralisée, une banque de microprojets en matière de développement et de gestion des microréalisations devant servir de document de base de référence pour les interventions de toutes les parties prenantes : Gouvernement, bailleurs de fonds, organisations de la société civile et du secteur privé, prestataires de services, bénéficiaires dont la mise en œuvre sera réalisée par les Programmes Régionaux d'Investissements Publics (PRIP), le Programme Conjoint des Communes du Millénaire, les Programmes Pluriannuels de Micro-Réalisations (PPMR), le Programme de Développement Communautaire (PDC), les projets et programmes de développement des divers acteurs. Le Gouvernement va renforcer ces programmes de développement local pour bien coordonner cette dynamique au niveau central afin d'assurer la cohérence au plan national. Chaque programme de développement local (élaboré pour 3 ans) sera décliné chaque année en plan de travail annuel, en plan de consommation de crédit, en plan de passation de marchés et en tableau de bord des indicateurs.

Le Gouvernement veillera à la mise en place d'un système d'information et de communication décentralisé assorti d'une base de données pour s'assurer de la disponibilité en temps réel

d'informations nécessaires sur la conduite des actions. La mesure comprend la sensibilisation accrue des citoyens sur les enjeux des élections locales et sur la participation citoyenne à la gestion de l'action publique. Ce dispositif communicationnel sera aussi un mécanisme de capitalisation des informations pour le suivi-évaluation de la mise en œuvre des différents plans et partant du DSRP.

### **Renforcement de la mobilisation des ressources pour le financement du développement local.**

Pour assurer la mobilisation des ressources locales pour le développement des communes, il sera développé un partenariat dynamique avec les acteurs locaux. Celui-ci comprend la maîtrise des finances locales, la promotion de la microfinance et le développement d'un mécanisme d'accréditation.

*S'agissant de la maîtrise des finances locales*, le Gouvernement entend déconcentrer la DGI en séparant les opérations d'assiette, de liquidation des droits, d'émission/placement des avis d'imposition et de recouvrement afin de réduire la mauvaise circulation des informations entre la DGI et les services des ordonnateurs/comptables publics des collectivités locales.

Des études sur les finances locales permettront de clarifier l'environnement juridique de la fiscalité locale et d'établir une base de données sur toutes les potentialités de chaque commune, préfecture et région pour compléter l'étude sur les finances et la fiscalité locales afin de savoir les meilleures dispositions à prendre pour transférer les ressources nécessaires aux collectivités locales. Dans cet ordre d'idée, un renforcement des capacités des collectivités en matière de mobilisation et de gestion transparente des ressources permettra d'inciter les contribuables à plus d'engagement.

*Quant à la promotion de la microfinance*, cette dernière est le second instrument à promouvoir pour accompagner la mobilisation des ressources pour le développement des collectivités locales. Le Gouvernement est conscient que les IMF sont des institutions à but lucratif et comme telles ne pourront être présentes dans les localités où la clientèle n'est pas suffisante pour leur permettre de couvrir les risques supplémentaires liés à leur implantation dans ces localités. Pour ce faire, le Gouvernement s'engage à œuvrer aux côtés des futures autorités communales en vue d'étudier la meilleure manière de prendre en charge ces surcoûts ; étant entendu que sa préoccupation est de voir les IMF couvrir toutes les localités où la demande de financement de l'activité économique se présente essentiellement sous forme de microcrédits.

Au Togo, on note le développement rapide des IMF qui financent les activités des opérateurs du secteur informel couvrant le petit commerce, l'artisanat et les petites exploitations agricoles dont la contribution dans l'économie nationale est non négligeable. Le Gouvernement compte promouvoir le financement du secteur informel en soutenant les IMF par la mise en place d'un fonds de garantie pour la microfinance qui servira entre autres : (i) au financement des activités génératrices de revenus des femmes ; (ii) au financement des petites activités agricoles en faveur des exploitants ruraux professionnels ; (iii) au soutien à l'organisation dans le domaine agricole des filières, en amont et en aval, afin d'assurer la production, la transformation et la commercialisation ; (iv) à l'encouragement au financement des petites activités artisanales en les appuyant sur le plan organisationnel ; (v) à l'encouragement au financement des artistes et groupements d'artistes opérant dans le secteur socioculturel pour les aider à développer leur initiative et leur talent dans les domaines de la culture, du loisir, du théâtre, du cinéma, du sport, etc. ; (vi) à l'appui aux innovations dans les IMF; et (vii) à la mise en place d'un fonds de garantie pour l'acquisition des équipements.

*En ce qui concerne la mise en place d'un mécanisme d'accréditation des organisations locales*, une charte sera élaborée pour définir les conditions et modalités relatives à une organisation locale susceptible d'être accréditée.

La mise en œuvre des actions qui relèvent du domaine de gouvernance locale et de développement à la base, nécessite la création d'une agence ad hoc, chargée essentiellement de l'organisation, la structuration, la professionnalisation et l'accréditation des organisations communautaires et des groupements à la base. En outre, le Gouvernement entend mettre en place un Fonds d'Appui au

Développement à la Base, en vue de leur apporter un soutien dans le financement des projets communautaires et d'activités génératrices de revenus.

#### **4.2 Réduction de déséquilibres régionaux à travers le développement des potentialités régionales et locales**

L'analyse de la pauvreté au Togo révèle des disparités. Les régions Maritime (y compris Lomé-Golfe) et des Plateaux, plus urbaines, ont une incidence relativement faible de la pauvreté, et les régions Centrale, de la Kara et des Savanes, plus rurales, ont une incidence élevée de la pauvreté. Cette fragmentation entraîne un mouvement de population du nord vers le sud et des zones rurales vers les zones urbaines. Sur le plan démographique, les régions Maritime (y compris Lomé-Golfe) et des Plateaux, qui ne représentent que 40% du territoire national, concentrent près de 67% de la population nationale. La conséquence directe de cette situation est la non-valorisation des potentialités des régions septentrionales, d'une part, et des zones rurales, d'autre part. Par ailleurs, la pression démographique engendrée par ce mouvement contribue à une paupérisation progressive des régions méridionales et des zones urbaines.

La réduction de ces déséquilibres régionaux et de la pauvreté suppose la valorisation des potentialités économiques de chaque région. Pour ce faire, le Gouvernement mettra en œuvre des actions tendant à une meilleure exploitation de ces potentialités. Plus particulièrement, dans les trois régions septentrionales où l'incidence de la pauvreté est la plus forte, surtout dans la région des Savanes, des mesures seront prises pour assurer : (i) une émergence équilibrée des pôles de développement ; (ii) une valorisation équilibrée du capital humain ; (iii) un renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance ; et (iv) une spatialisation des projets et programmes.

**Émergence équilibrée des pôles de développement.** Pour freiner les flux migratoires à la base des déséquilibres inter et intra régionaux, le Gouvernement envisage d'impulser la création de richesse au niveau local à partir des potentialités de chaque région. Pour ce faire, il entend promouvoir l'émergence équilibrée des pôles de développement et de croissance. Il s'agit de développer des centres d'activités ayant un effet d'entraînement sur la dynamique socio-économique régionale. Ainsi, l'action gouvernementale visera à développer les pôles agricoles, les pôles industriels et les pôles de services (commerciaux, touristiques et autres services).

*En ce qui concerne les pôles agricoles*, les principales ressources naturelles (sol, eau, végétation) et les conditions climatiques offrent au Togo un potentiel de développement agricole important. Ainsi, les régions agroécologiques sont favorables au développement de produits agricoles tels que coton, sorgho, mil, riz, igname, tomate, oignons, arachide et niébé pour la région des Savanes ; coton, maïs, sorgho, igname, tomate, riz, niébé soja, arachide, manioc et mil pour la région de la Kara ; coton, maïs, sorgho, mil, riz, manioc, igname, niébé, arachide et soja pour la région Centrale ; coton, maïs, niébé, arachide et riz pour l'est de la région des Plateaux ; café, cacao, palmier à huile, maïs, manioc, igname et riz pour l'ouest de la région des Plateaux ; et maïs, manioc, coton, palmier à huile et légumes pour la région Maritime. Le Gouvernement entend alors promouvoir des pôles agricoles basés sur une agriculture diversifiée, performante, moderne et respectueuse de l'environnement, reposant sur ces produits régionaux, autour des vallées du Zio, du Lili et de Yoto dans la région Maritime ; la vallée du Mono et le Litimé dans la région des Plateaux, la plaine du Mô, la plaine du Mono et Adélé dans la région Centrale ; Dankpen, Bassar et Assoli dans la région de la Kara ; et la plaine de l'Oti et la zone de Cuesta dans la région des Savanes. Par ailleurs, en ce qui concerne l'élevage et la pêche, le Gouvernement compte d'une part, réhabiliter et recentrer les activités des trois ranches (Avétonou dans la région des Plateaux, Adélé dans la région Centrale et Namiélé dans la région des Savanes) dans le cadre de l'amélioration de la sélection bovine et d'autre part, développer la pêche maritime dans la région Maritime.

Par ailleurs, en raison du niveau élevé de l'incidence de la pauvreté qui y prévaut, le Gouvernement entend privilégier plus particulièrement les préfectures de Kpendjal, Tandjoaré, Oti et Tône dans la région des Savanes, les préfectures de la Binah, de Bassar, de la Kéran, de Dankpen et de Doufelgou

dans la région de la Kara, et les préfectures de Sotouboua, de Tchamba et de Blitta dans la région Centrale. Toutefois, les préfectures de Wawa et de l'Est-Mono dans la région des Plateaux, Vo, Yoto et Avé dans la région Maritime, même si elles sont situées dans les régions où l'incidence de la pauvreté est relativement faible, sont prioritaires en raison de l'incidence particulièrement élevée de la pauvreté dans ces localités.

*S'agissant des pôles industriels*, leur émergence repose sur la valorisation des ressources minières et le développement des industries agroalimentaires autour des pôles agricoles. Ainsi, des pôles industriels seront développés d'une manière équilibrée autour des potentialités minières et des pôles agricoles de chaque région. De manière spécifique, il s'agira d'étudier la faisabilité de : (i) réhabiliter les huileries d'Alokoègbé et d'Agou ainsi que la féculerie de Ganavé dans la région Maritime ; (ii) promouvoir l'installation d'une usine de transformation des fruits à Danyi et réhabiliter l'usine de transformation des noix de Palme « SONAPH » d'Agou ainsi que les usines d'égrenage de coton de Talo et de Notsé et de textile de Datcha ; (iii) promouvoir l'implantation d'industries autour des gisements de marbre de Nyaoulou, l'agro-industrie à Sotouboua et la transformation des pommes et des graines d'anacarde à Tchamba dans la région Centrale ; (iv) réhabiliter l'unité de production de matériels agricoles UPROMA et l'usine textile TOGOTEX à Kara dans la région de la Kara ; et (v) réhabiliter l'unité d'égrenage de riz de Nassablé et promouvoir les unités de transformation de tomate et des fruits dans la région des Savanes.

*Quant aux pôles de services*, ils sont composés de pôles commerciaux, de pôles touristiques et autres pôles de services (services financiers aux entreprises, services de télécommunications et téléservices).

En ce qui concerne les pôles commerciaux, il existe au Togo, des carrefours d'échanges stratégiques qui rassemblent des acteurs commerciaux, parfois au-delà des frontières nationales. En effet, le dynamisme commercial des villes comme Vogan et Assahoun dans la région Maritime, Anié et Badou dans la région des Plateaux, Sokodé et Blitta dans la région Centrale, Kétau et Kabou dans la région de la Kara, et Cinkassé, Koundjoaré, Gando et Yembour dans la région des Savanes fait d'elles de véritables marchés à vocation sous-régionale et des pôles commerciaux. Le Gouvernement veillera à consolider l'attractivité et la compétitivité de ces pôles en les dotant d'infrastructures marchandes modernes et en favorisant leur accessibilité aux autres régions du Togo, et même aux autres pays de la sous-région.

S'agissant des pôles touristiques et culturels, le Togo regorge de nombreux sites touristiques tels que la maison des esclaves, le lac Togo (Agbodrafo) et le parc zoo-botanique de Bayémé dans la région Maritime ; les cascades de Kpimé et d'Akloa, le pic d'Agou et la muraille d'Agbogbo dans la région des Plateaux ; la forêt d'Abdoulaye et le parc de Fazao dans la région Centrale ; les hauts fourneaux de Bandjeli, les châteaux forts de Koutamakou et le complexe faunistique Djamdè-Sarakawa dans la région de la Kara ; les forêts classées Oti-Kéran et Oti-Mandouri, les grottes de Nano, les peintures rupestres de Namoundjoga et la marre aux caïmans de Pana dans la région des Savanes. Le renforcement de ces pôles touristiques se fera à travers des grappes de projets touristiques judicieusement répartis sur le territoire national.

Quant aux autres services tels que les services financiers, les services de télécommunications et téléservices, ils sont prometteurs pour l'émergence des économies régionales. Le développement de ces services autour des grandes villes comme Tsévié, Atakpamé, Sokodé, Kara et Dapaong permet de renforcer leur vocation de chef-lieu de région. Il permet également d'accroître le rayonnement des villes moyennes telles que les autres chefs-lieux de préfectures, surtout les plus pauvres d'entre elles, et d'en faire également de véritables créneaux d'emplois.

**Valorisation équilibrée du capital humain.** L'émergence des pôles de développement et de croissance dans les régions nécessite la mise sur pied d'un potentiel minimum de ressources humaines. Ceci suppose une valorisation équilibrée du capital humain, à travers l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau et à l'assainissement, afin de répondre aux besoins en ressources humaines des pôles régionaux.

Dans le domaine de l'éducation, le ciblage a montré que la région des Savanes a le taux de scolarisation au primaire le plus bas avec un taux brut de scolarisation au primaire de 96,0% alors que ce taux est supérieur ou égal à 100% dans les autres régions. Cette situation peut s'expliquer par le fait que les enfants ne sont pas envoyés à l'école ou qu'il n'existe pas assez d'écoles dans le milieu (capacité d'accueil). Même s'il reste des efforts à faire au niveau de la demande de l'éducation, cette région connaît des problèmes spécifiques en matière de l'offre en éducation.

Au vu de ce constat, le Gouvernement s'engage à renforcer certaines actions parmi les mesures d'ensemble sur l'éducation, afin de relever d'une manière significative l'offre de services d'éducation dans la région des Savanes, plus particulièrement dans les préfectures de Kpendjal et de l'Oti où le problème se pose avec plus d'acuité. Par ailleurs, le Gouvernement entend mettre en place dans chaque région, un paquet minimum d'actions en faveur de l'enseignement technique et de formation professionnelle nécessaires à l'émergence des pôles ci-dessus.

Dans le domaine de la santé, la région des Savanes et les régions Centrale et de la Kara dans une moindre mesure, connaissent des difficultés particulières en matière de proximité des services de santé. Cette situation se fait ressentir sur les services de santé destinés à la mère et à l'enfant dans ces régions. Par contre, les populations de Lomé-Golfe et de la région Maritime dans une moindre mesure sont beaucoup plus vulnérables au paludisme et au sida.

Dans cette perspective, les mesures d'ensemble pour augmenter l'offre de service de santé devraient, en priorité, être renforcées dans la région des Savanes, suivie des régions Centrale et de la Kara. En matière de santé de la mère et de l'enfant, les mesures devront prioritairement être destinées aux populations de la région des Savanes suivie de celles de la région de Kara. Cependant, en ce qui concerne les mesures de protection contre le paludisme et de lutte contre le sida, Lomé-Golfe et la région Maritime devraient être prioritaires.

S'agissant de l'accès à l'eau et à l'assainissement, par opposition aux conditions d'accès à l'éducation et à la santé où les régions Centrale et de la Kara, et plus particulièrement la région des Savanes, sont globalement plus défavorisées, les populations des régions des Plateaux en premier lieu et Maritime souffrent beaucoup plus de problèmes d'accès à l'eau potable et à l'assainissement. Toutefois, la région des Savanes apparaît en troisième position des régions les plus défavorisées.

Au vu de ce constat, le Gouvernement compte renforcer beaucoup plus les mesures en matière d'eau et d'assainissement dans les régions des Plateaux et Maritime et dans la région des Savanes. En plus, des dispositions particulières permettront d'accompagner les régions des Savanes et de la Kara en ce qui concerne l'utilisation des latrines.

**Un renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance.** Le Gouvernement compte accompagner l'émergence des pôles régionaux en mettant en place les mesures d'incitation pour la promotion de l'entrepreneuriat privé par le développement des infrastructures de transport, d'énergie et de télécommunications. Pour cela, le Gouvernement s'engage à étendre les voiries urbaines ainsi que les réseaux d'électricité et d'eau au niveau des périphéries de Lomé et à améliorer le système d'assainissement et la qualité des voiries urbaines dans la ville de Lomé.

En ce qui concerne les régions administratives, les principales pistes rurales seront ouvertes ou réhabilitées dans chaque région afin que tous les pôles de croissance et de développement soient désenclavés. Dans le même sens, les routes nationales ou inter-Etats stratégiques au développement des pôles seront également réhabilitées ou bitumées. En plus, il est envisagé à moyen terme, l'électrification progressive des villages et l'extension du réseau de télécommunication dans chaque région.

Par ailleurs, l'offre de transport urbain, essentiellement privée, ne permet pas aux populations de se déplacer rapidement à tout moment de la journée. L'Etat, de concert avec les municipalités et le

secteur privé, s'attellera à assurer une meilleure organisation du secteur, une amélioration des transports ruraux et urbains.

Le Gouvernement compte étendre le réseau électrique et promouvoir le développement des énergies renouvelables dans les centres ruraux pour encourager la promotion des PMI/PME. Le taux d'accès à l'électricité sera amélioré de 28 à au moins 50% dans toutes les régions.

Des mesures seront prises afin que le réseau internet soit établi et amélioré dans toutes les préfectures. La fracture numérique sera réduite afin de permettre aux couches démunies de la population de supporter les frais de communication.

**Une spatialisation des projets et programmes de développement.** L'objectif est de veiller à la prise en compte effective de la dimension régionale dans l'élaboration des projets d'investissements publics. Pour y parvenir, l'action gouvernementale consistera à veiller à l'intégration de cette dimension aux niveaux sectoriel et central.

Pour cela, il importe dans un premier temps, de susciter une réflexion stratégique au niveau de chaque secteur, en vue de déterminer les réalisations prévues en direction de chaque région du pays. Cette réflexion devra conduire à l'établissement de cartes de projets et programmes de développement pour chaque région et ce, concernant chaque secteur. Au niveau des collectivités locales, le même exercice sera conduit en fonction des pôles de développement prévus dans chaque région, et aussi en fonction des actions prévues dans le cadre de la valorisation équilibrée des ressources humaines et du renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance. Sur la base des résultats de ces exercices, le Gouvernement entend promouvoir la constitution des grappes de projets et programmes de développement qui serviront de repère, sur l'étendue du territoire, pour toute planification (centrale, régionale ou locale). Par grappe de projets et programmes, le Gouvernement y voit un paquet de projets et programmes découlant des cartes sectorielles de réalisations par région et des cartes de réalisations élaborées à partir des pôles de développement régional et des filets sociaux régionaux. Il sera réalisé pour chaque grappe, ou pour un ensemble de grappes, un agenda spatial qui place les différents chantiers dans un schéma d'ensemble, avec une vision cohérente, un positionnement géographique mieux raisonné et des documents cartographiques. Pour le Gouvernement, c'est par ce moyen qu'il se prépare, dans les années à venir, à mettre en place son approche intégrée du développement national en partant des plans ou stratégies de développement régional et local pour les fédérer en stratégie nationale de développement.

Pour la dimension centrale de la spatialisation des projets et programmes de développement, le Gouvernement compte mettre, au cœur des discussions budgétaires, la priorisation en fonction des grappes de projets et programmes cadrés sur les régions. En d'autres termes, l'arbitrage inter et intra-sectoriel lors des conférences budgétaires sera centré autour de ces grappes de projets et programmes en cohérence avec le Programme d'Actions Prioritaires élaboré en vue de la déclinaison de la SRP-C. Les allocations budgétaires seront alignées sur l'ordre de priorité de ces grappes de projets et programmes de développement. Il sera accordé une attention particulière aux régions les plus pauvres et les plus vulnérables du pays. De ce point de vue, le Gouvernement réaffirme son engagement à conduire à terme l'Initiative conjointe pour la promotion des Communes du Millénaire et la réduction de la pauvreté au Togo.

#### **Encadré 14 : Initiative conjointe pour la promotion des Communes du Millénaire et la réduction de la pauvreté au Togo**

Le programme « Commune du Millénaire » entre en droite ligne de la réduction des déséquilibres intra et inter régionaux. Il vise l'atteinte des Objectifs du Millénaire et le développement des zones rurales les plus pauvres à travers l'accès des populations aux technologies qui peuvent impulser leur productivité agricole, améliorer leur santé, leur éducation et l'accès aux marchés. Ce programme d'envergure nationale s'étale sur cinq ans et porte sur 10 communes rurales réparties suivant les régions les plus pauvres du pays à raison de trois dans chacune des régions des Savanes, Kara et Centrale et une dans la région Maritime.

Les actions majeures retenues dans le cadre du programme sont : (i) la valorisation du potentiel agricole ; (ii) le renforcement de l'accès des producteurs aux crédits agricoles, aux intrants et aux produits vétérinaires ; (iii) la valorisation des sites touristiques par leur aménagement et leur gestion participative ; (iv) le développement des initiatives privées ; (v) l'amélioration des techniques de transformation des produits agricoles locaux ; (vi) l'amélioration des connaissances et conditions d'accès des femmes à la propriété et au crédit ; (vii) la promotion de la scolarisation féminine ; (viii) la réhabilitation et la création de marchés locaux et autres infrastructures économiques ; (ix) l'amélioration de l'accès à l'éducation, à la santé, à l'eau potable et à l'assainissement ; et (x) l'amélioration de l'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et aux TIC.

Compte tenu de la démarche novatrice avec le nécessaire apprentissage qui devrait l'accompagner, deux phases sont envisagées : la première de deux à trois ans concerne deux communes pilotes de la région des Savanes ; et la deuxième qui s'étend de deux à trois ans, couvre les huit communes restantes. La première phase a démarré dans les communes de Kountoiré et de Naki-Est, toutes deux situées dans la région des Savanes, qui est la région la pauvre du pays et de surcroît dans les préfectures de l'Oti et de Kpendjal, qui sont les préfectures les plus pauvres du Togo. Basé sur une approche participative engageant en premier lieu les communautés bénéficiaires pour qu'elles soient autonomes après le programme, les collectivités, les donateurs en particulier le Système des Nations Unies, le secteur privé et autres intervenants, le programme « Communes du Millénaire » est une initiative dans laquelle le Gouvernement s'est énormément investi. Ainsi, la première phase de démarrage a mobilisé 18 327 000 dollars US dont une contribution de 27% du Gouvernement et des collectivités, de 9% des communautés bénéficiaires, de 46% des donateurs et de 18% du secteur privé et autres intervenants.

*Source : Ministère de la coopération, du développement et de l'aménagement du territoire*

## CHAPITRE 5 : CADRAGE MACROECONOMIQUE DE LA STRATEGIE

Le cadrage de la stratégie complète de réduction de la pauvreté a pour objet de déterminer le profil des agrégats macroéconomiques compatibles avec les choix qui sous-tendent la présente stratégie. Partant des hypothèses sur l'évolution de la conjoncture économique mondiale, l'environnement économique sous-régional et le contexte de développement national, il retrace l'évolution des ressources mobilisables pour réaliser la stratégie, les dépenses prioritaires auxquelles ces ressources seront affectées et les résultats globaux découlant de la réalisation de ces dépenses. Le financement global de la stratégie est aussi pris en compte dans le cadrage. Les précisions sur les détails de financement seront données dans le PAP qui est le cadre programmatique de déclinaison des options stratégiques du DSRP-C en programmes et projets de développement lesquels serviront de supports pour les dépenses prioritaires prévues. Le cadrage énonce également les risques majeurs d'absorption auxquels des solutions devront être apportées afin de garantir le réalisme du cadrage, et par-delà, l'effectivité des actions prévues dans le cadre de la stratégie complète de réduction de la pauvreté.

Conformément au cadrage macroéconomique de la stratégie intérimaire, celui de la stratégie complète demeure également très prudent en raison surtout de l'incertitude liée à la reprise de la croissance mondiale, de la vulnérabilité du pays aux chocs exogènes, de la persistance des effets d'entraînement de la crise alimentaire dans la sous-région, sans oublier également le fait que le Togo sort d'une longue période de fragilité politique et économique. Tout en prenant en compte l'ambition du pays de se mettre sur la voie d'une nation émergente, le présent cadrage table sur une reprise progressive de la croissance avec des possibilités d'accélération en vue de l'atteinte des OMD. De ce fait, le cadrage macroéconomique prévoit deux scénarios : un scénario de base et un scénario alternatif d'accélération vers l'atteinte des OMD.

Le scénario de base est conforme au cadrage macroéconomique convenu avec le FMI<sup>42</sup> dans le cadre du programme triennal appuyé par la FRPC. Il se fonde sur la poursuite de l'amélioration de la gestion des finances publiques et la réalisation des réformes structurelles pour relancer la croissance économique et la compétitivité extérieure dans le cadre du régime de change fixe de l'UEMOA. La réalisation de ces réformes dans le contexte économique décrit ci-dessus permettrait d'augmenter le taux de croissance du PIB de 3 points de pourcentage entre 2008 et 2011. Les dépenses publiques totales et en particulier les dépenses d'investissement public devraient s'accroître respectivement de 4 et 2 points de pourcentage du PIB sur la période sans générer l'inflation. Dans ces conditions, à l'horizon 2011, il est attendu un taux de croissance du PIB de l'ordre de 4,1% et un déficit budgétaire nettement inférieur à 5% du PIB.

Se fondant principalement sur un assainissement des finances publiques, ce scénario de base n'incorpore pas suffisamment les besoins d'investissements pour la réalisation des OMD. Le scénario alternatif offre cette possibilité d'accélération vers l'atteinte des OMD en se basant sur l'Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies<sup>43</sup> d'accélérer la mise en œuvre de l'engagement pris par les pays du G8 au Sommet de Gleneagles en 2005, de doubler l'assistance aux pays pauvres au cours des trois années suivantes pour la porter à 85 US\$ par tête en 2010 et la maintenir à ce niveau. Compte tenu du niveau actuel d'APD au Togo (environ 11 US\$ par habitant en 2008), le scénario OMD se fonde sur une amélioration de la mobilisation des ressources nécessaires au financement des dépenses publiques dans les secteurs ciblés par les OMD. En conséquence, le nouveau profil des dépenses permettrait d'enregistrer un point et demi supplémentaires de croissance du PIB sur la période 2008-2011 par rapport au scénario de base.

---

<sup>42</sup> Lors de sa mission du 11 au 25 février 2009. Après cette mission, certaines révisions sont apparues nécessaires pour le FMI mais les Autorités Togolaises se mobilisent pour concrétiser les cibles retenues le 25 février.

<sup>43</sup> Dix pays pilotes dont le Togo ont été retenus dans le cadre de cette initiative.

## 1. Scénario de base

Le scénario de base postule une stratégie de réforme à moyen terme pour relever progressivement le taux de croissance économique et poser les jalons de la viabilité budgétaire et d'une bonne position des réserves extérieures. La réalisation de ce scénario dépend donc fortement de la mise en œuvre satisfaisante des réformes prévues dans le cadre de la stratégie. Dans ces conditions, l'augmentation du solde budgétaire primaire devient un objectif afin de dégager un excédent d'au moins un pour cent du PIB à l'horizon 2011 pour éviter d'accumuler de nouveaux arriérés de paiements et réduire la nécessité de faire appel à de nouveaux emprunts. De même la stratégie de réforme s'appuie sur une augmentation de l'aide extérieure de près de trois points de PIB entre 2008 et 2011 et un allègement global de la dette dans le cadre de l'IPPTE.

**Tableau 8: Principaux indicateurs du cadre macroéconomique**

Principaux indicateurs	2005-2007	2008	2009	2010	2011
Taux de croissance du PIB réel	2,4	1,1	1,7	3,3	4,1
Taux d'investissement public (en % du PIB)	4,0	3,9	4,8	7,1	7,0
Indice des prix à la consommation	3,3	8,7	2,8	2,1	2,5
Balance courante (en % du PIB)	-6,2*	-6,6	-4,3	-4,2	-3,6
Solde budgétaire primaire (en % du PIB)	-0,5	0,4	-0,6	0,6	1,0
Solde budgétaire global (en % du PIB)	-3,1	-1,0	-3,2	-2,0	-1,0

Source : Autorités Togolaises - FMI, 25 février 2009  
\* Il s'agit de la moyenne pour 2006 et 2007.

Les principaux arguments du cadre macroéconomique résultant du scénario de base sont : (i) une reprise de la croissance ; (ii) une stabilité des prix ; (iii) une consolidation des finances publiques ; (iv) une forte contribution interne au financement de la stratégie ; (v) l'alignement des ressources sur les priorités nationales ; (vi) la soutenabilité du déficit des paiements extérieurs ; et (vi) la maîtrise de la masse monétaire.

**Reprise de la croissance.** Il est attendu une croissance soutenue de trois points supplémentaires sur la période de mise œuvre de la stratégie, passant de 1,1% en 2008 pour se situer à 4,1% en 2011. Cette croissance repose en premier plan sur l'activation des gains de productivité au niveau des secteurs primaire et secondaire sur la période 2009-2010.

**Tableau 9: Croissance réelle des secteurs d'activités**

	2005-2007	2008	2009	2010	2011
<b>Secteur Primaire</b>	<b>1,9</b>	<b>2,9</b>	<b>2,3</b>	<b>3,1</b>	<b>5,4</b>
Agriculture	1,3	3,1	2,4	3,0	6,0
Elevage, Forêt et Pêche	3,7	2,9	2,0	3,5	4,0
<b>Secteur secondaire</b>	<b>3,9</b>	<b>0,8</b>	<b>2,8</b>	<b>4,5</b>	<b>3,4</b>
Industries Extractives	-7,2	-0,6	-2,0	7,2	8,1
Industries Manufacturières	7,9	5,0	-1,0	2,5	2,5
Bâtiments et Travaux Publics	11,1	0,9	20,0	9,0	2,5
Electricité, eau et gaz	2,6	-11,0	3,0	2,5	2,5
<b>Secteur Tertiaire</b>	<b>0,7</b>	<b>-0,1</b>	<b>0,9</b>	<b>3,0</b>	<b>3,5</b>
<b>Tertiaire marchand</b>	<b>0,6</b>	<b>0,4</b>	<b>0,9</b>	<b>2,6</b>	<b>3,5</b>
Commerce	3,5	-0,5	1,0	2,0	3,5
Transports, Entrepôt et Communications	1,4	1,7	1,0	3,5	3,5
Banques et Assurances	-17,3	14,2	1,0	3,0	3,5
Autres services	-7,7	0,0	0,2	3,0	3,5
<b>Tertiaire non marchand</b>	<b>0,9</b>	<b>-1,3</b>	<b>1,0</b>	<b>3,8</b>	<b>3,5</b>
<b>PIB</b>	<b>2,4</b>	<b>1,1</b>	<b>1,7</b>	<b>3,3</b>	<b>4,1</b>

Source : Autorités Togolaises - FMI, 25 février 2009

La croissance réelle du secteur agricole sera le plus important en 2011 ; ceci nécessite des investissements massifs dans le secteur sur toute la période de la mise en œuvre de la stratégie complète afin que le potentiel dudit secteur soit dopé en vue d'atteindre une croissance réelle de plus

de 5% en 2011. L'augmentation sensible de la production vivrière et des cultures de rente (coton, café et cacao) est au cœur des réformes du secteur agricole.

Pour tenir les objectifs de croissance, des efforts importants doivent être également déployés pour relancer durablement la production de phosphate en 2010. Le volume et la qualité des investissements en termes d'infrastructures économiques (énergie et routes) sont autant de variables dont dépend la vitalité de l'activité économique, notamment des services sur la période de mise en œuvre de la stratégie complète. Par ailleurs, les infrastructures immatérielles (services financiers, climat des affaires, etc.) conditionnent également la rentabilité du secteur tertiaire dans son ensemble.

Du côté de la demande, le taux d'investissement global est en augmentation constante sur la période. De 12,6% en 2008, il se situerait à 17,5% du PIB en 2011. La bonne tenue du niveau de l'épargne, en raison du flux d'aide et des autres transferts, espérée du nouveau contexte économique se traduit par une amélioration du solde épargne – investissement sur la période qui passe de -6,7% en 2008 à -3,3% en 2011<sup>44</sup>.

**Une stabilité des prix.** Malgré l'accroissement de la demande intérieure qui serait principalement induite par le niveau des dépenses publiques nécessaires pour financer les infrastructures socio-économiques, sauf choc extérieur, la stabilité des prix intérieurs est reflétée dans le cadrage de la stratégie complète. Dans la pratique, l'objectif sera de maintenir la stabilité des prix et de ramener le taux d'inflation dans la limite fixée par l'UEMOA qui est de 3,0 % au maximum. Ce résultat serait obtenu à la faveur d'une offre de production en forte progression et d'une politique monétaire communautaire efficace.

**Des finances publiques consolidées.** La politique budgétaire visera l'amélioration des recettes de l'Etat et l'encadrement des dépenses publiques de manière à limiter les gaps de financement. Ainsi, le taux de pression fiscale connaîtra une amélioration, passant respectivement de 16,4% en 2008 à 17,4% à l'horizon 2011. La progression des recettes fiscales serait favorisée par la simplification des formalités administratives connexes au paiement des impôts et taxes par les unités institutionnelles qui découlerait de la mise en place du guichet unique sans oublier la croissance économique elle-même qui élargirait la base fiscale. Elle soutiendrait la progression des recettes budgétaires qui passeraient de l'équivalent de 17,1% du PIB en 2008 à 18,2% en 2011.

De l'autre côté, les dépenses de fonctionnement ont régressé par rapport à l'évolution antérieure, le Gouvernement ayant fait l'option de mettre l'accent sur le financement des infrastructures socio-économiques. Ainsi, les dépenses courantes passeraient seulement de l'équivalent de 15,8% du PIB en 2008 à 16,5% en 2011, alors que les dépenses en capital évolueraient sur la même période de 3,9% à 7% du PIB.

Le déficit budgétaire (hors dons base ordonnancement) reste dans ce contexte, légèrement supérieur à 5% du PIB sur l'ensemble de la période, assez soutenable car sur la base des informations disponibles sur les financements probables à mobiliser, le besoin de financement résiduel à rechercher pour le Tableau des Opérations Financières de l'Etat (TOFE) n'est que de l'ordre de 37,5 milliards F CFA en 2009, 26,3 en 2010 et 9,3 milliards F CFA en 2011. La prise en charge de ce gap de financement est entièrement assurée par les ressources dont le pays peut bénéficier au titre de la FRPC et des dons IDA pour les années 2009 et 2010. La prise en charge du gap de financement pour l'année 2011 nécessitera un engagement plus important de la communauté financière internationale aux côtés du Gouvernement togolais dans ses efforts de redressement socio-économique.

---

<sup>44</sup> Lire les données du solde épargne – investissement en opposition aux données de la balance courante pour les années correspondantes (Confère Tableau 8) car ce solde est l'opposé de la balance courante.

**Tableau 10: Tableau des opérations financières de l'Etat (TOFE), 2008-2011**

Gouvernement	Scénario de base			
	2008	2009	2010	2011
	<i>(en pourcentage du PIB)</i>			
RECETTES ET DONNS	18,7	19,1	21,9	22,5
RECETTES	17,1	16,9	17,6	18,2
DONNS	1,6	2,2	4,3	4,3
DEPENSES TOTALES	19,7	22,6	23,9	23,5
DEPENSES COURANTES	15,8	16,6	16,8	16,5
Dépenses primaires courantes intérieures	14,6	14,7	15,0	15,2
Intérêts de la dette publique	0,8	1,0	1,0	0,5
Dépenses courantes sur financement extérieur	0,4	0,9	0,8	0,8
DEPENSES D'INVESTISSEMENTS	3,9	5,9	7,1	7,0
Ressources propres	2,1	3,1	2,0	2,0
Sources externes	1,8	2,8	5,1	5,0
Solde budgétaire primaire intérieur	0,4	-1,0	0,6	1,0
Solde budgétaire sur base ordonnancement hors dons	-2,5	-5,7	-6,3	-5,3
Solde budgétaire sur base ordonnancement	-1,0	-3,5	-2,0	-1,0
Variation d'arriérés	0,0	-0,9	-0,7	-0,5
Solde global base caisse	-0,9	-4,4	-2,7	-1,5
Financement	0,9	4,4	2,7	1,5
Financement intérieur	-1,0	0,6	-0,3	-0,5
Financement extérieur	1,9*	1,0	1,1	1,4
Dont : Tirages	0,5	1,5	1,6	1,5
Amortissement de la dette	-1,8	-1,5	-1,4	-0,1
Apurement de la dette et des arriérés	-33,0	0,0	-19,1	0,0
Rééchelonnements obtenus	15,0	0,0	0,0	0,0
Annulation de la dette	18,0	0,0	19,1	0,0
Gap de financement**	0,0	2,8	1,9	0,9

Source : Autorités Togolaises - FMI, 25 février 2009

\*En réalité, pour l'exercice budgétaire 2008, il y a eu un excédent de 0,3% du PIB reporté sur l'exercice suivant (ce qui devrait se retrouver dans le gap). L'exercice 2008 étant clos, la ligne financement a été soldée à ce titre à partir de la ligne du financement extérieur.

\*\*Cette ligne intègre, à la fois, la ligne du financement exceptionnel et la ligne du besoin résiduel de financement du tableau des opérations financières convenu avec le FMI

**Une forte contribution interne au financement de la stratégie.** L'effort de mobilisation des ressources sera très intense au plan interne. L'enveloppe globale que constitue le total des dépenses publiques estimées pour chaque année est financée à hauteur de 74%, 70% et 73% par les ressources internes respectivement pour 2009, 2010 et 2011. Quant aux ressources externes déjà annoncées, elles sont de l'ordre de 14%, 23% et 24% respectivement sur la période. Les gaps de financement s'établissent donc à 12%, 7% et 3% respectivement sur la période. Des sources de financement de ces gaps sont déjà identifiées, il revient dans la pratique d'intensifier le plaidoyer à cet effet.

**Tableau 11: Enveloppe globale et financement de la SRP-C (en milliards de F CFA)**

	2009	2010	2011
Dépenses publiques estimées	301,2	334,2	349,4
Ressources internes*	222,0	232,6	255,7
Ressources externes**	41,7	75,3	84,4
Gap de financement	37,5	26,3	9,3

\* recettes totales + financement intérieur + variation d'arriérés

\*\* financement extérieur + dons

**Alignement des ressources financières sur les priorités nationales.** Pour traduire la volonté du Gouvernement de mettre les moyens là où ils sont le plus nécessaires en vue de satisfaire les priorités nationales, l'enveloppe supplémentaire du cadrage a été répartie en favorisant les secteurs prioritaires que sont la santé, l'éducation, l'agriculture, l'eau et l'assainissement, et les infrastructures, notamment les transports, l'énergie et les télécommunications<sup>45</sup>. Tout en prenant en compte les dépenses liées aux besoins spécifiques en termes de recrutement de personnel, les dépenses de fonctionnement sur la période 2009-2011 connaîtront une progression régulière de 3% l'an pour tous les secteurs. Quant aux dépenses d'investissements, elles ont été actualisées pour les secteurs non prioritaires à un taux de 4% tandis que les secteurs prioritaires se répartissent le reste de l'enveloppe supplémentaire dégagée au titre de chaque année du cadrage. Ainsi, les dépenses totales des secteurs prioritaires passent de 45,5% du total des dépenses de tous les secteurs, entre 2005-2007, à 67,4% à l'horizon 2011.

**Tableau 12 : Répartition de l'enveloppe globale du cadrage entre secteurs prioritaires et autres secteurs (en milliards de F CFA)**

	Réalisation						Projection								
	2005-2007			2008			2009			2010			2011		
	Fonc.	Inv.	Total	Fonc.	Inv.	Total	Fonc.	Inv.	Total	Fonc.	Inv.	Total	Fonc.	Inv.	Total
<b>Secteurs prioritaires</b>	59,67	24,59	84,26	75,94	37,52	113,46	80,52	88,83	169,35	86,70	112,75	199,45	93,66	141,89	235,56
Education	40,31	3,03	43,33	51,36	1,63	53,00	54,60	9,65	64,25	58,99	13,38	72,37	64,22	17,94	82,16
Santé	11,90	6,43	18,34	13,92	12,43	26,35	14,94	26,47	41,41	16,41	33,01	49,42	17,80	40,99	58,79
Agriculture	3,65	1,82	5,47	5,06	16,31	21,37	5,21	23,88	29,10	5,37	27,42	32,78	5,53	31,72	37,25
Eau/assain.	2,37	3,60	5,97	0,38	1,50	1,89	0,40	8,20	8,60	0,41	11,32	11,73	0,42	15,13	15,55
Infrastructures	1,44	9,71	11,15	5,21	5,64	10,86	5,37	20,63	26,00	5,53	27,61	33,14	5,70	36,12	41,82
Transport	1,10	9,67	10,77	0,96	5,61	6,57	0,99	19,21	20,21	1,02	25,56	26,58	1,05	33,28	34,34
Energie	0,34	0,04	0,39	4,25	0,04	4,29	4,37	1,41	5,79	4,51	2,05	6,56	4,64	2,84	7,48
Télécom.	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-
<b>Autres secteurs</b>	78,33	7,61	85,93	90,98	4,56	95,54	93,71	4,74	98,45	96,52	4,93	101,45	99,42	5,13	104,54
<b>Dette</b>	15,01	-	15,01	32,52	-	32,52	33,40	0,00	33,40	33,30	0,00	33,30	9,30	0,00	9,30
<b>Total</b>	153,01	32,20	185,19	199,43	42,08	241,51	207,63	93,57	301,20	216,52	117,68	334,20	202,38	147,02	349,40

Source : Autorités Togolaises

**Un déficit des paiements extérieurs soutenable.** En corrélation avec une amélioration des termes de l'échange, les exportations vont s'accroître dès 2010 après une baisse de 2 points du PIB en 2009 par rapport à 2008<sup>46</sup>. Quant aux transferts, après une baisse en 2009, ils enregistreront une légère hausse sur la période 2010-2011. En particulier, les transferts privés resteront constamment en baisse sur la période 2009-2011 traduisant ainsi un impact négatif de la crise financière internationale sur les transferts de la diaspora en direction du pays. Les transferts publics espérés vont par contre s'accroître sur toute la période. En conséquence, les paiements extérieurs courants devraient enregistrer<sup>47</sup> sur la période 2009-2011, un déficit moyen de l'ordre de 4% du PIB contre 6% sur la période 2006-2008. Les réserves internationales brutes s'établissent à plus de 3 mois d'importation sur la période de mise en œuvre de la stratégie.

<sup>45</sup> Pour les télécommunications, le Gouvernement veillera à s'assurer que le plan d'investissement de TogoTélécom intègre l'ambition de doter ledit secteur des infrastructures de pointe favorisant la baisse des coûts de communication sur l'étendue du territoire.

<sup>46</sup> Les exportations en pourcentage du PIB s'établiraient à 21,5 en 2009 contre 23,5 en 2008. Elles connaîtront après une augmentation pour s'établir à 27,5 et 27,9 respectivement pour 2010 et 2011.

<sup>47</sup> En raison aussi d'une légère augmentation des importations sur la période 2010-2011 compatible avec la demande intérieure.

**Une masse monétaire maîtrisée.** Au cours de ces trois dernières années, le Togo a connu une forte croissance (15% en moyenne) de la masse monétaire, en dépit des difficultés persistantes que connaissent différentes banques et qui sont actuellement en cours de redressement. A la faveur des réformes entreprises dans le secteur, on devrait enregistrer une croissance moyenne de 10% de la masse monétaire sur la période de la SRP-C. Conformément à la politique monétaire commune aux Etats membres de l’UEMOA, l’objectif prioritaire est la stabilité des prix et une politique prudente de crédit à l’économie.

## 2. Scénario alternatif d’accélération vers l’atteinte des OMD

Il s’agit d’un scénario optimiste basé sur des volumes additionnels de l’APD mobilisable dans le cadre de l’Initiative du Secrétaire Général des Nations Unies pour les OMD en Afrique, relative à la réalisation de l’engagement pris par le G8 à Gleneagles d’augmenter l’APD au profit des pays pauvres. La mise en œuvre de cet engagement devrait se traduire par le passage de l’APD par tête d’habitant à 85 US\$ en 2010. Il est fait l’hypothèse que le pays pourrait bénéficier de la mise en œuvre de cet engagement, étendu à l’horizon 2011 pour tenir compte de l’impact probable de la crise financière et économique mondiale sur le volume global de l’APD.

Pour atteindre la cible de 85 US\$ par habitant en 2011, l’APD pour le Togo devrait passer respectivement de 61 millions US\$ en 2008 à 204 millions US\$ en 2009, 354 millions US\$ en 2010 et 511 millions US\$ en 2011 ; soit en moyenne 356 millions US\$ par année sur la période 2009 à 2011. Ce qui revient à faire passer l’APD par tête d’habitant de 11 US\$ en 2008 à 36 US\$ en 2009, 60 US\$ en 2010 puis 85 US\$ en 2011, suivant une hypothèse de progression linéaire.

**Tableau 13: Flux additionnels d’aides mobilisables dans le cadre de l’initiative de Gleneagles**

	2008	2009	2010	2011	Moyenne (2009-2011)
Prévision au titre de APD per capita (US\$)	11	19	31	32	27
Besoins de financement additionnels pour le passage à l’échelle (millions US\$)	-	153	184	251	196
Ressources APD selon Gleneagles (millions US\$)	61	204	354	511	356
Per capita Gleneagles attendus (US\$)	11	36	60	85	60
APD additionnel selon Gleneagles (millions US\$)	-	<b>95</b>	<b>170</b>	<b>319</b>	<b>195</b>

*Source : Autorités Togolaises*

Les montants de l’APD pour le passage à l’échelle ont été évalués sur la base des besoins de financement extérieurs additionnels pour l’atteinte des OMD ajoutés aux montants déjà prévisibles de l’APD. Quant aux besoins de financement extérieurs additionnels pour l’atteinte des OMD, ils se sont appuyés sur les investissements additionnels dans les secteurs prioritaires dont la mise en œuvre des interventions devrait accélérer l’atteinte des OMD au Togo. Dans ces conditions, les ressources additionnelles extérieures attendues pour réaliser le passage à l’échelle et atteindre l’objectif de 85 US\$ par tête d’habitant en APD ont été presque entièrement orientées sur les dépenses des secteurs prioritaires OMD.

Il est envisagé que les ressources additionnelles seront principalement consacrées aux dépenses publiques dans les secteurs liés aux OMD en vue d’accélérer le passage à l’échelle dans la réalisation des OMD. Les investissements additionnels se présentent comme suit :

**Tableau 14: Investissements additionnels pour une accélération vers les OMD (% du PIB\*)**

	2009	2010	2011	Moyenne (2009-2011)
Education	1,4%	1,4%	1,8%	1,5%
Santé	1,0%	1,1%	1,4%	1,2%
Genre	0,2%	0,2%	0,3%	0,2%
Agriculture	0,6%	0,7%	0,8%	0,7%
Eau et Assainissement	0,2%	0,6%	1,0%	0,6%
Energie	0,3%	0,7%	1,5%	0,8%
Routes	0,3%	0,8%	1,0%	0,7%
Gouvernance	0,0%	0,1%	0,2%	0,1%
Autres secteurs (emplois, développement communautaire, statistique environnement, etc.)	0,0%	0,1%	0,1%	0,1%

Source : Autorités Togolaises

\*Il s'agit des niveaux de PIB retenus lors de la mission FMI du mois de février.

L'impact sur le cadre macroéconomique des ressources additionnelles mobilisables dans le cadre de l'engagement de Gleneagles passe par la forte augmentation des investissements susceptibles d'accélérer la réalisation des OMD. L'analyse d'impact macroéconomique de l'augmentation de l'aide selon le scénario Gleneagles, réalisé par le FMI<sup>48</sup>, met en évidence que l'augmentation permanente de l'aide aurait un impact positif et durable sur la croissance et le PIB par habitant. En particulier, les résultats de l'analyse montrent que la croissance du PIB est d'un point de pourcentage plus élevé en moyenne sur les dix premières années et que l'impact positif de l'augmentation de l'aide est relativement plus important sur l'accumulation des capitaux publics et privés du fait que le pays ait été privé pendant plus d'une décennie de l'appui financier des donateurs.

En raison de l'importance du bénéfice que le Togo pourrait tirer de l'initiative de Gleneagles, le Gouvernement s'engage à organiser par semestre, à travers le Comité Etat-donateurs, une table ronde avec l'ensemble des PTF du pays afin d'intensifier le plaidoyer en vue de la concrétisation des engagements de Gleneagles. Au niveau purement interne, le Gouvernement est conscient de l'énorme défi qui l'attend en matière de renforcement des capacités d'absorption de l'économie togolaise. Il envisage tout mettre en œuvre afin de relever progressivement ce défi.

### 3. Analyse des risques et perspectives d'atteinte des OMD

Le scénario de référence sous-jacent à la réalisation de la stratégie est très prudent. Il est fondé sur des cibles très réalistes en ce qui concerne le cadre macroéconomique. Cependant, certains risques peuvent gagner en amplitude dans la réalité. Ces risques sont liés : (i) aux chocs exogènes (l'absence de bonnes conditions climatiques, la volatilité des cours mondiaux des produits de base, la hausse du prix de pétrole, etc.) ; (ii) à la capacité d'absorption des ressources (la lourdeur dans les procédures budgétaires, les retards de décaissements, les problèmes de capacité, etc.) ; (iii) à la qualité de l'affectation des ressources (le degré de prise en compte effective des priorités de la stratégie) ; (iv) à la lenteur dans la mise en œuvre des différentes réformes structurelles, surtout dans les domaines de l'énergie, des routes et des télécommunications ; (v) au rythme des réformes d'amélioration du climat des affaires ; (vi) aux élections présidentielles sans heurts et sans violences.

Par ailleurs, le manque de volonté politique pourrait être une entrave à la mise en œuvre efficace de la stratégie. Tous les responsables des départements ministériels doivent imprimer un leadership sans précédent au processus de mise en œuvre de la stratégie dont dépend l'atteinte du point d'achèvement de l'IPPTE et le positionnement du pays sur la voie de l'émergence économique. La mise en place du cadre institutionnel devient une condition de premier ordre.

De la part des acteurs non-étatiques, il importe que : (i) la société civile joue un rôle dynamique et mobilisateur des individus, des groupes, des communautés en vue de faciliter l'interaction sociale,

<sup>48</sup> IMF, The Macroeconomics of Scaling-up AID : The case of Benin, Niger, and Togo, September 2008

l'appropriation et la participation des populations à la mise en œuvre de la stratégie ; (ii) le secteur privé s'engage dans un partenariat clé avec l'Etat et la société civile et que des cadres de concertation soient mis en place à cet effet ; (iii) les partenaires au développement accompagnent le processus et aident à absorber les chocs exogènes éventuels qui pourraient compromettre les objectifs macro-économiques<sup>49</sup> ; et (iv) les bénéficiaires que constituent les populations s'approprient réellement la stratégie et s'impliquent effectivement dans sa mise en œuvre et dans son suivi-évaluation.

Au-delà des risques déjà identifiés dans le cadre du scénario de base, la réalisation du scénario optimiste met fondamentalement l'accent sur les problèmes de capacités qui pourraient entraver la mobilisation des ressources liées à l'engagement de Gleneagles et l'absorption desdites ressources au cas où elles se mettraient réellement en place. Les principales contraintes identifiées portent sur : (i) la faiblesse des capacités institutionnelles et humaines de l'administration publique ; (ii) l'insuffisance des capacités de gestion des ressources au niveau central et au niveau des secteurs et leur suivi (planification, programmation, budgétisation, suivi et évaluation) ; (iii) l'insuffisance des capacités de mobilisation des ressources nécessaires à la mise en œuvre des programmes ; et (iv) l'inexistence de capacité de formulation et de mise en œuvre de politique prospective.

Les actions prioritaires pour lever ces contraintes et accélérer la marche du Togo vers la réalisation effective des OMD, sont : (i) la création et le recours à des agences de maîtrise d'ouvrage délégué pour accélérer la réalisation des projets d'investissement ; (ii) l'utilisation des services opérationnels des Agences du Système des Nations Unies (notamment le PNUD) par la sous-traitance de la passation des marchés publics en vue d'accélérer l'acquisition des matériels et la fourniture de biens et services aux populations ; (iii) le renforcement des capacités des Ministères sectoriels dans les domaines de la programmation, de la mise en œuvre et du suivi/évaluation des programmes et projets de développement (renforcement des capacités en ressources humaines qualifiées, en logistique et outils de travail et en formation) ; (iv) le renforcement des capacités opérationnelles des Directions Administratives et Financières des ministères prioritaires en matière de programmation et de suivi des procédures de passation des marchés ; (v) la mise en place d'un système permettant d'avoir une vision détaillée, consolidée et prospective de l'information sur l'APD (avec une mise à jour périodique) ; (vi) l'instauration d'une concertation semestrielle des coordonnateurs des projets et des structures en charge de la coordination et de la gestion de l'APD ; et (vii) la formation des responsables des services administratifs sur des thèmes centraux d'efficacité du service public tels que l'exercice de fonctions de leadership et le système de monitoring.

---

<sup>49</sup> La mise en place du Comité Etat-Donateurs devient plus qu'une nécessité.

## **CHAPITRE 6 : CADRE INSTITUTIONNEL ET MECANISMES DE MISE EN ŒUVRE ET DE SUIVI DE LA STRATEGIE**

Le document de stratégie de réduction de la pauvreté, en tant que cadre d'orientation stratégique de développement, est le principal référentiel des interventions en matière de réduction de la pauvreté. Sur cette base, il est aussi perçu comme l'instrument de mise en cohérence des politiques sectorielles et de développement régional. Son dispositif institutionnel de pilotage doit traduire le leadership effectif du Gouvernement et créer les conditions d'une plus grande synergie d'actions et d'un partenariat dynamique avec les bailleurs de fonds, le secteur privé et la société civile tout en tenant compte de la mise en œuvre de la loi sur la décentralisation au Togo. En effet, l'un des principaux critères d'appréciation du processus DSRP sera le niveau de participation et d'appropriation de l'ensemble des acteurs.

### **1. Cadre institutionnel**

La mise en œuvre de la stratégie complète est subordonnée à la réalisation de trois conditions essentielles à savoir : (i) l'élaboration du programme d'actions prioritaires ; (ii) la mise en place du nouveau cadre institutionnel; et (iii) le renforcement des capacités des principaux acteurs devant animer ce cadre institutionnel. La mise en œuvre et le suivi/évaluation du DSRP-C seront gérés par le dispositif institutionnel suivant :

**Le Conseil National des Politiques de Développement et de Lutte contre la Pauvreté (CNPDLP).** Placé sous la Présidence du Premier Ministre, il est l'instance d'orientation et d'appréciation de l'état d'avancement de la mise en œuvre de la SRP et de tous les Programmes Economiques et Financiers à travers la revue des politiques de développement. Le CNPDLP est composé de tous les membres du Gouvernement et des acteurs non gouvernementaux que sont les organisations de la société civile, les syndicats, le secteur privé, le Conseil Economique et Social (qui sera mis en place), les confessions religieuses, ainsi que les PTF. Il se réunit, une fois l'année, à l'occasion de la revue annuelle du DSRP. A l'issue de chaque revue annuelle, le premier ministre accompagné de quelques membres du CNPDLP, présentera à l'Assemblée Nationale lors d'une session consultative, le compte rendu des actions annuellement mises en œuvre dans le cadre du DSRP et recueillera, à cet effet, les observations et les conseils des parlementaires pour une efficacité du processus de réduction de la pauvreté dans le pays.

**Le Comité Interministériel chargé des Stratégies de Lutte contre la Pauvreté (CISLP).** Il supervise la mise en œuvre de la stratégie nationale à travers l'examen périodique des rapports des travaux du Comité Technique de Pilotage de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté. Sur la base de ces examens, le CISLP donne des orientations pour une mise en œuvre efficiente et coordonnée des actions du DSRP dans tous les secteurs. Il a, en outre, pour mission, le suivi au plan national des OMD et de la Déclaration de Paris. Le CISLP doit périodiquement tenir des séances de travail avec les instances de concertation que sont le Comité Etat-Donateurs et le Réseau des OSC pour le suivi et l'évaluation du DSRP. Il doit tenir au moins une séance de travail avec chacune de ces entités avant la revue annuelle du DSRP. Le CISLP comprend tous les ministres du Gouvernement. Le ministre en charge des finances est le président de ce comité, le ministre en charge du développement en assure la vice-présidence, le secrétariat est assuré par le secrétaire technique permanent.

**Le Comité Technique de Pilotage de la Stratégie de Réduction de la Pauvreté (CTP).** Le comité technique de pilotage assure la coordination technique des travaux sur la base des rapports et tableaux de bord périodiques qui lui sont transmis, le suivi rapproché de l'ensemble des actions prioritaires du DSRP, en particulier, des mesures de stabilisation macro-économique et des réformes sectorielles ou à caractère transversal mis en œuvre dans le cadre du DSRP et/ou des programmes de coopération avec les institutions internationales. Le CTP comprend, en plus, des secrétaires généraux (ou directeurs de cabinet pour les ministères qui n'en ont pas) des ministères membres du CISLP, le directeur national

de la BCEAO. Les membres du CTP sont répartis, selon leur secteur, en quatre (4) Sous-Comités Techniques (SCT) à savoir : le SCT 1 « Gouvernance », le SCT 2 « Politiques de croissance », le SCT 3 « Infrastructures économiques », et le SCT 4 « Secteurs sociaux ». Le secrétariat du Comité Technique de Pilotage est assuré par le secrétaire technique permanent du DSRP. La présidence du CTP est assurée par le secrétaire général du ministère en charge des finances, assisté par trois vice-présidents. Le président et les vice-présidents assurent la présidence des quatre sous-comités techniques.

**Le Secrétariat Technique Permanent du DSRP (STP).** Sa création répond à la nécessité de disposer d'une structure pérenne, dotée d'une expertise permanente conséquente et susceptible d'assurer la coordination de l'ensemble des activités techniques d'élaboration, de mise en œuvre, de suivi et d'évaluation du DSRP. Le STP constitue donc la cheville ouvrière de tout le cadre institutionnel du DSRP. Il est dirigé par un Secrétaire technique permanent.

**Les Comités Sectoriels du DSRP (CS).** Ils ont pour mission le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions du DSRP au niveau sectoriel. Ils sont situés au sein de chaque ministère sectoriel et présidés par les secrétaires généraux des ministères sectoriels (ou les directeurs de cabinet pour les ministères qui n'ont pas de secrétaire général) avec les directeurs chargés des études et de la programmation comme rapporteurs assistés du secrétariat technique permanent du DSRP. Les autres membres sont constitués d'un représentant par direction technique, des coordonnateurs/directeurs des programmes ou projets du secteur, d'un représentant par structure rattachée et/ou de tutelle, des représentants de la société civile et du secteur privé intervenant dans le secteur ainsi que des partenaires techniques et financiers.

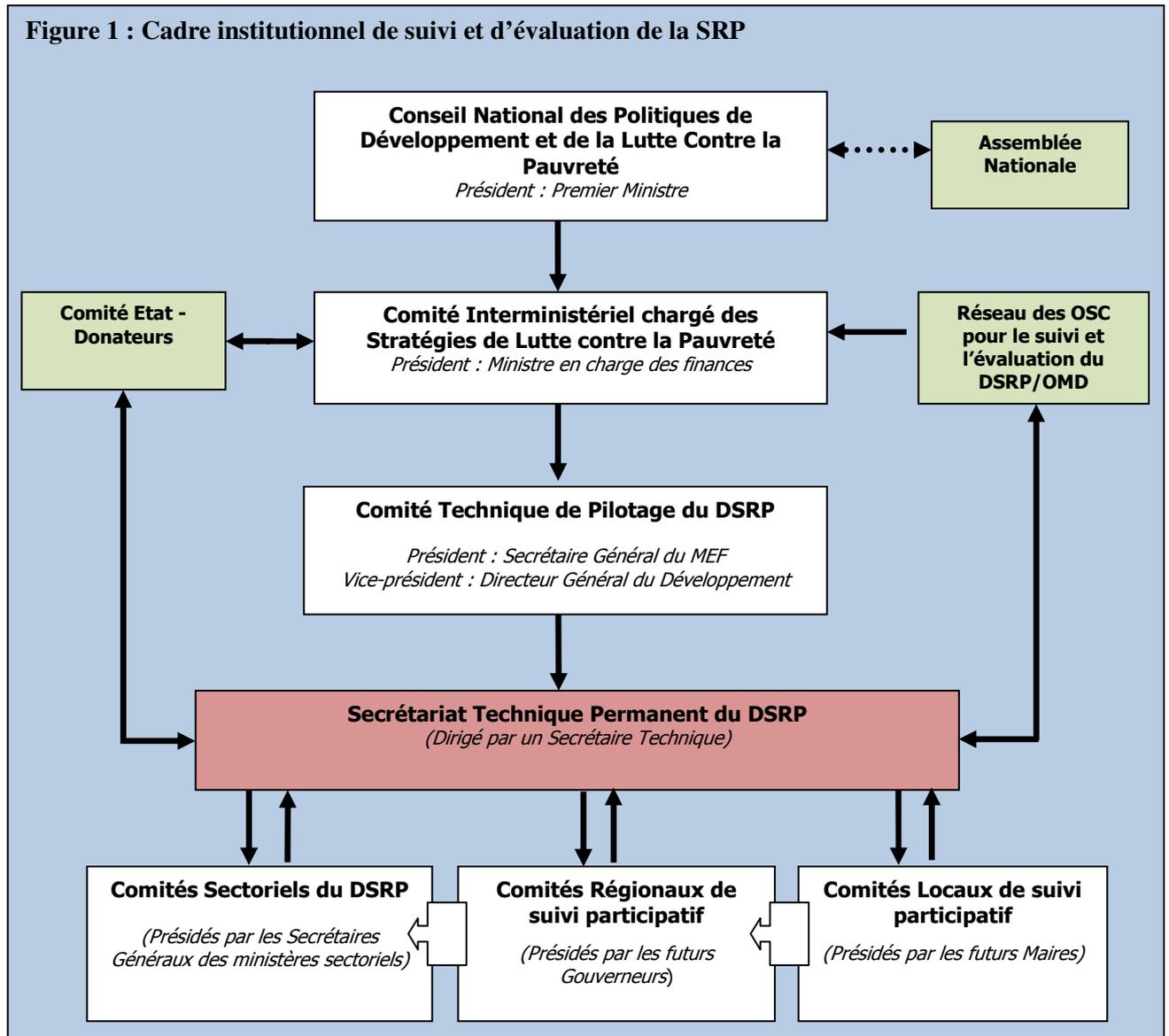
**Les Comités Régionaux de Suivi Participatif (CRSP).** Ils assurent le suivi et l'évaluation participatifs des projets et programmes, à l'échelon régional. Ces organes sont indépendants et autonomes vis-à-vis des structures nationales, mais sont leurs correspondants. Ces comités régionaux travailleront en étroite collaboration avec les administrations préfectorales et les organisations de la société civile locale ainsi que les acteurs locaux du secteur privé dans le suivi de la mise en œuvre du DSRP au niveau de leur région. Chaque CRSP est composé du futur gouverneur de région qui en assurera la présidence ; du directeur régional du développement qui en assurera le secrétariat et des représentants des conseils de commune, des conseils de préfecture, du conseil de région, des directions des services déconcentrés de l'Etat dans la région, des chefs traditionnels, de la Chambre régionale de l'agriculture, de la Chambre régionale des métiers, des Organisations Non Gouvernementales (ONG), des associations féminines de développement, des organisations syndicales et des CVD. En attendant le dénouement du processus de décentralisation, les CRSP peuvent être présidés dès leur création par les préfets des chefs-lieux de région.

**Les Comités Locaux de Suivi Participatif (CLSP).** Au niveau communal, il sera mis en place les Comités Locaux de Suivi Participatif. Ces comités, présidés par les futurs maires, auront pour mission de faire le suivi des actions mises en œuvre dans le cadre du DSRP dans leur commune. Chaque comité local est composé des représentants de conseils communaux, des ONG opérant dans la commune, des associations féminines de développement ; des organisations paysannes, des chefs traditionnels et des CVD. Les CLSP seront mis en place progressivement avec la création des nouvelles communes. Dans les communes existantes, les CLSP seront présidés par les autorités locales en place.

Une fois les mécanismes prioritaires de suivi mis en place et consolidés, il sera créé un **Comité Etat/Donateurs** co-présidé par le ministre en charge de la coopération et un représentant des partenaires désigné par ses pairs. Ce comité constitue l'organe privilégié de dialogue entre le Gouvernement et les partenaires techniques et financiers du Togo. De même, un mécanisme spécifique de suivi et de concertation autour du DSRP-C sera mis en place sous l'initiative propre des acteurs non gouvernementaux pour assurer le suivi et l'évaluation parallèle. Le Gouvernement déploiera tous les efforts pour mettre en place dans les meilleurs délais et de commun accord avec les PTF, le Comité Etat/Donateurs d'une part, et avec les acteurs de la société civile, du réseau des OSC pour le suivi et

l'évaluation du DSRP/OMD d'autre part. Par ailleurs, compte tenu du rôle crucial que joue le secrétariat permanent chargé du suivi des politiques de réformes et des programmes financiers dans l'action gouvernementale, le secrétaire permanent sera membre du CNPDLP et du CISLP.

**Figure 1 : Cadre institutionnel de suivi et d'évaluation de la SRP**



## 2. Système d'information pour le suivi et l'évaluation de la stratégie

Pour assurer un suivi cohérent de la SRP, les différents acteurs cités ci-dessus sont regroupés autour d'un système d'information pour le suivi et l'évaluation de la SRP. Ces différents acteurs auront cinq rôles essentiels à jouer : (i) la production de données et d'informations ; (ii) l'analyse des résultats issus de ces données et informations ; (iii) l'élaboration et la maintenance des répertoires et des bases de sondage ; (iv) la diffusion des analyses sous forme de rapport ; et (v) la coordination de tout le système.

Ce système d'information a pour objectifs : (i) générer de manière systématique les indicateurs et/ou les informations de base pour le suivi des actions du DSRP et pour l'atteinte des OMD ; (ii) produire les informations pour le suivi des programmes et des projets de réduction de la pauvreté ; (iii) établir les données d'informations pour l'évaluation d'impacts des politiques, programmes et projets ; et (iv) produire les informations désagrégées au niveau régional et local.

Le système d'information pour le suivi et évaluation de la SRP et des OMD s'appuiera en partie sur les systèmes d'information sectoriels existant, notamment au niveau de la santé, l'éducation, le sida, des finances, du développement rural. Il s'articule autour de trois composantes appelées sous-systèmes qui se complètent et s'intègrent parfaitement. Il s'agit de : (i) sous-système « Suivi des conditions de vie des ménages » ; (ii) sous-système « Suivi des programmes et projets » ; (iii) sous-système « évaluation d'impact ».

### **2.1 Sous-système « Suivi des conditions de vie des ménages »**

Le sous-système a pour objectif la production systématique et la gestion d'indicateurs sur les conditions de vie des ménages et/ou d'informations de base pour le diagnostic de la pauvreté et le suivi du DSRP et des OMD. Il s'agit essentiellement d'indicateurs de résultats et d'indicateurs d'impact global fondés sur les approches de la pauvreté monétaire, de la pauvreté des conditions de vie, de la pauvreté des capacités ou opportunités et de la pauvreté par l'exclusion sociale. Ces indicateurs sont régulièrement actualisés à partir des comptes nationaux, des enquêtes statistiques et des relevés administratifs. Il est placé sous la responsabilité administrative du secrétariat technique permanent du DSRP (STP-DSRP). La coordination technique est assurée par la DGSCN.

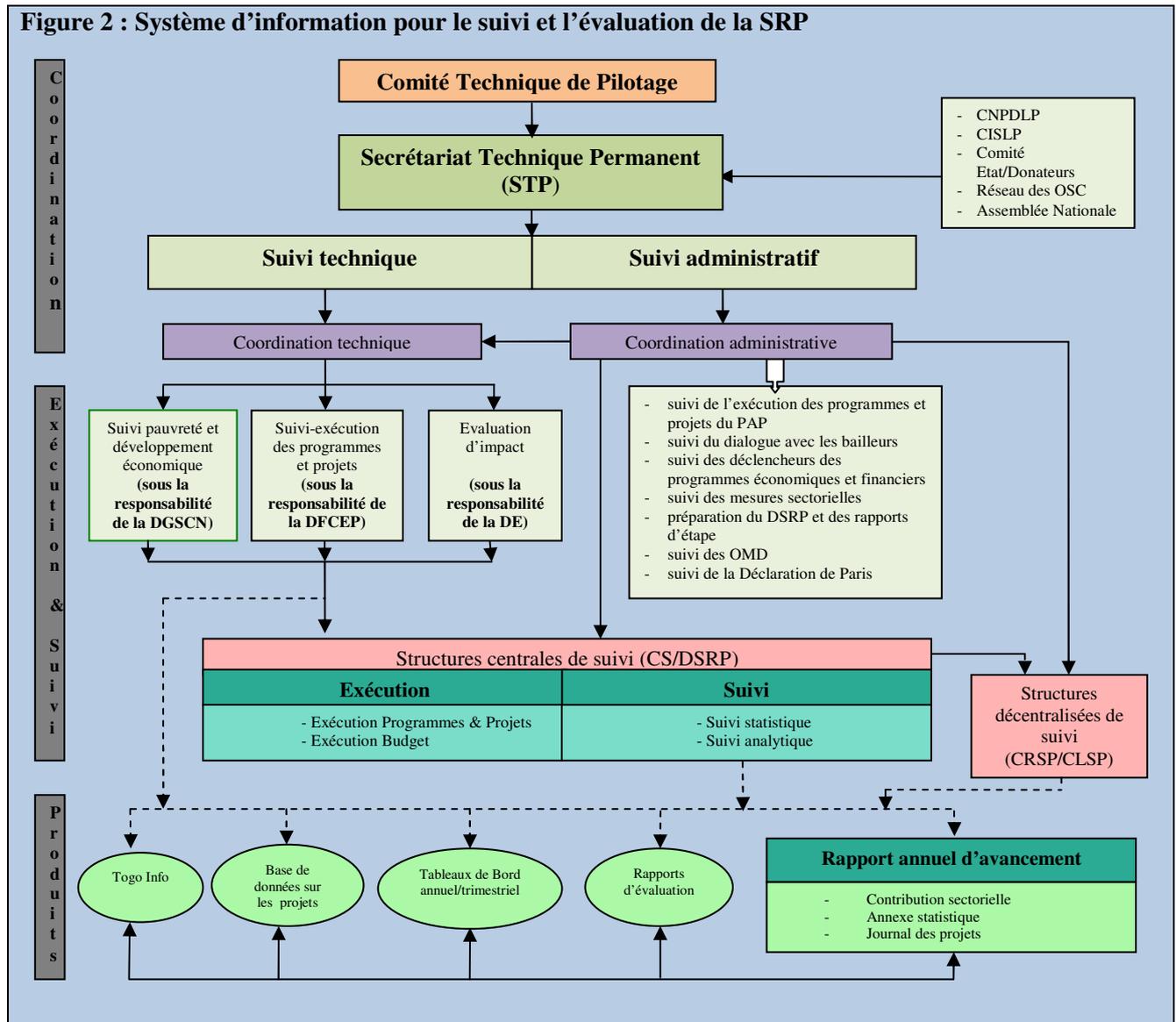
### **2.2 Sous-système « Suivi des programmes et projets »**

Il a pour objectif de suivre, à travers les indicateurs d'inputs et d'outputs, l'exécution financière et physique des programmes et projets de réduction de la pauvreté. Le suivi des inputs se traduit par le suivi des ressources financières affectées aux programmes et projets, des ressources humaines et des ressources matérielles disponibles. Le suivi des outputs engendrés par la réalisation des activités des programmes et projets passe par le suivi des prestations de services dans le cadre de la réduction de la pauvreté (tels la construction d'écoles, de centres sanitaires, d'infrastructures hydrauliques, routes, etc.). Ce suivi permet d'apprécier l'existence et l'état des investissements prévus dans les programmes et projets pour réduire la pauvreté. Les données requises, à cet effet, proviennent pour l'essentiel des dossiers administratifs des structures, des programmes et projets ainsi que des statistiques internes des ministères de tutelle. Le bon fonctionnement de ce sous-système nécessite la mise en place de CDMT qui serviront de cadres de programmation et d'exécution budgétaires. La coordination technique sera assurée par la direction en charge du financement et du contrôle de l'exécution du plan en collaboration avec la direction en charge du budget (y compris le service chargé de la préparation des programmes et projets).

### **2.3 Sous-système « Evaluation d'impact »**

L'évaluation d'impact permet d'identifier les changements intervenus dans le bien-être des individus appartenant à une population spécifique, et qui peuvent être attribués à un programme ou à une politique donnée. Il s'agit d'études portant sur un projet, un programme ou une politique spécifique et sur une population bien déterminée. Les résultats de ces évaluations serviront à orienter les décisions d'extension, d'amendement ou de suppression d'une politique, d'un programme ou d'un projet donné et servir au classement des actions publiques par ordre de priorité. C'est un outil d'aide à la décision qui a l'avantage d'accroître la visibilité des programmes pour l'ensemble de la population. Ce dernier sous-système est sous la coordination technique de la direction en charge de l'économie.

**Figure 2 : Système d'information pour le suivi et l'évaluation de la SRP**



### 3. Amélioration de la production et de la diffusion de l'information statistique

Le système statistique togolais est un système déconcentré dont le point focal de toutes les activités statistiques est la DGSCN. Ce système est caractérisé par l'absence d'un organe de coordination statistique et par l'absence d'une loi statistique devant réglementer l'activité statistique.

Le Gouvernement, conscient de la place prépondérante qu'occupe la statistique dans les stratégies de développement et de réduction de la pauvreté, et dans le but de dynamiser le système statistique national, a élaboré la SNDS, validée le 02 décembre 2008.

La DGSCN, point focal de toutes les activités statistiques, aura la charge, en partenariat avec le STP, les CS, les CRSP et les CLSP, de veiller à la remontée des informations nécessaires au suivi et à l'évaluation du DSRP-C.

#### **Encadré 15 : Stratégie Nationale de Développement de la Statistique**

Le Gouvernement togolais, avec l'appui des PTF, a élaboré la SNDS couvrant la période 2009-2013. Cette stratégie a pour vision de bâtir un système statistique national performant, crédible et efficace dont la production fait autorité et répond aux besoins des utilisateurs. Pour réaliser cette vision, la SNDS s'articule autour des axes stratégiques suivants : (i) le renforcement du cadre juridique et institutionnel ; (ii) le développement de la production statistique ; (iii) la promotion de l'utilisation des données statistiques et de la culture statistique ; (iv) le renforcement des capacités en ressources humaines, matérielles et financières. La mise en œuvre des réformes et chantiers induits par la SNDS est fondée sur les principes ci-après : l'engagement sur une gestion axée sur les résultats ; un cadre participatif de planification au service du développement national ; une réponse aux besoins en matière de suivi et d'évaluation du DSRP et des OMD et ; une stratégie d'amélioration et de renforcement des capacités du système statistique national. La mise en œuvre de la SNDS est du ressort de toutes les structures du système statistique national.

*Source : Ministère de la coopération, du développement et de l'aménagement du territoire*

A des intervalles réguliers, la DGSCN sera responsable des grandes opérations statistiques telles que le recensement général de la population et de l'habitat, les enquêtes démographiques et de santé (EDS), l'enquête de séroprévalence, l'enquête sur le secteur informel, l'enquête budget-consommation (Enquête 1-2-3), l'enquête MICS, les enquêtes agricoles ainsi que la collecte et le traitement des données pour le fichier national des entités administratives.

La DGSCN travaillera en coordination avec les agences de développement internationales intéressées au secteur des statistiques et cherchera des appuis techniques, matériels et financiers en vue d'améliorer la qualité des données produites.

La DGSCN veillera à une large diffusion des informations chiffrées nécessaires au processus de suivi évaluation de la stratégie de réduction de la pauvreté en utilisant les supports appropriés, notamment le site Web du DSRP et « Togo Info ». Elle publiera régulièrement des analyses de la pauvreté au Togo.

Elle veillera également à la création d'une banque des données des fichiers de ces enquêtes qu'elle utilisera pour produire les indicateurs de pauvreté. Elle est aussi chargée de coordonner la collecte des données des producteurs des statistiques sectorielles spécialement, les directions en charge de la planification et de la programmation dans les différents ministères.

#### **4. Renforcement des capacités**

La crise profonde que le Togo a traversée ces seize dernières années a eu des répercussions assez sensibles sur le fonctionnement de l'administration publique. Le système fonctionne difficilement actuellement avec des agents certes qualifiés mais, parfois démotivés. Le système est aussi caractérisé par une fonction publique vieillissante sans beaucoup de moyens de fonctionnement.

La mise en œuvre des piliers du DSRP-C, en s'appuyant sur l'administration publique dans son état actuel, risque de limiter l'impact des actions. En effet, une mise en œuvre réussie de ce programme exige à long terme la reconstruction d'un Etat moderne s'appuyant sur une administration publique organisée avec un personnel rajeuni, qualifié et motivé. C'est dans ce contexte que se situe l'organisation des EGAP tenus en décembre 2006, qui a jeté les bases des réformes destinées à moderniser l'administration publique. Cette reconstruction d'une administration publique moderne et efficace devrait contribuer à mieux assurer la fourniture des services publics, surtout ceux concernant la santé, l'éducation, le transport, l'énergie, l'eau et l'assainissement qui s'avèrent prioritaires.

Ainsi, la première phase de la réforme de l'administration publique doit passer par une stratégie transitoire de renforcement des capacités dont l'objectif sera de réactiver quelques fonctions administratives clefs. Cette stratégie cible un nombre restreint d'actions dont la sélection doit être guidée par la nécessité de recréer les bases de la programmation des investissements publics dans ces

secteurs prioritaires. Compte tenu de la faiblesse des capacités, il sera envisagé de renforcer les administrations identifiées, en vue de leur permettre, d'une part, d'actualiser ou de préparer les politiques et stratégies, et d'autre part, de concevoir, de mettre en œuvre et de suivre les projets de développement, en utilisant, notamment l'expertise togolaise (Togolais vivant à l'étranger ou retraités dont la compétence est reconnue). En outre, le personnel actuellement en place bénéficiera d'actions massives de formation et de recyclage.

Par ailleurs, pour assurer une réussite entière de ce processus de renforcement des capacités, le Gouvernement s'engagera également dans le sens de : (i) l'efficacité du travail gouvernemental ; (ii) le suivi de la mise en œuvre des mesures retenues pour l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE d'ici à 2010 ; (iii) l'opérationnalisation du dispositif institutionnel de suivi de mise en œuvre du DSRP ; et (iv) la réhabilitation du système national de la statistique.

En ce qui concerne l'efficacité du travail gouvernemental, le Gouvernement veillera à assurer la coordination et l'impulsion interministérielle ainsi que le suivi des lettres de missions des ministres. En outre, un accent particulier sera porté sur la circulation de l'information entre les différents ministères et la communication externe du Gouvernement.

S'agissant du suivi de la mise en œuvre des mesures retenues pour l'atteinte du point d'achèvement de l'IPTE d'ici à 2010, le Gouvernement portera une attention particulière à la capacité de gestion des réformes des finances publiques qui découlent des études ci-après : PEMFAR, PEFA, CPAR. Concernant ce dernier point, il sera étudié dans le cadre de réforme globale du secteur un dispositif transitoire de passation des marchés publics et de maîtrise d'ouvrage déléguée.

Au niveau de l'opérationnalisation du dispositif institutionnel de suivi de mise en œuvre du DSRP, un effort particulier sera déployé par le Gouvernement en vue de dynamiser la concertation avec les partenaires à travers, notamment la mise en place du comité Etat-Donateurs et des comités sectoriels.

Enfin, en ce qui concerne la réhabilitation du système national de la statistique, il sera développé un programme de collecte des données pour alimenter le système du suivi et d'évaluation du DSRP conformément à la SNDS.

## CONCLUSION

Le DSRP-C est le nouveau cadre fédérateur de toutes les stratégies sectorielles et constitue le document de référence des interventions du Gouvernement pour la période 2009-2011. Il sert de base pour l'élaboration des plans sectoriels de développement et des programmes d'investissement. Etant le cadre d'opérationnalisation de la stratégie nationale de développement à long terme basée sur les OMD, le DSRP-C a été élaboré avec la participation de toutes les composantes de la société togolaise et le soutien des PTF du Togo.

La parfaite adhésion de l'administration publique, du secteur privé, de la société civile et des PTF au DSRP-C en tant que cadre de référence en matière de croissance et de réduction de la pauvreté, ouvre des perspectives fort prometteuses.

Le succès de cette stratégie dépendra essentiellement du degré de son appropriation par les différents acteurs concernés. Aussi, requiert-il : (i) une appropriation effective du contenu de la stratégie par les structures chargées de sa mise en œuvre, au niveau de l'administration publique, des organisations de la société civile, du secteur privé et des communautés à la base ; (ii) des efforts soutenus du Gouvernement pour la mobilisation des ressources et leur utilisation, prioritairement, pour la mise en œuvre efficace de la stratégie conformément à la Déclaration de Paris ; (iii) un renforcement des capacités institutionnelles et humaines tant aux niveaux central que régional et local ; et (iv) de la part des PTF, l'alignement et l'harmonisation de leurs actions dans ce cadre de référence que constitue le DSRP-C.

A cet effet, le Gouvernement entend consolider et pérenniser les concertations périodiques avec tous les acteurs et mettre en place un système de suivi et d'évaluation performant, qui permettra d'apprécier les progrès accomplis et d'envisager les mesures correctives nécessaires.

En vue de rendre le DSRP-C opérationnel, le Gouvernement élaborera un programme d'actions prioritaires en vue de sa mise en œuvre. Ce programme portera sur les investissements devant permettre de rendre plus visibles les mesures et actions qui contribueront à l'accélération de la croissance et à la réduction de la pauvreté. Il servira de lien entre le DSRP-C, les différentes stratégies sectorielles et les budgets-programmes des ministères.