

RÉPUBLIQUE TOGOLAISE
Travail - Liberté - Patrie



**MINISTÈRE DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE, DE L'ARTISANAT, DE LA JEUNESSE ET DE
L'EMPLOI DES JEUNES**

POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Mai 2012

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ EXÉCUTIF	II
1. INTRODUCTION	10
1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL	10
1.1.1 Généralités sur le Togo	10
1.1.2 Contexte économique actuel et perspectives	11
1.1.3 Contexte politique	12
1.1.4 Contexte social et de développement humain	13
1.2 CONTEXTE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE	14
1.2.1 Développement à la base et décentralisation	14
1.2.3 Fondement du ministère du développement à la base	14
1.2.3 Cadre d'intervention	15
1.3 PRÉSENTATION DU DOCUMENT	15
2. CADRE INSTITUTIONNEL	16
2.1 CONCEPTS DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE ET DE MINIMUM VITAL COMMUN	16
2.1.1 Développement à la base	16
2.1.2 Minimum vital commun	17
2.2 MINISTÈRE CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	17
2.3 LIENS AVEC LES AUTRES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS	17
2.4 AUTRES DOMAINES DE COOPÉRATION ET PARTENARIATS POSSIBLES	18
3. SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	18
3.1 ALIMENTATION ET NUTRITION	19
3.2 SANTÉ	20
3.3 ÉDUCATION	23
3.4 EAU POTABLE, HYGIÈNE ET ASSAINISSEMENT	24
3.5 INFRASTRUCTURES DE BASE	26
3.5.1 Infrastructures d'appui à l'alimentation et à la nutrition	26
3.5.2 Infrastructures de santé	27
3.5.3 Infrastructures d'éducation	28
3.5.4 Infrastructures d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement	28
3.5.5 Autres infrastructures de base	29
3.6 CAPACITÉS DES ORGANISATIONS À LA BASE	30
3.7 ACCÈS DES COMMUNAUTÉS À LA BASE AU FINANCEMENT	32
3.8 PROTECTION SOCIALE ET FILETS SOCIAUX	33
3.9 ÉQUITÉ ET ÉGALITÉ DU GENRE DANS LES COMMUNAUTÉS À LA BASE	34
3.10 ENVIRONNEMENT	35
4. PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	37
4.1 LES CONTRAINTES AU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	37
4.1.1 Alimentation et nutrition	37
4.1.2 Santé	38
4.1.3 Éducation	39
4.1.4 Eau potable, hygiène et assainissement	41
4.1.5 Infrastructures de base	41
4.1.6 Capacités des organisations à la base	42
4.1.7 Accès des communautés à la base au financement	42

4.1.8	Protection sociale et filets sociaux.....	43
4.1.9	Équité et égalité du genre.....	43
4.1.10	Environnement.....	44
4.2	OPPORTUNITÉS DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	44
4.2.1	Alimentation et nutrition	44
4.2.2	Santé.....	45
4.2.3	Éducation.....	46
4.2.4	Eau potable, hygiène et assainissement.....	46
4.2.5	Infrastructures de base	46
4.2.6	Capacités des organisations à la base	46
4.2.7	Accès des communautés à la base au financement.....	47
4.2.8	Protection sociale et filets sociaux.....	47
4.2.9	Équité et égalité de genre	47
4.2.10	Environnement.....	48
4.3	CONCLUSION.....	49
5.	RÉPONSES GOUVERNEMENTALES.....	49
5.1	DÉVELOPPEMENT À LA BASE ET POLITIQUES NATIONALES.....	49
5.1.1	Développement à la base et Déclaration de politique générale	50
5.1.2	Document de stratégie de réduction de la pauvreté	50
5.2	LE MINISTÈRE CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE.....	51
5.2.1	Initiatives mises en place	51
5.2.2	Leçons apprises	53
6.	CADRE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE.....	54
6.1	PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE	54
6.1.1	Cohérence avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.....	55
6.1.2	Cohérence avec les stratégies sectorielles	55
6.1.3	Efficacité économique, équité sociale et durabilité	57
6.2	OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE	58
6.2.1	Objectif général	58
6.2.2	Objectifs spécifiques	58
6.3	ORIENTATIONS STRATÉGIQUES.....	58
6.3.1	Construire sur les dynamismes existants	59
6.3.2	Promouvoir les microréalisations.....	59
6.3.3	Promouvoir la décentralisation des actions.....	59
6.3.4	Promouvoir le développement communautaire intégré.....	59
6.3.5	Promouvoir l'intégration des femmes	60
6.3.6	Promouvoir l'insertion socio-économique des jeunes.....	60
6.3.7	Agir dans la durée	61
7.	PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE	61
7.1	RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À LA BASE	62
7.1.1	Objectif	62
7.1.2	Sous-composantes	62
7.1.3	Résultats attendus	63
7.2	VALORISATION DES POTENTIALITÉS PRODUCTIVES LOCALES	63
7.2.1	Objectif	63
7.2.2	Sous-composantes	64
7.2.3	Résultats attendus	64
7.3	AMÉLIORATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE	65
7.3.1	Objectif	65
7.3.2	Sous-composantes	65

7.3.3	Résultats attendus	65
7.4	PROMOTION DES FILETS SOCIAUX	66
7.4.1	Objectif	66
7.4.2	Sous-composantes	66
7.4.3	Résultats	67
8.	MISE EN ŒUVRE ET SUIVI-ÉVALUATION	67
8.1	PRINCIPES CLÉS DE FONCTIONNEMENT.....	67
8.2	LES DIFFÉRENTS ACTEURS.....	68
8.2.1	Les communautés à la base	68
8.2.2	Les autres départements ministériels	68
8.2.3	Les acteurs du secteur privé et assimilés	69
8.2.4	Les partenaires techniques et financiers.....	69
8.3	COMPOSANTES DU PILOTAGE	69
8.3.1	Agence nationale de développement à la base	69
8.3.2	Direction du développement communautaire	70
8.3.3	Direction de la planification et du suivi-évaluation	70
8.4	MÉCANISME DE SUIVI EXTERNE	71
8.5	MOYENS REQUIS.....	71
8.5.1	Les ressources humaines.....	71
8.5.2	Ressources financières	71
8.5.3	Coûts du programme national de développement à la base	72
8.4	MÉCANISME DE SUIVI-ÉVALUATION	72
ANNEXES		73
A.1	ACTEURS ET PARTENAIRES DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE.....	74
A.2	CADRE LOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE	75
A.3	PLAN D'ACTION PRIORITAIRE.....	79
A.4	PROFIL NORMATIF DU MINIMUM VITAL COMMUN POUR LE VILLAGE TOGOLAIS EN 2032	82

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

AFD	Agence Française de Développement
AGAIB	Agence d'Appui aux Initiatives de Base
AGR	Activités Génératrices de Revenus
ANADEB	Agence Nationale d'Appui au Développement à la Base
ASC	Agents de Santé Communautaire
BPEC	Banque Populaire pour l'Épargne et le Crédit
BOAD	Banque Ouest Africaine de Développement
BRS	Banque Régional de la Solidarité
CARMMA	Campagne d'Accélération pour la Réduction de la Mortalité Maternelle en Afrique
CCM	Country Coordinating Mechanism
CCSS	Comité de coordination du secteur santé
CDSMT	Cadre des Dépenses Sectorielles pour le Moyen Terme
CDQ	Comité de développement des Quartiers
CNLS	Centre National de Lutte contre le Sida
CRA	Chambres Régionales d'Agriculture
CVD	Comité Villageois de Développement
DSRP	Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté
ECD	Équipe cadre de district
ECR	Équipe cadre régionale
FAO	Organisation des Nations Unies pour l'Alimentation et l'Agriculture
FUCEC	Faîtière des Unités Coopératives d'Épargne et de Crédit
IDH	Indicateur de Développement Humain
ICAT	Institut de Conseil et d'Appui Technique
IMF	Institutions de Microfinance
MAEP	Ministère de l'Agriculture de l'Élevage et de la Pêche
MDBAJEJ	Ministère du Dével. à la Base de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes
MICS	Enquêtes par Grappes à Indicateurs Multiples
OBC	Organisation à base communautaire
OMD	Objectifs du Millénaire pour le Développement
OMS	Organisation Mondiale de la Santé
ONG	Organisation Non Gouvernementale
ONUSIDA	Organisation des Nations Unies chargée du Sida
PAV	Plan d'Action Villageois
PEV	Programme Élargi de Vaccination
PME/PMI	Petit et Moyenne Entreprise/Petite et Moyenne Industrie
PNDB	Politique Nationale de Développement à la Base
PNUD	Programme des Nations Unies pour le Développement
PPAC	Programme personnalisé après cancer
PTF	Partenaire technique et financier
PTFM	Plateforme multifonctionnelle
QUIBB	Questionnaire Unifié des Indicateurs du Bien-être de Base
RGPH4	Quatrième Recensement Général de Population et de l'Habitat
SIDA	Syndrome d'Immunodéficience acquise
TB	Tuberculose
Tep	Tonne d'équivalent pétrole
TIC	Technologies de l'Information et de la Communication
UNICEF	Fonds des Nations Unies pour l'Enfance
USP	Unités de Soins Périphériques
VIH	Virus de l'immunodéficience Humaine

RÉSUMÉ EXÉCUTIF

INTRODUCTION

1. Le contexte socio-économique au Togo est marqué par la persistance de la pauvreté au sein de la grande majorité des 6,2 millions d'habitants que compte le pays. En effet, le dernier QUIBB établit à 61,7% l'incidence de la pauvreté dans la population togolaise. Il révèle par ailleurs que ce phénomène est plus rural qu'urbain, qu'il frappe plus les femmes et les jeunes que toutes autres catégories et qu'il se manifeste de façon inégale dans les cinq régions administratives du pays. Outre les causes structurelles, la crise sociopolitique sévère que le pays a connue aux lendemains de l'avènement du multipartisme (début des années 90), qui a mis en veilleuse le processus de développement socio-économique et contribué dans une large mesure à la détérioration de la qualité des infrastructures socio-économiques dans le pays, est considérée comme un des facteurs aggravant du phénomène. C'est pourquoi, pour redresser la situation, des concertations du pouvoir avec les partis d'opposition furent engagées qui ont donné naissance à l'Accord politique global signé par l'ensemble des parties prenantes ; ce qui a favorisé la création d'un cadre institutionnel nouveau dans le pays, marqué par une situation politique apaisée. Ce nouveau contexte, récemment renforcé par la participation au gouvernement de la plus importante force de l'opposition du pays et caractérisé par la permanence du dialogue inclusif, a suscité une large adhésion populaire nationale ainsi qu'une remobilisation des partenaires techniques et financiers extérieurs en faveur du développement socio-économique du pays.

2. L'extrême pauvreté qui touche une grande partie de la population du pays a amené le gouvernement (2008) à développer un nouveau paradigme centré sur l'accès au minimum vital commun, à travers l'approche de développement à la base et l'inclusion des groupes vulnérables. Ce nouveau paradigme s'attaque à la réduction de la vulnérabilité des populations à la base en prenant en compte leurs besoins réels et vitaux dans l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et programmes de développement. Pour donner du contenu à cette nouvelle approche, le gouvernement a mis en place un ministère chargé du Développement à la base, avec pour mission de mettre en œuvre des actions destinées à répondre aux besoins fondamentaux des populations les plus pauvres du Togo, tant en milieu rural que dans les zones urbaines et périurbaines. Cette décision traduit la reconnaissance par les plus hautes autorités de l'État que la lutte contre la pauvreté est avant tout tributaire d'une stratégie inclusive qui doit prendre racine dans le développement à la base.

SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Situation

3. L'examen de la situation du secteur se fera au travers du prisme des éléments constitutifs du minimum vital commun, un concept qui est défini comme un ensemble de besoins de base légitimes de la population, couvrant divers domaines dont les sept suivants apparaissent comme primordiaux dans le vécu des togolais : (i) l'alimentation et la nutrition ; (ii) la santé ; (iii) l'éducation ; (iv) l'accès à l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement ; (v) le développement des capacités des populations à la base ; (vi) le désenclavement des localités ; (vii) l'accès aux services financiers. Il va sans dire que le développement à la base intégrera les questions transversales.

4. Alimentation et nutrition. La situation alimentaire et nutritionnelle, fortement liée à celle de l'agriculture vivrière locale, se caractérise par la persistance de déficits et carences. En effet, les besoins alimentaires de la population se révèlent en constante progression en rapport avec la croissance démographique, alors que les disponibilités peinent à suivre l'évolution de la population ;

ce qui se traduit par des écarts de plus en plus importants entre l'offre et la demande alimentaire. La stabilité, l'accessibilité et la qualité des produits alimentaires restent problématiques pour une grande partie de la population en raison de la pauvreté. Ainsi, selon une étude du Programme alimentaire mondiale (PAAM), 71,1% des Togolais sont vulnérables à l'insécurité alimentaire. On retiendra que les ménages en insécurité alimentaire sévère sont caractérisés par des déficits par rapport à chaque dimension de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation.

5. La ration alimentaire des ménages, des individus, en particulier celle des groupes vulnérables notamment les femmes et les enfants, est jugée insuffisante et déséquilibrée, avec pour conséquences un fort taux de mortalité infantile et maternelle et de morbidité de la population active qui réduit son ardeur au travail et par conséquent sa capacité à promouvoir le développement à la base.

6. Santé. Malgré des efforts déployés au cours des dernières années, le système de santé togolais répond difficilement à la demande de santé des populations. Dans l'ensemble, les indicateurs sanitaires clés indiquent, nonobstant quelques progrès significatifs obtenus récemment, que les efforts consentis à ce jour n'ont pas permis d'atteindre les objectifs poursuivis (objectifs des OMD). Les indicateurs de santé liés aux problèmes de santé ciblés par les OMD n'ont connu que peu d'évolution ou sont en quasi-stagnation entre 2006 et 2010. Le paludisme, le VIH/Sida et la tuberculose constituent les principaux fléaux auxquels le système de santé doit faire face

7. L'analyse de la situation du secteur de la santé révèle que le système de santé présente des contraintes de plusieurs ordres qui entravent l'atteinte des OMD relatifs à la santé. Parmi elles, deux nous paraissent déterminantes : i) Accès limité des populations en soins de santé essentiels en particulier dans les zones rurales, résultant de la faible disponibilité des ressources humaines tant sur le plan quantitatif que de leur répartition ; ii) Faiblesse de la sensibilisation et de la mobilisation des communautés.

8. Éducation. Deux grandes orientations : la Réforme de l'enseignement (1975) et la Politique nationale du secteur de l'éducation et de la formation (1993) ont profondément modifié le profil du système éducatif togolais. L'un des principaux résultats de ces réformes est que 53,2% des Togolais de plus de 15 ans savent lire et écrire, ce qui place le pays à la 136^e place mondiale sur 151. Et, après la suppression des frais scolaires dans le préscolaire et le primaire, les caractéristiques physiques du système éducatif national sont marquées par un dépassement des capacités d'accueil des structures d'enseignement.

9. L'éducation et la formation ont des effets substantiels sur les différentes dimensions de la pauvreté. Elles permettent généralement d'accéder plus facilement au marché de l'emploi et de tirer profit des opportunités économiques. Cependant, malgré l'attention soutenue que les autorités nationales lui accordent, le financement du secteur reste en deçà des besoins nécessaires pour atteindre les OMD. Outre le faible niveau de financement, les contraintes relevées en ce qui concerne les prestations de service sur le terrain sont : (i) l'insuffisance et inadaptation des infrastructures scolaires et équipements ; (ii) l'insuffisance de ressources humaines aussi bien du point de vue quantitatif que qualitatif (seulement 30,8% des enseignants dans le primaire sont des titulaires). Iii) Faible niveau de revenu des parents pour garantir la scolarité de leurs enfants. Iv) Discrimination de genre au détriment des filles contribue à la faible scolarisation et au taux d'abandon élevé des filles.

10. Eau potable, assainissement et hygiène. En matière d'accès à l'eau potable, les avancées significatives ont été obtenues pour les milieux ruraux (30 % en 2007 à 47,2 % en 2011) et semi

urbain (29% en 2007 à 43,2% en 2011). Par contre, le taux de couverture en eau potable en milieu urbain qui était estimé à 39% en 2007. Beaucoup d'efforts restent donc à faire pour améliorer de façon durable l'accès des populations aux infrastructures d'eau potable. A noter que les objectifs (OMD) visés pour 2015, exprimés en termes de taux de desserte en eau potable, sont respectivement de 64 % pour le milieu rural, de 62 % pour le milieu semi-urbain et de 69 % pour le milieu urbain.

11. En matière d'assainissement de base, les infrastructures réalisées portent généralement sur les latrines, les lave-mains, les puisards, les dépotoirs et les caniveaux. A ces principales réalisations, il faut ajouter d'autres actions telles que : i) la surveillance de la qualité de l'eau de boisson ; ii) la lutte anti-vectorielle ; iii) le contrôle des denrées alimentaires ; iv) l'inspection des aliments ; v) le curage des caniveaux.

12. Infrastructures de base¹. Elles sont jugées globalement insuffisantes et/ou en mauvais état dans de nombreuses localités du pays. Elles constituent pourtant des préalables indispensables (i) à la réussite de toute action visant l'amélioration des conditions de vie des populations et la réduction de la pauvreté et (ii) de toute dynamique de développement sans lesquelles les populations à la base ne peuvent s'insérer dans les circuits économiques et sociaux ni disposer des équipements et services de base. Les actions de création et de modernisation des infrastructures de base ont le double impact d'augmentation des revenus à travers la création d'emplois privés ou publics et d'amélioration des conditions de vie des populations à travers un meilleur accès aux biens et services disponibles. Elles constituent également un support de la croissance économique.

13. Accès des communautés à la base au financement de leurs initiatives. La problématique de l'inclusion financière occupe depuis quelques années une place de choix dans les enjeux de développement économique au Togo. Par finance inclusive, il faut comprendre un système financier qui assure un accès équitable pour toutes les populations.

14. Le système financier togolais est construit autour de deux catégories d'acteurs à savoir la catégorie des acteurs formels et celle des acteurs de l'économie populaire. Parmi les acteurs formels du système financier, on compte les banques régionales, les banques commerciales, les compagnies d'assurance et les IMF. De manière générale, les trois premières excluent les communautés à la base de leurs opérations, tandis que les dernières sont les seules à leur offrir (timidement) des services financiers. Ces services portent presque exclusivement sur l'octroi de microcrédit à très court terme.

15. Ainsi face aux difficultés d'accès au crédit conventionnel dans leur milieu, les communautés à la base sont réduites à d'autres modes de financement dont certains restent rudimentaires et parfois en dehors de tout cadre juridique. Ce sont : (i) la tontine mutuelle, pratique de groupe qui fonctionne sur la base d'une entente entre les membres ; (ii) les services des "banquiers ambulant" qui offrent aux populations des villages un service de gestion de leur épargne et leur permet d'avoir accès à des crédits en fonction du volume de leur épargne ; (iii) les usuriers qui, dans la majeure partie des cas, sont des personnes qui s'adonnent à des activités de crédit à des taux exorbitants, atteignant parfois les 100% du montant prêté.

Développement à la base et Document de stratégie de réduction de la pauvreté

16. La nécessité de mettre en œuvre une politique pro pauvre de proximité pour répondre à la situation ci-dessus évoquée, et la conscience que les déséquilibres inter et intra-régionaux au plan des infrastructures amplifie la pauvreté ont justifié l'érection du pilier 4 dans le Document complet

¹ Infrastructures (i) d'appui à l'alimentation et à la nutrition ; (ii) sanitaires ; (iii) scolaires ; (iv) hydrauliques, d'hygiène et d'assainissement ; (v) d'énergie ; (vi) de communications.

de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-C) pour la période 2009-2011. Ainsi, l'objectif général poursuivi à travers ce pilier est de créer 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 ». Cela traduit également la volonté du gouvernement à préparer le pays à entrer durablement dans la dynamique de la décentralisation en créant les conditions de son succès.

17. Au nombre de deux, les axes envisagés pour la réalisation de cet objectif sont : (i) le renforcement de la gouvernance locale et des mécanismes d'appui au développement à la base et (ii) la réduction des déséquilibres régionaux à travers le développement des potentialités régionales et locales. Les objectifs spécifiques retenus au premier niveau consistent à : (i) doter les collectivités locales des instruments nécessaires pour opérationnaliser la décentralisation à travers la promotion d'une dynamique locale ; (ii) amener les collectivités à mettre en place un système de planification, de gestion, de suivi et 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 aux individus parmi les plus pauvres.

18. En ce qui concerne la réduction des déséquilibres régionaux, le DRSP-C envisage de renforcer 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 prévoit la mise sur pied des actions visant l'émergence des pôles de développement, la valorisation du capital humain, le renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance et une spatialisation des programmes et projets de développement.

Réalisations

19. Pour concrétiser le choix stratégique du gouvernement en faveur du développement à la base, le ministère chargé du Développement à la base a entrepris et appuyé plusieurs initiatives visant à promouvoir le développement des communautés à la base. Ces initiatives, inscrites sont généralement regroupées sous trois axes principaux que sont : i) le renforcement des capacités des organisations, ii) la création de la richesse et iii) la réduction des déséquilibres régionaux. Parmi les actions entreprises, on retiendra les suivantes qui ont pour vocation d'impulser une dynamique de développement dans les communautés à la base.

20. Projet de soutien aux activités économiques des groupements (PSAEG). Ce projet vise à renforcer les capacités techniques et organisationnelles des coopératives conduisant des activités génératrices de revenus de façon à contribuer à l'amélioration des revenus des membres dans les communautés à la base et à la création d'emplois. Au 31 décembre 2011, plus de 3,5 milliards de francs CFA de microcrédits ont été octroyés à plus de 2.500 groupements, soit plus de 26.000 bénéficiaires dont 72% de femmes, en partenariat avec les institutions de micro finance.

21. Programme national de plateformes multifonctionnelles (PTMF). Ce programme vise à permettre l'accès facile des communautés à la base à des sources d'énergie destinées à alléger les tâches aux femmes, et à augmenter leurs revenus. L'objectif du gouvernement est de créer, de façon réaliste, 1000 plateformes d'ici 2018 avec l'appui du Programme des Nations Unies pour le Développement, PNUD et la Banque Ouest Africaine de Développement, BOAD. Depuis le démarrage du programme (mai 2011), 25 plateformes ont été créées.

22. Projet de soutien aux microprojets communautaires (PSMICO). Ce programme s'inscrit dans le cadre de la réalisation de microprojets et vise à doter les communautés à la base d'infrastructures

de base. 17 microprojets d'infrastructures (marchés, bâtiments scolaires, unités de soins périphériques, magasins de stockage, latrines) ont été construits et équipés.

23. Projet de développement communautaire (PDC). L'objectif de ce projet est double : (i) fournir aux populations pauvres de ces communautés, un accès amélioré aux infrastructures sociocommunautaires de base et (ii) contribuer à l'amélioration de leurs revenus et ainsi que de leurs conditions de vie. Il comporte un volet forestier (reboisement des espaces communautaires), un volet non forestier (essentiellement la réalisation de retenues d'eau, de pistes rurales) et un volet relatif aux activités génératrices de revenus (AGR). Financé par la Banque mondiale, il a permis de réaliser 580 microprojets dont 286 d'infrastructures et 294 d'AGR pour un coût total de plus de 5 milliards de F CFA. En 2011, des repas via des cantines scolaires ont aussi été offerts à 40.000 élèves dans des écoles primaires.

24. Programme conjoint des communes du millénaire (PCCM). Ce programme s'inscrit en droite ligne de la réduction des déséquilibres intra et inter régionaux. Il vise par ailleurs l'atteinte des OMD et le développement des zones rurales les plus pauvres, à travers l'accès des populations aux technologies susceptibles d'impulser leur productivité agricole, d'améliorer leur santé, leur éducation et l'accès de leurs produits aux marchés.

25. Le Projet Plantes à racines et tubercules, (PRT) vise à promouvoir l'auto-emploi des jeunes à travers le développement des filières des plantes à racines et tubercules et de contribuer à la réduction de la pauvreté et à la résolution du problème de la sécurité alimentaire au Togo. Grâce à ce projet, environ 500 millions de F CFA de microcrédits (taux bonifié de 9%) -- garantis par l'État -- ont été mobilisés au profit d'environ 500 groupements composés de près de 5.000 jeunes.

26. Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB). De création récente (janvier 2011), l'ANADEB est une institution d'appui qui doit veiller à l'intégration de la dimension développement à la base dans les politiques, plans, programmes et projets de développement. A ce titre, l'Agence est chargée principalement de la coordination de la mise en œuvre du programme national de développement à la base. Le rôle stratégique qu'elle assure est le même que celui du ministère en charge du développement à la base, à savoir celui de veille et d'impulsion à travers des actions pilotes dont le déploiement doit préparer le terrain à une décentralisation réussie.

27. Une des principales leçons tirées de la mise en œuvre de ces initiatives est que les différents programmes et projets conduits par le ministère ont permis de conforter l'idée selon laquelle l'importance de la participation des bénéficiaires dans la planification, la mise en œuvre et le suivi-évaluation de toutes interventions à la base détermine l'envergure du succès ou le l'échec de celles-ci. Ainsi, dans les prochaines années, le ministère compte renforcer le dispositif qui facilitera cette implication des acteurs à la base.

PROPOSITION DE MESURES POUR LE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Vision du ministère pour le développement à la base

28. La vision du développement à la base est d'assurer durablement à l'horizon 2032, un accès universel de toutes les communautés et organisations à la base du Togo au minimum vital commun. Cette vision découle de la problématique particulière du « secteur » ainsi que de la volonté des différents acteurs d'agir en synergie pour lever les contraintes qui pèsent sur le développement à la base.

Principes de base

29. Certains principes de base sont respectés dans l'élaboration de la politique nationale de développement à la base. Il s'agit de ceux visant à : i) établir des cohérences avec l'ensemble et chacune des stratégies nationales et sectorielles concernées ; s'assurer de l'efficacité économique, de l'équité sociale et de durabilité des interventions.

30. **Cohérence avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.** Bien que paraissant pas nommément dans les propositions d'axes de la deuxième génération du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP II), on notera que le développement à la base constitue un axe transversal très fort de la stratégie. Qu'il s'agisse du renforcement des infrastructures économiques ou du renforcement de la gouvernance où les organisations à la base sont interpellées, le développement à la base apparaît comme le point de départ. Mais au-delà de ces énoncés, il existe trois points importants qui constituent un lien fort avec le domaine du développement à la base, ce sont les axes relatifs i) au Développement des secteurs à fort potentiel de croissance, ii) au Développement du capital humain, protection sociale et emploi et iii) à la Promotion d'un développement participatif, équilibré et durable.

31. **Cohérence avec les stratégies sectorielles.** La politique nationale de développement à la base est également en phase avec d'autres politiques sectorielles en cours dans le pays. On retiendra : i) le secteur de l'agriculture avec la note de politique agricole (NPA), résultat de la révision de la déclaration de politique de développement agricole adoptée en 2000 et le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) ; ii) le secteur des infrastructures sociales avec la stratégie de renforcement des infrastructures hydrauliques, les infrastructures de santé dans le cadre stratégique de développement du secteur et les infrastructures d'éducation et de formation ; le secteur du développement social et de la promotion de la femme.

32. **Efficacité économique, équité sociale et durabilité des interventions.** Il s'agit ici de principes de base qui doivent fonder les choix des priorités en termes de stratégies à retenir et de programmes d'actions à élaborer dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement à la base. Cette politique étant un ensemble d'options en matière d'allocations de ressources qui sont de plus en plus rares, il s'avère fondamental de l'éclairer par des critères d'efficacité économique.

Objectifs

33. L'objectif général est de contribuer à la réduction de la pauvreté à travers l'amélioration de l'accès des communautés et des organisations à la base au minimum vital commun, en les dotant de capacités institutionnelles, techniques et financières suffisantes pour concevoir, mettre en œuvre et gérer de manière participative des initiatives leur permettant une auto prise en charge.

34. Les objectifs spécifiques assignés à la politique nationale de développement à la base se situent à deux niveaux. Il s'agit de :

- i) accroître les revenus des populations à la base et, au besoin, déployer des filets sociaux de protection ;
- ii) promouvoir la réduction des déséquilibres régionaux.

Composantes du programme national de développement à la base

35. Pour donner du contenu aux objectifs stratégiques visés, le programme national de développement à la base sera organisé autour de quatre (4) composantes techniques que sont :

Renforcement des capacités à la base

Cette composante vise à faire jouer aux comités de développement à la base ainsi qu'aux organisations, un rôle actif et important dans le processus d'accélération de la croissance de l'économie nationale, ceci de manière à ce que les localités concernées ainsi que les populations qu'elles abritent profitent pleinement des retombées induites par cette évolution de la situation au plan macro-économique.

- i) Renforcement des capacités des comités de développement à la base
- ii) Renforcement des organisations à la base
- iii) Renforcement des capacités des acteurs à la base dans la mobilisation des ressources financières non fiscales

Valorisation des potentialités productives locales

La valorisation des potentialités productives locales vise à contribuer à l'amélioration durable des conditions de vie des populations à la base, notamment de celles plus vulnérables que constituent les femmes et les jeunes. Les activités à soutenir sont celles qui créent la richesse individuelle et collective dans les communautés à la base et qui contribuent à l'atteinte de la souveraineté alimentaire recherchée par les plus hautes autorités du pays comme élément de sécurité absolue pour l'ensemble de la population togolaise.

- i) Promotion des activités² génératrices de revenus (AGR)
- ii) Amélioration de l'accès des communautés à la base aux services financiers
- iii) Promotion du développement et de l'amélioration des rendements dans les filières agro-alimentaires

Amélioration des infrastructures de base

Il s'agit ici de contribuer à l'élargissement des opportunités d'initiatives endogènes dans les communautés à la base ; ce qui constitue un facteur non négligeable d'accélération de la croissance économique globale du pays.

- i) Amélioration des infrastructures communautaires
- ii) Amélioration des infrastructures économiques
- iii) Appui l'accès aux sources d'énergie renouvelable

Promotion des filets sociaux

Cette composante s'adresse à des domaines spécifiques où les interventions proposées sont (i) de nature transitoire, (ii) destinées à impulser une nouvelle dynamique de développement ou à créer des modèles d'actions qui soient faciles à répliquer. Ainsi, dans le domaine de l'alimentation-nutrition, cette composante vise à contribuer à assurer une alimentation suffisante et adéquate aux populations vivant dans des situations de vulnérabilité extrême et qui ne peuvent de ce fait assurer à court terme la satisfaction de leurs besoins fondamentaux. Dans le domaine de la santé elle a pour objectif de favoriser l'accès des populations à la base aux soins. Enfin, dans le domaine de l'emploi, la composante de promotion des filets sociaux vise l'insertion socioprofessionnelle des couches les plus défavorisées de la population togolaise.

- i) Lutte contre la faim et la malnutrition en milieu scolaire dans les zones de grande pauvreté
- ii) Lutte contre la pauvreté et assistance alimentaire aux populations à la base
- iii) Promotion de mutuelles de santé

² Activités de production de base, de transformation/valorisation et de mise en marché

iv) Insertion socioprofessionnelle des couches défavorisées

Pour la mise en œuvre et le suivi-évaluation des divers initiatives inscrites dans le programme national de développement à la base, le ministère associera étroitement tous les acteurs et intervenants³ dans une démarche participative de manière à garantir l'implication et la responsabilisation de tous, gage du succès des actions entreprises.

Composante du pilotage et moyens requis

Le dispositif de pilotage et d'animation comportera les trois (3) niveaux suivants : Agence nationale de développement à la base, Direction du développement communautaire et Direction de la planification et du suivi-évaluation qui nécessiteront de nouvelles humaines (nationales) pour lesquelles les éventuelles besoins de renforcement des compétences seront comblés par l'appel aux services de l'expertise extérieure à court terme dans des domaines spécifiques où des insuffisances/faiblesses auront été constatées.

Par ailleurs, en raison du caractère transversal des missions dévolues au ministère chargé du développement à la base, un dispositif formel de coordination et de suivi-évaluation des actions sera mis en place pour assurer la mise en œuvre coordonnée et cohérente des différents programmes en faveur du développement à la base. Ce dispositif sera en outre un lieu d'échanges d'expériences et d'informations, à la fois entre les différents groupes et sur les approches participatives ainsi qu'un cadre d'analyse de l'ensemble des actions engagées dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base.

Suivi-évaluation

Le suivi-évaluation sera effectué de façon continue pendant la mise en œuvre des investissements, de manière à fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes, des données en temps réel sur l'utilisation des ressources, et sur les progrès vers l'atteinte des résultats projetés. A cet effet, le ministère mettra sur pied, en étroite collaboration avec la Direction compétente, un dispositif approprié de saisie statistique.

³ Représentants des communautés à la base, des ministères concernés, du secteur privé et des partenaires techniques et financiers

1. INTRODUCTION

1.1 CONTEXTE GÉNÉRAL

1.1.1 Généralités sur le Togo

Pays d'Afrique de l'Ouest ouvert sur l'océan Atlantique, le Togo est frontalier du Burkina Faso au Nord, du Ghana à l'Ouest et du Bénin à l'Est. Étiré sur 600 km du nord au sud, et large en moyenne d'une cinquantaine de kilomètres, il est l'un des plus petits pays africains avec une superficie totale de 56 600 Km². Il est membre entre autres de l'Union Économique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA) et de la Communauté Économique des États de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO).

Le climat y est caractérisé par deux (2) régimes pluviométriques bien distincts : un régime équatorial bimodal dans la moitié méridionale (avec deux saisons pluvieuses de mars-avril à juillet et de septembre à octobre-novembre, entre lesquelles s'intercalent deux saisons sèches) et un régime tropical uni-modal dans la moitié septentrionale (avec une saison sèche de novembre à avril-mai). Les précipitations moyennes annuelles correspondantes varient entre 800 et 1 800 mm d'une part et 1 000 et 1 500 mm d'autre part.

Trois (3) bassins hydrographiques se partagent le territoire national : (i) au Nord, le bassin des Voltas, par l'intermédiaire du fleuve Oti collectant notamment les eaux du Koumongou, de la Kara et du Mô ; (ii) au Centre, le bassin du Mono, fleuve le plus long du pays avec 450 km ; (iii) au Sud, le groupe des rivières côtières comprenant principalement le Zio et le Haho qui se jettent dans le Lac Togo.

Le découpage administratif subdivise le pays en cinq (5) régions qui regroupent trente cinq (35) préfectures : (i) la Région Maritime, avec sept (7) préfectures ; (ii) la Région des Plateaux, avec douze (12) préfectures ; (iii) la Région Centrale, avec quatre (4) préfectures ; (iv) la Région de la Kara, avec sept (7) préfectures ; et (v) la Région des Savanes, avec cinq (5) préfectures.

La population togolaise est établie à 6 191 155 habitants⁴ en 2010 dont 51,4% de femmes. Elle est majoritairement rurale (62,3% vivent en milieu rural contre 37,7% dans les centres urbains) et à prédominance jeune. En effet, 75% des togolais ont moins de 35 ans et 81% moins de 40 ans. Six (6) citadins sur dix (10) vivent à Lomé, qui représentent presque le quart (23,9%) de la population totale du pays. Par ailleurs, cette population a affiché un taux de croissance annuel de 2,84% entre 1981 et 2010. On estime qu'à ce rythme, elle atteindra le chiffre de 9,2 millions d'habitants en 2030 et qu'elle demeurera toujours très jeune. Une conséquence immédiate de cette poussée démographique est l'accélération de l'urbanisation du fait d'une part de la non valorisation de l'espace rural et d'autre part en raison du pouvoir d'attraction que continuent d'exercer les villes sur les campagnes et ce, malgré le chômage grandissant enregistré dans les centres urbains. À l'évidence, rien ne semble freiner ce mouvement vers les villes puisqu'on estime que le taux d'urbanisation au Togo sera de plus de 50 % en 2030 contre 37% en 2010. La perspective de modification profonde de la configuration spatiale de la population togolaise induite par les transferts des campagnes vers les villes, justifie l'importance des efforts et des ressources que le Gouvernement va consentir au cours des prochaines années en termes de réalisation d'infrastructures et de création d'emplois en milieu urbain et périurbain, en particulier pour les jeunes.

⁴ Résultats définitifs du quatrième Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH4), Novembre 2010.

Avec un PIB par habitant de 457 dollars US en 2010⁵, le Togo se classe parmi les pays les moins avancés (PMA). L'économie togolaise dépend essentiellement du secteur primaire qui représente environ 40% du PIB et occupe plus de 70% de la population active. Au Togo, les principales productions portent sur (rang mondial) : le maïs, l'igname (5), le mil (28), le riz, le manioc, les animaux de ferme, les produits halieutiques qui entrent dans le panier alimentaire de la population, constituant ainsi des éléments de base de la sécurité alimentaire nationale. A côté de celles-ci, on retrouve : le café, le cacao (16), le coton (26) et le phosphate qui sont essentiellement destinés à l'exportation.

1.1.2 Contexte économique actuel et perspectives

Le Togo a maintenu en 2010 et 2011 sa croissance économique amorcée en 2009, avec respectivement un taux de 3.7 % et de 3.9%, en dépit d'un contexte international difficile, toujours marqué par des crises financières, des hausses des prix des produits pétroliers et des perspectives de récession dans les pays du nord. Cette croissance, qui est en partie la résultante de la mise en œuvre d'une série de réformes structurelles de l'économie togolaise, a permis au Togo d'atteindre le point d'achèvement de l'Initiative pour les pays pauvres très endettés (PPTE) en décembre 2010. Elle devrait se poursuivre en 2012 (4.2 %) et 2013 (4.4 %). Cependant, la croissance observée ne sera pas suffisante pour déterminer un impact significatif sur les conditions de vie des populations à la base.

La relance de l'activité économique reste tributaire du secteur primaire qui, bien qu'ayant été affecté par une mauvaise pluviométrie, a connu une légère progression de la production vivrière (1.1 %) et une forte augmentation (21%) des cultures de rente (coton et café essentiellement). Cette performance au niveau des cultures de rente serait en rapport avec le retour progressif de la confiance des producteurs et avec l'évolution favorable du prix du coton sur le marché international. Le sous-secteur de l'élevage a également soutenu le secteur primaire avec une croissance avoisinant les 6%. Le secteur primaire a ainsi réalisé en 2010 une croissance réelle de 3.3 % et contribué à 1.3 % à l'augmentation du PIB. Au cours de l'année considérée, le taux d'inflation s'est établi à 5.3 %, en hausse par rapport à 2009 (2.9 %) mais en baisse par rapport à 2008 (8.7%). Pour 2011, le taux d'inflation s'est établi à 2.4%.

Avec une contribution de 19.4 % au PIB, le secteur secondaire est le maillon faible de l'économie togolaise. Toutefois, la valeur ajoutée de ce secteur s'est accrue de 6.7 % en 2010, contre 4 % en 2009. Ce résultat repose sur les industries extractives, notamment le clinker, dont la production a augmenté de 14.3 % en 2010. Les efforts de rénovation des équipements de production entrepris par la SNPT n'ont pas produit d'effets escomptés, de sorte que la production du phosphate n'a augmenté que de 1.5 %.

Le secteur tertiaire a continué de participer au tiers (30%) du PIB. Ce qui le conforte dans sa place de deuxième contributeur à la croissance après le secteur primaire. Cette performance doit beaucoup au rôle que joue le Port autonome de Lomé (PAL) en tant que port d'entrée pour les pays enclavés du Sahel (Mali, Niger, Burkina Faso). La mise en place attendue du guichet unique devrait contribuer à l'amélioration de la compétitivité du PAL et à l'accroissement des recettes douanières. Le commerce a renoué avec la croissance, avec une valeur ajoutée de 12.4 % en 2010 contre -4.6 % en 2009. La

⁵ WB, Togo Economic update Fall 2011

filière transports et communications et celle des banques et assurances ont aussi connu de bonnes performances, grâce à une augmentation des crédits à l'économie.

En 2010, les autorités ont poursuivi le programme économique et financier, soutenu par la Facilité élargie de crédit. Grâce à la performance satisfaisante des finances publiques et au respect des critères du programme économique et financier, le Togo a accédé en décembre 2010 au point d'achèvement de l'Initiative PPTE. L'endettement va donc baisser et devrait respecter la norme communautaire d'un encours de la dette publique inférieur à 70 % du PIB. La dette extérieure du Togo pourrait alors se ramener à 12.3 % du PIB en valeur actuelle. Combinée à une dette intérieure de 17.9 % du PIB, elle verrait la dette publique totale en valeur actuelle se limiter à 30 % du PIB.

Les hypothèses de projection de croissance se basent, au plan international, sur une hausse limitée des prix du pétrole et une demande sous-régionale soutenue pour les exportations de produits industriels du Togo. Au plan national, ces hypothèses tablent sur une production agricole en hausse - la prudence restant de mise dans la filière coton, la nouvelle société demeurant en phase de démarrage. La prudence prévaut également pour la filière phosphate, en raison des limites de la capacité de production. Par ailleurs, les hypothèses reposent sur la poursuite des travaux de reconstruction des infrastructures, la bonne performance des industries manufacturières, des bâtiments et travaux publics (BTP) et des industries connexes du bâtiment, ainsi que de la branche énergie, gaz et eau. Le commerce devrait être globalement bien orienté, et les transferts de fonds des migrants vers les ménages togolais se maintenir. La grande inconnue porte sur les aléas climatiques et les chocs extérieurs. Les principaux risques pour 2012 portent sur une production décevante de coton et de phosphates, une faible compétitivité de l'économie sur le marché ouest-africain, et des volumes plus faibles d'investissements directs étrangers.

1.1.3 Contexte politique

Au lendemain de l'avènement du multipartisme (début des années 90), le Togo a connu une crise politique sévère qui a mis en veilleuse le processus de développement socio-économique et contribué dans une large mesure à la détérioration de la qualité des infrastructures socio-économiques dans le pays. Pour corriger la situation, le gouvernement a engagé, sous l'impulsion du Chef de l'État, des concertations avec les partis d'opposition. De ce dialogue inter-togolais est né en août 2006, un Accord politique global signé par l'ensemble des parties prenantes. La signature de cet Accord a favorisé la création dans le pays d'un cadre institutionnel nouveau, marqué par une situation politique apaisée par l'esprit de cohabitation et par la mise en œuvre de réformes ouvrant la voie à l'instauration d'une véritable culture de la bonne gouvernance et de l'État de droit. Ainsi, les élections législatives ont eu lieu en octobre 2007, et les élections présidentielles souvent marquées par des troubles sociaux se sont déroulées sans incidents majeurs en 2010.

Ce nouveau contexte politique, récemment renforcé par la participation au Gouvernement de la plus importante force de l'opposition du pays et caractérisé par la permanence du dialogue inclusif, a suscité une large adhésion populaire nationale. La bienveillante attention dont le Togo est désormais l'objet de la part des partenaires techniques et financiers ainsi que la mobilisation de moyens financiers appréciables en sa faveur sont autant de signaux forts qui montrent que le pays relève progressivement les défis du changement vers une bonne gouvernance démocratique et renoue graduellement avec une dynamique de relance et de développement durable sur le plan économique et social.

1.1.4 Contexte social et de développement humain

Le contexte social du Togo est marqué par la persistance de la pauvreté. Selon les résultats du dernier QUIBB, l'incidence de pauvreté est de 61,7% des individus, soit 47,3% des ménages. Les mesures du phénomène varient fortement d'un milieu à un autre et d'une région à une autre. En termes d'individus, la profondeur et la sévérité de la pauvreté sont respectivement estimées à 22,9% et 11,0%. La pauvreté est essentiellement rurale où vivent 79,9 % des individus pauvres et où l'incidence est de 74,3 %, contre une contribution de 20,1 % en milieu urbain confronté à une incidence de pauvreté de 36,8 %. Lomé et sa périphérie, une des zones les plus peuplées, ne supporte que 7,9 % des pauvres.

L'incidence et la contribution à la pauvreté sont particulièrement fortes et variables dans les cinq régions. En termes géographiques, la pauvreté se répartit comme suit : un peu moins de la moitié de la population pauvre (44.6 %) vit dans les régions Maritime et des Plateaux qui, respectivement à 69.4 % et 56.2 %, ont les plus faibles taux d'incidence de la pauvreté par rapport aux autres régions. Viennent ensuite les régions Centrale et Kara qui abritent ensemble un tiers du total de la population pauvre du Togo, avec des taux d'incidence respectifs de 77.7 et 75 %. Enfin, la région des Savanes a la plus forte incidence de la pauvreté (90.5 %) du pays. La pauvreté est par ailleurs fortement corrélée avec la sous-alimentation, dans la mesure où 64.2 % des pauvres sont sous-nutris.

Pour sa part, le marché du travail est caractérisé par une importante précarité et l'élargissement du secteur de l'économie populaire (secteur informel). En incluant le secteur agricole, le secteur informel rassemble plus de 80 % de la population active. Le dernier recensement indique que le chômage touche 32.6 % de la population active.

Malgré un environnement économique difficile, le gouvernement a pris des mesures concrètes, susceptibles d'améliorer les progrès vers la réalisation des OMD. Ainsi, la suppression des frais scolaires au préscolaire et au primaire a été décrétée, les campagnes intégrées de vaccination ont été renforcées, de même que la distribution de moustiquaires imprégnées et de produits nutritifs. Les campagnes de sensibilisation sur le VIH/sida et la prise en charge des personnes infectées ont aussi été améliorées, etc.

Le système éducatif présente des résultats mitigés. Le taux brut de scolarisation est passé de 92 % en 2007 à 104 % en 2009, alors que l'objectif était de 108 %. Le taux d'achèvement s'est détérioré entre 2008 et 2009 (baisse d'un point de pourcentage), révélant ainsi l'accentuation du phénomène d'abandon du cycle primaire. Le taux brut d'admission au cours préparatoire de première année (CP1) s'est nettement amélioré, passant de 90 % à 120 % entre 2008 et 2009, mieux que l'objectif de 105 % fixé pour l'année 2009.

Le programme de développement des services de santé a également connu une performance mitigée. Les couvertures vaccinales au plan national indiquent une nette amélioration. Grâce aux actions bien ciblées, le taux de mortalité infantile a fortement baissé, passant de 123 pour 1 000 en 2006 à 70 pour 1 000 en 2009. La part des moins de cinq ans atteints de paludisme grave reste élevée, à 13.5 % en 2009, très loin de la cible de 5 % fixée pour cette année. De même, la prévalence du VIH/sida chez les 15-49 ans s'élevait à 3.16 % en 2009, alors que le Programme national de lutte contre le sida (PNLS) avait misé sur le maintien du niveau enregistré en 2008 (2.40 %).

Le taux de desserte en eau potable des populations rurales s'élève à 37.85 % en 2009, encore loin de la cible des OMD (49.60 %). En matière d'assainissement, l'atteinte des OMD en 2015 implique que 55 % des populations rurales disposent de latrines. En 2009, ce taux plafonnait à 11.85 %, contre un taux prévisionnel de 37 %. Cette faible performance marque tout de même une amélioration par rapport à 2007 et 2008.

En matière d'égalité des sexes, l'indice de parité fille/garçon dans l'enseignement secondaire s'est dégradé entre 2007 et 2009, passant de 80 % à 72.5 %. D'importants efforts restent donc à faire pour atteindre la parité dans l'enseignement secondaire. Par ailleurs, la part des femmes au gouvernement (13.3 %) est restée stable entre 2008 et 2009. Le gouvernement issu de l'élection présidentielle de mars 2010 est composé de 22.6 % de femmes.

1.2 CONTEXTE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

1.2.1 Développement à la base et décentralisation

Depuis la constitution du 14 octobre 1992, le Togo a opté pour la décentralisation. Cette réforme administrative permet à l'Etat de transférer des compétences et des ressources à des entités géographiques infra-étatiques, dotées de la personnalité morale, afin de gérer leurs propres affaires, de la façon la plus autonome possible, à travers des représentants élus.

Cependant, un regard sur le processus laisse entrevoir un écart entre les dispositions de l'article 141 de la constitution et la réalité dans les collectivités territoriales. En effet, en application des dispositions de cet article, la loi n° 98- 006 du 11février 1998 portant décentralisation, a fait de la région une collectivité territoriale en plus de la préfecture et de la commune. Elle prévoit également la création de communes rurales. Aujourd'hui, quatorze ans après cette loi, les régions ne sont pas organisées comme des collectivités territoriales, les communes rurales ne sont pas créées et, au lieu des élus, ce sont des délégués spéciaux qui sont à la tête des collectivités territoriales depuis novembre 2001. Dans la pratique trente préfectures et vingt et une communes sont opérationnelles. Pour consolider le processus de décentralisation, un programme de relance a été conçu et validé en 2004. Ce programme qui fixe les conditions de réussite du processus, n'a pas été, non plus, exécuté de façon exhaustive, sauf l'axe stratégique relatif au cadre juridique dont l'exécution a abouti à la mise en place d'un nouveau cadre juridique : la loi n° 2007-011 du 13 mars 2007, relative à la décentralisation et aux libertés locales et ses textes d'application.

Face à ce constat, le Gouvernement a ressenti, depuis 2008, la nécessité de mettre en œuvre et de manière concomitante, une approche de développement à la base. Celle-ci vise essentiellement deux objectifs : (i) appuyer, à travers une démarche participative, les communautés de base, notamment les CVD, les CDQ et d'autres organisations à la base, dans leurs initiatives et projets axés sur la lutte contre la pauvreté ; (ii) contribuer à préparer le pays à entrer durablement dans la dynamique de la décentralisation en créant des conditions de son succès.

1.2.3 Fondement du ministère du développement à la base

Le contexte décrit au chapitre 1.1.4 a amené le Gouvernement à développer en 2008 un nouveau paradigme centré sur l'accès au minimum vital commun, à travers l'approche de développement à la base et l'inclusion des groupes délaissés ou vulnérables, tels que les femmes, les artisans, les jeunes et les personnes vivant avec des handicaps. Ce nouveau paradigme s'attaque à la réduction de la vulnérabilité des populations à la base en prenant en compte leurs besoins réels et vitaux dans

l'élaboration et la mise en œuvre des stratégies et programmes de développement. De ce point de vue, le Gouvernement a choisi de considérer la participation et la responsabilité citoyennes dans la gouvernance locale comme le meilleur gage de durabilité du processus de relance et de développement économique et social qui est envisagé.

Ainsi, après avoir identifié des axes prioritaires d'action mettant un fort accent sur le développement à la base, le Chef de l'État a mis en place un ministère chargé du développement à la base, avec pour mission de mettre en œuvre des actions destinées à répondre aux besoins fondamentaux des populations les plus pauvres du Togo, tant en milieu rural que dans les zones urbaines et périurbaines. Cette décision traduit la reconnaissance que la lutte contre la pauvreté est avant tout tributaire d'une stratégie inclusive qui doit prendre racine dans le développement à la base.

1.2.3 Cadre d'intervention

En 2008, face à l'urgence d'agir, le nouveau ministère s'est rapidement investi dans l'élaboration des projets et programmes destinés à couvrir les différentes thématiques contenues dans le concept de minimum vital commun. Mais très vite, la nécessité d'une mise en cohérence de l'ensemble de ces actions menées dans le cadre de sa mission conduira le ministère à élaborer en 2009, une Lettre de politique et d'orientations stratégiques (LPOS) qui servira de cadre provisoire de référence.

La période de mise en œuvre du DSRP-C débutée en 2009 va se terminer cette année 2012. Dans cette perspective, le gouvernement se prépare à mettre en place la deuxième génération de ce document qui est considéré comme un cadre cohérent de développement à moyen terme destiné à coordonner l'ensemble de ses stratégies économiques et sociales et à mieux articuler une vision intégrée de développement humain durable avec un ensemble évolutif de stratégies et programmes sectoriels. Dans cette perspective, il est apparu nécessaire au ministère de dépasser le cadre de la Lettre pour envisager un document de politique nationale de développement à la base.

1.3 PRÉSENTATION DU DOCUMENT

Le présent document a pour objet de développer, au-delà des contenus du cahier de charges et des lettres de mission assignés au ministère, les éléments de politique et de stratégies qui guideront les actions à mettre en œuvre pour promouvoir le développement à la base dans la perspective de l'atteinte des OMD et de la réduction de la pauvreté. C'est donc sur la base des orientations inscrites dans ce document de politique nationale du développement à la base que seront identifiés les programmes et projets spécifiques, et que seront développés des outils de programmation et de budgétisation sectorielle tels que le Cadre des dépenses à moyen terme sectoriel (CDMTS) et le Programme d'investissement public sectoriel (PIP).

C'est également sur la base du contenu de ce document que seront précisés les éléments du cadre de mesure des performances des programmes. A titre de document de pilotage pour le ministère, le document de politique nationale de développement à la base est destiné à servir de cadre de référence aux interventions de tous les partenaires dans le domaine concerné.

Le document comporte huit (08) chapitres. Le premier chapitre, consacré à l'introduction, traite du contexte général et du contexte particulier de la politique nationale de développement à la base qui présente entre autres le fondement de la création du ministère du Développement à la base. Le deuxième chapitre aborde le cadre institutionnel dans lequel s'inscrit la politique de développement à la base ainsi que son programme d'actions. On y définit les concepts de développement à la base et

de minimum vital commun avant de présenter les différents segments des acteurs institutionnels du secteur du développement à la base. Le troisième chapitre est consacré au diagnostic de chacune des composantes sur lesquelles il est nécessaire d'agir pour atteindre le minimum vital commun qui est le point de départ du développement à la base. Le quatrième chapitre énumère les contraintes et les opportunités du secteur. Le cinquième chapitre présente les éléments de formulation de réponses du gouvernement à la problématique du secteur à travers la Déclaration de politique générale du gouvernement, le Document de stratégie de réduction de la pauvreté et les initiatives prises par le ministère du développement à la base. Le sixième chapitre, portant sur le cadre stratégique de la politique, décrit la vision et présente les objectifs vers lesquels toutes les actions doivent tendre. Il expose également les différentes approches stratégiques ainsi que les principes-clés de fonctionnement qui guideront le processus de mise en œuvre des actions projetées. Le septième chapitre décline les diverses composantes du programme du développement à la base. Enfin, le huitième chapitre aborde le thème relatif à la mise en œuvre de la politique, notamment les différents acteurs, les composantes du pilotage, les moyens requis et le mécanisme de suivi-évaluation.

2. CADRE INSTITUTIONNEL

Le cadre institutionnel est animé par le ministère en charge du développement à la base. En tant qu'institution de nature transversale, le ministère joue un rôle d'animation en étroite collaboration avec les autres départements ministériels impliqués, des organisations socioprofessionnelles, les organisations non gouvernementales ainsi qu'avec les institutions financières. Mais avant d'aborder l'objet du présent chapitre, il importe de définir les principaux concepts sur lesquels toutes les actions du ministère chargé du Développement à la base se fondent.

2.1 CONCEPTS DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE ET DE MINIMUM VITAL COMMUN

2.1.1 Développement à la base

Le développement à la base est défini comme un processus par lequel une communauté de base, à un moment de son histoire, s'organise pour une meilleure mobilisation et une meilleure utilisation des ressources et forces dont elle dispose, en vue d'atteindre un état jugé meilleur par elle-même conformément à ses aspirations et ses normes culturelles. Le développement à la base apparaît donc comme une condition nécessaire au développement du pays, car c'est un développement centré sur les besoins fondamentaux des populations et sur leur propre capacité d'organisation et fondé sur une approche participative.

Au plan opérationnel le développement à la base peut être conçu comme l'ensemble des micro-actions intégrées et cohérentes visant à améliorer les conditions de vie et les revenus des populations d'une communauté à la base. Ces actions sont identifiées et mises en œuvre par les populations elles-mêmes suivant une démarche participative. Il s'agit généralement de microprojets dans les secteurs de l'éducation et de la formation professionnelle, de la santé, de l'hydraulique villageoise, de l'assainissement/hygiène, des pistes et ouvrages d'art, des infrastructures socio-communautaires et économiques, de l'environnement, de l'énergie, de l'artisanat et de la citoyenneté, ainsi que des activités génératrices de revenus en tenant compte du genre et des droits socio-économiques. En effet, dans l'optique d'un développement intégré visant à réduire la pauvreté et atteindre les OMD, les micro-actions d'infrastructures qui visent la disponibilité des services socio-collectifs et socio-économiques de base devront nécessairement être accompagnées d'activités

génératrices de revenus, d'emplois ruraux et de microcrédits permettant aux populations d'avoir les moyens d'accéder auxdits services communautaires.

2.1.2 Minimum vital commun

Le concept de « minimum vital commun » s'articule autour de l'idée force selon laquelle, la lutte contre la pauvreté devra se concrétiser au travers d'une politique qui donne priorité à l'être humain comme sujet et objet de son propre développement. Le minimum vital commun est alors défini comme un ensemble de besoins de base légitimes de la population, couvrant des domaines aussi cruciaux que variés dont six apparaissent comme primordiaux dans le vécu des togolais: (i) l'alimentation et la nutrition ; (ii) la santé ; (iii) l'éducation ; (iv) l'accès à l'eau potable et à l'hygiène ; (v) le développement de la capacité des populations à générer la richesse ; (vi) ainsi que le désenclavement des localités.

Cependant, pour ne pas anticiper sur la priorisation des besoins que les populations bénéficiaires à la base devront faire elles mêmes, la nature des besoins pourra également relever des domaines des infrastructures de base, de l'habitat, de l'accès aux services financiers, ou de renforcement des capacités. Il va sans dire que le développement à la base intégrera les questions transversales en rapport avec l'égalité entre les sexes, le respect de l'environnement ainsi que la lutte contre certaines maladies dont la prévalence constitue un sérieux frein au développement socio-économique du milieu.

2.2 MINISTÈRE CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

De façon générale, le ministère en charge du Développement à la base est responsable de la mise en œuvre de la politique de l'État en matière de promotion du développement à la base. A ce titre, il est chargé d'impulser la dynamique nécessaire pour promouvoir et soutenir le développement harmonieux des communautés à la base et de s'assurer de la prise en compte des préoccupations de ces communautés dans les différentes politiques et stratégies sectorielles.

Il veille au renforcement des capacités des communautés et organisations à la base, notamment les CVD, les CDQ, les groupements/sociétés coopératives, les associations et de leur accès à des mécanismes appropriés de financement de leurs initiatives.

Dans le même ordre d'idée, il veille à la valorisation des potentialités locales en créant des conditions favorables et en garantissant aux populations à la base un accès au système de formation et à des mécanismes de soutien, tant sur le plan technique que financier.

Enfin, il mobilise, en collaboration avec le Ministère des Affaires étrangères et de la coopération, le Ministère de l'Économie et des Finances et le Ministère chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, les ressources nécessaires pour le financement des initiatives de développement à la base.

2.3 LIENS AVEC LES AUTRES DÉPARTEMENTS MINISTÉRIELS

De par ses missions, dont un des fondements est de préparer le terrain à la décentralisation, le ministère en charge du Développement à la base est perçu comme une structure transversale en ce que les initiatives qu'il met en œuvre sont complémentaires aux actions d'autres départements et portent sur des cibles désignées (populations les plus vulnérables parmi lesquelles les femmes et les

jeunes sont particulièrement visés). Les autres ministères impliqués dans le développement à la base sont ceux : de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales ; de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire ; de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; de l'Économie et des Finances ; de la Santé ; de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique villageoise ; des Travaux publics ; du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ; de l'Action sociale et de la Solidarité nationale, de la Promotion de la femme ; de l'énergie ; du sport et des loisirs ; de l'environnement ; de la communication ; du commerce ; des Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation. Il est bien entendu que cette liste n'est pas limitative et que le champ reste ouvert à tous les partenariats.

Certaines actions que le ministère met en place peuvent servir à démontrer le bien fondé et la faisabilité d'une intervention sectorielle de plus grande envergure. Le ministère peut être également assimilé à une structure de veille stratégique pour les couches les plus vulnérables de la population togolaise. Pour cela, et pour asseoir une bonne cohérence et intégration de ses actions, il doit développer et entretenir dans un cadre défini, d'étroites relations de collaboration tant dans la conception que dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de ses actions avec les différents ministères concernés.

Enfin, le ministère doit veiller à ce que ses approches ou les méthodologies d'interventions qu'il applique sur le terrain auprès des bénéficiaires soient cohérentes avec ce qui se fait par ailleurs dans le pays et qu'elles ne créent pas de distorsions préjudiciables au bon fonctionnement des systèmes en place. A cet égard, la constitution de structures d'orientation et de pilotage de projet/programme où siègeront des représentants des principales parties prenantes, présente un réel intérêt pour éviter des risques d'incohérence dans les interventions.

2.4 AUTRES DOMAINES DE COOPÉRATION ET PARTENARIATS POSSIBLES

Outre les relations que le ministère doit entretenir avec les autres départements ministériels qui œuvrent dans les domaines de la promotion du développement, il apparaît nécessaire de valoriser le partenariat avec le secteur privé et la société civile pour la mobilisation des ressources et la réalisation des actions de développement sous des contrats avec les groupements/sociétés coopératives et/ou les individus (artisans et entrepreneurs). Ceci est d'autant plus nécessaire que ces structures, outre leur souplesse d'actions, offrent plus de possibilités de proximité avec les bénéficiaires.

Dans la même perspective, l'attrait des ressources financières privées (intérieures et extérieures) pour appuyer les initiatives porteuses de développement s'avère nécessaire pour enclencher une dynamique de développement économique au niveau de la base incluant les femmes, les jeunes et les artisans.

3. SITUATION ACTUELLE DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

L'examen de la situation actuelle du secteur du développement à la base est fait à travers le diagnostic de chacun des domaines que couvre le concept du minimum vital commun qui sert de référentiel au développement à la base. Il s'agit des domaines de : l'alimentation et la nutrition, la santé, l'accès à l'eau potable et à l'hygiène, le développement de la capacité des populations à générer la richesse, le désenclavement des localités, et l'éducation. En raison de l'influence qu'ils peuvent avoir sur le développement des secteurs cités, l'examen portera également sur les aspects

du financement des initiatives des communautés à la base, ainsi que sur l'équité et l'égalité du genre.

3.1 ALIMENTATION ET NUTRITION

En adhérant aux actes de la Conférence Internationale sur la Nutrition (Rome, 1992), le Togo s'est engagé à consentir tous les efforts nécessaires pour épargner à sa population la famine et la malnutrition. Ainsi, des politiques, stratégies et plans d'action dans les domaines concernés ont été ou sont en cours de mise en œuvre. Toutefois ceci ne semble pas encore se traduire par des avancées sur le plan de la situation nutritionnelle, car les politiques et programmes qui existent sont mises en œuvre de manière non coordonnée et ne parviennent pas à promouvoir des actions concertées d'éducation nutritionnelle au niveau des populations pour une alimentation saine et équilibrée. De plus ces politiques et stratégies sont élaborées et mises en œuvre à partir du niveau central et sont souvent généralistes et échappent parfois aux réalités locales.

Les bilans alimentaires disponibles montrent que la production alimentaire évolue à un rythme irrégulier alternant des années de fortes disponibilités avec des années de faibles disponibilités alimentaires. De façon générale, la situation alimentaire et nutritionnelle du Togo se caractérise par la persistance d'importants déficits et carences. En effet, les besoins alimentaires de la population togolaise sont en constante progression en rapport avec la croissance démographique⁶, alors que le bilan des disponibilités alimentaires par habitant et par jour affiche une diminution des ratios caloriques.

La production agricole vivrière n'est suffisante qu'en année de bonne récolte pour couvrir quantitativement les besoins de la population. Toutefois, il faut mentionner l'inégalité de la répartition de cette production qui défavorise certaines régions. En effet l'étude éco-géographique du Togo, réalisée dans le cadre du projet PNUD/FAO/TOG/83/009, découpe le territoire national en six zones agro-écologiques du Nord au Sud, desquelles trois présentent un déficit alimentaire structurel (en quantité et en valeur). Ces trois zones sont la zone des savanes sèches continentales du Nord, la zone montagneuse-Est sèche de l'Atakora septentrional et la zone sèche pré-littorale et littorale. De plus, elles présentent un taux de croissance démographique supérieur à la moyenne nationale avec pour corollaire une dégradation poussée de ressources naturelles. Elles sont de ce fait de nettes importatrices d'aliments à certaines périodes de l'année.

La consommation alimentaire au Togo est caractérisée par la faiblesse des apports protéiques et lipidiques. Selon les chiffres des disponibilités alimentaires, environ un tiers de la population serait sous-alimentée. Le facteur alimentaire lié aux comportements sociaux et à la pauvreté semble donc prépondérant dans le processus de malnutrition. Cependant, les disparités régionales en termes de consommation alimentaire ne sont pas vraiment superposables à celles des taux de malnutrition. En effet, il est relevé que les taux de malnutrition sont plus importants dans le nord du pays, et pourrait être lié en partie à une plus grande durée et une plus grande sévérité des périodes de pénurie.

La ration alimentaire des ménages, des individus, en particulier celle des groupes vulnérables, est jugée insuffisante et déséquilibrée, avec pour conséquences un fort taux de mortalité infantile et maternelle et de morbidité de la population active qui réduit son ardeur au travail et par conséquent sa capacité à promouvoir le développement à la base.

⁶ La population du Togo croît au rythme annuel de 2,84% (RGPH4, 2010)

La malnutrition reste préoccupante chez les enfants de 0 à 5 ans. Selon le Ministère de la santé, 25% des enfants de moins de 3 ans ont une insuffisance pondérale et entre 79 et 94,3% des enfants de 6 à 36 mois sont anémiés. La malnutrition chronique est élevée et touche en moyenne près de 30% des enfants du Togo avec une variabilité importante d'une région à l'autre (43% dans les savanes et 16% dans la commune de Lomé) et également une variabilité suivant les quintiles de richesse (40% chez les enfants du quintile le plus pauvre contre 13% chez les enfants du quintile le mieux nanti). La malnutrition aigüe varie avec les conditions de sécurité alimentaire et s'élevait à 4,8% en moyenne sur l'ensemble du territoire en 2010⁷. Les carences en micro nutriments (Fer, Iode, Vitamine A) sont également fréquentes. Ces taux sont plus élevés dans le milieu rural que le milieu urbain.

Les ménages en insécurité alimentaire sévère sont caractérisés par des déficits par rapport à chaque dimension de la sécurité alimentaire, à savoir la disponibilité, l'accessibilité et l'utilisation. En effet, leur situation alimentaire est généralement basée sur les céréales, consommées de façon irrégulière (c'est-à-dire pas tous les jours de façon continue faute de moyens). Les protéines, les fruits et les produits laitiers sont presque absents de leur régime alimentaire. Ce sont des ménages généralement très pauvres qui dépensent moins de 100 FCFA par jour et par personne. Ils ne possèdent ni de bétail ni de stocks alimentaires suffisants (moins de deux mois de consommation) pour couvrir leurs besoins alimentaires. Leurs productions agricoles et les revenus générés par les AGR sont très faibles.

Face à l'insécurité alimentaire, les ménages adoptent des stratégies variées de survie : (i) diminution du nombre de repas journalier ou de la ration journalière ; (ii) vente des animaux d'élevage possédés (notamment les jeunes reproductrices femelles) ou des biens domestiques ; (iii) hypothèque des terres et endettement ; (iv) migration ou exercice de nouvelles activités génératrices de revenus.

3.2 SANTÉ

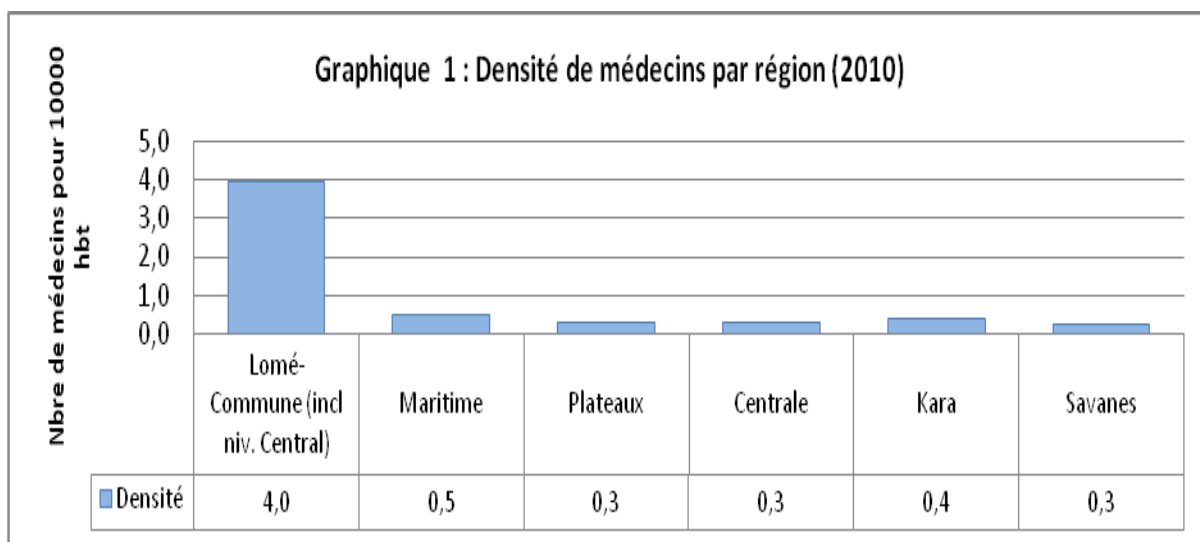
Le système national de santé dispose d'un schéma organisationnel cohérent et pertinent avec l'existence des structures de gestion à tous les échelons y compris au niveau communautaire. C'est un système pyramidal à trois niveaux de soins auxquels correspondent des niveaux administratifs équivalents :

- le niveau périphérique ou préfectoral ou primaire constitué des structures de soins de santé primaires autour du district sanitaire et comprenant deux échelons : les structures de soins de base (USP, cabinet privé de soins et PMI) et les structures de soins de première référence publiques ou privées avec ou sans antenne chirurgicale, couvertes par les Directions Préfectorales de la Santé (DPS). C'est le niveau opérationnel ;
- le niveau intermédiaire (ou secondaire) ou régional avec les hôpitaux régionaux (CHR) dans chaque chef-lieu de région et les hôpitaux spécialisés de référence qui sont couverts par les Directions Régionales de la Santé (DRS). C'est le niveau d'appui ;
- le niveau central (ou tertiaire) avec le Ministère de la Santé, les Centres Hospitalier Universitaire (CHU) et les institutions spécialisées de santé de portée nationale. C'est le niveau conceptuel.

Mais la situation des ressources humaines de la santé (RHS) se caractérise par une pénurie de personnel de santé qualifié et surtout une répartition géographique extrêmement inéquitable. La

⁷ Enquête MICS4, 2010

densité de médecins par région (graphique ci-après) illustre cette inégale répartition des ressources humaines de la santé au Togo.



Source : Ministère de la santé, Division de l'Administration et des Ressources Humaines,

Pour assurer le pilotage du secteur, diverses stratégies ont été élaborées et des organisations spécialisées ont été mises en place. Ainsi un Plan de Développement Sanitaire (PDS) (2005-2010) a été mis en place avec pour objectif de contribuer à la réduction de la mortalité maternelle et infantile juvénile, en améliorant l'efficacité et la qualité des soins. En plus, de nouvelles stratégies et orientations politiques sont définies ou en cours d'élaboration. Il s'agit entre autres : (i) du lancement de la CARMMA (Campagne pour l'Accélération pour la Réduction de la Mortalité Maternelle en Afrique) intégrant la prise en charge des fistules, le 14 septembre 2010 ; (ii) de la mise en place de la Commission nationale pour la santé de la femme et de l'enfant ; (iii) de la subvention de la césarienne (depuis mai 2011) ; (vi) de la révision des stratégies sous sectorielles (Paludisme, SIDA, TB, PPAC, etc.). De plus beaucoup d'efforts ont été fournis ces dernières années pour améliorer la disponibilité en ressources humaines et matérielles dans les services de santé. Malgré tous ces efforts le système de santé togolais est loin de répondre efficacement et de manière satisfaisante à la demande de santé des populations et les indicateurs demeurent globalement faibles. Dans l'ensemble, les indicateurs sanitaires clés (voir tableau ci-après) indiquent, nonobstant quelques progrès significatifs obtenus ces dernières années, que les efforts consentis à ce jour n'ont pas permis d'atteindre les objectifs poursuivis (objectifs des OMD). Les indicateurs de santé liés aux problèmes de santé ciblés par les OMD n'ont connu que peu d'évolution ou sont en quasi-stagnation entre 2006 et 2010. En effet, la situation sanitaire du Togo est caractérisée par des niveaux encore élevés des taux de morbidité et de mortalité. Le taux de mortalité générale estimé à 8,1 pour mille⁸ en 2010, s'explique essentiellement par les taux élevés des mortalités infantile (TMI), infanto-juvénile (TMIJ)⁹, maternelle et de la mortalité liée au sida ; ces cibles des OMD constituent plus de 65 % de la mortalité de la population togolaise. Le taux de mortalité infanto-juvénile est estimé à 123‰ selon les résultats de MICS, 2010, inchangé par rapport au MICS de 2006 alors qu'il avait connu une réduction annuelle de 2 % entre 1998 et 2006. La réalisation de l'OMD 4 aurait nécessité

⁸ Division de la population des Nations Unies (voir <http://www.un.org/esa/population/unpop.htm>)

⁹ Enquête MICS4, 2010

que le taux annuel de réduction soit d'environ 12 % à compter de 2010. Par ailleurs, selon le rapport de suivi des OMD (2010) le taux de mortalité infanto-juvénile devrait être autour de 60 ‰ en 2010 (au lieu de 123 ‰) pour espérer être au rendez-vous de 2015.

La mortalité maternelle est très élevée au Togo. Beaucoup de nouveaux nés naissent à domicile, dans 40 % des cas sans aucune assistance de professionnel de la santé et dans des conditions critiques pour la santé de l'enfant et de la mère. Le ratio de décès maternel estimé à 350 pour 100.000 naissances vivantes (Inter Agency Estimates, 2008) demeure largement au-dessus du ratio attendu de 160 pour 100.000 naissances en 2015. Les causes indirectes de cette forte mortalité maternelle sont le paludisme, la malnutrition, la faible utilisation des méthodes modernes de planification familiale et le VIH/SIDA. Le taux d'accouchements en formation sanitaire, gage d'une maternité à moindre risque, demeure en effet relativement faible (67 % en 2010), avec des variations très importantes selon le lieu de résidence et les régions (43,8 % des naissances du milieu rural se font dans les formations sanitaires contre 91,9 % en milieu urbain).

Tableau 5 : Évolution des indicateurs clés de la santé au Togo

Indicateurs épidémiologiques	1988	1998	2006	2010
Espérance de vie à la naissance (années)	55,0	49,0	59,8 (2000)	63,3
Taux brut de mortalité (pour 1.000 habitants)	15,0	13,0	9,6 (2000)	8,1
Mortalité néonatale (pour 1.000 naissances vivantes)	50,4	41,3	40,0 (2000)	Nd
Mortalité infantile (pour 1.000 naissances vivantes)	80,5	79,7	77	78
Mortalité infanto-juvénile (pour 1.000 naissances vivantes)	158	146	123	123
Mortalité maternelle (pour 100.000 naissances vivantes)	640	478	510 (2005)	350 (2008)
Indice synthétique de fécondité	6,6	5,4	5,1 (2000)	4,1
Prévalence de retards de croissance (%)	37,0	30,0	23,7	29,5
Prévalence de l'Insuffisance pondérale	27,0	25,0	26,0	16,6
Prévalence de la malnutrition aigue	ND	ND	ND	7,4
Prévalence de diarrhée chez les enfants moins de 5 ans	29,0	31,0	15,0	20,6
Prévalence du VIH (% population de 15-49)	1,0 (1987)	5,9	3,3(2005)	3,2 (2009)
Prévalence de l'HTA	ND	ND	ND	19 %
Prévalence du diabète	ND	ND	ND	2,6 %
Prévalence du tabagisme	ND	ND	ND	6,8 %

Sources : MICS 3 et 4; Rapport ONUSIDA, 2010. SMART, 2010 ; Enquête Step-Wise 2010.

Le paludisme constitue un des lourds fardeaux du système de santé du pays. Il demeure l'endémie majeure et l'une des premières causes de morbidité et de mortalité pour les femmes et les enfants. Les résultats d'enquête MICS, 2010 indiquent une prévalence nationale de paludisme de 33,1 % chez les enfants de moins de cinq ans. Il totalise en moyenne 40 % de toutes les consultations externes avec une grande vulnérabilité des enfants de moins de cinq ans où il représente la première cause de morbidité et de mortalité. Selon la répartition géographique, on observe une prévalence des cas de paludisme chez les malades hospitalisés plus élevée dans les régions des Plateaux (69 %), de Kara (69 %), Centrale (67 %) et des Savanes (65 %). Par contre, la létalité associée aux cas de paludisme est plus forte dans les régions des Savanes (8,40 %) et de Lomé (6,90 %). Selon le rapport PNLP 2009, le paludisme représentait : (i) 48 % des consultations externes contre 42 % en 2008 ; (ii) 28 % des hospitalisations ; (iii) 19 % des décès enregistrés dans les établissements de soins (23 % en 1998) ; (iv) 25 % des décès chez les enfants de moins de 5 ans (34 % en 1998). Étant donné les faiblesses du système médical, l'incidence du paludisme est largement sous estimée surtout en milieu rural.

En ce qui concerne le VIH, sa prévalence au sein de la population générale est l'une des plus élevées de l'Afrique de l'Ouest (3,2 % en 2010)¹⁰. Bien qu'étant de type généralisée (3,5% chez les femmes enceintes en consultations prénatales¹¹ en 2010), elle présente des disparités régionales et entre les différents groupes socioculturels : la prévalence du VIH diminue de 6,8 % (Lomé-Commune) à 1,6 % (dans la région des Savanes) ; elle est plus élevée en milieu urbain (4,4 %) qu'en milieu rural (2,5 %)¹².

S'agissant de la tuberculose, le nombre de cas augmente d'année en année en raison de la co-infection TB/VIH. Le nombre de cas de tuberculose dépistés est passé de 1 452 à 2 097 entre 2001 et 2010. Environ 30 % des malades souffrant de la forme pulmonaire de tuberculose présentent une co-infection TB/VIH¹³. Le taux de dépistage s'est sensiblement amélioré, passant de 33,4 % en 2001 à 43,6 % en 2005, soit une augmentation de près du tiers. Cette performance résulte du renforcement des laboratoires, de la formation du personnel, de la régularité de la supervision des agents des districts.

Par ailleurs, des épidémies annuelles récurrentes de choléra et de méningite font encore de nombreuses victimes, avec des taux de létalité encore élevés aussi bien en milieu rural qu'en milieu urbain. L'évolution des maladies diarrhéiques est intimement liée à l'insuffisance de l'hygiène alimentaire et des mesures d'assainissement de base.

Se soigner est un long parcours à faire pour les populations en milieu rural. Les taux de fréquentation des structures de soins en sont un indicateur. De manière plus générale, une grande partie de la population éprouve également des difficultés pour se soigner en raison des frais de soins de santé hors de portée. La solidarité santé à travers les mutuelles de santé, autre voie possible pouvant les aider et les soutenir, est encore très peu développée. Face à cette situation, la prise en charge des indigents et autres démunis dans les communautés à la base est plus qu'hypothétique.

3.3 ÉDUCATION

Le système éducatif du Togo est déterminé par deux grandes orientations : la réforme de l'enseignement décrétée en 1975 et la Politique nationale du secteur de l'éducation et de la formation définie en décembre 1993. Dans la première, le Gouvernement affirmait sa volonté de rendre l'école rentable, adaptée aux besoins nationaux et accessible à tous les enfants âgés de 2 à 15 ans. Dans la deuxième, le Gouvernement, face aux contraintes du secteur, et conformément aux objectifs du cadre macro-économique de 1997-1998, s'engageait à mettre en œuvre une stratégie globale de l'éducation et de la formation. Cette dernière vise surtout à améliorer l'efficacité interne et externe du système éducatif, en accordant une attention particulière à l'enseignement primaire. L'un des principaux résultats de ces réformes est que 53,2% des Togolais de plus de 15 ans savent lire et écrire, ce qui place le pays à la 136^e place mondiale sur 151.

Après la suppression des frais scolaires dans le préscolaire et le primaire, les caractéristiques physiques du système éducatif national sont marquées par un dépassement des capacités d'accueil des structures d'enseignement. Les effectifs des enfants fréquentant le préscolaire¹⁴ ont augmenté dans presque toutes les régions du Togo avec une croissance de 111.6 % sur la période 2007-2008 à

¹⁰ Rapport ONUSIDA 2010

¹¹ Rapport d'activités du Programme national de lutte contre le Sida (PNLS) 2010

¹² Rapport sur la surveillance sentinelle du VIH chez les femmes enceintes, PNLS 2010

¹³ Rapport d'activités 2010, Programme national de lutte contre la tuberculose

¹⁴ Annuaire des statistiques scolaires 2010-2011 du Togo

2010-2011. Mais le taux de fréquentation des filles du préscolaire est plus bas que celui des garçons. La région des Savanes, avec une augmentation de 352,6%, a enregistré la plus forte croissance des effectifs sur cette période. La couverture de l'éducation préscolaire reste toujours faible malgré une augmentation de 2,2 points par rapport à 2009-2010. Les enfants âgés de 3 à 5 ans qui fréquentent les jardins d'enfants ne représentent que 10,6% de la population de cette tranche d'âge. La suppression des frais de scolarité en 2008-2009 a également permis d'enregistrer une croissance notoire des effectifs des élèves de 23,26% entre 2007-2008 et 2010-2011 dans l'enseignement primaire¹⁵. Elle a permis de porter le taux brut de scolarité (TBS) dans l'enseignement primaire de 98% en 2007-2008 à 109% et 113,8% respectivement en 2008-2009 et 200-2010, puis à 112% en 2010-2011.

Tableau 7 : Taux net et brut de scolarisation dans l'enseignement primaire.

Région	Taux brut de scolarisation			Taux net de scolarisation		
	M	F	T	M	F	T
Golfe Lomé	113	112	112	85	84	84
Maritime	126	102	113	92	75	83
Plateaux	116	100	108	92	80	86
Centrale	119	108	113	89	81	85
Kara	123	106	114	96	84	90
Savanes	124	99	117	95	77	90
Total	120	105	112	91	81	86

Sources : Annuaire des statistiques scolaires 2010-2011, Togo.

C'est dans la région des Savanes qu'on enregistre la plus forte croissance des effectifs avec 52,16% entre 2007-2008 et 2010-2011. Les effectifs y ont presque triplé dans le public. L'augmentation des effectifs est plus remarquable chez les filles (50,72%) dans toutes les régions d'éducation que pour les garçons (50,36%). Mais le taux d'achèvement (63,2%) qui n'a pas évolué entre 2009-2010 et 2010-2011 reste toujours éloigné de la généralisation de l'achèvement, gage d'une éducation primaire universelle. Les taux de redoublement restent toujours élevés provoquant des abandons et donc une faible rétention dans le système éducatif. Ainsi on enregistre au primaire, près de 22% de redoublement et 10% d'abandons. Les abandons sont plus élevés dans la région de la Kara, puis dans les Plateaux et la Maritime.

La société civile (particulièrement les ONG nationales) participe à l'effort de la scolarisation dans le pays. Les actions qu'elle mène sont remarquables dans le domaine de la sensibilisation à l'importance de la scolarisation et du soutien scolaire des enfants dans les communautés à la base. Par ailleurs, des ONG essaient de s'approprier des stratégies expérimentales qui ont été développées par les partenaires au développement du Togo en agissant dans le domaine de l'environnement scolaire avec une implication forte des parents d'élève. Ces expériences ont été très fructueuses en termes de résultats obtenus.

3.4 EAU POTABLE, HYGIÈNE ET ASSAINISSEMENT

L'eau potable est un préalable à la bonne santé. Au Togo, le sous secteur de la gestion des ressources en eau se caractérise par des avancées significatives en 2010 : la politique nationale de l'eau a été

¹⁵ Annuaire des statistiques scolaires 2010-2011 du Togo

adoptée, la loi portant code de l'eau en République Togolaise a été adoptée et votée par l'Assemblée et le Plan d'Action National de Gestion Intégrée des Ressources d'Eau (PANGIRE) a été adopté. Mais toutes ces lois et politiques ne sont qu'à leur début d'application et de vulgarisation.

En matière d'accès aux services d'eau potable, les avancées significatives sont à noter pour les milieux ruraux et semi urbain. En effet, en milieu rural, le taux de couverture en eau potable est passé de 30 % en 2007 à 47,2 % à fin 2011. Le taux de desserte en milieu semi-urbain enregistre une avancée de 29% en 2007 à 43,2% à fin 2011. En milieu urbain, le taux de couverture qui était estimé à 39% en 2007 a régressé car aucune réalisation physique n'a été faite depuis dix (10) ans. Ces chiffres moyens montrent que beaucoup d'efforts restent à faire afin d'améliorer de façon durable l'accès des populations aux infrastructures d'eau potable. Les objectifs (OMD) à atteindre en 2015 exprimés en termes de taux de desserte en eau potable sont respectivement de 64 % pour le milieu rural, de 62 % pour le milieu semi-urbain et de 69 % pour le milieu urbain.

En matière d'assainissement de base, les infrastructures que l'État et les PTF exécutent sont les latrines (TCM, VIP, ECOSAN, fosses septiques, Sanplat et ATPC), les lave-mains, les puisards et les dépotoirs. A ces principales réalisations, il faut ajouter d'autres actions telles que : i) la surveillance de la qualité de l'eau de boisson dans 20 établissements de production d'eau ; ii) la lutte anti-vectorielle avec l'imprégnation des moustiquaires et la destruction des réservoirs des insectes et des animaux nuisibles ; iii) le contrôle des denrées alimentaires auprès des établissements d'enseignement publics et privés et auprès des revendeuses de nourriture des abords des rues, des marchés, des bars et restaurants etc. ; iv) l'inspection des viandes, des chambres froides et contrôle de la salubrité des abattoirs ; v) l'équipement des camps des sinistrés en ouvrages d'assainissement, pré-positionnement des intrants, réhabilitation des sites après le départ des sinistrés, la lutte anti vectorielle des camps, le traitement de l'eau et l'approvisionnement en eau des sinistrés etc. ; vi) les visites domiciliaires effectuées dans 21 245 concessions en 2009 en milieu urbain comme rural ; vii) le curage des caniveaux pour améliorer l'écoulement des eaux de pluies vers les réceptacles.

Pour relever les défis en matière d'eau potable, d'assainissement et d'hygiène, le Gouvernement s'est fixé cinq orientations stratégiques 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 milieux rural, semi urbain et urbain ; iii) améliorer le niveau d'accès aux service 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'information intégré sur l'eau (SIE). A l'intérieur de chacune de ces orientations stratégiques, sont prévues des actions stratégiques spécifiques.

Mais le cadre institutionnel du secteur Eau potable, Assainissement et Hygiène est caractérisé par l'intervention de plusieurs ministères techniques, et d'autres institutions et structures. Les ministères concernés sont ceux de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique villageoise, en charge de l'Urbanisme et de l'Habitat et de la Santé. Quant aux autres structures et institutions, elles interviennent sous forme statutaire ou par le biais d'activités ayant une incidence plus ou moins importante dans le secteur.

En outre, on note la présence notoire du secteur privé à but lucratif, de la société civile (ONG et associations), des organismes de coopération et d'autres intervenants qui contribuent à travers leurs activités au développement du secteur.

En plus de ces institutions et entités publiques centrales et déconcentrées, il est important de citer le rôle croissant des collectivités décentralisées¹⁶. En effet, dans le secteur de l'eau et de l'assainissement, la loi No. 2007-011 du 13 mars 2007 relative à la décentralisation et aux libertés locales dispose en article 53 que la commune est compétente en matière de : i) consultation sur les plans d'approvisionnement en eau ; ii) édification des bornes fontaines, des puits et des forages de la commune ; iii) établissement et mise en œuvre des plans d'élimination des ordures et déchets ménagers, des déchets industriels, végétaux et agricoles ; iv) organisation de la collecte, du transport, du traitement et de la disposition finale des déchets ; v) collecte et traitement des eaux usées ; vi) gestion et entretien des bornes fontaines, des puits, des forages et des retenues d'eau, distribution de l'eau potable ; vii) adoption de mesures d'hygiène et de salubrité dans le périmètre communal, lutte contre l'insalubrité.

Comme organisations à base communautaire, les usagers et les associations d'usagers (Comités de développement à la base) ont d'importantes responsabilités dans la gestion des ouvrages au niveau local, notamment par : i) la formulation des demandes qui serviront de base à la planification d'ouvrage ; ii) la représentation au niveau de la maîtrise d'ouvrage locale pour y faire valoir leurs choix et préférences quant au service envisagé ; iii) la détermination, au travers de leur demande solvable et de leur volonté de payer, du niveau de service à fournir ; iv) le financement au travers du paiement de l'eau, des coûts récurrents de la fourniture du service, de son amélioration en fonction de la demande et la contribution au financement du renouvellement des ouvrages ; v) la prise en charge d'une partie des responsabilités de maîtrise d'ouvrage, dans les cas où il n'existe pas de collectivité territoriale à même de prendre en charge la maîtrise d'ouvrage locale.

3.5 INFRASTRUCTURES DE BASE

Au Togo, les infrastructures de base sont en mauvais état voire inexistantes dans de nombreuses localités. Elles constituent pourtant des préalables indispensables (i) à la réussite de toute action visant l'amélioration des conditions de vie des populations et la réduction de la pauvreté et (ii) de toute dynamique de développement sans lesquelles les populations à la base ne peuvent s'insérer dans les circuits économiques et sociaux ni disposer des équipements et services de base. Dès lors les infrastructures de base et d'appui constituent une priorité de l'intervention du ministère en charge du Développement à la base pour atteindre l'objectif du minimum vital aux populations.

Les actions de modernisation des infrastructures de base ont le double impact d'augmentation des revenus à travers la création d'emplois privés ou publics et d'amélioration des conditions de vie des populations à travers un meilleur accès aux biens et services disponibles. Elles constituent également un support de la croissance économique.

3.5.1 Infrastructures d'appui à l'alimentation et à la nutrition

Elles sont de trois types. Le premier vise l'amélioration de la productivité agricole des ménages de petits exploitants et concernent la gestion de l'eau à petite échelle, la fertilité du sol et la mise en place des semences améliorées. Le second est centrée sur la création d'activités génératrices de revenus : équipements de stockage, de transformation des produits alimentaires, la construction des marchés, etc. Le troisième type porte sur la nutrition et concerne l'alimentation complémentaire pour les enfants, les cantines scolaires, les programmes de nutrition pour les femmes enceintes

¹⁶ La loi togolaise définit des communes urbaines et des communes rurales mais à ce jour, les communes rurales n'ont pas encore été créées (ce sont pour l'instant les Conseils de préfecture qui gèrent ces territoires).

allaitantes, les compléments de substances nutritives pour les populations malnutries.

En effet, depuis l'adoption du DSRP-I, les efforts du Gouvernement togolais se sont multipliés en vue de contribuer à l'amélioration de la sécurité alimentaire et des revenus des populations en milieu rural à travers l'amélioration de la production et de la productivité des petites exploitations agricoles ainsi qu'à travers la valorisation et la mise en marché des productions agricoles ciblées. A cet effet, de nombreuses initiatives ont été lancées dans le cadre du Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA), notamment le Projet d'Appui au Développement Agricole au Togo (PADAT), le Programme d'Appui au Secteur Agricole (PASA), le Projet d'Amélioration de la Productivité Agricole en Afrique de l'Ouest (PPAAO). Ces initiatives prévoient la mise en place de petites infrastructures d'appui à la production, la mise en place de facilité de stockage, d'équipements de transformation, de renforcement des capacités des producteurs et de mise en marché. Mais les résultats de ces initiatives en cours, ne sont pas encore palpables sur le terrain.

Dans de nombreuses localités, par manque d'infrastructures de stockage, les producteurs agricoles sont obligés de brader leurs produits à la récolte. Et, ce sont généralement les spéculateurs dans la filière céréalière (maïs, sorgho, mil, etc.) qui constituent les stocks pendant la période de la récolte. Ils attendent ensuite la période propice (généralement pendant la période de soudure) pour écouler leurs stocks à des prix plus intéressants. Le circuit traditionnel de commercialisation des produits vivriers est relativement dynamique mais le paysan est peu rémunéré par rapport aux intermédiaires commerçants.

En dépit des investissements considérables mis dans le réseau routier depuis 2009 par le gouvernement, l'accès des zones rurales reste limité. La plupart des communautés rurales sont très éloignées des routes accessibles aux véhicules. De plus, certaines zones rurales sont d'accès difficiles par des véhicules. Sur la base des données disponibles sur l'état des pistes rurales, on constate que les préfectures qui sont plus touchées par l'insécurité alimentaire disposent d'un faible réseau routier rural, alors que la plupart des préfectures moins touchées disposent de meilleures infrastructures routières rurales. Ainsi, l'on remarquera que les préfectures de Sotouboua et Blitta ne disposent que respectivement de 193 Km pour 1 000 habitants (dont 169 Km en mauvais état) et 93 Km pour 1 000 habitants (en mauvais état), alors que les préfectures de Haho et de l'Ogou disposent respectivement de 626 Km de pistes rurales pour 1 000 habitants et 429 Km de pistes rurales pour 1 000 habitants.

Les causes de l'insécurité alimentaire au Togo sont donc multiples et multiformes et ont pour noms entre autres : la pauvreté, la non modernisation du secteur agricole, l'insuffisance des infrastructures agricoles et routières, mais aussi le faible niveau de transformation des produits agricoles. En effet, beaucoup de produits font l'objet de transformation au Togo, mais par manque d'infrastructures de transformation moderne, la plupart sont des mets traditionnels n'ayant pas un fort potentiel commercial. Et pourtant, il s'agit des produits qui pourraient être valorisés et commercialisés tant au niveau national qu'international. Il ne fait pas de doute que la transformation des produits agricoles en accroîtra la demande et permettra leur meilleure conservation, ce qui constitue un atout pour la commercialisation et la lutte contre l'insécurité alimentaire.

3.5.2 Infrastructures de santé

Le Togo compte 3 centres hospitaliers universitaires (CHU), (2 à Lomé et 1 à Kara), 6 centres hospitaliers régionaux (CHR), (1 par région sanitaire), 35 hôpitaux de districts publics et 9 hôpitaux et 16 cliniques privées agréées. On recense également 730 unités de soins périphériques (USP)

constituées de centres médico-sociaux (CMS), de centres de santé, de dispensaires et centres de Protection maternelle et infantile (PMI), de Cabinets privés et de polycliniques. Selon le document des principaux Indicateurs de santé de 2009, le Togo comptait 789 formations sanitaires conformes aux normes tous secteurs et toutes catégories confondus avec plus de 236 cliniques et cabinets privés à but lucratif dont 90% se situent dans Lomé Commune. Ainsi, le système de santé est globalement bien pourvu en infrastructures de santé. Il dispose d'un réseau de prestations de soins assez large avec un fort potentiel du secteur privé surtout en zone urbaine. La moyenne nationale du taux d'accessibilité géographique aux USP dépasse 60 % en 2011. L'offre privée de soins, essentiellement le privé non lucratif, représente plus du tiers du total des établissements de soins. Le Togo dispose d'une bonne couverture vaccinale (au-delà de 80%) contre les principales maladies cibles du PEV.

Mais l'analyse de la situation du secteur montre que les conditions d'accueil des patients sont plus favorables dans la commune de Lomé où on compte 0,7 unité de santé pour 10 000 personnes avec 84,8 % des ménages situés à moins de 3 Km d'un service de santé. Par contre, sans préjuger des disparités existant à l'intérieur des régions, on compte une unité de santé pour 10 000 habitants en milieu rural, 1,5 unité de santé pour 10 000 habitants dans la région des Plateaux, 1,8 unité de santé pour 10 000 habitants dans la région Centrale et dans la région de la Kara et 1,1 unité de santé pour 10 000 habitants dans la région des Savanes.

3.5.3 Infrastructures d'éducation

L'offre éducative ne répond pas à la diversité des besoins éducatifs. Le ratio élèves/salle de classe est partout supérieur à 31 de même que celui d'élèves/maître qui est supérieur à 26 contrairement à la norme de la carte scolaire qui prévoit 20 élèves/salle de classe et par maître. La situation est plus accentuée dans les régions des Savanes et de la Kara. Actuellement, il existe seulement 422 jardins d'enfants au plan national avec d'énormes disparités entre les milieux rural et urbain. Seulement 33% des enseignants¹⁷ du préscolaire sont formés et il n'en existe aucun curriculum officiel au niveau national. Ceci traduit la nécessité de construire et équiper des salles de classe ainsi que de recruter et former les enseignants dans le préscolaire.

Beaucoup de salles de classe sont construites avec des matériaux de fortune. Dans de nombreux villages, les écoles primaires n'ont pas accès à l'eau potable, ne disposent ni de dépotoirs ni de latrines ni d'une quelconque infrastructure sanitaire répondant aux normes d'hygiène établies.

3.5.4 Infrastructures d'eau potable, d'hygiène et d'assainissement

Selon les données de l'enquête MICS 3 (UNICEF, 2006), 10% des ménages ruraux disposent de latrines. Concernant l'évacuation des eaux usées, les données disponibles établissent à 1,3% le pourcentage de concessions disposant d'un système d'évacuation. Sur ces bases, pour atteindre l'OMD de l'assainissement, il faudra équiper 55% des ménages de systèmes d'évacuation des excréta et 51% de systèmes d'évacuation des eaux usées.

En matière d'accès aux services d'assainissement adéquat, un léger progrès a été accompli depuis quelques années. Mais de manière générale, la situation de l'hygiène et de l'assainissement en milieu rural et semi-urbain est mauvaise dans de nombreuses communautés au Togo. L'habitat est

¹⁷ Ministère de l'Enseignement primaire et secondaire, Plan d'action national - Éducation pour tous, 2004

majoritairement de type traditionnel car en raison de la généralisation de la pauvreté, les ménages éprouvent d'énormes difficultés à accéder à un habitat décent et à un environnement sain. La terre (argile/banco) reste le matériau le plus utilisé par les ménages dans la construction des maisons couvertes de paille et plus rarement de tôle. Cette prédominance s'observe aussi bien en milieu rural qu'en milieu périurbain. Ceci dénote d'une certaine précarité de l'habitat qui expose les populations aux intempéries et catastrophes naturelles et limite leur épanouissement économique et social. Les conditions de vie et d'hygiène sont difficiles aussi bien en milieu rural où l'essentiel des habitations est acquis par auto construction, que dans les communautés urbaines où le marché locatif privé assure une part importante de l'hébergement des ménages locataires. Beaucoup de ces ménages ne disposent pas de toilettes adéquates.

En milieu rural, il n'existe pratiquement pas d'infrastructures d'évacuation des excréta dans les villages (latrines publiques et latrines familiales). La nature/brousse est alors le lieu de défécation et d'aisance le plus répandu. Il n'existe pas de système adéquat d'évacuation des eaux usées. Elles sont jetées dans la nature ou dans des fosses qui débordent avec ruissellement subséquent des eaux domestiques et parfois des eaux de vannes (urine, etc.) derrière les maisons, dans les rues et dans les terrains vagues. Cette situation favorise le développement de bourbiers où se développent des insectes, des larves et divers vecteurs de maladies.

De même, ces communautés ne disposent pas de système d'évacuation des eaux pluviales. Les agglomérations qui disposent de système d'évacuation des eaux pluviales et des eaux usées sont confrontées à un manque d'entretien et une vétusté des infrastructures et des équipements. Cette situation engendre des effets néfastes sur l'état sanitaire des populations.

Par ailleurs, l'enlèvement des ordures ménagères est un des problèmes cruciaux d'assainissement et d'hygiène tant en ville qu'en milieu rural. Les ordures sont le plus souvent déversées aux alentours des habitations. De grands dépotoirs où grouillent des animaux en divagation ceinturent certaines agglomérations. Cette situation a des effets pervers sur la santé publique et accroît les risques de maladies (diarrhées, paludismes, etc.).

3.5.5 Autres infrastructures de base

i) Infrastructures d'électricité

Le pays est caractérisé par une faible consommation d'énergie. La consommation énergétique par habitant est estimée à 0,14 tep contre une moyenne africaine de 0,5 tep. En effet, la principale source d'éclairage des ménages au Togo demeure le pétrole lampant (80% des ménages s'éclairent avec ce combustible dont 84% en milieu rural et 59% en milieu urbain). Le groupe gaz/batteries/bougies/bois constitue la seconde source d'éclairage au Togo avec 10% des ménages, suivie de l'électricité qui est limitée au milieu urbain et concerne 39% des ménages. Cependant, on note une relative amélioration de l'accès à l'électricité au cours des dernières années. Le taux d'accès à l'électricité, au niveau national, est ainsi passé de 7 % à 9% entre 1990 et 2010. La quasi-totalité des ménages (96%) utilise le bois/charbon comme principal combustible de cuisine). Le gaz, le pétrole et l'électricité sont très peu utilisés par les ménages (0,9% et 0,1% respectivement pour les deux derniers). Cette situation contribue à une déforestation de plus en plus marquée du pays.

Parmi les principaux objectifs sectoriels retenus en rapport avec les OMD, figurent (i) l'adoption des combustibles modernes par 50% des ménages qui utilisent actuellement la biomasse traditionnelle pour la cuisson, (ii) la fourniture d'électricité fiable à tous les habitants des zones urbaines et

périurbaines, (iii) et la dotation d'un accès aux services énergétiques modernes à toutes les communautés rurales. Les interventions retenues portent alors respectivement sur (i) l'électrification rurale, urbaine et périurbaine, (ii) les foyers améliorés, (iii) la production durable de biomasse, (iv) et la production thermique.

ii) Infrastructures de télécommunication

Au Togo, la télédensité, c'est-à-dire le nombre de lignes du réseau fixe pour 100 habitants, est très faible (moins de 0,5%) par rapport aux autres pays de la sous région. La téléphonie rurale n'est qu'embryonnaire ; ce qui maintient les zones rurales dans un total enclavement. Heureusement, la téléphonie mobile y a fait une pénétration fulgurante. Les défis à relever consistent à améliorer la fiabilité du réseau, à accroître le taux de couverture du pays et à réduire les coûts.

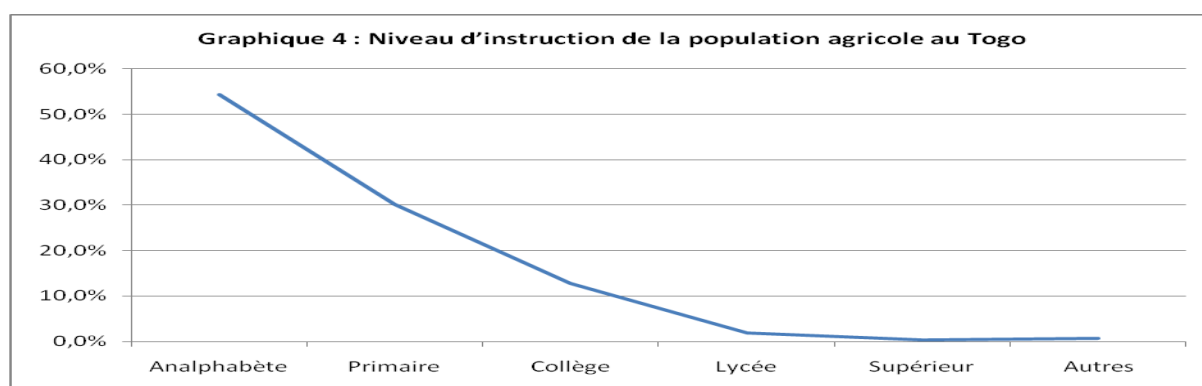
3.6 CAPACITÉS DES ORGANISATIONS À LA BASE

La loi portant décentralisation confère à chaque collectivité territoriale la personnalité morale et l'autonomie financière. Toutefois, en l'absence de stratégie de mobilisation de ressources, les collectivités locales ne parviennent pas à assurer pleinement leur mission de promotion et de financement du développement local. Mais depuis la fin des années 1990, face au désengagement progressif de l'État et à la baisse des revenus ruraux, les producteurs agricoles ont adopté de nombreuses stratégies de survie, avec notamment le développement de groupements à la base et de leurs faïtières (unions cantonales, préfectorales, voire régionales) avec l'appui des ONG.

Mais la population rurale membre de ces groupements reste dominée par une forte proportion d'analphabètes (54,3 %). Cependant, un examen du graphique ci-après permet de constater que les communautés à la base comptent des personnes capables (des intellectuels) de les conduire à la rénovation. Tous les niveaux d'instruction de l'enseignement général s'y retrouvent :

- 30,1 % de la population agricole ont le niveau primaire ;
- 12,7 % ont fait le collège (second degré de l'enseignement général) ;
- 1,9 % ont atteint le lycée ou le troisième degré ;
- 0,3 % ont atteint le niveau supérieur ;
- 0,7 % qui proviennent d'autres systèmes d'enseignement général.

Cette structure, qui est en mutation favorable ces dernières années avec une baisse du taux d'analphabétisme et une augmentation des autres catégories, facilitera la transmission de paquets techniques de production et le renforcement des capacités des organisations à la base.



On note aujourd'hui l'existence d'une dynamique associative en milieu rural : 180 000 producteurs agricoles membres de plus de 8 000 organisations paysannes de base ; plus de 55 OP faîtières dont 40 unions préfectorales, 8 unions régionales et 7 fédérations nationales. Les filières porteuses s'organisent et se structurent (Coton, café-cacao, volailles, pêche, maraîchage, etc.).

Les faîtières les plus importantes sont : (i) la Coordination togolaise des organisations paysannes et producteurs agricoles, créée en 2001, qui réunit environ 80 % des organisations faîtières d'envergure nationale existant au Togo et regroupe actuellement 12 organisations paysannes/faîtières, soit environ 300 000 producteurs (70% d'hommes et 30% de femmes). Parmi ces 12 faîtières, il y a : (i) le Réseau national des organisations paysannes au Togo (RENOP), créé en 2004 ; et (ii) la Fédération nationale de la Centrale des producteurs de céréales du Togo (CPC Togo) créée en 2008, qui regroupe une fédération nationale, 5 faîtières régionales, 63 unions et 1 096 OP de base rassemblant 25 900 producteurs (dont 44% de femmes) répartis sur l'ensemble du territoire national.

Outre les faîtières, il y a les Chambres régionales d'agriculture (CRA) mises en place en 1998 dans chacune des cinq régions et dont les actions sont coordonnées au plan national par le Bureau national des CRA. Depuis leur création, les CRA ont évolué dans un environnement peu propice à la mobilisation des agriculteurs, si bien que la crédibilité des composantes et des organes des CRA est actuellement remise en cause (pas d'actualisation des textes, difficultés de mobilisation des taxes sur la commercialisation des produits agricoles, manque de moyens) et paraît incompatible avec leur insertion croissante dans l'environnement institutionnel national.

Les Organisations paysannes agricoles et les Organisations professionnelles économiques agricoles se sont développées au cours de la décennie passée, mais sont, de façon générale, encore faibles au plan organisationnel, et de capacités opérationnelles limitées. Pour ce qui concerne les filières organisées, on citera la Fédération nationale des groupements de producteurs coton (FNGPC) ; la Fédération des unions de producteurs de café-cacao du Togo (FUPROCAT) ; la Fédération nationale des organisations des maraîchers du Togo (FENOMAT) et la Centrale des producteurs de céréales (CPC).

Par ailleurs, sur les 3 644 villages que compte le Togo, on dénombre environ 1 200 qui disposent de comités villageois de développement (CVD), qui sont des interfaces en matière de planification, de mise en œuvre et de gestion des actions de développement dans les villages et quartiers. Ils n'évoluent pas de la même façon, certains d'entre eux sont relativement dynamiques alors que d'autres ne sont toujours pas opérationnels (MAEP, 2010)¹⁸.

La majorité des ménages en milieu rural est membre d'une association villageoise de développement, d'une coopérative, une tontine, un comité d'éducation ou de santé. De ce fait, la responsabilisation sociale a pris son essor avec l'émergence de la société civile. En 2005, on dénombrait près de 1.000 organisations non gouvernementales (ONG) et associations de développement et plus de 5.000 organisations communautaires de base.

En participant de plus en plus au débat sur les politiques de développement et en opérant aux côtés des communautés de base, les OBC apparaissent aujourd'hui comme des acteurs privilégiés du développement national. La qualité d'opérateur de proximité des OBC en a fait des instruments efficaces de la politique du développement à la base.

¹⁸ Projet d'appui au développement agricole au Togo (PADAT) – MAEP, 2010

3.7 ACCÈS DES COMMUNAUTÉS À LA BASE AU FINANCEMENT

Depuis quelques années, la problématique de l'inclusion financière occupe une place de choix dans les enjeux de développement économique au Togo. Par finance inclusive, il faut comprendre un système financier qui assure un accès équitable pour toutes les populations. Elle se définit par opposition à l'exclusion financière qui prive une partie de la population surtout rurale de tout accès aux services financiers ou bien leur assure un accès inadapté aux véritables besoins. Le présent chapitre fait l'état des lieux de l'accès des populations à une finance inclusive et un décryptage des signes de la faible inclusion financière au Togo.

Le système financier togolais est construit autour de deux catégories d'acteurs à savoir la catégorie des acteurs formels et celle des acteurs informels. Parmi les acteurs formels du système financier, on compte les banques régionales, les banques commerciales, les compagnies d'assurance et les IMF. De manière générale, les trois premières excluent les communautés à la base de leurs opérations, tandis que les dernières sont les seules à leur offrir (timidement) des services financiers. Ces services portent presque exclusivement sur l'octroi de microcrédit à très court terme. Ainsi face aux difficultés d'accès au crédit conventionnel dans leur milieu, les communautés à la base sont réduites à d'autres modes de financement dont certains restent parfois en dehors de tout cadre juridique.

Institutions de Micro-finance classiques. Aujourd'hui, on dénombre à travers le pays environ huit (08) réseaux d'Institution de micro finance (FUCEC, IDH, FECECAV, UMECTO, URCLEC, UCMECS, UCECTO et UCMECFTO), cinq (05) structures unitaires conventionnées (WAGES, TIMPAC, ECHOPPE TOGO, ODJOUGBO-NOKOSSAN, SPEC OIC) et soixante quatorze (74) IMFs unitaires agréées dont les offres de service couvrent les demandes en financement des communautés à la base, particulièrement les organisations à la base notamment les groupements de producteurs agricoles, de commerçants et dans une faible proportion les demandes individuelles des membres des communautés. Ainsi en dehors du crédit individuel les principaux produits de crédits sont offerts sur la base de la solidarité aux organisations. Les crédits offerts sont en général de court terme et servent à financer l'acquisition des intrants et équipements agricoles pour les campagnes, les activités génératrices de revenus (AGR), le stockage des produits agricoles notamment des céréales revendues en période de soudure.

Il faut noter que les IMFs opèrent sous la tutelle du ministère de l'économie et des finances à travers la Cellule d'Appui et de Soutien aux Institutions Mutualistes ou Coopératives d'Épargne et de Crédits (CAS-IMEC). Cette cellule assure le contrôle et la réglementation du secteur. Les IMF au Togo sont regroupées au sein de l'Association Professionnelle des Institutions de Micro finances (APIM-Togo) qui assure l'organisation du secteur avec l'appui du Programme d'Appui à la Stratégie Nationale de la Micro finance (PASNAM) financé par le PNUD.

Caisses des groupements ou de coopératives agricoles. A travers elles, des producteurs agricoles membres, et parfois non membres, ont accès à un service financier qui leur alloue de tout petits crédits pour faire face à leurs besoins primaires.

Cadre de programmes et projets de développement. Initiés au profit des communautés à la base, des programmes et projets intègrent des volets d'appui financier. Ces initiatives sont en général ciblées et orientées en rapport avec les résultats à atteindre par le programme ou le projet.

Financements autonomes à base communautaire. Ce sont des moyens de financement traditionnels

initiés par les populations elles-mêmes pour répondre à des besoins urgents ou pour réaliser un microprojet. Au rang de cette forme de financement nous avons : (i) la solidarité familiale et/ou communautaire qui permet de trouver des réponses immédiates aux problèmes financiers d'un membre de la famille ou de la communauté ; (ii) les contributions financières des associations de ressortissants des communautés en milieu urbain qui permettent de financer des microprojets communautaires ; (iii) la contribution de la diaspora à travers les transferts d'argent.

Micro-finance non conventionnelle. Les difficultés d'accès au financement qu'éprouvent les communautés à la base et les faibles opportunités qu'offrent les institutions de micro finance classiques aux membres pris individuellement conduisent pour la plupart à avoir recours à d'autres formes d'institutions non conventionnelles dont certaines sont particulièrement spéculatives. Parmi ces institutions, on note : (i) la tontine mutuelle très répandue en milieu rural, est une pratique de groupe qui fonctionne sur la base d'une entente entre les membres, notamment pour ce qui est de la périodicité d'accès au fonds ; (ii) les services des "banquiers ambulant" qui offrent aux populations des villages un service de gestion de leur épargne et leur permet d'avoir accès à des crédits en fonction du volume de leur épargne ; (iii) les usuriers qui, dans la majeure partie des cas, sont des personnes qui s'adonnent à des activités de crédit à des taux exorbitants, atteignant parfois les 100% du montant prêté. Bien qu'interdite par la loi, l'usure se pratique toujours dans les communautés à la base au Togo.

3.8 PROTECTION SOCIALE ET FILETS SOCIAUX

La **protection sociale** désigne l'ensemble des dispositifs mis en place pour assurer et aider les individus devant les risques majeurs de l'existence (chômage, maladie, vieillesse, famille). A cet effet, elle poursuit à la fois des objectifs matériels (permettre aux individus de survivre quand ils sont malades, ou âgés, ou chargés de familles nombreuses, par exemple) et des objectifs sociaux (réduire l'inégalité devant les risques de la vie et assurer aux individus un minimum de revenus leur permettant d'être intégrés à la société). En d'autres termes, la notion de protection sociale désigne tous les mécanismes de prévoyance collective, permettant aux individus de faire face aux conséquences financières des risques sociaux.

Sur cette base il faut relever que le système de protection sociale mis en place par l'État reste pour une grande part contributif en ce sens que seuls ceux qui contribuent bénéficient des avantages sociaux, ce qui exclut de facto les membres des communautés à la base. Cependant on relève que les communautés à la base bénéficient de diverses formes de protection sociale évoluant en marge de toute réglementation pour prévenir les risques ou pour lutter contre les conséquences sociales.

La famille, les réseaux familiaux d'entraide et la diaspora. Selon la tradition, « plus une famille est large, mieux elle est protégée contre les menaces de la vie sociale ». Ici, la notion de famille va au-delà du père, de la mère et des enfants ; elle intègre les grands parents, les parents alliés et les collatéraux (oncle, tante, cousin(e), etc.). En cas de survenance de risque (comme la maladie) chez un des membres de la famille, tous les autres sont sollicités. La solidarité devient le lien important qui unit et identifie une famille. La famille reste la première forme de protection sociale des individus dans les zones rurales au Togo. La diaspora joue également un rôle important dans la couverture sociale de la famille. Lorsque la famille n'a pas d'autres possibilités, elle recourt le plus souvent aux fils et filles membres de la famille résident à l'étranger

Les associations de ressortissants, bien que ne bénéficiant pas de cadre institutionnel précis, sont une forme d'organisation associative basée sur l'appartenance des membres à une même zone

géographique (région, préfecture, canton ou village) mais résidant en dehors de la zone considérée, et qui permet de venir en aide à une famille ou à un membre ressortissant, à la suite d'un événement malheureux (décès par exemple). Ces associations gèrent très souvent des caisses à base des cotisations des membres qui servent à compléter l'apport de la famille pour marquer la solidarité de l'ensemble des ressortissants. Ces associations entreprennent parfois des initiatives pour assurer la protection sociale de leur communauté à la base. Elles peuvent par exemple financer la construction de case de santé, d'école, etc.

Les **filets sociaux** sont des programmes essentiels qui concourent généralement à la réduction de la pauvreté extrême. Au Togo, on peut regrouper ces programmes (ou projets) de filets sociaux en deux (2) volets principaux.

Les programmes alimentaires ou de distributions alimentaires couvrent trois domaines : (i) les distributions alimentaires ciblées qui sont des interventions d'urgence en réponse à des chocs ou à des situations spécifiques de crise comme les inondations et dont les communautés à la base sont les principales bénéficiaires.; (ii) les programmes de récupération nutritionnelle qui sont des solutions aux problèmes de malnutrition dans les communautés qui à cause de diverses maladies associées aux conditions de pauvreté, sont sujets à la malnutrition et (iii) les cantines scolaires initiées dans le cadre de la stratégie nationale d'amélioration de la scolarisation, pour assurer la promotion de l'accès et le maintien des écoliers dans le système scolaire. Le Togo est accompagnée dans cette initiative par la Banque mondiale à travers le Programme de Développement Communautaire (PDC).

Les exonérations et subventions des frais sur les services de base dans les secteurs de la santé et de l'éducation contribuent à améliorer les filets sociaux en faveur des communautés à la base dans la mesure où elles atténuent les effets de substitution dans la stratégie de consommation des ménages pauvres. Par ailleurs, des subventions sont accordées dans toutes les formations sanitaires au Togo et, depuis un an, la subvention de la césarienne initiée par le Gouvernement permet de prendre en grande partie les frais liés à la césarienne des femmes en couche.

L'application de la technique de haute intensité de main d'œuvre (HIMO), adaptée pour des petites infrastructures en milieu rural et urbain, est utilisée pour créer des emplois principalement pour la main d'œuvre non qualifiée et ainsi résorber une partie du chômage et du sous-emploi.

3.9 ÉQUITÉ ET ÉGALITÉ DU GENRE DANS LES COMMUNAUTÉS À LA BASE

Au Togo, la fonction de chef de famille est dévolue à l'homme et est perçue par ce dernier comme un privilège. Surtout en milieu rural, les femmes se marient très jeunes, et beaucoup plus précocement que les hommes. La subordination au mari est plus forte et conditionne les possibilités d'instruction et de travail de la femme. Cette dernière subit diverses formes de violences et pratiques néfastes comme les rites coutumiers de veuvage de longue durée, les violences physiques, le viol, la polygamie et le lévirat qui constituent des atteintes aux droits et à l'intégrité physique de la femme.

La disparité de genre s'observe également dans les secteurs de production. Ainsi, dans l'agriculture qui est la première source de revenus pour les populations rurales, une disparité de genre est constatée dans l'accès aux facteurs de production agricole. Premier facteur de production en milieu rural, la terre est possédée à 82,5% par les hommes. Dans la plupart des coutumes togolaises, les femmes sont exclues du partage des terres rurales alors qu'une forte proportion d'elles exerce dans le domaine agricole.

De manière générale, le statut de la femme et sa position de subordination vis-à-vis du mari ne favorisent pas un contrôle des produits agricoles. En milieu rural il est d'usage que le mari toujours impliqué dans les transactions procède à des retenues sur le revenu de la vente des produits agricoles de son épouse. Les femmes affirment que même si elles tirent profit de l'agriculture, elles sont parfois contraintes d'utiliser leurs biens au profit de la famille ou de la collectivité.

Au chapitre de l'éducation, les principaux indicateurs montrent qu'au niveau du primaire, il n'y a pas d'écart entre le taux de scolarisation des filles et celui des garçons. En revanche, au niveau du secondaire, on note une baisse importante du TBS des filles à cause des abandons scolaires des filles pour des raisons de grossesses et de mariages précoces. Il y a également les causes liées au trafic d'enfants, surtout celui des filles. Dans les ménages très pauvres, les parents préfèrent assurer une bonne scolarité des garçons et garder les filles à la maison où elles assurent une partie du travail domestique ainsi que de production.

Il n'en demeure pas moins que la femme togolaise joue un rôle très actif dans la vie économique et sociale du pays, et participe progressivement au processus démocratique et institutionnel. Depuis l'avènement du nouveau gouvernement, des percées importantes ont contribué à l'amélioration de la situation de la femme : le gouvernement compte 7 femmes ministres sur 32 ; 8 femmes députés sur 81 ; création et interventions d'associations féminines qui ont atteint leur maturité ; débats sur la place publique touchant des sujets sensibles ; entrée dans les mœurs du réflexe « genre ».

Mais le chemin à parcourir reste long, en particulier pour les femmes rurales qui forment encore la majorité silencieuse. Les femmes sont peu représentées dans les instances de décision dans les communautés à la base. Sur 3644 villages quatre ont une femme pour chef. Concernant les structures de prise de décision dans le domaine du développement comme les comités villageois de développement (CVD), les quelques femmes présentes sont marginalisées par des pratiques qui ne leur permettent pas d'influencer les décisions. Il faut dire que dans les zones rurales, la tradition et les pesanteurs sociologiques rendent plus difficile, l'émergence des femmes dans les structures de prise de décision.

Une politique nationale pour l'équité et l'égalité en fonction du genre a été adoptée en janvier 2011. Sa mise en œuvre devrait permettre d'améliorer la situation des femmes togolaises qui représentent 51.3 % de la population totale du pays et 53.46 % de la force de travail dans l'agriculture nationale.

3.10 ENVIRONNEMENT

Dans les communautés à la base en milieu rural, la question de l'environnement est habituellement assimilée à celle de l'état des forêts et des terres agricoles. Ainsi, bien que les changements climatiques aient des effets perturbateurs graves sur la production agricole, c'est donc sous ces angles que la situation de l'environnement sera observée.

Situation des forêts

Depuis plusieurs années, on assiste à une disparition des formations forestières riches (forêts denses, savanes boisées, galeries forestières) au profit des savanes arbustives aux potentialités très réduites voire nulles par endroits. Ainsi, de 2 555 000 ha en 1979, la surface totale des formations forestières est passée à 845 059 ha en 2010 et sera probablement de 99 661 ha en 2070 si les tendances actuelles sont maintenues. D'une superficie d'environ 801 443 ha avant les années 1990, les aires protégées ont rapidement été envahies par les populations lors des troubles sociopolitiques. On

notera que de 1990 à 2000, 82 % des aires protégées ont été complètement ou partiellement envahies par les populations locales.

Pour limiter la déforestation et participer à la gestion des ressources naturelles certaines populations rurales ont mis en place des pratiques favorables à la conservation de la biodiversité. Il s'agit de :

- La conservation de certains arbres isolés. Les arbres comme le baobab, iroko, le faux iroko, le fromager, le rônier sont conservés lors des défrichements pour des raisons liées à leur usage alimentaire, médical, spirituel ou fertilitaire.
- La création des forêts communautaires. Les populations locales dans certaines régions ont décidé de garder une partie des terres non exploitées pour diverses raisons : pratique de la chasse, constitution des ressources floristiques et fauniques pour les générations futures.

Dans la même logique, des organisations ont été créées qui sont impliquées dans la gestion participative des forêts et des aires protégées. Ce sont :

- Les associations villageoises de gestion des aires protégées et leurs unions (AVGAP et UAVGAP). Elles participent à la délimitation des forêts communautaires, et initient des projets de développement en faveur de ces forêts. Les AVGAP sont également impliquées dans l'élaboration des plans de développement des villages concernés. Actuellement il existe huit UAVGAP à travers le pays autour des forêts communautaires.
- Les comités locaux de gestion participative des forêts classées (CLGPFC). Ces comités interviennent directement dans la gestion des forêts classées en collaboration avec les autorités administratives. Ils définissent avec les autorités locales la part des retombées directes de la gestion de forêts à verser aux populations riveraines.
- Les comités locaux contre les feux de végétation (CLCFV). Créés par les populations à la base et mises en place pour lutter contre la recrudescence des feux de végétation dans les forêts, ces comités ont pour rôle majeur de définir les périodes où l'on peut procéder à des feux de végétation volontaires pour stimuler la végétation et mettre en place les pare feux préventifs.

Situation des terres agricoles

On note une baisse de la fertilité des sols, augmentant ainsi le risque d'érosion (hydrique et éolienne) et de désertification surtout dans les régions de la Kara et des Savanes. Cette baisse de la fertilité des sols se manifeste par :

- La perte de leur couche superficielle ce qui entraîne une diminution de leur productivité agropastorale et des changements dans leurs propriétés biologiques, physiques, chimiques et hydrologiques.
- La détérioration du couvert végétal qui se traduit par une réduction quantitative des superficies couvertes par différentes formations végétale et une baisse qualitative des ressources floristiques.
- La dégradation de la biodiversité, avec la disparition de nombreuses espèces animales et végétales du fait de la modification de leurs habitats par suite de l'exploitation irrationnelle des ressources naturelles.

Quant à l'érosion des terres, elle se manifeste à un niveau critique dans la région des Savanes, la zone montagneuse Ouest de la région des Plateaux, l'Atakora et le Fazo, et la région Maritime.

Selon « le profil environnemental du Togo » (MERF, 2007). Les zones Atakora et Fazao souffrent également d'une dégradation généralisée des bassins versants due au défrichement intensif. Plus de 50% des terres cultivables sont naturellement pauvres et caractérisées par une grande susceptibilité au lessivage des éléments chimiques.

Pourtant, il existe des techniques de protection et de restauration des sols permettant de préserver la fertilité et diminuer l'érosion des sols que les populations connaissent : cordons pierreux ou murets en pierres ; compostage ; cultures en terrasses ; agroforesterie ; jachère ; rotation des cultures ; aménagement des systèmes agro forestiers traditionnels ; utilisation d'engrais.

4. PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

4.1 LES CONTRAINTES AU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Pour créer les conditions optimales du développement endogène et autocentré et assurer le minimum vital aux populations à la base, le Togo s'est engagé dans la promotion du mieux être des populations notamment par la mise en œuvre de politiques dans les domaines de l'alimentation et la nutrition, de la santé ; de l'éducation ; de l'amélioration de l'accès à l'eau potable, l'hygiène et l'assainissement ; des infrastructures de base et du renforcement du capital humain et technique des organisations à la base. Mais cette volonté se heurte à des contraintes dont la levée s'avère une condition sine qua non pour le succès desdites politiques.

4.1.1 Alimentation et nutrition

Les principaux obstacles à l'amélioration de la qualité de l'alimentation et de la nutrition au Togo ont pour dénominations :

- Absence de politique nationale d'alimentation et de nutrition, insuffisance des compétences nationales dans certains domaines critiques de la nutrition.
- Intégration limitée des activités de nutrition au niveau des programmes de santé et de développement communautaire.
- Faible soutien financier de l'État au développement agricole. Le Togo consacre à l'agriculture moins de 10% de son budget, ne réalisant pas ainsi les engagements de Maputo. Cette allocation est absorbée à 90% dans le fonctionnement des dispositifs de régulation et les structures d'animation du monde rural.
- Faible productivité des productions végétales et animales. L'agriculture togolaise est caractérisée par un faible niveau de technicité : (i) près de 90% des exploitations sont travaillées manuellement et seulement 1% dispose d'un équipement motorisé ; (ii) moins de 3% des superficies vivrières sont emblavées avec des semences sélectionnées et à peine 16% reçoivent de l'engrais.
- Réduction des jachères et extension des terres de culture par le défrichage de terres marginales qui favorisent le développement de l'érosion hydrique et compromettent la durabilité de l'exploitation des ressources naturelles.
- Faible niveau d'irrigation (1,4% seulement des terres cultivées, alors que la FAO recommande un taux de 30% de taux d'irrigation), difficultés d'entretien des ouvrages de retenue d'eau.
- Taux de perte post-récolte relativement élevé dû au manque de maîtrise de la gestion des stocks, et à l'insuffisance des infrastructures et équipements de conservation et de stockage.

- Insécurité foncière persistante et réforme agro foncière inopérante. La précarité de l'accès à la terre constitue une contrainte forte à la modernisation de l'agriculture, à l'agroforesterie et à la plantation d'espèces pérennes, ainsi qu'à la prise en compte de la préoccupation de maintien à long terme de la fertilité des sols par les agriculteurs. La difficulté d'accès au foncier met les catégories les plus défavorisées (femmes et petits producteurs) dans une situation d'insécurité et limite l'investissement notamment en termes de fertilité.
- Exiguïté des parcelles (entre 0,25 et 0,5 hectare par famille) qui ne favorise pas une exploitation économiquement rentable.
- Faible capacité opérationnelle des structures techniques d'appui, due essentiellement à la vétusté des équipements et à l'insuffisance des ressources financières et de personnel qualifié.
- Insuffisance de crédit agricole. La rareté et la répartition inégale de l'accès au crédit constituent une contrainte majeure au développement du secteur agricole et rural, tandis qu'elles aggravent les effets de la pauvreté en milieu rural. Seules les institutions de micro finance interviennent dans ce domaine, mais elles financent essentiellement les besoins d'intrants de production et n'ont pas suffisamment de lignes de refinancement en matière de crédit d'investissement (équipement et infrastructures).

4.1.2 Santé

L'analyse de la situation du secteur de la santé adoptée le 10 mai 2011 par le Comité des partenaires, révèle que le système de santé présente des contraintes de plusieurs ordres qui entravent l'atteinte des OMD relatifs à la santé. Les constats majeurs portent sur :

- Insuffisance du budget alloué à la santé (autour de 6% du budget global de l'État). De plus (i) les ressources publiques ne sont pas allouées de manière équitable (par exemple, allocation budgétaire non basée sur les besoins réels des formations sanitaires) ; (ii) les ménages supportent encore largement le financement de la santé (51% des dépenses de santé), les mécanismes de partage de risques étant quasi inexistantes au Togo ; enfin, (iii) l'intervention financière des PTF est encore imprévisible et faible (18% des dépenses de santé).
- Accès limité des populations en soins de santé essentiels de qualité en particulier dans les zones rurales. L'insuffisance de la qualité des soins offerts résulte de la faible disponibilité des ressources humaines tant sur le plan quantitatif que de leur répartition, selon les niveaux administratifs et les structures de soins, mais aussi entre les zones urbaines et rurales et les régions. Près de 80% du personnel reste concentré dans les centres urbains, principalement à Lomé et dans la région Maritime.
- Accès limité des populations aux soins essentiels. En 2009, le taux de fréquentation des consultations curatives est de 30 % et seulement 55,2 % des femmes ont fait les quatre visites prénatales¹⁹ recommandées.
- Pauvreté et analphabétisme des parents. La mortalité des enfants semble également liée à des facteurs sociaux notamment le niveau d'alphabétisation de la mère, le niveau de richesse du ménage et le milieu de résidence. D'après les données de MICS4 de 2010, on observe des TMI et TMIJ largement supérieurs lorsque la mère n'a pas été alphabétisée, d'où l'influence significative de l'alphabétisation de la mère sur la mortalité des enfants. Par ailleurs, le niveau de revenu du ménage influence de manière positive les taux de mortalité des enfants (plus le ménage est riche, moins les taux de mortalité sont élevés).
- Faiblesse de la sensibilisation et de la mobilisation des communautés. Bien que les

¹⁹ MICS4, 2010

formations sanitaires ont un programme d'activités à base communautaires en rapport avec la prévention et la lutte contre le paludisme, l'utilisation des moustiquaires imprégnées d'insecticide demeure faible en milieu rural et nombreux sont les ménages qui n'en possèdent pas. La problématique de l'hygiène et de l'assainissement, les niveaux élevés de malnutrition, les pesanteurs socioculturelles et la forte croissance démographique risquent d'obérer encore longtemps les efforts du gouvernement.

- Faiblesse de la régulation et du contrôle du secteur pharmaceutique, le non-respect de la politique nationale des prix des médicaments et la trop grande dépendance du financement des programmes prioritaires de santé à l'égard de l'aide extérieure (par exemple, près de 70 % du financement du PEV²⁰ et plus de 80 % du financement des antirétroviraux proviennent actuellement de l'aide extérieure). On remarque une inadéquation entre le pouvoir d'achat des populations surtout en milieu rural et le coût actuel des médicaments.
- Implication insuffisante des Comités de gestion. Des efforts importants ont été faits pour impliquer les communautés dans la gestion de la santé. Les structures de santé de premier niveau sont gérées par des associations de santé communautaire liées à l'État par une convention d'assistance mutuelle. Elles fonctionnent à partir des ressources générées par le recouvrement des coûts. En effet, la participation communautaire est faite à travers divers organes : comités de développement, comités de santé et comités de gestion. Depuis quelques années certains comités participent activement aux activités sanitaires et y jouent un important rôle dans le développement du système de santé à la base.
- Comportements peu scrupuleux de certains agents de santé. On observe des écarts entre le tarif officiel et celui appliqué. Ici intervient le comportement des agents de santé qui demandent plus que ce qui est affiché, tirant prétexte de certaines pénuries pour faire payer des suppléments. La couverture légale engendre donc des exclusions pour des raisons financières et des raisons liées à la qualité des soins dues à ces comportements.
- Lecture transversale inappropriée de la protection sociale. Elle suppose l'existence d'une coordination entre les différents ministères (Travail, Finances, Santé, Développement à la base et Affaires Sociales) et des outils de suivi et d'évaluation. A cela s'ajoute, l'absence d'un document de politique sociale qui, s'il existait, devrait servir de courroie entre tous les acteurs.
- Comités de gestion peu opérationnels. Dans les directives du ministère de la santé, des comités de gestion sont mis en place au niveau de toutes les formations sanitaires (centre médical et social et unité de soins périphérique), mais nombreux sont ces comités de gestion qui ne jouent pas leur rôle auprès des responsables des unités de soin dans l'intérêt de la population. D'où des insuffisances notamment dans la gestion des indigences.

4.1.3 Éducation

L'éducation et la formation ont des effets substantiels sur les différentes dimensions de la pauvreté. Elles permettent généralement d'accéder plus facilement au marché de l'emploi et de tirer profit des opportunités économiques. C'est pourquoi les autorités nationales en ont fait une priorité. Mais dans la dynamique actuelle du système éducatif togolais, il serait difficile de remplir ces conditions. En effet, malgré une attention soutenue concernant le secteur de l'éducation, le financement du secteur reste en deçà des besoins nécessaires pour atteindre les OMD. Outre le faible niveau de financement, les contraintes relevées en ce qui concerne les prestations de service sur le terrain sont :

²⁰ Rapport annuel de situation du Togo à GAVI-Alliance de 2009

- Faible qualité de l'enseignement primaire. Le problème majeur provient de ce que l'accroissement des effectifs scolaires dépasse largement la capacité de l'économie nationale à subvenir aux besoins du système éducatif. L'éducation représente 13,6% des dépenses de l'État togolais. Ceci a pour corollaires non seulement le nombre insuffisant d'enseignants qualifiés, mais aussi l'insuffisance et l'inadéquation des infrastructures scolaires. Sachant que 42% de la population a moins de 15 ans, les insuffisances par rapport à la scolarisation et la formation des jeunes se font structurelles.
- Infrastructures scolaires et équipements insuffisants et inadaptés. Beaucoup de ces établissements sont vétustes ou construits en matériaux précaires. Le nombre de classes sous paillote est important et dans ces classes en claie, il arrive que trois à quatre enfants se partagent un banc fait pour deux si ce n'est simplement un tronc d'arbre. Il en va de même pour les livres à cause de l'insuffisance du matériel didactique.
- Insuffisance de ressources humaines aussi bien du point de vue qualitatif que quantitatif. Insuffisance en matière de formation initiale, de formation de rattrapage et de formation continue des enseignants. Dans le primaire, seulement 30,8% des enseignants²¹ sont des titulaires, le reste étant auxiliaires ou temporaires. Le nombre élevé d'enseignants non qualifiés et le recours aux enseignants volontaires ont un grand impact négatif sur la qualité de l'éducation dans la classe. Les statistiques dans les Écoles d'Initiative Locale (EDIL) en milieu rural sont particulièrement sombres car seulement 6,3% des enseignants²² du primaire sont des titulaires.
- Le faible niveau de revenu des parents et le manque de cantines scolaires limitent l'accès ainsi que la capacité des élèves du primaire à suivre les cours. La plupart des enfants passent la journée à l'école souvent le ventre vide et les plus chanceux consomment souvent des aliments de qualité douteuse achetés. Tout ceci a un impact négatif sur la capacité de concentration des enfants et à long terme sur leur développement mental et physique.
- La discrimination de genre au détriment des filles contribue à la faible scolarisation et au taux d'abandon élevé des filles. Bien que les populations admettent à juste titre que l'éducation est importante pour les enfants en général, elles reconnaissent des facteurs limitants de grande importance à la scolarisation des filles.
- Bien qu'en principe l'éducation soit gratuite, de nombreuses familles sont généralement incapables de faire face aux différents frais scolaires, notamment l'achat de livres, de cahiers, tenues scolaires ou autres fournitures. Insuffisamment outillés, non seulement les enfants échouent à l'école, mais aussi ils doivent affronter la honte et l'exclusion de la part des autres.
- Dans de nombreuses communautés, les écoles ne sont pas intégrées au milieu. Les communautés rurales ne sont pas suffisamment préparées à jouer un rôle actif dans la gestion de l'école et assurer ainsi une éducation de qualité à leurs enfants.
- Le taux d'alphabétisation des adultes demeure très faible (28,7% en 2005 contre 19,9% en 2000). Ces taux cachent d'importantes disparités selon le genre. Ainsi, le taux d'alphabétisation pour les hommes est passé de 30,4% en 2000 à 42,9% en 2005 tandis que celui des femmes s'est situé à 15,1% en 2005 contre 10,6% en 2000. La faiblesse du taux d'alphabétisation est liée en grande partie à l'insuffisance de l'offre de formation (507 centres d'alphabétisation fonctionnels en 2004 contre 299 centres en 2000). Il est avéré qu'un ménage dont le chef a une éducation, a une probabilité plus élevée d'avoir un niveau de vie supérieur à celui d'un ménage dont le chef n'a aucune éducation. Il en est de même des ménages dont le conjoint du chef a reçu une formation.

²¹ Direction générale de la planification de l'éducation, Annuaire national des statistiques scolaires 2002-2003.

²² Direction générale de la planification de l'éducation, Annuaire national des statistiques scolaires 2002-2003.

4.1.4 Eau potable, hygiène et assainissement

L'état des lieux de la gestion des ressources en eau au Togo révèle l'existence de contraintes physiques liées à la sécheresse, l'irrégularité et la mauvaise répartition des pluies, à la constitution géologique des neuf dixièmes du pays et à la salinisation progressive des eaux du continental terminal qui est l'un des principaux aquifères du bassin sédimentaire côtier. Ainsi, on retiendra :

- L'irrégularité des précipitations, le contexte hydrogéologique particulièrement difficile de certaines régions et la profondeur excessive d'accès aux nappes souterraines les plus productives constituent de réelles contraintes naturelles susceptibles de limiter la mise en valeur du potentiel hydrique en raison des coûts élevés des ouvrages de maîtrise des ressources en eau ;
- L'absence de mécanisme de gestion efficace des ouvrages disponibles ;
- La faiblesse des ressources nécessaires au financement des ouvrages dans le domaine de l'accès à l'eau potable ;
- L'inexistence de mécanisme permanent de suivi de l'état des ouvrages hydrauliques et des points d'eau, de leur fonctionnement et de leur gestion ;
- L'inexistence d'un système de collecte des données sur le terrain pour la mise à jour régulière de la base des données sur l'état des ouvrages, les nouvelles réalisations, les intervenants du secteur, etc.) ;
- La faible capacité du secteur privé et des ONG à fournir des services de qualité.

En ce qui concerne l'hygiène du milieu et les mesures d'assainissement de base, le problème majeur identifié porte sur l'absence d'un programme intersectoriel d'hygiène et d'assainissement de base. Ce problème a pour déterminants : i) l'inexistence de cadre de concertation intra et intersectoriel de lutte contre les vecteurs ; ii) la faible allocation de ressources pour les activités d'assainissement et de l'hygiène du milieu ; iii) l'inexistence d'un plan national IEC/CCC.

Dans le domaine de la Lutte antivectorielle, gestion de l'environnement et assainissement du milieu, de la promotion des mesures de protection en l'occurrence les matériaux traités aux insecticides (MTI), l'analyse des faiblesses a abouti à l'identification de deux problèmes prioritaires : (i) l'utilisation insuffisante des MII par la population vulnérable ; (ii) la disponibilité insuffisante à long terme en MII pour les groupes cibles.

4.1.5 Infrastructures de base

L'insuffisance des infrastructures constitue un frein pour le développement des capacités de production et pour l'accès aux services sociaux de base. Les contraintes au développement du capital en infrastructures de base au Togo sont :

- Certaines zones à fort potentiel de production ne sont pas desservies par des pistes rurales. De plus, la plupart du réseau actuel est dans un état de dégradation avancée ; ce qui constitue un frein à la desserte en encadrement agricole, en approvisionnement en moyens de production, à l'amélioration de la productivité agricole et à la commercialisation des produits agricoles à des prix rémunérateurs pour le paysan.
- L'absence d'infrastructures de stockage de proximité et la capacité insuffisante des infrastructures de stockage dans les régions excédentaires (Plateaux et Centrale) renforcent l'insécurité alimentaire dans les régions déficitaires (Kara, Savanes et Maritime).

- L'absence d'équipements et d'unités de transformation entraîne une faible valorisation des produits agricoles.

4.1.6 Capacités des organisations à la base

Bien qu'on note l'émergence de nombreuses organisations à la base (OP, CVD, Comités de gestion, Associations traditionnelles, Groupements, Chambre d'agriculture, etc.), elles restent confrontées à un certain nombre de contraintes dont les principales sont présentées ci-après²³ :

- Le non respect par les organisations de leurs propres textes réglementaires.
- La faible capacité de gestion des groupements et le manque de technicité pour la gestion des petits équipements.
- La faible viabilité des organisations des producteurs et le fort taux d'analphabétisme constaté chez leurs membres.
- La gestion financière défaillante au sein des OBC, due en partie au manque de compétences endogènes et au laxisme dans l'utilisation des fonds.
- L'insuffisance de professionnalisme des OBC qui se traduit par la non planification rigoureuse des activités, la non élaboration de budgets et de plans d'affaires, la non contractualisation des relations des OBC avec leurs partenaires techniques et financiers ainsi que leurs fournisseurs et clients.
- La non maîtrise sur le terrain, des particularités des statuts des différentes formes d'OBC en milieu rural (confusion entre ce qu'est une association simple, un groupement à caractère coopératif, un syndicat et une chambre d'agriculture, etc.). De plus, l'émergence des OBC survenue essentiellement dans les années 90, dans un contexte politique en pleine mutation fait qu'aujourd'hui qu'il y a une confusion des rôles en ce sens que la règle qui caractérise leur champ d'intervention est diffuse et non précise.
- L'enregistrement et l'agrément des OBC de même nature juridique auprès de plusieurs autorités dont les compétences en matière de structuration du monde rural ne sont pas évidents.
- Faible niveau de fonctionnement du cadre de concertation et de défense des intérêts des producteurs fonctionnel.
- Rapports parfois mitigés entre les OBC et les institutions de référence (ministères en charge de l'intérieur et du développement communautaire). De même, la faiblesse de capacité, la lourdeur administrative, la concentration des centres de décision dans la capitale, le non-respect des règles de collaboration et la faible coordination des appuis des partenaires au développement constituent des facteurs limitants à la bonne participation des OBC au processus de développement.

4.1.7 Accès des communautés à la base au financement

Les contraintes liées à l'accès des communautés à la base au financement sont :

- La mauvaise gouvernance et manque de transparence financière des IMF
- Le taux d'intérêt trop élevé pour les populations à la base
- L'inadaptation des produits financiers des IMF aux besoins des populations à la base
- L'offre insuffisante et peu diversifiée des services financiers

²³ Situation de référence des organisations professionnelles économiques agricoles au Togo (ICAT 2000)

- Le manque d'éducation financière et de culture entrepreneuriale dans les communautés à la base

Enfin, l'extrême pauvreté des populations à la base, notamment celle des femmes et des jeunes, ainsi que l'enclavement des principales zones d'habitation de ces populations constituent des éléments de menaces qui pèsent lourdement sur le secteur du développement à la base et qui ne permettent pas un véritable décollage socio-économique du pays.

4.1.8 Protection sociale et filets sociaux

Les contraintes et faiblesses liées aux différents mécanismes de protection sociale et de filets sociaux pour les communautés à la base sont :

- L'insuffisance du cadre institutionnel et réglementaire et le manque de suivi évaluation des mécanismes de protection sociale ;
- La proportion élevée de la population pauvre vulnérable au Togo ;
- Le manque de mécanisme d'identification des ménages pauvres et vulnérables ;
- L'insuffisance des ressources pour couvrir les besoins des populations vulnérables ;
- Les chocs exogènes récurrents (inondation, sécheresse, etc.) ;
- La présence insuffisante des partenaires techniques et financiers dans les filets sociaux ;
- L'insuffisance de coordination de l'ensemble des interventions.

4.1.9 Équité et égalité du genre

Les contraintes qui expliquent le déséquilibre de force entre l'homme et la femme sont :

- Les coutumes et traditions qui font une discrimination vis-à-vis du genre féminin, elles considèrent la femme comme un être inférieur, ne permet pas à cette dernière de donner le meilleur d'elle-même. La femme « fait partie des choses ou des biens du mari » à hériter.
- L'analphabétisme et l'hermétisme du langage juridique dans lequel sont rédigées les lois en vigueur ne concourent qu'à favoriser l'ignorance de leur contenu par les femmes et les hommes en milieu rural.
- Les stéréotypes discriminatoires : Les populations rurales ont développé des stéréotypes selon lesquels les relations sociales sont basées sur une domination de l'homme sur la femme. La femme elle-même intériorise et valorise ces stéréotypes discriminatoires qui la défavorisent et qui influencent sa pensée et son comportement, son mode de vie et son être souvent inconsciemment.
- Les grossesses et les mariages précoces : constituent un frein à l'égalité du genre ce sont les raisons essentielles d'abandon de l'école par les jeunes filles et handicapent leur émergence dans les structures de décision.
- Pauvreté : en plus des nombreuses activités liées directement à la production et la sécurité alimentaire, les femmes rurales sont également responsables de tous les travaux domestiques. Dans les zones rurales, les femmes travaillent jusqu'à 16 heures par jour, mais la majorité d'entre elles n'est pas rémunérée. Ce qui constitue un facteur de pauvreté des femmes en milieu rural. A ce qui précède vient s'ajouter : leur manque d'accès aux ressources et aux facteurs de production, aux services sociaux, agricoles et commerciaux, leur exclusion des processus de décision principalement en ce qui concerne l'amélioration de la productivité et la gestion des ressources naturelles.

- Le foncier : Il est très probable que si les femmes avaient équitablement accès aux terres, elles les valoriseraient différemment et, au mieux, pourraient décider à court, à moyen ou à long terme des investissements utiles. L'accès limité à la terre reste un obstacle fondamental à la pleine participation des femmes au développement rural.

4.1.10 Environnement

Les principales contraintes rencontrées par les populations à la base dans la gestion des ressources naturelles portent sur :

- Le problème foncier. L'accaparement des terres et la dégradation des terres agricoles font que les populations rurales ont besoin de défricher les forêts pour avoir de l'espace vital.
- L'absence de retombées directes issues de l'exploitation des aires protégées ne motive pas les populations rurales à s'investir dans la protection de ces aires protégées.
- Le comportement des éleveurs transhumants qui ne respectent pas les couloirs définis pour eux par les autorités administratives et les populations.
- L'incapacité des populations rurales à pouvoir contrôler les feux de végétation involontaires.
- Le manque de connaissance techniques des populations rurales à pratiquer une agriculture intégrée et durable moins consommatrice d'espace contrairement à l'agriculture extensive sur brulis.
- Le manque de moyens financiers et techniques pour les comités locaux de gestion participative des forêts, les comités de lutte contre les feux de végétation et les associations villageoises de gestion des aires protégées.
- La faible communication entre les populations à la base et les autorités administratives ne permet pas aux populations de s'impliquer véritablement dans la gestion durable des ressources naturelles.
- L'impuissance des populations rurales à lutter contre le braconnage surtout lorsque qu'elles sont face à des braconniers professionnels étrangers.
- L'augmentation continue des besoins en ressources énergétiques des populations rurales et urbaines a entraîné la généralisation de la production du charbon de bois par les populations rurales.

4.2 OPPORTUNITÉS DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

4.2.1 Alimentation et nutrition

Les opportunités pour l'alimentation et la nutrition au Togo se présentent en termes de potentiel agricole à exploiter. Elles se situent à plusieurs niveaux :

- Physique : Le Togo dispose en abondance de terres riches et propices à l'agriculture (3,4 millions d'hectares correspondant à 60 % de l'ensemble des terres du pays), une pluviométrie moyenne des 20 dernières années à plus de 1 100 mm par an et d'importantes ressources en eau (trois grands bassins : le bassin de l'Oti et ses affluents (47,7% du territoire), le bassin du Mono (37,7%) et le bassin côtier du Lac Togo (14,6%)). Il existe donc de larges potentialités d'aménagement de bas-fonds, permettant, à conditions que soient mises en œuvre des techniques adaptées d'aménagement et de mise en valeur, la diversification des spéculations vivrières vers des produits porteurs (riz, maraîchage) ainsi qu'une sécurisation de la production vivrière, à des coûts économiquement admissibles ;
- Démographique et humain : Composée de 6 191 155 habitants (2010), la population du Togo croît à un rythme annuel moyen de 2,84 % et constitue un important marché de

consommation. Elle est à dominante rurale (supérieure à 60%). Le secteur agricole emploie et fait vivre plus 80 % de la population ;

- Filières porteuses : Des études réalisées sur les différentes zones agro écologiques du pays ont identifié un certain nombre de filières comme porteuses de croissance économique pour le pays (Plantes et tubercules, légumineuses, fruits et légumes) ;
- Filières vivrières : Les principales spéculations vivrières comprennent les céréales (maïs, mil, sorgho et riz), les tubercules (igname et manioc), les légumineuses (haricot, niébé). Leur rentabilité économique et financière pourrait être améliorée d'environ 20 % en moyenne (67 % d'amélioration possible pour le maïs et 85% pour le niébé)²⁴ par l'amélioration des pratiques culturales et l'intensification.

4.2.2 Santé

Les forces et opportunités du système de santé togolais peuvent se résumer comme suit :

- Existence de documents cadres : Politique nationale de santé, Note de stratégie, DSRP, Stratégie de développement basé sur les OMD, Plan stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA, Loi protégeant les personnes vivant avec le VIH, Feuille de route pour la réduction de la mortalité maternelle, néonatale et infanto-juvénile, Loi en santé de la reproduction ;
- Bonne couverture géographique de l'offre de santé en particuliers à la base (taux d'accessibilité géographique de 62 % bien qu'insuffisant) avec un fort potentiel du secteur privé concentré toutefois en milieu urbain ;
- Existence de plusieurs structures de soins confessionnelles qui soutiennent l'État Togolais dans le cadre de la réduction de la fracture sociale ;
- Existence de cadres de concertation intra/intersectoriel (CCM, CCSS, CNLS, comité de suivi des OMD, ECR/ECD, réseau d'ASC, etc.) bien que ceux-ci méritent d'être renforcés. Ceci dénote de l'existence de la volonté d'implication de tous les acteurs aux questions de santé ;
- Volonté politique affirmée : (i) de renforcer l'implication de la communauté dans les prestations de soins, d'où l'existence d'un plan stratégique national des interventions à base communautaire ; (ii) pour la recherche des meilleures solutions à la problématique de la protection sociale au Togo ; et (iii) à aider la prise en charge des indigents ;
- Existence des institutions de formation du personnel qualifié avec la récente création des écoles de formation des paramédicaux dans la partie septentrionale du pays ;
- Adhésion du Togo au Partenariat pour la santé (IHP+) permettant une réforme du système national de santé et la mise en œuvre d'interventions essentielles relatives aux thématiques (santé, eau, hygiène, assainissement, VIH/Sida - Nutrition) et ayant un haut impact sur la réduction de la mortalité et par conséquent capables de produire des résultats en termes d'amélioration de la santé des populations,
- Quatrième RGPH de 2010 permettant au secteur de disposer des données actualisées et désagrégées pour le calcul des populations cibles.
- Existence d'une liste des médicaments et produits essentiels par niveau de soins ;
- Existence d'un système performant d'approvisionnement et de distribution de vaccins ;
- Appui des PTF (OMS, AFD) au secteur pharmaceutique visant la promotion des médicaments génériques, l'aménagement du cadre réglementaire, la mise à jour de la politique pharmaceutique nationale, le renforcement du système national pharmaceutique et des capacités de gestion des médicaments ;

²⁴ Stratégie de croissance du secteur agricole et rural, 2008

- Émergence des mutuelles de santé et la prise de conscience progressive des populations qui reconnaissent les mutuelles de santé comme une alternative à l'accès des soins de santé.

4.2.3 Éducation

En termes d'opportunités, on retiendra pour le secteur de l'éducation, les points suivants :

- Suppression des frais scolaires au niveau préscolaire et primaire ;
- Volonté manifeste des parents d'élèves à financer les écoles à la base. Ceci nécessite une meilleure organisation des collectivités afin d'élaborer des plans de mise œuvre de construction et d'équipement des écoles ainsi que de recrutement des enseignants ;
- Ouverture des écoles de formation des enseignants ;
- Existence d'une politique sectorielle éducative adoptée en mars 2010 à l'issue d'un large processus participatif d'élaboration.

4.2.4 Eau potable, hygiène et assainissement

En termes d'opportunités pour les secteurs de l'eau, de l'hygiène et de l'assainissement, il faut noter :

- Adoption en août 2010 du Plan d'Actions National pour le Secteur de l'Eau et de l'Assainissement (PANSEA) qui sert de cadre politique sectorielle dans le domaine ;
- Existence d'importantes potentialités en eaux : (i) des eaux pluviales, (ii) des eaux de surface que drainent les trois bassins versants du pays (Oti, Mono, Zio-Haho) et (iii) des eaux souterraines renouvelables contenues dans des formations aquifères du socle et du bassin sédimentaire côtier. La quantité d'eau prélevée pour la satisfaction totale des besoins reste marginale (0,81 % du disponible en 2002 et 2 % en 2015) ;
- Forte volonté de participation des communautés à la base dans la mise en place et la gestion des ouvrages d'accès à l'eau potable.

4.2.5 Infrastructures de base

Les atouts et les opportunités pour le développement des infrastructures de base sont :

- Volonté politique manifeste de densifier la construction des infrastructures de base (marché, électrification rurale, etc.) ;
- Politique de désenclavement progressif des milieux ruraux par l'ouverture de 30 km de piste par préfecture et par an ;
- Inclusion des volets de réhabilitation/construction des pistes rurales dans la plupart des projets dans le domaine agricoles.

4.2.6 Capacités des organisations à la base

En termes d'atouts et d'opportunités ici, on retiendra :

- Création en 2008 d'un ministère chargé du développement à la base pour promouvoir et soutenir les initiatives à la base ;

- Volonté du Gouvernement d'appuyer et de renforcer les organisations professionnelles économiques agricoles pour une véritable représentation professionnelle agricole à travers des structures autonomes vis-à-vis de l'État ;
- Dynamique associative remarquable constatée en milieu rural, preuve d'une réelle volonté d'un auto-développement à la base. Les organisations professionnelles agricoles (OPA) de plus en plus structurées pour défendre les intérêts des producteurs et productrices et facilitent l'approvisionnement en intrants agricoles, l'accès au crédit et la commercialisation des produits agricoles, ainsi que la mobilisation des agriculteurs dans la mise en œuvre et la gestion d'activités socio-économiques (magasins, points d'eau, terres aménagées) ;
- Perspectives de consolidation de la décentralisation par l'option de doter les collectivités locales de moyens pour participer plus activement au développement du milieu rural ;
- Existence de filières organisées (volailles, maraîchage, céréale, etc.) et l'engouement constaté pour l'organisation d'autres filières (semences) ;
- Existence de structures d'appui technique aux OP telle que l'ICAT et les ONG qui possèdent un dispositif et des compétences spécialisés en appui au développement coopératif et communautaire ;
- Engagement en appui conseil de plus en plus grand du secteur privé auprès des organisations paysannes.

4.2.7 Accès des communautés à la base au financement

- Engagement de certaines IMFs (FUCEC, BPEC, BRS, WAGES) auprès des organisations paysannes en appui au financement des activités de production et de commercialisation ;
- Politique de décentralisation initiée par le Gouvernement ;
- Volonté des partenaires techniques et financiers de favoriser l'accès équitable des populations rurales aux services financiers ;
- Assouplissement du processus de formalisation des organisations communautaires à la base.

4.2.8 Protection sociale et filets sociaux

- Existence d'une politique nationale de protection sociale ;
- Développement des cantines scolaires ;
- Intégration de l'approche HIMO dans les programmes et projets de développement ;
- Existence dans le cadre du Dispositif institutionnel de coordination, de suivi et de l'évaluation des politiques de développement (DIPD) du Comité sectoriel en charge de la protection sociale ;
- Disponibilité des partenaires techniques et financiers à appuyer le gouvernement dans la mise en œuvre de la politique de la protection sociale.

4.2.9 Équité et égalité de genre

- Existence d'un ministère en charge de la promotion de la femme ;
- Volonté du gouvernement à promouvoir l'égalité de genre ;
- Dynamisme des organisations de promotion et de défense des droits des femmes
- Volonté manifeste et ferme détermination des femmes (urbaines et rurales), à participer au développement socio-économique du pays.

4.2.10 Environnement

Les forêts présentent des atouts et peuvent offrir des opportunités pour les populations rurales qui en tirent une part non négligeable de leurs revenus. Les populations à la base exploitent les forêts pour ses divers produits et services :

- Les produits ligneux. Le bois d'œuvre est essentiellement consommé en milieu rural et le bois de service est utilisé dans la construction. Les populations rurales utilisent aussi le bois-énergie (bois de feu et charbon de bois) : 100% de la production du bois-énergie se fait en milieu rural. La consommation de bois de feu est prépondérante en milieu rural. En effet les populations rurales consomment 76% de la production alors que les 24% de la production servent à la commercialisation. Pour le charbon de bois 85,5% de la production sert à la commercialisation en milieu urbain contre 14,5% à l'autoconsommation.
- Les plantes médicinales. Ce sont les produits forestiers non-ligneux les plus commercialisés au Togo. La vente de ces plantes constitue une source importante de revenus pour les populations rurales. Une grande quantité de la production est commercialisée dans les villes.
- Les fruits, graines et feuilles. Le karité est la principale source de matière grasse pour beaucoup de peuples surtout au nord-Togo. Cette huile est utilisée dans la plupart des préparations culinaires. Le fruit, la graine et l'huile sont vendus dans presque tous les marchés du pays. Elle sert également à fabriquer du savon. Le karité est très prisé sur le marché international où il est utilisé dans l'agroalimentaire et dans les cosmétiques.

Les fruits du Néré sont utilisés à diverses fins (farine de l'arille, graines servant à fabriquer de la moutarde). Le baobab est préservé à cause de ses nombreuses utilisations similaires à celles du Karité et du Néré. La noix d'anacarde est une source de revenus non négligeable pour les populations rurales. De même le kolatier est important pour son fruit (le cola).

- Les lianes : les lianes servent à fabriquer des éponges, des paniers et du cordage. Elles sont produites dans la zone.
- Les nattes traditionnelles : l'usage des nattes faites de chaumes de graminées, de feuilles de rônier et de raphia est largement répandu dans les zones rurales du Togo.
- Le cure-dent : il est utilisé comme produit d'hygiène buccale. L'espèce végétale du genre *Garcinia* pousse dans les zones forestières.
- Les balais, claies, cages, paniers végétaux et éventails : les balais sont fabriqués à partir des feuilles de cocotiers et de palmiers à huile. Les cages servent à transporter les volailles. Les claies sont utilisées dans la construction.
- Les plantes fourragères : les populations récoltent les produits fourragers pour leur bétail et pour la commercialisation en milieu urbain.
- La faune entomologique : le miel est un produit forestier non ligneux très important de par sa consommation et son rôle économique pour plusieurs ménages.

- La faune herpétologique : les reptiles sont couramment consommés par certaines ethnies locales. La chair et les œufs des tortues terrestres et les varans sont consommés. Le Python royal est vénéré dans certaines localités.
- L'avifaune : beaucoup d'espèces d'oiseaux font l'objet de commerce. Diverses parties de différentes espèces d'oiseaux (plumes et têtes) séchés sont commercialisés pour des usages pharmacologiques et mystiques.
- La faune mammalienne : regroupe de nombreuses espèces d'ongulés, de singes et des rongeurs. Pratiquement toutes les espèces sont consommées et sont utilisées dans les pratiques médico-magiques.
- Les ressources halieutiques : sont dans l'ensemble utilisées dans l'alimentation pour la consommation directe ou la commercialisation. Ainsi, les ressources des mangroves (crabes, huîtres, poissons) sont recherchées par les populations riveraines.

Les forêts offrent aussi des potentialités pour le développement des activités touristiques (écotourisme, safari tourisme et tourisme culturel).

4.3 CONCLUSION

Le diagnostic de la situation du développement à la base révèle une insuffisance d'accès des populations aux services sociaux de base. Par ailleurs, il convient de noter la faible capacité technique, organisationnelle et institutionnelle des acteurs de développement à la base. Ceci se traduit par la faible mobilisation des ressources financières et la faible maîtrise des outils et mécanismes de planification, de coordination, de gestion et de suivi des activités de développement à la base d'autant plus que la décentralisation tarde à se concrétiser pour permettre un transfert de compétences et de ressources de l'État aux collectivités territoriales.

Cependant, face aux multiples opportunités qui s'offrent aux communautés à la base, ces contraintes ne se révéleront pas inhibitoires si les actions stratégiques en termes de bonne gouvernance et en matière de développement des potentialités locales sont mises en œuvre avec une forte implication des acteurs bénéficiaires. Quatre axes principaux peuvent être retenus. Il s'agit notamment : (i) de renforcer le leadership des collectivités locales dans leur rôle de portage politique et stratégique, et d'animation du dialogue autour des priorités de développement local ; (ii) d'impulser les productions agro-sylvo-pastorales par la promotion des filières porteuses pour l'augmentation des revenus et la sécurité alimentaire ; (iii) de valoriser le potentiels économiques par des investissements en infrastructures (sanitaires, scolaires, d'hygiène et d'assainissement, de pistes, de marchés) ; (iv) de promouvoir les institutions de financement rural.

5. RÉPONSES GOUVERNEMENTALES

5.1 DÉVELOPPEMENT À LA BASE ET POLITIQUES NATIONALES

Se fondant sur les atouts et opportunités ci-dessus évoqués et pour concrétiser leur volonté d'éliminer durablement les facteurs négatifs qui empêchent la pleine expression des potentialités de développement économique et social que recèle le Togo, plus particulièrement dans les communautés à la base et ainsi réduire la pauvreté, les autorités du pays ont élaboré plusieurs

documents stratégiques (DPGG, DSRP-C, Documents de politique sectorielle, etc.) devant servir de références à toutes les actions à entreprendre dans le domaine de la réduction de la pauvreté et de la croissance économique et sociale. Parmi ceux-ci, nous retenons les deux plus récents qui découlent de la vision globale que le gouvernement projette pour le Togo de demain. Il s'agit de la Déclaration de politique générale du gouvernement et du DSRP-C en lien étroit avec les OMD. La mise en œuvre de ses instruments de pilotage constitue de fait des éléments de réponse aux défis posés par la problématique décrite précédemment.

5.1.1 Développement à la base et Déclaration de politique générale

La Déclaration de politique générale, au chapitre consacré au Développement à la Base rappelle qu'en instituant le Ministère du Développement à la Base, le Gouvernement togolais répondait au besoin pressant de placer au centre de ses préoccupations, l'amélioration des conditions de vie des populations à la base partout sur le territoire national. L'amélioration des conditions de vie est envisagée à travers des actions ciblées touchant des domaines variés que sont l'action sociale, la santé, l'assainissement, l'éducation, les infrastructures sociocommunitaires, la création et l'augmentation des revenus. Pour le gouvernement, la prise en compte spécifique du développement à la base constitue aussi la réponse au risque d'une croissance économique qui ne profiterait pas à l'ensemble de la population togolaise, plus particulièrement aux catégories touchées par la pauvreté. C'est aussi un moyen de raffermir l'appropriation et le relèvement des défis socio-économiques par les communautés elles-mêmes.

Sur la base de ce rappel, et à la lumière des résultats positifs obtenus jusqu'alors, le Gouvernement s'est engagé à poursuivre et à accélérer les actions initiées dans le secteur du Développement à la Base, avec pour objectif que l'ensemble des communautés villageoises et citadines dispose à terme du minimum vital commun.

Le choix stratégique effectué par les plus hautes autorités du Togo est de doter le pays d'un instrument spécifique pour traiter la problématique de la situation d'extrême pauvreté où vit une importante frange de la population togolaise. Une situation dont la persistance est de nature à constituer un risque majeur pour la stabilité et la cohésion sociale, conditions nécessaires au développement durable du pays.

5.1.2 Document de stratégie de réduction de la pauvreté

Introduit dans la version complète du Document de Stratégie de Réduction de la Pauvreté (DSRP-C) le pilier IV, portant sur le Développement à la Base et la réduction des déséquilibres régionaux, est une nouvelle orientation stratégique qui fait suite à l'approfondissement du Document intérimaire de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-I).

Deux raisons justifient la construction de ce quatrième pilier dans l'architecture globale du document-cadre. D'une part, il y a 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. D'autre part, le fait que la non-prise en compte des déséquilibres inter et intra-régionaux au plan des infrastructures amplifie la pauvreté.

Ainsi, l'objectif général poursuivi par les autorités togolaises à travers le quatrième pilier est de créer 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 ». Cela traduit

également la volonté du gouvernement à préparer le pays à entrer durablement dans la dynamique de la décentralisation en créant les conditions de son succès.

Au nombre de deux, les axes envisagés pour la réalisation de cet objectif sont : (i) le renforcement de la gouvernance locale et des mécanismes d'appui au développement à la base et (ii) la réduction des déséquilibres régionaux à travers le développement des potentialités régionales et locales.

Les objectifs spécifiques retenus au premier niveau consistent à : (i) doter les collectivités locales des instruments nécessaires pour opérationnaliser la décentralisation à travers la promotion d'une dynamique locale ; (ii) amener les collectivités à mettre en place un système de planification, de gestion, de suivi et 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 aux individus parmi les plus pauvres.

En ce qui concerne la réduction des déséquilibres régionaux, le DRSP-C envisage de renforcer 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 prévoit la mise sur pied des actions visant l'émergence des pôles de développement, la valorisation du capital humain, le renforcement équilibré des infrastructures de soutien à la croissance et une spatialisation des programmes et projets de développement.

Ainsi, on note à travers ces différents énoncés que les options stratégiques mises en avant par le ministère pour orienter ses interventions en faveur des communautés locales sont en parfaite cohérence et adéquation avec celles du Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté.

5.2 LE MINISTÈRE CHARGÉ DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

5.2.1 Initiatives mises en place

Depuis sa création en 2008, le ministère a mis en œuvre et appuyé plusieurs initiatives visant à promouvoir le développement des communautés à la base. Ces initiatives sont généralement regroupées sous trois axes principaux que sont : i) le renforcement des capacités des organisations, ii) la création de la richesse et iii) la réduction des déséquilibres régionaux. Parmi ces initiatives, on retiendra celles présentées ci-après :

i) Projet de soutien aux activités économiques des groupements (PSAEG). Ce projet vise à contribuer à l'amélioration des revenus des membres de groupements (sociétés coopératives) dans les communautés à la base et à la création d'emplois ruraux. Pour atteindre cet objectif, le projet s'appuie sur trois axes principaux. Le premier axe porte sur la mise en place, en partenariat avec des IMF, de microcrédits au profit de groupements à la base (sociétés coopératives) pour la conduite d'activités génératrices de revenus. Le second axe s'adresse au renforcement des capacités des membres de ces groupements à travers la fourniture d'équipements, des formations en entrepreneuriat, en gestion et en organisation et en techniques de production. Le troisième axe porte sur les dotations en équipements et matériels de travail. Le dispositif de ce projet est complété par des appuis techniques (Élaboration de plans d'affaires pour de micro-entreprises) et financiers (Aide à l'installation d'entrepreneurs ruraux). Au 31 décembre 2011, plus de 3,5 milliards de francs

CFA de microcrédits ont été octroyés à plus de 2.500 groupements, soit plus de 26.000 bénéficiaires dont 72% de femmes, en partenariat avec les institutions de microfinance.

ii) Programme national de plateformes multifonctionnelles (PTMF). Cette initiative vise à permettre un accès facile à l'énergie électrique en milieu rural. Conçues pour se substituer à la force motrice des habitants dans ces zones, les plateformes multifonctionnelles sont destinées à alléger les tâches quotidiennes des femmes, à renforcer leur autonomie financière et à générer des emplois au niveau local.

En effet, une plateforme multifonctionnelle est constituée d'un moteur diesel pouvant entraîner divers outils ou modules de transformation de produits agricoles (égareineuses, décortiqueuses, moulins, presse à huile etc.) et autres services tels que la fourniture d'eau et d'électricité, des postes de soudure, d'aiguillage, de chargeur de batteries, de machines de menuiserie, etc. Ainsi, outre l'intérêt spécifique et direct pour les femmes (renforcement de leurs capacités techniques et entrepreneuriales), ce programme, qui va couvrir les communautés à la base les plus vulnérables (ne disposant pas de sources d'alimentation électrique), offre d'importantes possibilités de valorisation des produits locaux et de création d'emplois en particulier dans le secteur informel y compris l'artisanat.

De façon réaliste, la cible du gouvernement est de créer 1000 plateformes d'ici 2018 avec l'appui du PNUD et la BOAD. Depuis le démarrage du programme (mai 2011), vingt-cinq (25) plateformes ont été installées dans autant de localités du pays.

iii) Programme de soutien aux microprojets communautaires (PSMICO). Ce programme s'inscrit dans le cadre de la réalisation de microprojets et vise à doter les communautés à la base d'infrastructures de base telles que les USP, les infrastructures scolaires, les marchés, etc. Dans un souci de cohérence et d'efficacité, tout en ayant en perspective la réduction des déséquilibres régionaux, le ministère développe dans la mise en œuvre de ce programme, une stratégie visant la concentration des infrastructures sociocommunautaires dans les zones les plus vulnérables qui bénéficient des plateformes multifonctionnelles. Ceci permet une meilleure synergie des interventions. Les infrastructures sociocommunautaires correspondent à celles dont les besoins ont été clairement exprimés par les populations visées. En 2011, dix-sept (17) microprojets d'infrastructures (marchés, bâtiments scolaires, unités de soins périphériques, magasins de stockage, latrines) ont été réalisés.

iv) Projet de développement communautaire (PDC). Ce projet s'inscrit dans la stratégie nationale de réduction de la pauvreté initiée par le gouvernement togolais en faveur des communautés les plus vulnérables du pays. Ses objectifs sont de (i) fournir aux populations pauvres de ces communautés, un accès amélioré aux infrastructures sociocommunautaires de base et (ii) contribuer à l'amélioration de leurs revenus et de leurs conditions de vie. La mise en œuvre de ce programme porte sur les cinq (5) composantes suivantes : (i) Micro projets, (ii) Formation, (iii) Accroissement de la production vivrière par l'augmentation de la productivité agricole, (iv) Travaux publics à haute intensité de main-d'œuvre, (v) Cantines scolaires.

Le projet comporte un volet forestier (reboisement des espaces communautaires), un volet non forestier (essentiellement la réalisation de retenues d'eau, de pistes rurales) et les activités génératrices de revenus (AGR). Les travaux d'infrastructures réalisés dans ce cadre sont des travaux à haute intensité de main d'œuvre qui doivent employer 25.000 jeunes sur 3 ans. En 2011, 8.500 jeunes ont été employés et 580 microprojets ont donc été réalisés dont 286 d'infrastructures et 294

d'AGR pour un coût total de plus de 5 milliards de F CFA. Sous le volet social, des cantines scolaires ont permis d'offrir des repas à 40.000 élèves des écoles primaires. Ce projet, appuyé par la Banque Mondiale, bénéficie d'un engagement financier de 15,5 milliards de FCFA.

v) Programme conjoint des communes du millénaire (PCCM). Ce programme s'inscrit dans le cadre de la réduction des déséquilibres intra et inter régionaux. Il vise par ailleurs l'atteinte des OMD et le développement des zones rurales les plus pauvres, à travers l'accès de leurs populations aux technologies susceptibles d'impulser leur productivité agricole, d'améliorer leur santé, leur éducation et l'accès de leurs produits aux marchés. D'envergure nationale, ce programme porte sur dix (10) communes rurales réparties suivant les régions les plus pauvres du pays à raison de trois dans chacune des régions des Savanes, de Kara et Centrale et une dans la région Maritime.

Les actions mises en place portent sur : (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 ; (x) l'amélioration de l'accès aux infrastructures de transport, aux sources d'énergie et aux TIC.

Le caractère novateur de cette initiative impose d'adopter une démarche itérative dans son développement. C'est pourquoi, deux phases ont été envisagées pour sa mise en œuvre : la première concerne deux communes pilotes de la région des Savanes, et la deuxième couvre les huit communes restantes. Ce programme est basé sur une approche de partenariat engageant les communautés des bénéficiaires, les collectivités, les partenaires techniques et financiers (en particulier le Système des Nations Unies) et le secteur privé.

vi) Le projet plantes à racines et tubercules, (PRT) vise à promouvoir l'auto-emploi des jeunes à travers le développement des filières des plantes à racines et tubercules et de contribuer à la réduction de la pauvreté et à la résolution du problème de la sécurité alimentaire au Togo. Grâce à ce projet, environ 500 millions de F CFA de microcrédits à taux bonifié de 9% - garantis par l'État - ont été mobilisés au profit d'environ 500 groupements composés de près de 5.000 jeunes.

5.2.2 Leçons apprises

Après bientôt quatre années, les leçons suivantes peuvent être tirées de la mise en œuvre des premières actions initiées par le ministère, ainsi que des échanges obtenus avec les partenaires de terrain. Plusieurs reflètent des points de vue généralement répandus dans le monde du développement, certaines ont leur source directe dans la mise en œuvre des programmes et projets, mais toutes se réfèrent à des expériences concrètes reliées à la mise en œuvre de la Lettre de politique et d'orientations stratégiques du ministère.

- Les différents programmes et projets conduits ou appuyés par le ministère ont permis de conforter l'idée de reconnaître l'importance de la participation des bénéficiaires dans la planification et la mise en œuvre et le suivi-évaluation de toutes interventions à la base. L'envergure du succès ou de l'échec de celles-ci sont fortement corrélés avec le niveau d'implication obtenu des bénéficiaires.

- Les ressources humaines jouent un rôle crucial dans le succès des interventions. Compte tenu des faiblesses observées, tant au niveau des capacités que du nombre de ces ressources, il est important de prévoir un accompagnement dans la planification, la mise en œuvre et la gestion des initiatives lancées par les communautés à la base. Il est important que cet accompagnement se situe également au niveau des aspects techniques et du développement du leadership.
- L'approche d'accompagnement des communautés à la base requiert beaucoup de doigté ainsi qu'un important investissement en temps. Son succès est largement tributaire de la qualité des ressources humaines et financières mises en œuvre pour son exécution.
- Les délais entre la planification d'une intervention et sa mise en œuvre fragilisent l'atteinte des résultats. Un retard important dans le démarrage de travaux rend généralement caduque les résultats des évaluations préalables effectuées qui fondent la programmation. Il est donc important que les parties concernées soient sensibilisées à ce fait.
- La multiplicité des interventions et des approches adoptées par les différents acteurs de terrain du développement à la base a permis de reconnaître la nécessité de la mise en place d'un bon dispositif institutionnel de coordination. Pour son efficacité, le leadership de ce dispositif doit être assuré par le gouvernement.
- Des actions coordonnées des ministères sectoriels sont nécessaires pour permettre une intégration transversale de la dimension du développement à la base dans les politiques et programmes de développement du pays. L'adoption d'une politique ou d'un plan d'action national ne suffit pas à elle seule à faire avancer l'intégration du développement à la base. La participation active de la société civile dans les stratégies de promotion du développement à la base est capitale pour assurer l'atteinte des résultats.
- La constitution d'une banque de connaissances a des effets catalytiques puissants sur les domaines d'intervention ; ceci exige la collecte et l'analyse des données différenciées ainsi que la conduite de recherche-actions en vue de formuler des arguments pertinents pour l'intégration du développement à la base.

6. CADRE STRATÉGIQUE DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Découlant de la problématique établie pour le secteur et de la volonté manifeste des différents acteurs d'agir en synergie pour lever les contraintes qui pèsent sur le développement à la base, la vision du ministère pour le développement à la base est d'assurer durablement à l'horizon 2032, un accès universel de toutes les communautés et organisations à la base du Togo au «minimum vital commun», selon un schéma conçu et mis en œuvre de manière participative par les bénéficiaires elles-mêmes, en étroite collaboration avec les autres partenaires, y compris les pouvoirs central et déconcentré, ainsi que la société civile et le secteur privé.

6.1 PRINCIPES DE LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

La politique du développement à la base s'appuie sur les trois (3) principes suivants :

- La cohérence avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté,
- La cohérence avec les stratégies sectorielles,
- L'efficacité économique, équité sociale et durabilité

6.1.1 Cohérence avec la stratégie nationale de réduction de la pauvreté

Après trois années de mise en œuvre satisfaisante du Document complet de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP-C), le gouvernement togolais se prépare à lancer la deuxième génération de sa stratégie nationale de réduction de la pauvreté (DSRP II). Le nouveau document, cadre approprié pour la mobilisation des efforts et des ressources ainsi que pour la coordination de l'ensemble des interventions en faveur du développement économique et sociale du pays devrait être disponible courant deuxième semestre de la présente année. Délaissant le concept de pilier, il s'articulera autour des cinq (5) axes stratégiques suivants : (i) Développement des secteurs à fort potentiel de croissance ; (ii) Renforcement des infrastructures économiques ; (iii) Développement du capital humain, protection sociale et emploi ; (iv) Renforcement de la gouvernance ; (v) Promotion d'un développement participatif, équilibré et durable.

Dans ce contexte, l'élaboration du document de politique de développement à la base a été engagée pour donner un contenu opérationnel à la stratégie nationale de réduction de la pauvreté. Le développement à la base constitue un axe transversal très fort de la stratégie. De fait, qu'il s'agisse du renforcement des infrastructures économiques ou du renforcement de la gouvernance où les organisations à la base sont interpellées, le développement à la base apparaît comme le point de départ. Mais au-delà de ces énoncés, il existe trois points importants qui constituent un lien fort avec le secteur du développement à la base. Ce sont les axes relatifs (i) au Développement des secteurs à fort potentiel de croissance, (ii) au Développement du capital humain, protection sociale et emploi et (iii) à la Promotion d'un développement participatif, équilibré et durable.

Une fois validée par les acteurs du développement à la base et adoptée par le gouvernement, le document de politique nationale de développement à la base servira de cadre de référence et de mise en cohérence pour toutes les interventions dans le domaine du développement à la base en droite ligne des orientations du DSRP II. L'insertion des OMD dans les orientations et dans le plan d'actions du DSRP II permettra alors de percevoir la relation étroite qui existe entre les OMD, le DSRP II et la PNDB.

6.1.2 Cohérence avec les stratégies sectorielles

Il est établi que la politique nationale de développement à la base, en phase avec d'autres politiques sectorielles en cours dans le pays tel que précisé dans les paragraphes suivants, sera mise en œuvre en synergie avec celles-ci.

i) Secteur du développement agricole

Au Togo, le développement rural repose sur la promotion de l'agriculture qui emploie 70% de la population active. Le cadrage de cette promotion a été présentée dans le document intitulé Note de politique agricole (NPA), résultat de la révision de la Déclaration de politique de développement agricole adoptée en 2000. En attendant les résultats de la reformulation en cours de cette note, le cadre de référence pour les interventions du gouvernement dans le secteur agricole est constitué par le Programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) qui permet de

concrétiser le Plan d'actions prioritaires (PAP) du secteur agricole de la stratégie nationale de réduction de la pauvreté.

Pour accéder à une agriculture performante, l'objectif général du secteur est d'accroître le revenu des exploitants agricoles et de contribuer à l'amélioration durable des conditions de vie des ruraux. Les objectifs spécifiques de la politique agricole sont de : (i) développer les capacités de l'ensemble des intervenants dans le secteur agricole ; (ii) améliorer la productivité des exploitations agricoles et promouvoir un développement agricole durable ; (iii) réduire le taux de dépendance vis-à-vis des produits alimentaires importés et (iv) faciliter l'accès au marché des produits agricoles locaux.

Ainsi décrits, les objectifs du cadre de référence du développement agricole sont en parfaite cohérence avec ceux définis pour le développement à la base

ii) Secteur des infrastructures sociales

S'agissant des **infrastructures hydrauliques**, la stratégie de renforcement vise à permettre à la population rurale d'accéder à l'eau potable en quantité suffisante et en qualité acceptable. Elle est axée sur : (i) le transfert progressif des responsabilités, jusqu'à présent assurées par l'Administration, aux collectivités territoriales et aux entreprises commerciales et (ii) l'implication de la collectivité villageoise dans toutes les décisions relatives au choix de l'emplacement des infrastructures hydrauliques, à la construction, la gestion et l'entretien des ouvrages. C'est à ce deuxième point que la politique de développement à la base rejoint la stratégie de renforcement des infrastructures hydrauliques.

En ce qui concerne les infrastructures de **santé**, le cadre stratégique de développement du secteur de la santé mis en place par le Gouvernement vise à améliorer la situation sanitaire et à faciliter l'accès de toutes les populations aux soins de santé. Il s'appuie sur quatre (4) axes stratégiques : (i) la lutte intégrée contre la maladie, (ii) l'organisation et la gestion du secteur, (iii) l'appui au secteur de la santé, et (iv) la définition de normes standards. La convergence entre la politique de développement à la base et le cadre stratégique du secteur de la santé se lit bien au chapitre de l'accessibilité des communautés à la base aux soins de santé.

En matière d'infrastructures d'**éducation**, la politique sectorielle accorde la priorité à l'enseignement primaire, avec comme objectif partagé avec la politique de développement à la base, la réalisation d'un taux de scolarisation de 100% à l'horizon 2015 et l'amélioration du taux de scolarisation des filles et des conditions d'accueil à l'école. Elle met l'accent sur la décentralisation de l'éducation.

iii) Secteur de la finance rurale

La politique du gouvernement repose sur les axes d'intervention relatifs à : (i) l'extension de l'accès aux services financiers de la micro-finance à la majorité des ménages pauvres et des micro entrepreneurs ; (ii) l'intégration des IMF viables au réseau bancaire national ; (iii) la diversification des produits et services financiers pour mieux répondre aux besoins de la clientèle ; (iv) le renforcement des capacités institutionnelles des IMF et la promotion de leur mise en réseaux et (v) la formation et l'organisation des bénéficiaires.

iv) Secteur du développement social et de la promotion de la femme

La politique de **développement social** (1999) comprend quatre (4) composantes prioritaires : (i) Protection et promotion de la famille et de l'enfant par le développement d'activités génératrices de revenus et mise en œuvre d'actions d'IEC (information, éducation et communication) sur les fléaux ; (ii) Réinsertion socioprofessionnelle des personnes handicapées dans le secteur de l'artisanat et prise en charge par les communautés des personnes âgées ; (iii) Alphabétisation et éducation des adultes par la construction et l'équipement de centres d'alphabétisation et (iv) Promotion du développement communautaire à travers la redynamisation et la formation des CVD et des CDQ. Sur chacun de ces quatre (4) points, la cohérence avec la politique de développement à la base est établie.

La politique de **promotion de la femme** (2001) vise à supprimer les grandes disparités en défaveur des femmes. Afin de rendre opérationnelles les orientations stratégiques de cette politique, le gouvernement togolais a retenu les quatre (4) programmes prioritaires suivants : (i) Renforcement du pouvoir économique de la femme et lutte contre la féminisation de la pauvreté ; (ii) Amélioration du niveau d'éducation et de formation des femmes et des jeunes filles ; (iii) Renforcement institutionnel des mécanismes de promotion de la femme et (iv) Amélioration du statut juridique de la femme et de la jeune fille. Il est notoire de constater que la politique de développement à la base, reconnaissant l'importance du rôle de la femme, fait de l'intégration du genre un des éléments stratégiques de son développement.

v) Secteur de l'environnement

Le gouvernement a élaboré et validé en octobre 2010 son programme national d'investissement dans la gestion de l'environnement et des ressources naturelles (PNIERN) dont l'objectif est d'être complémentaire au programme national d'investissement agricole et de sécurité alimentaire (PNIASA) et d'appuyer la mise en œuvre des politiques pertinentes et des réformes institutionnelles nécessaires contribuant à la création d'un cadre durable et au renforcement de capacités en vue d'une mise à l'échelle des pratiques de gestion durable des terres et de l'eau (GDTE). La mise en œuvre du PNIERN permettra en outre de mobiliser des financements pour un accroissement des investissements directs dans la GDTE, y compris également au niveau du budget de l'Etat.

Le PNIERN comprend six sous-programmes pour lesquels des priorités d'investissement ont été définies à partir des études diagnostiques et en concertation avec l'ensemble des acteurs concernés. Ces six sous-programmes sont : (i) Renforcement des capacités institutionnelles, juridiques, financières et techniques de gestion durable de l'environnement et des ressources naturelles, (ii) Soutien à la mise en œuvre et à l'amplification des bonnes pratiques de gestion de l'environnement et des ressources naturelles en milieu rural et au renforcement des services de recherche et conseils et des services commerciaux, (iii) Atténuation des effets des changements climatiques, gestion des catastrophes et prévention des risques, (iv) Réduction des émissions issues de la déforestation et de la dégradation des forêts, (v) Amélioration du cadre de vie en milieu urbain et rural, (vi) Élaboration et mise en œuvre d'un système d'acquisition et de gestion des connaissances, de suivi-évaluation et développement d'une stratégie de communication pour soutenir l'amplification de la GERN.

6.1.3 Efficacité économique, équité sociale et durabilité

Il s'agit ici de principes de base qui doivent fonder les choix des priorités en termes de stratégies à retenir et de programmes d'actions à élaborer dans le cadre de la mise en œuvre de la politique de développement à la base. Cette politique étant un ensemble d'options en matière d'allocations de

ressources qui sont de plus en plus rares, il s'avère fondamental de l'éclairer par des critères d'efficacité économique, d'équité sociale et de durabilité.

6.2 OBJECTIFS DE LA POLITIQUE NATIONALE DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

6.2.1 Objectif général

L'objectif général visé par la politique nationale de développement à la base est de **contribuer à la réduction de la pauvreté** à travers l'amélioration de l'accès des communautés et des organisations à la base au « minimum vital commun ».

6.2.2 Objectifs spécifiques

De façon spécifique, sur la base des résultats des diagnostics sommaires effectués des différentes composantes du développement à la base, les activités qui seront mises en œuvre et appuyées par le ministère devront permettre de :

i) Accroître les revenus des populations à la base

Au niveau de ce premier objectif spécifique de la politique nationale du développement à la base, il est question pour le ministère chargé du développement à la base de participer à la réalisation de l'objectif gouvernemental de promouvoir l'accélération de la croissance économique, par une contribution à l'augmentation des revenus des populations à la base, en mettant en œuvre des actions visant à accroître les capacités et les opportunités des communautés à la base et à générer de la richesse dans la perspective d'une amélioration sensible du niveau de vie des individus qui les composent.

Pour les populations à la base qui ne parviendront pas à obtenir cet accroissement de revenus qui leur permette de s'assurer de minimum vital commun recherché, des filets de protection sociale seront déployés sur des bases temporaires et ciblées.

ii) Réduire les déséquilibres régionaux

A ce deuxième niveau, il s'agira pour le ministère de participer aux efforts consentis par d'autres départements ministériels pour la réduction des déséquilibres inter et intra-régionaux constatés dans le domaine des infrastructures sociocommunautaires et économiques. Ceci, en vue de permettre à toutes les communautés à la base du pays de disposer d'un environnement propice à l'émergence des opportunités de développement et à leur renforcement de manière durable.

Sans présager des conclusions des évaluations des situations qui seront réalisées par les acteurs de terrain ainsi que de l'expression des besoins et des choix qui pourront être faits par les communautés bénéficiaires avant chaque intervention, les infrastructures à construire et à réhabiliter porteront généralement sur : (i) des infrastructures scolaires, (ii) des cases de santé (USP), (iii) des points d'eau, (iv) des latrines, (v) des pistes de désenclavement, (vi) des marchés villageois, (vii) des magasins de stockage et (viii) autres infrastructures économiques tels que révélés par les études diagnostiques.

6.3 ORIENTATIONS STRATÉGIQUES

La vision de la politique de développement à la base ne pourra se réaliser qu'en mettant en place des stratégies sectorielles de développement communautaire à la base, dont le principal fer de lance sera forgé à partir de la notion de capacités et d'accès à une finance inclusive, le tout suivant des principes de cohérence et d'efficacité. C'est l'objet du présent document de politique nationale, conçu suivant une approche participative et dont la mise en œuvre suivra, dans la mesure du possible, le même processus afin de garantir la pleine efficacité et efficience des actions qui seront déployées dans son cadre.

Dans sa démarche, le ministère mettra en perspective des orientations stratégiques lors de la définition et de la conduite des interventions qu'il parrainera en faveur des bénéficiaires ciblés. Ces orientations prendront la forme des propositions ci-après :

6.3.1 Construire sur les dynamismes existants

L'état des lieux au chapitre des capacités des organisations à la base a révélé l'existence au Togo d'une dynamique associative en milieu rural et périurbain ainsi que des CVD et CDQ qui cherchent à promouvoir le développement autocentré des communautés à la base. Dans le cadre de la présente politique nationale de développement à la base, il s'agira au tout premier plan stratégique de bâtir les interventions sur ces dynamismes existants, de manière à assurer la responsabilisation et l'autonomisation des bénéficiaires. Dans cette perspective, les actions qui seront entreprises prendront prioritairement la forme d'appui et d'accompagnement des populations organisées.

6.3.2 Promouvoir les microréalisations

Tenant compte des capacités endogènes, le ministère procédera par des microréalisations ou des, microprojets identifiées par les communautés à la base. Le grand avantage des micro-actions de développement à la base est qu'elles sont vite réalisables et n'exigent pas une mobilisation importante de ressources financières. Mais, elles produisent rapidement des résultats recherchés avec une incidence significative sur la vie des populations bénéficiaires qui obtiennent ainsi une satisfaction élevée lorsque le ciblage est bien fait. Par ailleurs, ces actions ne requièrent pas de grandes capacités de gestion que ne peuvent pas offrir les communautés à la base en l'état actuel de leurs connaissances et compétences.

6.3.3 Promouvoir la décentralisation des actions

Le ministère encouragera la décentralisation des actions de manière à ce que le terrain bénéficie directement et davantage des appuis qu'il y apporte et non pas le niveau central. De ce point de vue, les CVD, les CDQ et les organisations professionnelles constituent des partenaires privilégiés pour le ministère qui fondera ses interventions sur les besoins que ceux-ci auront identifiés et exprimés. De même, le ministère, qui ne dispose pas de démembrements sur le terrain, s'appuiera sur les structures d'appui et d'encadrement de proximité disponibles, notamment les AGAIB, les ONG et les directions régionales de la planification du développement pour la réalisation de ses interventions.

6.3.4 Promouvoir le développement communautaire intégré

Dans la perspective précitée, le ministère va susciter, encourager et promouvoir à la base, le *développement communautaire intégré*, en s'inspirant des « *villages du millénaire* ²⁵ » selon le modèle développé par le système des Nations unies. Dans cet esprit, les communautés d'extrême pauvreté seront des zones de concentration des investissements dans les secteurs clés de l'agriculture, de l'éducation, de la santé, des infrastructures rurales, de l'approvisionnement en eau potable, du microcrédit, des activités génératrices de revenus et de la micro-entreprise rurale.

6.3.5 Promouvoir l'intégration des femmes

Les femmes représentent plus de la moitié de la population totale du Togo (51,4%). Plus de 75 % d'elles vivent en zone rurale où elles contribuent à environ 80 % de la production vivrière. Les femmes rurales pratiquent une agriculture de subsistance et ne perçoivent pas une rémunération pour leur travail et ne peuvent contrôler les ressources générées par les cultures, même si elles apportent une force de travail considérable. En milieu urbain et semi-urbain, la grande majorité des togolaises pratiquent le petit commerce et s'adonnent à l'artisanat principalement pour subvenir aux besoins fondamentaux de la famille. Il importe donc de prendre en compte les femmes :

- au moment de l'élaboration des politiques et stratégies de développement à travers la formation à l'approche genre des planificateurs aux différents niveaux de planification du ministère aussi bien au niveau central que local pour assurer la prise en compte des stratégies propres au développement des activités des femmes et à l'amélioration de leurs conditions de vie ;
- au niveau des institutions et instances de décision à travers : i) La conception des appuis spécifiques pour la formation des organisations de femmes actives dans toutes les filières économiques et sociales ; de programmes de renforcement des capacités d'animation, d'organisation, de gestion des leaders des organisations de femmes du secteur agricole ; ii) la responsabilisation des femmes aux instances de conception et de décision du ministère par une discrimination positive ;
- dans la mise en œuvre des programmes/projets de développement en : i) favorisant l'accès des femmes aux ressources productives (capital, technologies améliorées, plateformes multifonctionnelles, etc.) ; ii) appuyant les femmes dans leurs activités de commercialisation et de transformation artisanale des produits locaux.

6.3.6 Promouvoir l'insertion socio-économique des jeunes

Une des tendances lourdes de l'évolution démographique au Togo porte sur sa croissance rapide de la population dont une première conséquence est l'accélération de l'urbanisation du fait d'une part de la non valorisation de l'espace rural et d'autre part en raison du pouvoir d'attraction que continuent d'exercer les villes sur les campagnes. Ce mouvement, portant principalement sur les jeunes et qui entraîne un vieillissement de la force de travail en milieu rural, constitue une des grandes préoccupations des hautes autorités du pays qui, à terme, peut affecter la productivité des exploitations agricoles.

²⁵ Le concept de village du millénaire vise l'atteinte des huit (8) OMD simultanément dans la zone d'intervention retenue. Il vise l'autonomisation des communautés rurales à travers une approche intégrée.

De façon plus générale, l'importante jeunesse de la population togolaise est une pression constante sur le marché du travail. Les jeunes (15 à 35 ans) représentent 33,5% de la population en 2010 et cette frange de la population ne cesse de croître ainsi que le nombre de jeunes arrivants sur le marché du travail. Cette situation est accentuée par la préférence des jeunes pour des études de courte durée, et des abandons des études au profit des apprentissages de métiers (notamment l'artisanat). La situation de l'emploi au Togo (en particulier celui des jeunes) est caractérisée par (i) une précarité croissante, (ii) une forte contraction du marché du travail, (iii) le caractère de plus en plus informel de l'emploi et (iv) un taux de chômage important. Quel que soit le rythme de croissance économique qu'enregistrera le Togo au cours des prochaines années, la demande d'emplois salariés demeurera toujours supérieure à l'offre disponible, tant le nombre de personnes actives arrivant sur le marché sera de plus en plus élevé que les opportunités d'embauche (PNUD, 2012).

Ainsi, la nécessité pour les responsables de politiques et de stratégies de développement de prendre en compte ces données contextuelles appelle la mise en œuvre de mesures idoines telles la formation et l'insertion socioprofessionnelle des jeunes, principalement dans les filières agricoles et artisanales.

6.3.7 Agir dans la durée

Sans présumer du temps de leur maturation, il est possible d'envisager pour la grande majorité des actions qui seront conduites dans le cadre de la mise en œuvre de la politique nationale du développement à la base, un horizon temporel d'au moins cinq (5) ans avant que les premiers effets ou résultats en termes de changements (de comportement ou d'état) par rapport aux situations de référence soient observables, les impacts (ou les résultats ultimes) n'étant pas envisageables avant un délai d'au moins dix (10) ans.

7. PROGRAMME NATIONAL DE DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Le programme national de développement à la base, décrit dans les pages qui suivent, constitue une première traduction des orientations stratégiques de la politique nationale de développement à la base. Il sera affiné au moment de la planification détaillée de chacune des initiatives projetées. Comme indiqué précédemment, son élaboration fait suite aux études diagnostiques réalisées ainsi qu'aux diverses consultations effectuées auprès des acteurs et intervenants du secteur dans le cadre d'ateliers régionaux qui se sont déroulés sur toute l'étendue du territoire national au cours du mois de décembre 2011.

Ainsi les constituants du programme qui sont issus de ce processus participatif visent à concrétiser la vision établie pour le secteur du développement à la base à travers des objectifs spécifiques et des résultats développementaux associés qui s'adresseront de manière ciblée à des domaines touchant l'amélioration des conditions de vie des populations à la base et le rééquilibrage régional en termes d'infrastructures de base. Pour ce faire, le programme national de développement à la base sera organisé autour des quatre (4) composantes techniques suivantes :

- Renforcement des capacités à la base ;
- Valorisation des potentialités productives locales ;
- Amélioration des infrastructures de base ;
- Promotion de filets sociaux.

7.1 RENFORCEMENT DES CAPACITÉS À LA BASE

7.1.1 Objectif

La réalisation de la composante de renforcement des capacités à la base vise à faire jouer aux comités de développement à la base un rôle actif et important dans le processus d'accélération de la croissance de l'économie nationale, de manière à ce que les localités concernées ainsi que les populations qu'elles abritent profitent pleinement des retombées induites par cette évolution de la situation au plan macro-économique.

Sous cette composante, il s'agira principalement de promouvoir le renforcement institutionnel des structures et organisations à la base (CBD et sociétés coopératives) et d'appuyer l'éducation et la formation, tant formelle qu'informelle, des membres desdites structures, sachant que ces actions d'habilitation et de modernisation sont considérées comme étant des éléments indispensables à la réussite de toutes initiatives de développement à la base.

7.1.2 Sous-composantes

Pour atteindre l'objectif établi pour la composante de renforcement des capacités à la base et produire les résultats escomptés, les interventions qui seront mises en place ou qui seront appuyées s'adresseront aux deux (2) sous-composantes suivantes :

- i) Renforcement des capacités des comités de développement à la base à travers :
 - La restructuration des Comités de développement à la base (CDB) permettant entre autres le renouvellement des instances et éventuellement l'intégration des femmes ;
 - La cartographie des localités disposant de CDB en vue de mesurer l'effort restant à faire pour le maillage complet du pays ;
 - L'encouragement des localités à se doter de CDB
 - Le renforcement du cadre juridique et institutionnel des CDB ;
 - La conception de plans d'action villageois ;
 - L'élaboration et la mise en œuvre d'une stratégie de renforcement des organisations communautaires de base (CVD/CDQ) ;
 - Le développement et l'administration de plans de formation des membres des CDB ;
 - Le développement de modèles d'outils de gestion adaptés pour les CDB.
- ii) Renforcement des capacités des organisations à la base à travers :
 - Promotion des groupements professionnels à vocation économique, de manière plus spécifique des sociétés coopératives de producteurs agricoles ;
 - Le développement et l'administration de plans de formation pour les membres des organisations à la base (GIE, sociétés coopératives et assimilés), avec un accent particulier aux organisations de femmes et de jeunes ;
 - Le développement de modèles d'outils de gestion adaptés pour les organisations à la Base ;
 - L'organisation de voyages d'échanges et d'études (à l'intérieur et à l'extérieur du Togo) pour les membres des organisations à la base.

7.1.3 Résultats attendus

- I) Un maillage complet du pays en comités de développement à la base opérant en réseau est réalisé.
- II) Des comités de développement à la base sont restructurés, formés et pleinement fonctionnels dans toutes les régions du pays. Des comités qui agissent comme des centres de gestion - c'est-à-dire des centres de conception, de planification, d'exécution et de suivi-évaluation - de projets et programmes de développement de leurs localités en bonne synergie avec les collectivités locales.
- III) Des groupements (Associations professionnelles, groupements d'intérêt économique et sociétés coopératives) sont bien organisés.
- IV) Les membres des groupements (Groupements d'intérêt économique, sociétés coopératives et autres) sont bien formés sous les différents aspects de leurs activités (formation à la gestion des organisations, formation et perfectionnement techniques, etc.)

7.2 VALORISATION DES POTENTIALITÉS PRODUCTIVES LOCALES

7.2.1 Objectif

La composante de la valorisation des potentialités productives locales, se situant dans le cadre de l'accroissement des revenus, vise à contribuer à l'amélioration durable des conditions de vie des populations à la base, notamment de celles plus vulnérables que constituent les femmes, les jeunes et les personnes souffrant d'handicaps.

Sous cette composante, il est question de soutenir des activités génératrices de revenus (AGR), de manière à contribuer à la création des richesses individuelles et collectives des communautés à la base. Plus particulièrement, les activités dans ce domaine s'adresseront à la filière agricole afin de contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires et nutritionnels et ultimement à la souveraineté alimentaire recherchée par les plus hautes autorités du pays comme élément de sécurité absolue pour l'ensemble de la population togolaise et à la filière artisanale qui offre de bonnes perspectives d'emploi aux jeunes.

Les activités conduites dans le domaine agricole seront, autant que possible, orientées par l'approche de la chaîne d'approvisionnement qui emprunte une démarche dynamique et un processus itératif, basés sur une adaptation continue pour la création et la consolidation de la valeur. Cette approche tient compte de tous les participants (services, fournisseurs, entreprises) et de toutes les préoccupations (intrants, production, logistique, commercialisation) en amont et en aval aux différents maillons de la chaîne visant à : (i) accroître la production et à faciliter les flux de produits, les aspects logistiques y tenant une place importante, (ii) créer une véritable synergie de grappe et (iii) ultimement créer de la valeur tout au long de la chaîne en renforçant les liens entre ses différents maillons.

Pour bien fonctionner, cette approche « chaîne d'approvisionnement » reposera sur une bonne identification des acteurs (participants), des liens critiques et des facteurs de succès à l'intérieur de la chaîne, des contraintes et des goulots d'étranglement.

7.2.2 Sous-composantes

I) Promotion des activités génératrices de revenus

Cette sous-composante s'adressera en particulier au domaine de l'auto-emploi pour les femmes, les jeunes et les personnes souffrant d'handicaps dans les communautés à la base. Elle portera donc sur des appuis ciblés :

- au développement des filières agro-alimentaires pour la production (végétale et animale), le stockage, la valorisation et la commercialisation des produits ;
- au développement de la production artisanale, particulièrement pour les jeunes et les personnes souffrant d'handicaps ;
- à d'autres activités génératrices de revenus, telles que celles relatives aux services liés à la production (agricole et artisanale) ou à la maintenance des équipements et infrastructures de base.

II) Amélioration de l'accès aux services financiers

Cette sous-composante vient directement en appui à la précédente et porte sur :

- Le Fonds d'appui au développement à la base dont la mission est de mobiliser et de mettre à la disposition des communautés à la base, des financements de proximité en faveur du développement de micro et petites entreprises ;
- Le partenariat avec des institutions de micro-finance en vue d'accroître de manière significative les possibilités de financement des initiatives à la base.

III) Promotion du développement et de l'amélioration des rendements dans les filières agro-alimentaires où sont concentrés les pauvres.

- L'augmentation de la production des plantes à racines ainsi que l'amélioration de leurs rendements sont obtenues ;
- L'augmentation de la production des fruits et légumes ainsi que l'amélioration de leurs rendements sont obtenues ;
- Le développement des filières avicole, de petit élevage et piscicole est renforcé.

7.2.3 Résultats attendus

- i) Des excédents vivriers de plus en plus importants sont dégagés par les communautés à la base, ce qui autorisent la mise en marché de volumes de plus en plus grands pour les produits concernés ;
- ii) Des petites unités de transformation de produits agricoles (plus particulièrement pour les produits agricoles vivriers) sont installées et sont gérées avec efficacité et efficience par des membres des communautés à la base ;
- iii) Des unités de stockage produits vivriers sont installées dans des localités excédentaires et sont bien gérées par les communautés à la base ;

- iv) Les volumes de crédits octroyés aux membres des communautés à la base sont de plus en plus cohérents avec les besoins de financement de leurs activités génératrices de revenus.

7.3 AMÉLIORATION DES INFRASTRUCTURES DE BASE

7.3.1 Objectif

L'objectif principal de la composante relative à l'amélioration des infrastructures est de contribuer à l'élargissement des opportunités d'initiatives endogènes dans les communautés à la base constituant un facteur d'accélération de la croissance économique globale du pays.

En effet, les infrastructures sociocommunautaires sont jugées indispensables au développement humain tandis que les infrastructures économiques sont de nature à favoriser directement l'accélération de la croissance économique.

L'amélioration des infrastructures sociocommunautaires et économiques, qui participe à la réduction des déséquilibres régionaux, a d'ailleurs fait l'objet d'une forte préoccupation de la part des acteurs à la base lors des consultations participatives qui se sont déroulées dans le cadre de l'élaboration du présent document de politique.

Il est par ailleurs intéressant de noter que les politiques d'insertion d'une catégorie de groupes défavorisés dans les circuits économiques trouvent leur application à travers l'utilisation de techniques à forte intensité de main-d'œuvre (HIMO) dans les programmes de construction et de réhabilitation d'infrastructures tels que les marchés, les retenues d'eau, les routes et les pistes de désenclavement. Par ailleurs à ce point, il est possible de percevoir facilement l'interrelation qui existe entre le développement à la base et l'emploi des jeunes.

7.3.2 Sous-composantes

Sous la composante relative à l'amélioration des infrastructures de base, nous distinguerons les trois (3) sous-composantes suivantes :

- i) Infrastructures sociocommunautaires
- ii) Infrastructures économiques
- iii) Infrastructures d'énergie renouvelable

7.3.3 Résultats attendus

- i) Des infrastructures hydrauliques et d'assainissement (points d'eau potable, retenues d'eau, et latrines principalement) répondant aux besoins du milieu et intégrées (ou susceptibles de l'être) dans le plan d'actions sectoriel sont construites/réhabilitées et bien gérées par les populations bénéficiaires.
- ii) Des cases de santé (USP) répondant aux besoins des populations et intégrées (ou susceptibles de l'être) dans le plan d'actions du secteur de la santé sont construites / réhabilitées.

- iii) Des infrastructures scolaires (pour l'enseignement primaire) répondant aux besoins du milieu et intégrées (ou susceptibles de l'être) dans le plan d'actions du secteur de l'éducation sont construites, équipées de matériels adéquats et sont pleinement fonctionnelles.
- iv) Des pistes rurales (pistes d'écoulement et d'approvisionnement en produits de base) répondant aux besoins des populations et intégrés (ou susceptibles de l'être) dans les plans d'actions sectoriels (travaux publics et infrastructures rurales) sont construites/ réhabilitées.
- v) Des marchés sont construits dans des localités et/ou quartiers où il existe des potentiels d'écoulement de produits de consommation de première nécessité tels les produits vivriers.
- vi) Des magasins de stockage de produits agricoles vivriers sont construits dans des localités pour la conservation des excédents agricoles.
- vii) Utilisation des énergies renouvelables dans les infrastructures de base (USP, écoles, centre communautaire).

7.4 PROMOTION DES FILETS SOCIAUX

7.4.1 Objectif

L'objectif principal de la composante relative à la promotion des filets sociaux vise à agir directement sur les vecteurs qui handicapent le plus fortement certaines catégories des populations les plus vulnérables de la société togolaise.

Ainsi, s'adressant au domaine de l'alimentation-nutrition qui n'est généralement pas couvert ailleurs, l'objectif visé est de contribuer à assurer une alimentation suffisante et adéquate aux populations vivant dans des situations de vulnérabilité extrême et qui n'ont pas les moyens de satisfaire leurs besoins nutritifs.

Pour les jeunes citadins et des banlieues sans formation, il s'agira de mettre en place des initiatives visant leur insertion dans le tissu social et économique du pays de manière à leur faire prendre part à la croissance économique nationale et à leur faire bénéficier des fruits engendrés par cette évolution.

7.4.2 Sous-composantes

Trois sous-composantes correspondant à trois situations différentes sont traitées sous cette rubrique. Il s'agit de :

- i) Programme de cantines scolaires. Leur mise en place en partenariat avec des PTF²⁶ constitue un levier de base pour lutter contre la sous-alimentation et la faim en milieu scolaire dans les zones de grande pauvreté. Ce programme qui s'adresse aux élèves du niveau primaire s'inscrit par ailleurs dans une perspective d'amélioration de l'éducation et de développement communautaire puisqu'il encourage la fréquentation scolaire (particulièrement celle des filles) et améliore les performances scolaires des élèves bénéficiaires.

²⁶ Le Programme alimentaire mondial (PAM) est envisagé comme partenaire stratégique

- ii) Programme d'assistance alimentaire d'urgence à des populations sinistrées dans des zones de pauvreté avérée. Les catastrophes visées peuvent porter sur des inondations, des périodes de sécheresse et autres qui priveraient les populations concernées de produits alimentaires ou de ressources pour s'en acquérir.
- iii) Programme d'insertion socioprofessionnelle des couches les plus déshéritées du pays, particulièrement les jeunes déscolarisés en milieu urbain et périurbain. Il s'agit dans ce cas de faire participer les jeunes (filles et garçons) à la stratégie de développement économique global du pays.

7.4.3 Résultats

- i) Des cantines scolaires sont installées dans toutes les zones identifiées comme étant d'extrême pauvreté.
- ii) Une amélioration des états nutritionnels des élèves est observée dans les localités touchées par le programme.
- iii) Une amélioration des fréquentations scolaires (particulièrement celles des filles) est observée dans les localités touchées par le programme.
- iv) La pérennisation des cantines scolaires installées est obtenue grâce à l'adhésion des populations des zones concernées et à la permanence du soutien des partenaires techniques et financiers.
- v) En cas de sinistre, des produits alimentaires sont distribués en quantités suffisantes et à temps aux populations dans le besoin.
- vi) Des groupes déshérités, notamment les jeunes déscolarisés, sont pleinement insérés dans le tissu socioéconomique de leur milieu.

8. MISE EN ŒUVRE ET SUIVI-ÉVALUATION

8.1 PRINCIPES CLÉS DE FONCTIONNEMENT

Les principes clé suivants de fonctionnement que le ministère s'oblige à respecter dans la conduite de ses initiatives de développement en faveur des bénéficiaires désignés viennent compléter et renforcer les éléments de stratégies d'intervention énoncés ci-dessus.

- i) La démarche participative positive et active restera le socle du fonctionnement du Ministère en charge du développement à la base. Elle fonde toutes ses actions sur le principe que l'homme est au début, au centre et à l'aboutissement de tout processus de développement.
- ii) Le ministère chargé du développement à la base s'appuiera sur une éthique fondée sur les valeurs de probité, de transparence, de solidarité, de justice sociale, de respect et d'autonomie qu'il promeut en son sein, dans les communautés et chez les individus soutenus ainsi qu'auprès de ses partenaires.

- iii) Le ministère travaillera en étroite intelligence avec les bénéficiaires pour promouvoir leur appropriation des nouveaux paradigmes que sont le minimum vital commun, le village du millénaire, la finance inclusive. Ceci, afin que toutes ces initiatives novatrices aient des contenus et des échos réels, pratiques et opérationnels auprès des populations concernées ainsi que de l'ensemble des acteurs du développement.
- iv) Le ministère accordera une place prépondérante à l'amélioration des conditions de vie des populations vulnérables (les femmes, les jeunes et les handicapés), tant en milieu rural qu'en milieu urbain et périurbain.
- v) Le ministère opéra pour le principe de subsidiarité positive en se concentrant sur la promotion d'un environnement favorable à la conduite d'activités de développement par les communautés de base elles-mêmes, y compris les femmes et les jeunes, en leur apportant des appuis techniques et institutionnels.

8.2 LES DIFFÉRENTS ACTEURS

Tout comme pour l'élaboration de la Politique nationale de développement à la base, le ministère conduira la mise en œuvre et le suivi-évaluation des divers initiatives inscrites dans le cadre du programme national de développement à la base en associant étroitement tous les acteurs et intervenants, dans une démarche participative telle que recherché. Regroupés sous quatre (4) catégories (Communautés à la base, Autres ministères, Secteur privé et Partenaires techniques et financiers), ces acteurs agissant en parfaite synergie devraient permettre la production des l'ensemble des résultats attendus de la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base.

8.2.1 Les communautés à la base

Les communautés à la base considérés comme acteurs et partenaires du développement à la base s'entendent les Comités de développement villageois (CVD), les « Comités de développement de quartier (CDQ), les organisations à caractère social et économique tels que les groupements d'intérêt économique (GIE), les groupements villageois et autres de même nature. Ces comités sont, là où ils existent, de véritables interfaces en matière de planification, de mise en œuvre et de gestion des actions de développement dans les villages et les quartiers.

Par ailleurs, il y a les Comités locaux (préfectoraux) et régionaux de planification. Les comités locaux de planification ont à l'échelle de la Préfecture, l'initiative des programmes et projets dont ils veillent à l'exécution et au contrôle. Ils sont présidés par les Préfets, chargés d'encadrer et d'animer la participation populaire pour l'exécution des programmes de développement. Les comités régionaux de planification sont, au niveau des régions économiques, responsables de la conception, de l'élaboration, de contrôle et de l'exécution des programmes régionaux de développement.

8.2.2 Les autres départements ministériels

Les départements ministériels avec lesquels, le ministère en charge du Développement à la base est appelé à développer et à entretenir d'étroites relations de collaboration, tant dans la conception que dans la mise en œuvre et le suivi-évaluation de ses actions, sont de façon générale les suivants : Administration territoriale, Décentralisation et Collectivités locales ; Planification, Développement et Aménagement du Territoire ; Agriculture, Élevage et Pêche ; Économie et Finances ; Santé ; Eau,

Assainissement et Hydraulique villageoise ; Travaux publics ; Travail, Emploi et Sécurité sociale ; Action sociale et Solidarité nationale, Promotion de la femme ; Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation.

8.2.3 Les acteurs du secteur privé et assimilés

Dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base, le secteur privé²⁷, les entreprises parapubliques²⁸ ainsi que les organisations de la société civile sont considérés comme des partenaires stratégiques importants à tous les niveaux des constituants de la gestion des initiatives en faveur du développement à la base. Ainsi, on note déjà leur présence dans la mobilisation et la mise à disposition de ressources financières pour la réalisation de programmes et projets de développement conçus ou soutenu par le ministère ainsi que dans des actions d'accompagnement (appuis conseils et formation).

Les ONG locales, à partir de financements directement négociés avec des partenaires, entreprennent des actions de développement avec les communautés à la base à partir de Plan d'action villageois (PAV) ou non. Il en est de même des associations de développement et des confessions religieuses

8.2.4 Les partenaires techniques et financiers

Le ministère bénéficie présentement des appuis de plusieurs partenaires techniques et financiers pour la réalisation de son mandat. Ce sont la Banque africaine de développement (BAD) la Banque ouest africaine de développement (BOAD), Banque mondiale, les Agences du Système des Nations Unies à la tête duquel se trouve le PNUD). Il existe également des perspectives de collaboration avec la coopération allemande, l'Union européenne ainsi qu'avec des ONGs internationales.

8.3 COMPOSANTES DU PILOTAGE

La nature du système de pilotage et de contrôle de la mise en œuvre de la Politique nationale de développement à la base sera l'un des facteurs clé de la réussite de celle-ci. Ce système doit reposer sur des mécanismes clairs, adaptés au caractère multisectoriel et multidimensionnel de la mission confiée au ministère en charge du Développement à la base, soit celle de créer les conditions d'une émergence socio-économique durable des communautés à la base ainsi que des individus qui les composent, de manière à permettre leur participation active à la création des richesses individuelles et collectives. En vue d'atteindre tous les objectifs stratégiques qu'il s'est assigné dans le cadre de la présente politique nationale de développement à la base, plus spécifiquement au chapitre de son programme d'action, le ministère va s'appuyer sur une structure administrative et technique simple de réflexion, d'animation et de coordination, sachant que l'essentiel des travaux sera réalisé avec les partenaires nationaux et internationaux sur le terrain. Ainsi, le système de pilotage établi comporte trois (3) niveaux.

8.3.1 Agence nationale de développement à la base

Afin d'éviter les lourdeurs d'une administration centrale et pour une meilleure efficacité des actions, l'exécution des programmes et projets visant la promotion du développement à la base est confiée à l'Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB), une structure autonome

²⁷ Des institutions de microfinance telles que la FUCEC,

²⁸ Togotélécom

récemment créée par le gouvernement (Janvier 2011). De fait, en agissant à titre de maître d'ouvrage délégué, l'ANADEB est chargée de veiller à l'intégration de la dimension « Développement à la base » dans les politiques, les plans, les programmes et les projets de développement mis en œuvre dans le pays. Plus spécifiquement, elle est chargée de :

- La coordination de la mise en œuvre de la Politique nationale de développement à la base ;
- La promotion et la mise en œuvre du système national de planification participative à la base et de mécanismes de gestion et de suivi-évaluation y associés, conformément aux normes nationales en la matière ;
- l'élaboration et la promotion des outils techniques d'analyse, de planification et d'intégration du développement à la base aux politiques, plans, programmes, projets et activités de développement ;
- l'appui technique aux services déconcentrés, aux collectivités territoriales, aux organisations communautaires à la base, aux privés et aux ONG en matière de promotion et de gestion d'initiatives de développement à la base ;
- l'appui à la coordination des communautés de base dans l'élaboration du rapport annuel sur l'état du développement communautaire à la base ;
- la conception et la mise en œuvre des actions d'information, d'éducation, de communication et de formations relatives au développement à la base ;
- la recherche et la mobilisation des ressources financières et techniques nécessaires à l'exécution de ses missions spécifiques et des autres missions qui pourront lui être confiées.

8.3.2 Direction du développement communautaire

La direction du développement communautaire est une structure de veille chargée de s'assurer de la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base. Plus spécifiquement, cette direction a pour fonction de :

- conduire les diagnostics participatifs villageois et appuyer l'élaboration des plans d'actions villageois (PAV) et des plans d'action quartiers (PAQ) ;
- veiller à identifier, répertorier et consigner dans une base de données les priorités de développement des communautés à la base ;
- contribuer à la restructuration et à la redynamisation des comités villageois de développement ainsi que des comités de développement de quartiers (CVD/CDQ) ;
- de promouvoir le renforcement du cadre juridique des activités des CVD/CDQ ;
- définir et mettre en œuvre des stratégies et des actions de renforcement des capacités des CVD/CDQ ;
- assurer le suivi de la mise en œuvre des plans locaux de développement ;
- développer des synergies d'actions avec les comités locaux et régionaux de planification.

8.3.3 Direction de la planification et du suivi-évaluation

La direction de la planification et du suivi-évaluation est une structure à caractère technique en voie de création qui apparaîtra comme l'épine dorsale du ministère. De fait, en tant que technostucture, cette direction est appelée à jouer un rôle clé dans la planification stratégique et le suivi-évaluation des activités et le développement des compétences y compris celles des structures et organisations d'appui au développement à la base. Elle constitue par ailleurs un dispositif institutionnel ayant pour

mission de mesurer les résultats des actions menées et de disposer en permanence d'une vision d'ensemble sur les réalisations et les initiatives du ministère.

8.4 MÉCANISME DE SUIVI EXTERNE

En raison du caractère transversal des missions dévolues au ministère du développement à la base, il importe que soit mis en place un dispositif formel de coordination et de suivi-évaluation des actions. Ce dispositif, qui devra prendre corps dans un décret présidentiel, sera chargé d'assurer la mise en œuvre coordonnée des différents programmes en faveur du développement à la base afin de créer une synergie entre eux. Il sera en outre un lieu d'échanges d'expériences et d'informations, à la fois entre les différents groupes et sur les approches participatives ainsi qu'un cadre d'analyse de l'ensemble des actions engagées dans la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base. Ce dispositif sera constitué par les responsables de la planification des structures impliquées dans le développement à la base à savoir : (i) les ministères de l'Administration territoriale, de la Décentralisation et des Collectivités locales ; de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire ; de l'Agriculture, de l'Élevage et de la Pêche ; de l'Économie et des Finances ; de la Santé ; de l'Eau, de l'Assainissement et de l'Hydraulique villageoise ; des Travaux publics ; du Travail, de l'Emploi et de la Sécurité sociale ; de l'Action sociale et de la Solidarité nationale, de la Promotion de la femme ; des Enseignements primaire, secondaire et alphabétisation ; (ii) les PTF nationaux et extérieurs.

8.5 MOYENS REQUIS

8.5.1 Les ressources humaines

Les missions et les objectifs du ministère ainsi que les nombreuses attentes des populations et des premiers responsables du pays impliquent la nécessité de disposer en nombre suffisant de ressources humaines qualifiées, disponibles, volontaristes et de grande probité. Dans cette optique, le ministère devra compter sur de nouvelles compétences nationales pour combler ses besoins se situant principalement au niveau de la direction de la planification et du suivi évaluation ainsi que des institutions rattachées telles que l'Agence nationale d'appui au développement à la base.

Dans la perspective de renforcement des capacités, la mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base pourra faire appel aux services de l'expertise extérieure à court terme dans des domaines spécifiques où des insuffisances/faiblesses sont constatées.

8.5.2 Ressources financières

La mise en œuvre de la politique nationale de développement à la base se fera à partir des ressources internes et externes. Au plan interne, cette mise en œuvre pourra compter sur les ressources des communautés à la base, des organisations de la société civile, de l'État, et surtout sur celles du Fonds national d'appui au développement à la base (FADEB). Au titre des ressources financières externes on retrouve, les partenaires techniques et financiers à savoir la Banque Mondiale, l'Union Européenne, le Système des Nations unies, la BOAD, les coopérations allemande et française qui manifestent leur intérêt au secteur du développement à la base.

Un atelier de mobilisation des ressources financières avec les PTF pourra être organisé à la suite de l'élaboration d'un cadre de dépenses à moyen terme.

8.5.3 Coûts du programme national de développement à la base

Les coûts associés à la mise en œuvre du Programme national de développement à la base pour la période de cinq (5) ans (2012-2016) sont estimés à quarante un milliards trois cent quatre vingt dix millions (41 390 000 000) FCFA et sont détaillés par composante dans le plan d'action prioritaire à l'annexe 3.

8.4 MÉCANISME DE SUIVI-ÉVALUATION

Le mécanisme de suivi-évaluation est destiné à mesurer le rendement des actions mises en œuvre dans le cadre de la politique nationale du développement à la base. La mesure du rendement est un volet essentiel de la gestion axée sur les résultats. Elle est effectuée de façon continue pendant la mise en œuvre des investissements, de manière à fournir aux gestionnaires et aux parties prenantes, des données en temps réel sur l'utilisation des ressources, et sur les progrès vers l'atteinte des résultats projetés.

Afin de (i) bien suivre l'exécution des actions engagées, (ii) mesurer les résultats obtenus et leurs impacts sur les groupes cibles et (iii) prendre des mesures correctives jugées nécessaires, le ministère mettra sur pied un dispositif approprié de saisie statistique en complément de ceux déjà établis par la direction nationale des statistiques et les autres départements ministériels concernés par le développement à la base. Dans cette optique, l'accent sera mis sur la collecte de données relatives aux revenus, à l'offre, à l'accessibilité et à l'utilisation des services sociaux essentiels, notamment l'éducation, la santé et l'approvisionnement en eau potable, ainsi que sur les infrastructures sociocommunitaires et économiques. A ces volets importants, d'autres indicateurs spécifiques aux aspects de genre et de la gouvernance seront également recherchés. Ces informations aideront à déterminer les points forts, les faiblesses et les problèmes au fur et à mesure qu'ils apparaîtront et permettront aux responsables de prendre en temps voulu des mesures correctives pendant le cycle de vie des investissements effectués. Cela accroîtra les chances d'obtenir les résultats escomptés. Dans cette perspective, le ministère mettra en place un système d'informations fiables, permettant d'apprécier la situation et de suivre l'évolution de chacun des indicateurs de performance. Ce système d'information sera axé sur un dispositif à trois volets comprenant le suivi d'exécution, le suivi d'impact et le suivi participatif.

Le *suivi d'exécution* concerne la réalisation physico-financière de l'ensemble des actions, des programmes et projets d'investissement identifiés et inscrits dans la politique de développement à la base. Il s'effectuera dans le cadre d'une approche participative impliquant les populations bénéficiaires et les autres acteurs et partenaires dans un cadre institutionnels établi.

Le *suivi des impacts* programmé au départ, sera exécuté après que les résultats intermédiaires aient produit les effets escomptés. Il portera sur l'examen et l'analyse de l'évolution des changements projetés et des conditions de vie des populations. Il se fera à travers (i) la collecte d'informations permettant de produire les indicateurs de suivi et (ii) le suivi d'indicateurs pertinents.

Le *suivi participatif* sera effectué suivant des méthodes appropriées. Il permettra aux responsables du ministère de s'informer sur les appréciations qu'ont les populations à la base sur les actions menées en leur faveur.

ANNEXES

A.1 ACTEURS ET PARTENAIRES DU SECTEUR DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

- Les ministères en charge du développement (ministère auprès du Président de La République chargé de la Planification, du Développement et de l'Aménagement du Territoire, ministère de l'Économie et des Finances, ministère du Développement à la base, de l'Artisanat, de la Jeunesse et de l'Emploi des Jeunes) et les ministères sectoriels (Santé, Éducation, Hydraulique, Action sociale, Agriculture Élevage et Pêche, Administration territoriale et Décentralisation, Énergie et Mines, ...).
- Les comités villageois de développement (CVD) et les comités de développement de quartier (CDQ). Ces comités sont les véritables interfaces en matière de planification, de mise en œuvre et de gestion des actions de développement dans les villages et les quartiers. Ils relèvent du Ministère en charge du développement à la base, et sont bien dynamiques dans certaines localités mais en veilleuse dans d'autres, tandis qu'ailleurs des villages n'en ont jamais connus.
- Les ONG locales, les groupements/sociétés coopératives et associations de développement et les confessions religieuses. À partir de financements directement négociés avec des partenaires, des ONG locales entreprennent sur le terrain des actions de développement avec les communautés à la base. Il en est de même des associations de développement et des confessions religieuses.
- Les IMF et le secteur privé.
- Les ONG internationales (PLAN TOGO, ADRA-Togo, ...) et les partenaires au développement (Union européenne, Banque mondiale, Banque ouest-africaine de développement, Banque africaine de développement, Agences du système des Nations unies).
- Les chefferies traditionnelles
- La diaspora
- Les élus locaux
- Les Comités locaux (préfectoraux) et régionaux de planification
- Les comités locaux de planification ont à l'échelle de la Préfecture, l'initiative des programmes et projets dont ils veillent à l'exécution et au contrôle. Ils sont présidés par les Préfets, chargés d'encadrer et d'animer la participation populaire pour l'exécution des programmes de développement.
- Les comités régionaux de planification sont, au niveau des régions économiques, responsables de la conception, de l'élaboration, de contrôle et de l'exécution des programmes régionaux de développement.

A.2 CADRE LOGIQUE DU DÉVELOPPEMENT À LA BASE

Résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Responsables	Hypothèses et risques
Résultat ultime				
Contribution à la réduction de la pauvreté est assurée.	Pourcentage de communautés à la base ayant accès au minimum vital commun (Cf. liste des IOV d’impact du MVC dans Annexe 3).	Base de données sur les villages et les groupements	Ministère et ANADEB	Stabilité et volonté politiques Cadre institutionnel clair et stable Cohérence et collaboration intersectorielles Investissements conséquents dans les secteurs concernés
	Taux d’incidence de la pauvreté (taux national et désagrégué au niveau régional)	Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale (DGSCN)	Ministère et ANADEB	
	IDH du Togo	Rapports du PNUD	Ministère et ANADEB	
Résultats intermédiaires				
Accroissement des revenus assuré	Taux d’accroissement de revenus monétaires au sein des organisations à la base touchées par les actions du développement	Base de données des projets et programmes	ANADEB DDC	Disponibilités financières de l’État pour les programmes et projets Soutien des PTF
Contribution à la réduction des déséquilibres inter et intra régionaux assurée	Taux de couverture régionale en infrastructures de base	Base de données des projets et programmes Direction Générale de la Statistique et de la Comptabilité Nationale	ANADEB DDC	
Résultats immédiats				
Capacités de mobilisation et d’organisation à la base renforcées	Nombre et % de ODB ayant une reconnaissance juridique	Registre de reconnaissance juridique des OCB	Direction du Développement Communautaire (DDC)	Volonté politique Disponibilité/compétence des RH Engagement des (membres des) organisations à la base
	Nombre et % des ODB opérationnelles	Rapport d'activités de : l'ANADEB, la DDC	ANADEB DDC	Engagement des (membres des) organisations à la base

Résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Responsables	Hypothèses et risques
Résultats immédiats (suite)				
Capacités de mobilisation et d'organisation à la base renforcées (suite)	Nombre (ou %) de comités disposant d'un plan d'action et de microprojets éligibles au financement	Rapport d'activités de : l'ANADEB, la DDC	ANADEB DDC	Disponibilité et compétence des ressources humaines Engagement des (membres des) organisations à la base
	Nombre et ou % de groupements existants et ceux qui ont acquis une reconnaissance juridique entre 2012 et 2016	Registre de reconnaissance juridique des groupements	DDC	Volonté politique Disponibilité/compétence des RH
	Nombre et ou % d'organisations à la base qui sont jugées viables	Rapport de suivi-évaluation des groupements ; Rapports d'activités du Ministère	DDC	Engagement des (membres des) organisations à la base
	Nombre (ou %) de groupements ayant les organes et les outils de gestion opérationnel	Rapport d'activités de l'ANADEB et de la DDC	ANADEB DDC	Engagement des (membres des) organisations à la base Disponibilité/compétence des RH Gouvernance des groupements
Capacités de valorisation des potentialités locales renforcées	Nombre (ou %) de groupements ayant élaboré des microprojets éligibles au financement des IMF	Rapport d'activités de l'ANADEB et de la DDC	ANADEB DDC	Engagement des (membres des) organisations à la base Disponibilité/compétence des RH Gouvernance des groupements
	Volume total de crédits accordés aux communautés à la base pour microprojets	Rapports IMF	ANADEB DDC	Disponibilités financières de l'État pour le FADEB Soutien des PTF Gouvernance des IMF et des organisations à la base
	Nombre (ou %) des microprojets communautaires mis en œuvre	Rapports d'activités du Ministère	ANADEB DDC	
	Nombre (ou %) d'AGR mises en œuvre par les ODB			
	Taux de croissance des productions agricoles vivrières	Statistiques nationales	MAEP	
	Taux de croissance des autres productions	Statistiques nationales	MAEP	

Résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Responsables	Hypothèses et risques
Résultats immédiats (suite)				
Infrastructures sociocommunautaires réalisées	Nombre de salles de classe construites et équipées	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB	Disponibilités financières de l'État pour le FADEB Soutien des PTF
	Nombre d'infrastructures hydrauliques réalisées	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	DDC	
	Nombre d'infrastructures d'hygiène et d'assainissement construites	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB	
	Nombre de cases de santé (USP) construites	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB DDC	
Infrastructures socioéconomiques réalisées	Nombre de marchés construits	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB DDC	Disponibilités financières de l'État pour le FADEB Soutien des PTF
	Nombre de magasins de stockage construits	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB DDC	
	Nombre de plateformes multifonctionnelles construites	Rapports ANADEB et DDC	ANADEB DDC	
	Nombre de km de pistes rurales construites et/ou améliorées	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB DDC	
	Nombre de micros et petites unités de transformation agroalimentaire créées	Rapports ANADEB et DDC Rapports autres départements concernés	ANADEB DDC	
Un système de pilotage et de coordination ainsi qu'un environnement institutionnel et organisationnel adéquats ont été créés pour favoriser la mise en œuvre de la Politique nationale de développement à la base	Tous les postes prévus dans l'organigramme du Ministère ont été pourvus	Fichier du personnel du Ministère Contrat de travail	Direction Administrative et Financière	Engagement politique Disponibilité/compétence des RH Budget conséquent
	L'équipe et les organes de l'ANADEB sont en place et fonctionnent bien	Rapports au Conseil d'administration Rapports d'activités/ANADEB	ANADEB Direction/Études et Planification	Disponibilité/compétence des RH Budget conséquent

Résultats	Indicateurs	Sources de vérification	Responsables	Hypothèses et risques
Résultats immédiats (suite)				
Un système de pilotage et de coordination ainsi qu'un environnement institutionnel et organisationnel adéquats ont été créés pour favoriser la mise en œuvre de la Politique nationale de développement à la base	Le FADEB est créé et fonctionnel (Équipe, organes de gestion et ressources en place)	Registre Assemblée nationale Journal officiel	Ministère	Disponibilité/compétence des RH Budget conséquent
	Tous les documents exigés pour le pilotage sectoriel (Document de politique de développement à la base, PAP etc.) ont été produits et adoptés	Documentation du Ministère	Direction/Études et Planification	Disponibilité/compétence des RH Budget conséquent
	Le cadre institutionnel est jugé satisfaisant par les partenaires du Ministère	Rapports de sondage d'opinion des partenaires sur le cadre institutionnel	Direction/Études et Planification	Qualité et pertinence des documents du cadre institutionnel
	Volume de financement pour le secteur a augmenté	Lois de finances Rapports du Ministère	Direction Administrative et Financière	Stabilité politique Bonne gouvernance Contexte économique international favorable

A.3 PLAN D'ACTION PRIORITAIRE

Lignes d'action	Mesures prioritaires	Programmes/Projets	Financement	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
				(000)	(000)	(000)	(000)	(000)	
L.A 1 Renforcement des capacités à la base	Renforcement de capacités des comités de développement à la base	Étude sur la situation de référence au niveau communautaire	Montant	40 000					40 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Restructuration et renforcement du cadre juridique et institutionnel des comités de développement à la base	Montant	50 000		25 000			75 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Renforcement des capacités opérationnelles des comités de développement à la base (CDB) dans les cinq régions et Lomé commune	Montant	50 000	40 000	30 000	20 000	15 000	155 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Élaboration/actualisation des plans d'actions des communautés à la base	Montant	50 000		30 000		15 000	95 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
	Renforcement des capacités des organisations à la base	Promotion et renforcement des capacités organisationnelles et opérationnelles des organisations à la base (GIE, sociétés coopératives et assimilés),	Montant	20 000	20 000	20 000	20 000	20 000	100 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
	Renforcement des capacités des acteurs à la base dans la mobilisation des ressources	Formation sur les stratégies de mobilisation des ressources financières	Montant	25 000	25 000	25 000	25 000	25 000	125 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Promotion des caisses villageoises	Montant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						

Lignes d'action	Mesures prioritaires	Programmes/Projets	Financement	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
				(000)	(000)	(000)	(000)	(000)	
L.A 2 Valorisation des potentialités productives locales	Promotion des activités génératrices de revenus (AGR)	Projet d'appui au développement à la base (PRADEB)	Montant	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	2 500 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Promotion de petites unités de transformation agroalimentaire	Montant	200 000	200 000	200 000	200 000	200 000	1 000 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Promotion de la commercialisation des produits du terroir des artisans dans les communautés à la base	Montant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
	Amélioration de l'accès aux services financiers	Mise en place d'un Fonds national d'appui au développement à la base	Montant	1 000 000	250 000	500 000	500 000	500 000	2 750 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Renforcement du partenariat avec des institutions de microfinance (FUCEC, WAGES)	Montant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
L.A 3 Amélioration des infrastructures	Amélioration des infrastructures sociocommunautaires	Projets de soutien aux microprojets communautaires	Montant	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	1 200 000	6 000 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Projet de développement communautaire	Montant	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	2 500 000	12 500 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						

Lignes d'action	Mesures prioritaires	Programmes/Projets	Financement	2012	2013	2014	2015	2016	TOTAL
				(000)	(000)	(000)	(000)	(000)	
L.A 3 Amélioration des infrastructures (suite)	Appui l'accès aux sources d'énergie	Programme national des plateformes multifonctionnelles	Montant	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	2 000 000	10 000 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Programme de développement des sources d'énergie renouvelable	Montant	500 000	500 000	500 000	500 000	500 000	2 500 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
L.A 4 Promotion des filets sociaux	Lutte contre la pauvreté et assistance alimentaire aux populations à la base	Promotion des cantines scolaires	Montant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Initiation des banques de céréales	Montant	50 000	50 000	50 000	50 000	50 000	250 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
	Insertion socio professionnelle des couches défavorisées	Appui au renforcement de capacités et à l'insertion socioprofessionnelle des jeunes déshérités	Montant	400 000	400 000	400 000	400 000	400 000	2 000 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
		Promotion de mutuelles de santé	Montant	50 000	100 000	50 000	50 000	50 000	300 000
			Acquis						
			État						
			Bailleurs						
			A rechercher						
TOTAL									41 390 000

A.4 PROFIL NORMATIF DU MINIMUM VITAL COMMUN POUR LE VILLAGE TOGOLAIS EN 2032

Domaines retenus	Objectif minimal au niveau village	Indicateurs d'impact et de résultat
ALIMENTATION ET NUTRITION	– Améliorer le niveau de sécurité alimentaire dans tous les villages du Togo – Réduire de 3/4 le taux de malnutrition	• Pourcentage de villages dont 100% de ménages ont un accès garanti à au moins 2 repas variés durant toute l'année d'ici l'an 2015 • Pourcentage de villages qui déclarent une réduction de la durée moyenne de la période de soudure sur les trois dernières années a augmenté de X%
SANTE	– Réduire de 50% au moins le nombre de village dont les enfants souffrent d'insuffisance pondérale – Améliorer la santé de la mère et de l'enfant dans tous les villages – Réduire de 50% au moins la morbidité liée aux maladies évitables dans 50 % au moins de villages – Augmenter la couverture en infrastructures sanitaires	• Le nombre de villages dont les enfants de moins de 5ans souffrant d'insuffisance pondérable a diminué de X% • Le nombre de villages dont au moins 80% d'accouchement sont assistés par un personnel de santé qualifié a augmenté de X%, • Le nombre de villages dont 100% d'enfants sont vaccinés a augmenté de X% • Le nombre de villages dont la morbidité est réduite de 50% au moins • Le nombre de villages disposant d'une unité de soins de santé primaire bien équipé et fonctionnel a augmenté de X%
EDUCATION	– Assurer une éducation primaire de qualité pour tous les enfants filles comme garçons	• Le nombre de villages où le taux net de scolarisation au primaire est de 100% • Le nombre de villages où 100% des enfants garçons comme filles de 6 ans sont scolarisés a augmenté de X % • Le nombre de villages où X% des enfants garçons comme filles achèvent le cycle primaire
HYGIENE / ASSAINISSEMENT	– Améliorer le niveau des infrastructures publiques d'hygiène – Améliorer l'usage des infrastructures d'hygiène dans les villages – Améliorer les bonnes pratiques d'hygiène dans les villages	• Le nombre de villages qui disposent de dépotoirs aménagés a augmenté de X à Y% • Le nombre de villages qui disposent de latrines publiques améliorées a augmenté de X à Y% • Réduire de 50% au moins le pourcentage de villages dont le % de familles ne disposant pas de latrines est supérieur à X % • Le nombre de villages qui disposent des ouvrages hygiéniques des eaux a augmenté de X à Y% • Pourcentage des ménages pratiquant le lavage des mains après le repas et après les selles • % de villages qui ont initié un système amélioré de gestion des déchets solides et liquides au niveau de tous les villages du Togo au augmenté de X %

PROFIL NORMATIF DU MINIMUM VITAL COMMUN POUR LE VILLAGE TOGOLAIS EN 2032 (SUITE)

Domaines retenus	Objectif minimal au niveau village	Indicateurs d'impact et de résultat
EAU	– Réduire le nombre de villages qui n'ont pas accès à l'eau potable	Le nombre de villages ou le taux de déserte en eau potable est inférieur à X% a diminué de Y%
INFRASTRUCTURES DE DESENCLAVEMENT ET MOYEN D'INFORMATION ET DE COMMUNICATION	– Améliorer le niveau de désenclavement des villages	- Le nombre de villages ayant accès à un réseau téléphonique (fixe ou mobile, Radio et TV) a augmenté de X% - Le nombre de villages ayant accès au moins à un centre de NTIC a augmenté de X% - Le nombre de villages disposant d'une piste rurale en bonne état a augmenté de X%
HABITAT	– Améliorer l'état de l'habitat dans les villages	- Le nombre de villages dont 100% des ménages disposent d'habitats décents a augmenté de X% - Le nombre de villages électrifiés a augmenté de X%
CAPACITE A LA BASE	– Améliorer les capacités d'organisation, de planification et de mise en œuvre des organisations à base communautaire	Le pourcentage de villages dont les projets sont élaborés et exécutés par les organisations à base communautaire a augmenté de x%
ACCES A LA FINANCE INCLUSIVE	– Améliorer l'accès au financement des actions communautaires	Le nombre de village dont au moins 50% des projets sont financés sur action communautaire (fonds d'appui au développement à la base)
SOLIDARITE ET ASSISTANCE AUX MÉNAGES LES PLUS PAUVRES ET VULNÉRABLES	– Mettre en place un système de solidarité dans les villages	- Le Nombre d'actions communautaires réalisées en faveur des ménages pauvres ou vulnérables et qui disposent d'une caisse de solidarité villageoise a augmenté de X% - Proportion de villages qui financent des actions sur fonds de solidarité locale