

RÉPUBLIQUE DU TOGO

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

ANNEXE 1

**ANALYSE DES OPPORTUNITÉS ET DES CONTRAINTES DE LA
POLITIQUE AGRICOLE**

ANNEXE 1

TABLE DES MATIÈRES

A. INTRODUCTION	1
Contexte et justification	1
Déroulement des activités.....	1
B. CONTEXTE ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL.....	2
C. PAUVRETÉ RURALE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE.....	3
Situation de la pauvreté.....	3
Etat de la sécurité alimentaire	4
D. AGRICULTURE ET SECTEUR RURAL	5
Profil du secteur agricole	5
Principales productions.....	6
Contraintes au développement	7
Principales institutions impliquées.....	9
E. POLITIQUES ET CADRE STRATÉGIQUE SECTORIEL	10
Objectifs et stratégie du gouvernement	10
Interventions des principaux bailleurs de fonds	12
Principaux projets réalisés et leçons à tirer.....	13
Défis et opportunités.....	14
Lignes directrices d'un programme de développement sectoriel.....	16
F. DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS AGRICOLES	18
Echanges commerciaux et potentialités	18
Principales contraintes	19
Cadre institutionnel et commercial sous-régional	19
Stratégie d'intervention et propositions d'actions.....	21
G. RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DES ORGANISATIONS PAYSANNES	25
Situation actuelle et typologie de l'organisation paysanne	25
Axes stratégiques d'organisation paysanne.....	26
Contraintes, atouts et leçons à tirer	28
Grandes lignes d'actions proposées	29
Acquis à consolider et actions complémentaires.....	33
H. ACCES A LA TERRE ET SÉCURISATION FONCIÈRE	34
Problématique de la situation foncière	34
Organisation foncière et modalités d'accès a la terre.....	36
Problèmes et conséquences lies aux modalités d'accès a la terre	38
Contraintes majeures liées aux régimes fonciers.....	40
Stratégie et propositions d'actions à engager pour améliorer la sécurité foncière	44

APPENDICES

1. Matrice de cadre logique
2. Interventions de bailleurs de fonds
3. Principaux projets

ANNEXE 1

A. INTRODUCTION

Contexte et justification

1. A la demande du Gouvernement du Togo, la Banque mondiale a confié à la Division du Centre d'investissement de la FAO (TCI) la mission de procéder à une analyse du secteur agricole togolais visant à identifier les opportunités et les contraintes pour une croissance en milieu rural et à proposer une stratégie et des lignes d'actions pour relancer le développement sectoriel avec l'objectif de réduire la pauvreté rurale, notamment par l'amélioration des revenus et des conditions de vie des producteurs. De fait, le secteur agricole constitue pour les autorités togolaises un domaine important et prioritaire en matière d'analyse et d'action pour la croissance et le développement national.

2. Les leçons apprises entre autres par le dernier projet agricole de la Banque mondiale au Togo, le Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA), permettent d'affirmer que des services agricoles de qualité et l'intensification de la production agricole pourraient transformer le secteur en moteur de développement de l'économie nationale et en instrument efficace pour la réduction de la pauvreté rurale. Toutefois, ceci supposerait une meilleure connaissance de certains facteurs-clés, notamment le rôle des communautés et des organisations paysannes, les problèmes fonciers, les sources de croissance diversifiée et les efforts en investissement agricole.

Déroulement des activités

3. Une analyse sectorielle a donc été plus spécialement focalisée sur trois thèmes: (i) la réorientation des productions agricoles vers une plus grande diversification des exportations; (ii) l'appui aux organisations de producteurs et aux organisations paysannes comme des acteurs-clés et partenaires du secteur privé dans le développement des marchés de produits agricoles; et (iii) la résolution des contraintes liées à la propriété foncière et à l'accès à la terre pour une allocation plus efficace des ressources rares aux investissements de base de l'agriculture. Cette analyse a été réalisée entre mai et juillet 2005 et a bénéficié de l'appui d'une équipe de trois consultants nationaux¹ qui ont élaboré pour chacun des thèmes d'analyse un rapport revu par FAO/TCI et présenté comme Document de travail².

4. Ce document d'analyse des opportunités et des contraintes pour la croissance en milieu rural présente une synthèse des travaux des consultants nationaux qui ont été discutés avec les principaux responsables du MAEP lors de la mission de Monsieur Hubert Picot d'Aligny (consultant FAO/TCI) au Togo du 29 septembre au 6 octobre 2005. Durant cette mission, la réflexion a porté également sur divers autres rapports d'étude relatifs au secteur agricole du Togo (tels que ceux sur: la Stratégie de croissance du secteur agricole (FAO/Banque mondiale, 2002-2003); et le Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT) du PDDAA/NEPAD élaboré en janvier 2005 avec le concours de la FAO). Ce document d'analyse, qui tient compte des observations effectuées par le MAEP, est complété par une Note de politique agricole soumise au gouvernement et aux autres partenaires concernés pour examen et validation.

¹ A. Kougblenou (Document de travail 1 sur la diversification des exportations agricoles); Mme A. Gninofou (Document de travail 2 sur le renforcement de la capacité des organisations paysannes); et G. Abbey (Document de travail 3 sur l'accès à la terre et la sécurisation foncière).

² Ces trois documents de travail peuvent être consultés dans le dossier.

B. CONTEXTE ÉCONOMIQUE GÉNÉRAL

5. Le Togo est un pays d'Afrique de l'Ouest qui couvre une superficie de 56 600 Km². Il s'étire sur une bande étroite d'une longueur de près de 700 kilomètres entre l'océan Atlantique au Sud et le Burkina Faso au Nord et d'une largeur variant de 50 km à 150 km, entre la République du Bénin à l'Est et la République du Ghana à l'Ouest. La population togolaise est estimée à 5 millions environ d'habitants en 2003 et le taux d'accroissement moyen annuel est de 2,4%. La densité de la population est passée de 34 habitants au km² en 1970 à 87 habitants au km² en 2003 et la population urbaine représentait 37% de la population totale en 2000 contre 63% pour la population rurale (source, Direction générale de la statistique).

6. Le Togo est administrativement subdivisé en cinq régions elles mêmes subdivisées en préfectures, communes, cantons et villages. La loi N° 98-006 portant Décentralisation confère à chaque collectivité territoriale (région, préfecture, sous-préfecture et commune) la personnalité morale et l'autonomie financière; toutefois, en l'absence du décret d'application de la dite loi, les collectivités locales ne parviennent pas à assurer pleinement leur mission.

7. L'économie du Togo est basée essentiellement sur l'agriculture et l'exploitation des ressources minières représentées notamment par le phosphate et le clinker. Les principales sources de recettes d'exportation du Togo en 2001 sont le ciment (17,1%), le coton (14,1%), le phosphate (12,9%), le café (2,2%) et le cacao (1,4%). La situation des finances publiques en fin septembre 2003, révèle que les recettes de l'Etat s'élèvent à 119,7 milliards de FCFA dont 112,4 milliards de FCFA de recettes fiscales, les dépenses courantes de l'Etat à 86,6 milliards de FCFA et les investissements à 4,7 milliards de FCFA (pour une prévision de 31,4 milliards de FCFA) dont 4,3 milliards de FCFA sur ressources externes. L'encours de la dette extérieure déboursée est estimé au 31 décembre 2002 à 890, 3 milliards de FCFA., soit une baisse de 6% par rapport à la fin 2001.

8. Le Produit intérieur brut (PIB) en francs courants est passé de 769 milliards de FCFA en 1995 à 1 076 milliards de FCFA en 2003, soit un accroissement annuel de 4,3%; sa structure en 2003 se présente ainsi: secteur primaire (37,8%), secteur secondaire (19,2%), secteur tertiaire marchand (26,0%), autres: valeur ajoutée brute non marchande, TVA, droits et taxes à l'importation (17%). Le taux de croissance du PIB réel (en francs constants) est de 1,2% en moyenne sur la période 1997-2003. Ce faible taux de croissance n'est pas suffisant pour faire reculer la pauvreté, au regard du taux de croissance démographique estimé à 2,4% par an. Le PIB réel par habitant a donc diminué de 1,2% en moyenne sur la période 1997-2003. Compte tenu des incertitudes politiques pesant sur le pays et des difficultés de trésorerie de l'Etat qui se sont traduites notamment par l'accumulation des arriérés de paiements, la croissance économique au cours de la période a reposé essentiellement sur le secteur primaire et les unités sidérurgiques, ainsi que les cimenteries qui exportent une partie de leur production vers le marché sous-régional. Les contraintes qui pèsent sur le secteur réel de l'économie proviennent notamment de la suspension de la coopération financière avec l'Union européenne (UE) depuis 1993 et le Fonds monétaire international (FMI) depuis 1998.

9. La politique économique du Togo a connu des réformes structurelles au cours des années 1990 avec l'assistance financière et technique de la Banque mondiale (BM), lesquelles se sont poursuivies au début des années 2000 dans le cadre du programme intérimaire renforcé conclu avec le FMI. Ces réformes ont permis à l'Etat de se désengager totalement des secteurs productifs en cédant les parts qu'il détenait dans la plupart des entreprises publiques au secteur

privé, en libéralisant les prix des biens et services à l'exception de l'eau, de l'électricité et des hydrocarbures.

C. PAUVRETÉ RURALE ET SÉCURITÉ ALIMENTAIRE

Situation de la pauvreté

10. L'ampleur de la pauvreté a été analysée dans l'étude diagnostic sur la pauvreté réalisée en 1994. Il en résulte les deux seuils de revenus suivants: 70 000 FCFA (127 équivalent US dollars) par an par personne pour les extrêmement pauvres et 90 000 FCFA (164 équivalents US dollars) pour les pauvres. L'incidence de la pauvreté établie sur ces bases révèle que 72% de la population togolaise est pauvre et 57% est extrêmement pauvre. Les catégories les plus pauvres et vulnérables sont les suivantes: les femmes, les enfants de bas âge, les vieux et les enfants abandonnés, les handicapés, les chômeurs et les personnes déplacées. La pauvreté est plus accentuée en zones rurales (79%) qu'en zones urbaines. En l'absence d'enquête récente devant aboutir à l'évaluation du profil de la pauvreté au Togo, la tendance à la baisse du PIB constant par habitant constaté à partir de 1998, dénoterait une dégradation de la situation en matière de pauvreté monétaire entre 1998 et 2002¹.

11. En effet, au Togo, l'espérance de vie à la naissance est de 57 ans. Le taux net de scolarisation dans le primaire était de 79,0% en 2002. Le taux de malnutrition est élevé, avec 25% des enfants de moins de cinq ans présentant un déficit pondéral en 1998. Le taux d'analphabétisme en l'an 2000 était de 47% en moyenne, dont 62% pour les femmes 32% pour les hommes. Le taux de vaccination contre les principales maladies des enfants était de 41% en 2000. Le taux d'accès à l'eau potable était de 48% en 2000, celui de l'accès à un système d'assainissement adéquat au niveau des ménages a été estimé à 40% la même année. Alors que le taux de prévalence du VIH-SIDA est de 6% en 1999 et celui de la mortalité des moins de cinq ans est de 146 pour mille en 1998. Ces indicateurs corroborent le classement du PNUD qui situe le Togo à 141^e sur 173 pays dans le rapport mondial pour le développement humain publié en 2002.

12. Suite aux tendances d'évolution de ces indicateurs sociaux observées entre 1990 et 2002 et à moins d'un changement radical dans la politique sociale et économique, le Togo ne pourra pas atteindre les objectifs de réduction de la pauvreté, y compris ceux de lutte contre la faim, la maladie, l'analphabétisme, la dégradation de l'environnement et la discrimination à l'égard des femmes, tels que fixés dans le cadre des Objectifs du millénaire pour le développement (OMD) pour 2015. Au regard de ce constat alarmant, l'Etat togolais, avec l'appui de ses partenaires, a engagé des efforts de planification du développement en vue de la mise en œuvre d'une approche globale de réduction de la pauvreté. Ces efforts tirent leur origine dans les expériences passées en matière de stratégies de développement, mais s'inscrivent résolument dans le contexte international marqué par une prise de conscience accrue relative à la progression inquiétante de la pauvreté et à une coalition mondiale pour l'enrayer.

¹ En effet, une évaluation fiable de l'incidence de la pauvreté au Togo ne pourra être réalisée qu'à la suite du Recensement Général de la population dont le dernier date de 1981 et d'une enquête sur les budgets familiaux et la consommation des ménages, dont la plus récente fut réalisée en 1987-89.

13. Le Gouvernement du Togo a fait donc siennes, les exigences du Sommet du Groupe des 7 à Cologne en 1999 en ce qui concerne la préparation d'une stratégie de réduction de la pauvreté comme soubassement de leur appui dans le cadre de l'initiative PPTE¹ renforcée et les OMD issus du Sommet du millénaire en l'an 2000. Dans ce cadre, deux initiatives sont en cours au plan national. Il s'agit de la préparation du Document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP) pour lequel l'avant projet du document intérimaire préparé depuis novembre 2002 n'a seulement été adopté qu'en juin 2004. Toutefois, cela permettait de le soumettre à la communauté des bailleurs de fonds. Le processus qui doit conduire à la préparation du DSRP final est encore long et pourra durer environ 18 mois; d'autant plus que le Togo devra satisfaire également à certaines conditions pour avoir accès aux Facilités pour la croissance et la réduction de la pauvreté (FCRP) du FMI. La deuxième initiative concerne la préparation du rapport national sur les OMD validé au cours d'un atelier national en octobre 2003; ce rapport qui est adopté en mars 2004 par le Conseil des Ministres, devrait être déjà transmis au Secrétaire général des Nations Unies à New York.

Etat de la sécurité alimentaire

14. A l'instar des autres pays de la sous-région, les besoins alimentaires du Togo sont en constante progression en proportion avec la croissance démographique (population estimée à 5 millions d'habitants avec un taux de croissance annuel de 2,4%). 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. Elles présentent, en outre un taux de croissance démographique supérieur à la moyenne nationale avec pour corollaire une dégradation poussée de ressources naturelles. Elles sont de fait de nettes importatrices d'aliments à certaines périodes de l'année.

15. Le bilan des disponibilités alimentaires par habitant et par jour montre une diminution des rations caloriques au cours de ces dernières années, de 2351 kcal/personne et par jour en 1997-99 à 2284 kcal en 2000-01, malgré le fait que les besoins énergétiques moyens estimés à 2216 kcal (2000-01) soient couverts (source: FAOSTAT). Par ailleurs, il ressort des résultats de la dernière enquête budget- consommation de 1987-89 que la consommation moyenne par habitant et par an des principaux groupes d'aliments est de: (i) 150 kg et 128 kg pour les céréales, respectivement en milieu rural et en milieu urbain; (ii) 108 kg et 95 kg pour les tubercules; et (iii) 30 kg et 36 kg pour les légumes et fruits. En général, la production vivrière nationale demeure insuffisante et est complétée par l'importation d'importantes quantités de céréales (blé et riz) représentant environ 15 kg per capita et par an.

¹ Pays pauvres très endettés.

16. Le déficit est plus accentué pour les productions animales et halieutiques. L'insécurité alimentaire se pose en terme de manque d'accès de la population aux vivres. Elle est très marquée en milieu rural où, au régime alimentaire inadéquat de ces populations pauvres, s'ajoute l'influence des mauvaises conditions d'hygiène, à l'origine du taux de malnutrition relativement élevé constaté. Environ 25% des enfants de moins de 5 ans ont une insuffisance pondérale, 30% ont des retards de croissance et 5% sont émaciés. D'un autre côté la proportion et le nombre total de personnes sous-alimentées étaient de 23% et 1 million en 1998-2000, contre respectivement 28% et 1 million en 1990-1992. Sur la base des tendances observées entre 1990 et 2000 (croissance du nombre de sous alimentés: 0% et de la proportion de personnes sous-alimentées: – 5%), on peut estimer que globalement en 2010 le nombre de personnes sous-alimentées se situerait autour de 1 million et la proportion de personnes sous-alimentées à 18%.

D. AGRICULTURE ET SECTEUR RURAL

Profil du secteur agricole

17. Le Togo jouit d'un climat intertropical qui varie sensiblement des régions méridionales (avec quatre saisons) aux régions septentrionales (comportant deux saisons). La pluviométrie moyenne obtenue des 20 dernières années est de 1100 mm par an. Au plan hydrographique, le Togo est subdivisé en 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%). Le paysage agricole est composé de petites exploitations morcelées. L'agriculture togolaise, selon les résultats du Recensement national de l'agriculture (RNA, 1996), est caractérisée par un faible niveau technique et un faible taux d'équipement des exploitations dont les principaux indicateurs sont les suivants: seuls 25% des exploitations sont encadrés par les services techniques; moins de 3% des superficies vivrières sont ensemencées avec des semences sélectionnées; 16% reçoivent de l'engrais; 89% sont labourées avec le petit matériel aratoire (houe, coupe-coupe); 10% avec la culture attelée et une répartition régionale très inégale (70% dans la Région des Savanes contre en moyenne 1% dans les autres régions), et 1% avec un équipement motorisé. En outre, il s'agit d'une agriculture tournée vers l'autoconsommation et faiblement monétarisée (les dépenses agricoles y compris l'élevage s'élevaient en 1996 à 73 000 FCFA par ménage, consacrées pour environ un tiers aux dépenses de main-d'œuvre, et un tiers pour l'acquisition des intrants). Seuls 12% des ménages ont recours au crédit dont 35% sont constitués de crédit informel, 30% de crédit formel aux groupements de producteurs et 24% de crédit usurier.

18. Le problème de disponibilité en terre ne se pose pas encore à l'échelle nationale. Toutefois, on note dans certaines zones, l'existence d'une pression foncière croissante, d'une dégradation de la fertilité des sols et de poche de pauvreté rurale. C'est le cas, entre autres, de l'Est de la Région Maritime, du Centre-Est de la Région de la Kara et de l'Ouest de la Région des Savanes. Dans ces zones, on constate des rendements bas, en deçà de la moyenne, une disparition du couvert forestier et des indicateurs sociaux particulièrement bas (malnutrition, taux de scolarisation faible, etc.). La superficie cultivable est évaluée à 3,6 millions d'hectares, soit 60% de la superficie totale. La superficie cultivée est évaluée à 1,4 million d'hectares, soit 41% de la superficie cultivable et 25% de la superficie totale du pays. Les potentialités en terre ayant une aptitude à l'irrigation sont estimées à 86 000 hectares en tenant compte des ressources mobilisables. Toutefois, les superficies irriguées actuellement en maîtrise totale ou partielle ne s'élèvent qu'à 1 200 hectares pour une superficie aménagée et équipée de 2 300 hectares (les ouvrages non exploités sont dans un état de dégradation avancée). Ces aménagements sont pour

l'essentiel, basés dans les Régions Maritime, des Plateaux et Savanes avec des cultures de riz, de canne à sucre et accessoirement maraîchères.

19. Le secteur agricole occupe une place prépondérante dans l'économie togolaise puisqu'il représente en moyenne 38% du PIB au cours de ces huit dernières années (1995-2003), et fournit plus de 20% des recettes d'exportation. Le coton occupe traditionnellement le deuxième poste d'exportation après le ciment ou les phosphates selon les années. Le secteur agricole fait vivre les deux tiers de la population active. Au cours de ces dix dernières années, le PIB agricole a évolué à un rythme plus rapide que le PIB (PIB courant: 4,3% contre PIBA courant: 6,4% entre 1995 et 2003).

Principales productions

20. *Production végétale vivrière.* Les principales spéculations vivrières comprennent les céréales, les tubercules et les légumineuses et ont contribué au cours de ces dernières années pour 2/3 à la formation du PIB agricole. Pour l'année 2003, les estimations de superficies cultivées de céréales s'élèvent à 699 590 hectares pour une production de 815 000 tonnes dont maïs: 537 960 tonnes, sorgho: 163 270 tonnes, mil: 47 130 tonnes, riz paddy: 62 050 tonnes et fonio: 4 590 tonnes. Les superficies totales cultivées en tubercules sont estimées 213 970 hectares en 2003, pour une production de 1 414 810 tonnes essentiellement constituée d'igname (614 960 tonnes) et de manioc (778 860 tonnes). En 2003, la production de légumineuses a été estimée à 85 980 tonnes constituées pour une part importante du haricot (43 630 tonnes) et d'arachide (38 250 tonnes), et la superficie à 214 760 hectares. Globalement, la production vivrière a augmenté à un rythme annuel de 3,6% de 1985 à 2003 due pour 2/3 à l'augmentation des superficies (2,4% par an) et pour un tiers à celle de productivité (1,2%). On note, cependant, un ralentissement net de la croissance de la production depuis 1996 (le taux moyen passant de 4,8% entre 1985 et 1996 à 1,2% de 1996 à 2003); ce qui traduit une diminution du disponible vivrier par habitant.

21. *Productions végétales de rente.* Les principaux produits de rente exportés sont le coton, le café et le cacao. A ces produits, il faut ajouter ceux commercialisés principalement, au plan national, les noix de palmiers et de cocotiers. La part des produits de rente dans le PIB agricole a représenté, en moyenne, 9% au cours des dernières années. La production cotonnière s'élève à 186 000 tonnes au cours de la campagne 2003/2004; elle a connu un développement rapide, de 1985 à 1998 à un rythme moyen annuel de plus de 8% dû à une extensification, suivi d'une période de décrue liées à la chute des cours et à des problèmes de trésorerie de la Société togolaise de coton (SOTOCO) entre 1999 et 2001, avant d'entamer une autre période de croissance maintenue jusqu'en 2003. La production de café, de 15 000 tonnes en 2000 a chuté à 4 500 tonnes à 2003, après avoir connu un taux de croissance moyen annuel de 1,6% par an entre 1985 et 2001. Celle du cacao, de 7 900 tonnes en 2003 a chuté à un rythme moyen de 3,9% entre 1985 et 2001. La chute de la production caféière est essentiellement due à la baisse des prix d'achat au producteur, au manque d'entretien des plantations et à une meilleure réévaluation des superficies et rendements réels.

22. *Productions animales.* L'élevage contribue pour 13,4% du PIB agricole au cours des cinq dernières années. Les effectifs moyens annuels estimés sur la période 1999 à 2002, s'élèvent pour les bovins à 275 000 têtes, les ovins caprins à 2 265 000 têtes, les porcins à 282 000 têtes et la volaille à 7 100 000 têtes. La production moyenne de viande et abats correspondant à ces effectifs s'élève à 22 000 tonnes. L'évolution passée des productions animales est plus difficile à

saisir, en raison de la faible fiabilité des statistiques disponibles. La croissance moyenne de la production serait de 3,5% jusqu'en 1997, puis ralentit apparemment au cours des dernières années, en raison du recul des petits ruminants et des porcins. Le sous-secteur n'arrive à satisfaire que 58% de la demande nationale, si bien que le pays est obligé d'importer d'importantes quantités de viandes, entraînant un coût en devises élevé.

23. *Productions halieutiques.* Au cours de ces cinq dernières années, la pêche (essentiellement artisanale) est intervenue pour 3,6% dans le PIB agricole. La production halieutique (environ 22 000 tonnes, dont 55% proviennent de la mer, 15% des lagunes et 30% du système fluvial) aurait opéré, un redressement important depuis 1998, après une décennie de décroissance tendancielle. Le taux de couverture de la consommation nationale est inférieur à 50% et risque de s'aggraver à l'avenir.

24. *Sylviculture.* Les productions sylvicoles représentent 5,5% du PIB agricole primaire. Le défrichement agricole, les feux de brousse et la recherche de bois énergie (1 800 000 tonnes en moyenne par an) et de bois d'œuvre (50 000 m³/an), constituent les causes fondamentales du déboisement estimé à 19 400 hectares par an. Quant au reboisement, il n'est que de 1 000 hectares par an. A ce rythme, les superficies des formations forestières ne seraient que de 184 900 ha en 2002. Les formations savanicoles seraient de 684 800 ha en 2002, et décroîtraient à un rythme de 3,4% par an.

Contraintes au développement

25. *Un cadre institutionnel et réglementaire insuffisamment adéquat.* Au plan institutionnel, on note l'inadéquation de certains profils aux postes occupés, l'insuffisance de personnel qualifié, l'âge élevé du personnel cadre (recherche, appui-conseil, rôle régalién) dont la plupart iront à la retraite d'ici 2010, sans qu'il y ait un plan de recrutement approprié pour le remplacement de ce personnel, la perte des habitudes de travail due à l'insuffisance de moyens d'encadrement et à la faible motivation du personnel, la faiblesse du budget de fonctionnement, la faible adéquation de certaines structures du MAEP par rapport aux besoins futurs d'encadrement dictés par la demande du fait de la non mise en œuvre du PNASA reformulé, la centralisation administrative, le faible taux d'encadrement des conseillers agricoles, la vétusté des équipements et matériel de recherche, la non fonctionnalité du dispositif d'appui à la recherche système (DARS), la faible capacité technique des ONG d'appui-conseil, l'inexistence de structures de crédit d'investissement et le timide partenariat entre les ONG, les autres départements ministériels intervenant en milieu rural et les structures du MAEP. Au plan réglementaire, on constate l'existence de dispositions limitant de fait l'exportation de produits vivriers au niveau de la sous région, contrairement à la réglementation de l'UEMOA, un processus de libéralisation non achevé et faiblement maîtrisé par les producteurs directs, une privatisation du commerce des intrants non effective.

26. *Une faible productivité des productions végétales et animales.* Les principales contraintes à la promotion de cette filière sont les suivantes: faible taux d'utilisation des intrants améliorés, taux de perte post-récolte relativement élevé, insuffisance de crédit, coût élevé et non disponibilité à temps opportun des intrants et de la main d'œuvre salariée, variabilité climatique, non maîtrise de l'eau pour favoriser les cultures de contre saison et l'étalement des cultures de légumes et de riz, faible viabilité des organisations des producteurs et leur fort taux d'analphabétisme, prix non rémunérateurs des produits et problèmes de mise en marché aggravé par une dégradation progressive des ressources naturelles et des sols.

27. *Une insécurité foncière persistante et une 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 précarité est particulièrement aiguë dans le domaine des faire-valoir indirects; les contrats de location, de métayage ou de prêt n'étant souvent pas respectés par les parties contractantes, en terme de durée et de montant. Ce phénomène s'observe particulièrement à l'Est de la région Maritime Est et dans la région des Plateaux en général, où les agriculteurs, les plus dynamiques sont des autochtones ne possédant pas de droit foncier pérenne. Enfin, le système de dévolution successorale en matière foncière est responsable d'un phénomène de morcellement et d'éparpillement des exploitations. Face à l'acuité de l'insécurité foncière et au fait que la législation agro-foncière de 1974 soit devenue caduque, un Comité interministériel de réflexion sur la politique agro-foncière a été mise en place récemment sous l'égide du MAEP, avec notamment pour mission d'inventorier l'existant, de formuler la politique foncière et son cadre institutionnel.

28. *Le paludisme et le VIH/SIDA, freins réels à l'amélioration de la productivité agricole.* Le paludisme reste la maladie la plus mortelle au Togo et occupe le premier rang des pathologies individualisées en milieu rural et urbain. En milieu rural, il constitue l'un des freins à l'amélioration de la productivité agricole par son fort taux de prévalence. Il représente 38,3% des consultations externes et 19,3% des hospitalisations dans les formations sanitaires publiques en 2000. Le taux de mortalité hospitalière proportionnelle du paludisme est de 26,6% en 1999 et de 18,7% en 2000. En ce qui concerne le VIH/SIDA, en 2000, le nombre cumulé de décès y afférents est estimé à 10 000 et le nombre de personnes vivant avec le VIH se situe dans une fourchette comprise entre 150 000 et 200 000, tandis que le nombre d'orphelins du VIH/SIDA est évalué à environ 25 000. Le taux de prévalence du VIH dans la population générale, de 1% en 1987 se situe à 6% en 2000. Les personnes âgées de 19 à 49 ans sont affectées dans la proportion de 81,5% des cas enregistrés, ce qui constitue une menace réelle pour la couche active du pays.

29. *Des infrastructures rurales inadéquates.* Le réseau routier rural au Togo est largement inadéquat et 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.

30. *Une 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. En outre, le financement du secteur agricole togolais par les banques commerciales est quasiment nul et donc pose le problème du financement formel futur de l'agriculture. Le vide créé par la faillite de la Caisse nationale de crédit agricole (CNCA) en 1989 est comblé tant soit peu par les initiatives des SFD et ONG avec le crédit de proximité. Mais, ces derniers 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).

31. *Un processus de décentralisation qui peine à décoller.* La loi N°98-006 du 11 Février 1998, consacre la décentralisation au Togo, et définit l'organisation et le fonctionnement des collectivités locales (régions, préfectures et communes). Celles-ci, sont dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Toutefois, en l'absence des textes d'application, les

collectivités locales sont peu fonctionnelles et sont confrontées à un certain nombre de problèmes, notamment: la faiblesse des budgets des collectivités locales et leur faible taux de recouvrement, l'absence de mesures d'accompagnement adéquates pour soustraire les collectivités locales des charges générales qui relèvent du budget général.

Principales institutions impliquées

32. Au plan institutionnel, les principaux acteurs qui interviennent dans l'encadrement du secteur sont essentiellement: des *institutions de l'Etat*, des ONG et des organisations paysannes à la base. L'Etat intervient dans le secteur à travers le Ministère de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche (MAEP). Son mécanisme institutionnel actuel, est fixé dans le cadre du Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA) et réglementé par les décrets signés le 23 juillet 1997 portant création de trois principaux organes. Il s'agit: i) du Secrétariat général (décret n°97-108/PR), de l'Institut de conseil et d'appui technique: ICAT (décret n°97-106/PR) et de l'Institut togolais de recherche agronomique: ITRA (décret n°97-105/PR). Le Secrétariat général est l'organe d'animation, de coordination et de supervision des programmes des services centraux et des établissements sous tutelle technique du ministère. Il coordonne les activités de 6 directions centrales subdivisées en 22 divisions et de cinq directions régionales que sont les Directions régionales de l'agriculture, de l'élevage et de la pêche. Les six directions centrales sont les suivantes: Direction de l'agriculture (DA), Direction de la planification et des ressources humaines (DPRH), Direction de l'aménagement et de l'équipement rural (DAER), Direction des statistiques, de l'informatique et de la documentation (DSID), Direction de l'élevage et de la pêche (DEP) et Direction de l'administration et des finances (DAF). Au Secrétariat général sont rattachés des Organismes tels que la SOTOCO, l'Office national des abattoirs frigorifiques (ONAF) et l'Observatoire de sécurité alimentaire (OSAT).

33. L'ICAT a pour mission de contribuer à la promotion du monde rural, à travers la professionnalisation des producteurs agricoles. Il comprend une Direction générale, cinq Délégations régionales et des agences au niveau des préfectures. L'ITRA a pour attribution de conduire les activités de recherche développement dans les domaines des systèmes agraires, des productions, de la gestion des ressources naturelles, des technologies alimentaires et de la normalisation. Il comprend une Direction générale dotée d'une Direction scientifique, et au niveau des régions des Centres de recherche agricole. L'effectif total des agents du MAEP relevant du budget général de l'Etat s'élève à 1674 agents en avril 2004 (SG: 1176; ICAT: 159; ITRA: 143). Les autres structures étatiques intervenant dans le secteur agricole sont les ministères chargés des Affaires sociales, de la Promotion de la femme, du Commerce et de l'Environnement et Ressources forestières. Le Ministère chargé de la décentralisation est très peu impliqué actuellement dans la promotion du secteur agricole en l'absence du décret d'application de la loi sur la décentralisation.

34. Une multitude d'ONG d'appui/accompagnement et de micro-finance interviennent en milieu rural. Elles sont organisées au plan national en deux réseaux, la Fédération des ONG du Togo (FONGTO) et l'Union des ONG du TOGO (UONGTO). Au niveau de chaque région économique, ces ONG sont structurés en réseau régional avec des commissions spécialisées dont une chargée de l'Agriculture. Certaines ONG de micro-finance sont également organisés en réseaux spécialisés, à l'instar du réseau ALAFIA. Au total, on dénombre plus d'une centaine d'ONG intervenant en milieu rural sur l'ensemble du territoire.

35. Les *organisations paysannes* à la base comprennent, les Comités villageois de développement (CVD), les organisations professionnelles agricoles (OPA) et les organisations à vocation financière. Sur les 4 500 villages que compte le Togo, il est dénombré près de 1 200 CVD plus ou moins viables et dont la dynamique est variable d'un village à l'autre. Ils interviennent dans l'amélioration des conditions et du cadre de vie de l'ensemble du village, à travers l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'actions villageois (PAV). On dénombre au plan national un peu plus de 7 000 organisations professionnelles (hormis celles de la zone café) dont 37% sont des groupements de producteurs de coton. Elles sont régies par l'ordonnance n° 13 du 12 avril 1967 portant statut de la coopération et son décret d'application n° 71-167 du 3 septembre 1971. Certaines sont organisées en structures faîtières; c'est le cas par exemple des Unions des groupements de producteurs de coton (UGPC) et des fédérations des unions de groupements de producteurs de café et cacao. Les structures paysannes sont organisées au niveau de chaque région en Chambres régionales d'agriculture, qui pour l'instant sont peu fonctionnelles. Au titre des organisations à vocation financière, on note l'existence de coopératives d'épargne et de crédit et d'autres types de structures mutualistes sur l'ensemble du territoire. Il est à noter que 24% des exploitants agricoles appartiennent à un groupement de production ou de service (RNA, 1996). Les organisations professionnelles formelles intervenant entre autres dans les secteurs de l'agro-industrie et du commerce des produits agricoles sont regroupées au niveau national en une chambre consulaire: Chambre de commerce et de l'industrie du Togo (CCIT).

36. *Genre*. Outre, leur supériorité numérique (52% de la population), les femmes togolaises occupent une place importante dans l'économie du pays. Elles participent pour 48% au PIB, maîtrisent le commerce intérieur et assurent 70% des activités du secteur informel. Toutefois, elles rencontrent d'énormes contraintes et sont les plus affectées par la pauvreté humaine. Elles sont analphabètes à 62% contre 32% pour les hommes, sont très peu touchées par les services d'encadrement agricole.

E. POLITIQUES ET CADRE STRATÉGIQUE SECTORIEL

Objectifs et stratégie du gouvernement

37. L'analyse de la situation économique et sociale du Togo montre que depuis une dizaine d'années, le PIB par habitant se dégrade, la pression du service de la dette devient davantage importante et la pauvreté jadis observée à la campagne s'installe en milieu urbain. Face à cette situation, le Gouvernement a élaboré et/ou mis en place les politiques et instruments suivants:

Une nouvelle politique économique pour la période 1999-2003

38. Elle vise à: (i) réduire les déséquilibres macro-économiques et financiers, à travers le redressement des finances publiques avec une réorientation des dépenses en faveur des secteurs sociaux, la promotion de la compétitivité et de la croissance de l'économie, la prise en compte de la dimension écologique dans les programmes et la création d'emplois productifs, prioritairement dans le secteur privé, et (ii) promouvoir un développement humain durable en répartissant équitablement les fruits de la croissance économique attendue, de manière à atteindre les couches les plus défavorisées.

Un document de stratégie de réduction de la pauvreté (DSRP)

39. L'avant projet de rapport intérimaire du DSRP recentre les orientations de la politique économique sur la lutte contre la pauvreté. Les objectifs à moyen terme retenus dans ce rapport consistent à arrêter l'expansion du phénomène de pauvreté et à améliorer l'accès équitable des populations aux services sociaux de base. Les axes stratégiques pour atteindre ces objectifs sont: (i) l'accélération de la croissance dans une optique de réduction de la pauvreté, (ii) le développement des ressources humaines, (iii) la gestion efficace des ressources naturelles, (iv) la promotion de la bonne gouvernance, (v) la réduction des disparités de genre et la protection des enfants, (vi) la promotion sociale, (vii) la promotion de l'emploi et des activités génératrices de revenus, (viii) le développement de la dynamique communautaire, et (ix) l'orientation cohérente des politiques sectorielles.

Une déclaration de politique de développement agricole (DPDA)

40. Elle a été élaborée pour la période 1993-1997, puis réajustée pour la période 1996-2000, en raison des troubles socio-économiques qui ont empêché sa mise en œuvre au cours des premières années. Cette DPDA, parrainée par la communauté des partenaires au développement, était axée sur trois objectifs principaux ci-après: (1) l'intensification et la diversification de la production agricole; (2) la lutte contre la pauvreté par l'amélioration des revenus des ruraux; et (3) la croissance agricole supportable pour l'environnement. La DPDA précisait en outre un certain nombre d'orientations générales et sectorielles.

41. Un bilan sommaire de la mise en œuvre de la DPDA révèle qu'au plan des orientations générales, les réformes institutionnelles ont été plus ou moins suivies d'effets: la libéralisation du secteur est à peu près totale sauf pour la filière coton, l'Etat s'est désengagé de la plupart des entreprises publiques du secteur¹ (sauf en ce qui concerne la SOTOCO), la redéfinition du rôle des acteurs et le recentrage des missions de l'Etat a été amorcé à travers notamment, les institutions créées dans le cadre du PNASA (SG, ICAT et ITRA). Les résultats attendus ne sont cependant pas au rendez-vous en ce qui concerne la plupart des autres orientations, principalement en raison du climat socio-économique défavorable et de la chute des investissements publics au cours de la période. Aussi, constate-t-on que le processus de sécurisation foncière n'a pas évolué et le système de financement des activités rurales n'a pu faire l'objet d'un effort massif de la part de l'Etat.

42. L'évaluation de la mise œuvre des orientations sectorielles révèle ce qui suit: la maîtrise de l'eau, l'accroissement de l'utilisation des intrants, l'intensification du coton, le développement des espèces animales à cycle court et la redynamisation de la pêche continentale, sont restées, le plus souvent, des vœux pieux; le renouvellement des plantations de café et de cacao a progressé entre 1999 et 2001, de 680 ha pour le café et 940 ha pour le cacao, grâce à l'existence du projet PAOP, mais à un rythme inférieur à celui envisagé; enfin, conséquence des retards accumulés sur les programmes, la productivité n'a pas progressé, à quelques exceptions près, et les revenus des ruraux se sont vraisemblablement détériorés durant la période.

¹ Dissolution de l'OPAT en 1996, de la SONAPH, de TOGOGRAIN et de la SAFICC en 1997, cession de la participation de l'Etat dans la SATAL en 2000.

Une stratégie de croissance du secteur agricole

43. Le gouvernement a initié, avec l'appui de la Banque mondiale et de la FAO, l'élaboration d'une stratégie de croissance du secteur agricole en vue d'actualiser la DPDA, dans la perspective des nouveaux défis (responsabilisation des communautés de base, lutte contre la pauvreté) que doivent relever les acteurs du secteur agricole. Le rapport correspondant étant publié depuis juin 2002, les objectifs et orientations stratégiques qui y sont contenus, sont déjà intégrés dans l'avant projet du DSRP intérimaire et en constitue son volet agricole.

44. La stratégie de développement du secteur agricole et rural s'intègre donc dans la stratégie globale du Gouvernement visant à réduire la pauvreté, et en constitue un élément déterminant, dans la mesure où les enquêtes disponibles indiquent que la pauvreté est particulièrement élevée en milieu rural (79% contre une moyenne nationale de 72%)¹. Son objectif général est l'accroissement du revenu et l'amélioration des conditions de vie des populations rurales, dans des conditions de développement durable, et avec une attention particulière sur les populations les plus pauvres ou les plus vulnérables (notamment les jeunes et les femmes).

45. Cet objectif général implique des objectifs prioritaires, définis en fonction de l'impact particulièrement élevé qu'ils peuvent avoir sur la croissance et sur les revenus des ruraux les plus pauvres. Il s'agit: (i) d'améliorer la productivité des productions vivrières (végétales, animales et halieutiques) par la diffusion de techniques adaptées aux moyens des producteurs; (ii) de développer et de consolider les cultures traditionnelles d'exportation et de promouvoir de nouvelles filières d'exportation; (iii) de structurer le monde rural, afin de permettre la responsabilisation et la prise en charge progressive du développement par les communautés de base, dans un cadre institutionnel décentralisé; (iv) d'améliorer l'efficacité des services d'appui à la production (vulgarisation/conseil, formation, recherche, services de santé animale, etc.) qui devront répondre à la demande effective des producteurs exprimée à travers de véritables mécanismes de marché; (v) de prévenir, voire d'inverser les phénomènes de dégradation des ressources naturelles, particulièrement dans les zones écologiquement les plus vulnérables (qui sont souvent les plus pauvres); (vi) de promouvoir le secteur privé agricole et rural, à travers la mise en place d'un cadre incitatif, la promotion d'activités génératrices de revenus, la sécurisation foncière et le développement des structures de financement décentralisées; et (vii) d'améliorer l'équipement rural, particulièrement dans les zones à fort potentiel de production et dans les zones marginalisées.

Interventions des principaux bailleurs de fonds²

46. Les investissements publics dans le secteur agricole ont fortement chuté (de 11 milliards de FCFA en 1990, ils se situaient autour de 3 milliards de FCFA en 2000 et inférieurs à 1 milliard en 2003). Cette chute est due à l'arrêt de coopération ou de décaissement des bailleurs de fonds importants. En effet, les institutions de Bretton Woods (Banque mondiale, FMI), le FIDA et la BAD ont tous cessé leur décaissement pour non apurement des arriérés de paiement depuis 2001. Des cessations temporaires de décaissement avaient également eu lieu dans les années 1990. L'Union Européenne (UE) est en suspension relative de coopération (pas d'appui institutionnel et budgétaire) depuis 1993, pour non respect des conditions démocratiques. Hormis

¹ Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté, PNUD, 1995.

² Voir appendice 3.

la France, les principaux bailleurs de fonds bilatéraux de l'UE (l'Allemagne étant la plus significative) ont aligné leur position sur celle de la Commission Européenne. Seules la BID et autres Fonds Arabes et la BOAD n'ont pas suspendu leur financement mais ils n'interviennent que très faiblement dans le secteur agricole. En outre, au regard de l'état d'avancement actuel de préparation du DSRP, l'accès aux ressources PPTE reste, une perspective lointaine. Si ces contraintes sont maintenues, l'investissement public dans l'agriculture dans les années à venir restera à peu près au niveau qu'il a connu au cours des années passées, soit environ 2 milliards de FCFA/an.

47. Globalement, à travers l'analyse des objectifs et stratégies retenus par Gouvernement togolais pour le secteur agricole et les programmes appuyés par les bailleurs de fonds, il est constaté une large adéquation entre les actions menées par ces deux partenaires. Mais, on note une faiblesse du portefeuille, conséquence d'une faible présence des bailleurs de fonds qui attendent la satisfaction de certaines conditions pour reprendre l'appui au pays, avec une forte tendance à la baisse au cours de ces dernières années, à cause de la faible capacité de mobilisation des ressources par l'Etat togolais, et des suspensions de décaissement et de coopération par la plupart des bailleurs de fonds.

Principaux projets réalisés et leçons à tirer¹

48. Les seuls projets en cours d'exécution (2004) dans le secteur agricole sous tutelle du MAEP sont les suivants: PAOP, PAEF, PACE, le PSSA diversification, le projet d'Aménagement de la Basse-Vallée du Fleuve Mono et le Projet national du lutte contre la fièvre aphteuse. Les projets récemment achevés ou clôturés dans le secteur rural sont le PNASA, le PODV, les projets sur COM-STABEX, le PMEDP, le PVAT, le PPMR, le PPFS, le FADEV/PAMEP.

49. *Leçons à tirer de l'expérience de ces projets.* Dans le cadre de la décentralisation et de la lutte contre la pauvreté, un nombre croissant de projets s'oriente vers le développement communautaire à la base en créant des fonds à guichets régionaux répondant à la demande des bénéficiaires. C'est le cas des AGAIB (PPFS), du FADEV (PAMEP), du PPMR 7^e FED et des FRIDA² (PNASA) qui sont des fonds généralement multisectoriels. Leur intérêt est de confier aux populations le contrôle des ressources financières, ce qui leur permet de jouer le rôle de maître d'ouvrage vis-à-vis des ONG, bureaux d'études et entreprises. L'expérience montre qu'il faut alors séparer clairement ce qui est subvention de ce qui est crédit (celui-ci devant être traité par des organismes spécialisés) et fonds devant financer les initiatives communautaires et ceux destinés aux investissements productifs (cette différenciation permet de définir le niveau de participation des bénéficiaires et circuits financiers). Certaines difficultés apparaissent du fait de la faible capacité de mobilisation de la participation communautaire des bénéficiaires, de la faible capacité des ONG et des entreprises dans l'exécution des travaux d'aménagement, de la faible capacité des organismes d'appui à formuler des microprojets cohérents et solides, de l'éparpillement des interventions qui ne se concentrent pas forcément dans les zones les plus pauvres, de la faible disponibilité des services compétents pour analyser des microprojets parfois très divers. Cependant, l'expérience est positive et doit être poursuivie et même amplifiée. Il faudrait, dans un premier temps, harmoniser les procédures de fonctionnement de ces fonds. A terme, il serait important de constituer un seul guichet au niveau préfectoral qui recevrait les différentes demandes émanant des communautés et des OPA et les distribuer vers des comités

¹ Voir appendice 3.

² Non mis en œuvre.

sectoriels spécialisés. Dans le cas spécifique des demandes agricoles, des critères d'éligibilité clairs concernant le développement agricole, de l'élevage et de la pêche devraient être définis.

50. Beaucoup de projets ont fait face à des retards importants dans leur exécution ou de clôture prématurée du fait d'un certain nombre de contraintes: a) la suspension des décaissements de la part des bailleurs pour des raisons liées aux contraintes budgétaires du Togo; b) le manque de la contrepartie togolaise aux projets qui bloque leur avancement; c) la mauvaise préparation des actions et leur manque de cohérence, en particulier en ce qui concerne le COM-STABEX¹; d) le manque de maîtrise des procédures exigées par les bailleurs. En outre, dans le cadre du désengagement de l'Etat de ses fonctions non régaliennes, les projets font de plus en plus appel au secteur privé (ONG, bureaux d'études) comme maître d'œuvre. Cependant, en général, ce secteur privé n'a pas l'expertise technique requise; d'où l'importance à court terme de favoriser le renforcement des capacités de ces organismes. D'autres leçons apparaissent, comme: a) la nécessité d'un appui conjuguant l'assistance technique, le crédit et la formation pour assurer le développement de l'organisation des producteurs; b) l'intérêt de la méthode participative, à condition qu'on lui prête l'attention, le temps et les moyens voulus; avec comme préalable, la nécessité de renforcer les capacités des comités villageois de développement, dans l'élaboration des plans d'actions villageois; c) l'importance du règlement des problèmes fonciers qui bloquent de nombreuses initiatives d'aménagement et d'intensification.

Défis et opportunités

51. Le contexte macro-économique du Togo est caractérisé par:

- (a) une réduction drastique des financements extérieurs, particulièrement sensible depuis 1997, due à: l'absence de programme d'ajustement financé par les Institutions de Bretton Woods, à l'interruption de la coopération avec l'Union européenne et avec la plupart des bailleurs bilatéraux, enfin à la suspension des déboursments sur de nombreux projets multilatéraux, en raison des difficultés du Togo à assurer les contreparties nationales, et à rembourser les dettes multilatérales; et
- (b) on note par ailleurs: (i) une quasi-stagnation du PIB depuis 1997; (ii) un déséquilibre croissant des finances publiques, se traduisant par une aggravation de l'encours de la dette publique extérieure; (iii) un effondrement des dépenses publiques affectées à l'agriculture; (iv) une amplification et une expansion de la pauvreté; et (v) une faiblesse de l'épargne intérieure et du taux d'investissement.

52. L'ensemble de ces contraintes est aggravé par, entre autres, la crise sociopolitique de 1991-1993, la persistance des disparités de genre, les insuffisances en matière de gouvernance et d'équité, la faiblesse des capacités de gestion de l'Etat et de la société civile, la propagation du VIH/SIDA, du paludisme et d'autres maladies.

¹ Le fait que les projets du COM STABEX dans le domaine agricole et rural ne relèvent pas du MAEP, mais de la tutelle du Ministère chargé de l'Economie peut partiellement expliquer cet état de fait, et devrait être revu.

53. Les défis pour le Togo restent liés à la:

- consolidation de l’Etat de droit et de la bonne gouvernance;
- reprise des relations de coopération stables avec la communauté des bailleurs de fonds et partenaires au développement;
- création des conditions d’une reprise des activités de développement afin de combler les retards accumulés et engager des actions de réduction effective de la pauvreté;
- finalisation rapide et adoption du DSRP afin de disposer d’un cadre d’intervention et de coopération avec les partenaires au développement;
- mobilisation des moyens financiers pour éponger les importants arriérés accumulés au titre du service de la dette; et
- création des conditions pour une reprise effective des activités par les services publics.

54. Le Togo, dispose pour ce faire d’un certain nombre d’atouts qu’il peut valoriser.

- *Au niveau institutionnel*, le principal atout est constitué par les acquis du processus de restructuration entamé dans le cadre du PNASA, avec le Secrétariat général qui se consacre dorénavant aux missions régaliennes de l’Etat, l’ICAT et l’ITRA, aux missions plus professionnelles d’appui-conseil et de recherche; on peut également mentionner, le foisonnement des ONG d’appui-conseil et de micro finance, même si ces dernières se focalisent plus sur les crédits de fonds de roulement.
- *Fort potentiel d’accroissement de la productivité des exploitations agricoles*. Les filières agricoles constituent une source importante de création de richesse et participent notablement à l’autosuffisance alimentaire, voire à la sécurité alimentaire. Les atouts essentiels sont représentés par le fort potentiel qu’offre la disponibilité en terres, la diversité climatique et les fortes possibilités d’accroissement des rendements, non encore suffisamment valorisés.
- *Dynamique associative à la base*. Il est constaté, ces dernières années, une dynamique associative très développée, avec la mise en place et le renforcement de capacités des comités villageois de développement coordonnant l’élaboration de plans d’actions villageois et des organisations professionnelles agricoles. On note par ailleurs, une capacité contributive assez importante dans le financement des microréalisations en milieu rural, une volonté des producteurs à s’organiser et un niveau de structuration des OP émergeant.
- *Engagement politique fort pour lutter contre le SIDA/Paludisme/tuberculose*. L’engagement récemment déclaré au plus haut niveau par le Président de la République et les activités multiples de plaidoyer déjà menées constitue des

atouts pour la lutte contre le VIH/SIDA. Pour les trois maladies, l'accord de financement conclu le 31 mai 2003 entre le Gouvernement et le Fonds Mondial de Lutte contre le Sida, la Tuberculose, et le Paludisme pour un montant de 13 milliards de FCFA est un atout pour la lutte contre ces endémies. Aussi, en vue d'accélérer la lutte contre le VIH/SIDA, le paludisme et la tuberculose, le gouvernement a-t-il, dans le cadre du Plan national de développement sanitaire (2002-2006), élaboré les plans suivants: (i) Plan stratégique national du Togo «Faire reculer le paludisme» (2001-2005), (ii) Cadre stratégique national de lutte contre le VIH/SIDA/IST (2001-2005), et (iii) Plan stratégique d'extension de la DOTS au Togo (2002-2006).

- *Perspectives de consolidation de la décentralisation.* Avec l'appui du PNUD et de l'UE, une étude sur le programme de consolidation de la décentralisation a été réalisée au Togo en 2004. Cette étude a été validée au cours d'un atelier national tenu, du 6 au 8 avril 2004. La mise en œuvre des principales recommandations de cet atelier permettra de relancer le processus de décentralisation au Togo et donc de doter les collectivités locales de moyens conséquents pour participer plus activement au développement du secteur agricole et rural. Il s'agit: de l'adoption des textes d'application de la loi n°98/005 du 11 février 1998, de l'adoption d'une lettre de politique sur la consolidation, de la décentralisation, de la mise œuvre d'une politique de mobilisation des ressources en faveur des collectivités locales, de la mise en place d'un fonds d'appui aux collectivités territoriales et leur dotation de schéma d'aménagement du territoire et d'une fiscalité locale appropriée.

Lignes directrices d'un programme de développement sectoriel

55. Les principales contraintes à la croissance du secteur peuvent être identifiées comme suit: (i) faible productivité des cultures et faibles progrès enregistrés dans ce domaine au cours des dix dernières années, dus à la rareté du crédit agricole, à la non maîtrise de l'eau, aux services d'appui peu efficaces et à une recherche insuffisamment orientée sur le développement; (ii) dégradation du sol et des ressources naturelles due à la surexploitation dans certaines zones, à la faible utilisation de techniques pour la conservation des sols, à la dégradation des ressources forestières; (iii) dépendance excessive vis-à-vis d'un petit nombre de cultures d'exportation (coton, café et cacao) dont les filières présentent d'autre part des fragilités en termes organisationnels et en termes de sensibilité aux cours mondiaux. Malgré ces contraintes, le pays dispose d'un certain nombre d'atouts ou de potentialités. Il s'agit notamment de l'existence de zones encore sous-exploitées, de potentialités d'aménagements de bas-fonds, des conditions agro-climatiques favorables à certaines cultures de diversification et l'émergence d'une société civile dynamique (foisonnement d'ONG et de groupements de paysans), bien qu'insuffisamment organisée.

56. Les priorités d'investissement (cf. le PNIMT/NEPAD-PDDAA) doivent viser l'utilisation la plus efficace que possible des ressources disponibles dans une optique de réduction de la pauvreté et de développement durable. Les lignes directrices du programme d'investissement dans le secteur agricole devraient permettre de juguler les contraintes et valoriser les atouts et opportunités d'investissement ci-dessus mentionnés. Elles sont en cohérence avec les objectifs de la politique agricole de l'UEMOA (PAU), de celle de la Communauté économique

des Etats de l'Afrique de l'Ouest (ECOWAP) et les Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), en adéquation avec les axes stratégiques retenus dans l'avant projet du DSRP intérimaire et les orientations de la stratégie de croissance du secteur agricole, en synergie avec les cinq piliers du PDDAA et tiennent compte des domaines prioritaires d'intervention des bailleurs de fonds.

57. L'objectif global de la politique agricole de l'UEMOA adoptée par les chefs des Etats membres, est de contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté. Les trois objectifs généraux qui lui sont assignés sont: (i) réaliser la sécurité alimentaire, (ii) accroître la productivité et la production agricole sur des modes durables, et (iii) améliorer les conditions de vie des producteurs.

58. La politique agricole de la CEDEAO a été adoptée le 19 janvier 2005, à Accra, à la vingt-huitième session de la Conférence des Chefs d'Etat et de gouvernement, à travers la Décision A/Déc.11/01 portant son adoption. Elle vise à contribuer de manière durable à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social et à la réduction de la pauvreté dans les Etats membres, ainsi que des inégalités entre territoires, zones et pays. Ses axes d'intervention sont: (i) l'accroissement de la productivité et de la complémentarité de l'agriculture, à travers la modernisation des exploitations agricoles, la promotion des filières agricoles et agroalimentaires, la gestion des ressources partagées, la prévention et la gestion des crises alimentaires et des calamités naturelles, et le financement de l'agriculture; (ii) la mise en œuvre d'un régime commercial intracommunautaire; et (iii) l'adaptation du régime commercial extérieur, à travers une protection différenciée pour les produits agricoles et l'harmonisation des positions de négociation.

59. Les huit Objectifs du millénaire pour le développement (OMD), à l'horizon 2015, tels que adoptés par les chefs d'Etat et de gouvernement membres des Nations Unies, à l'issue de la 54^e session de l'Assemblée générale des Nations Unies (dite Assemblée du Millénaire) tenue à New York du 6 au 8 septembre 2000 sont: (i) éliminer l'extrême pauvreté et la faim; (ii) assurer une éducation primaire pour tous les enfants du monde, garçons et filles; (iii) promouvoir l'égalité des sexes et l'autonomisation des femmes; (iv) réduire la mortalité des enfants de moins de cinq ans; (v) améliorer la santé maternelle; (vi) combattre le VIH/SIDA, le paludisme et d'autres maladies; (vii) assurer un environnement durable; et (viii) mettre en place un partenariat mondial pour le développement.

60. Les axes stratégiques de l'avant projet du DSRP tels que décrits plus haut sont: (i) l'accélération de la croissance dans une optique de réduction de la pauvreté; (ii) le développement des ressources humaines; (iii) la gestion efficace des ressources naturelles; (iv) la promotion de la bonne gouvernance, (v) la réduction des disparités de genre et la protection des enfants; et (vi) l'orientation cohérente des politiques sectorielles.

61. Parmi les contraintes prioritaires à résoudre dans le cadre d'un programme de développement sectoriel, figurent les trois programmes ayant fait l'objet de l'analyse demandée par le Gouvernement du Togo et la Banque mondiale et concernant respectivement: (i) la diversification des exportations agricoles (Document de travail 1); (ii) le renforcement de la capacité des organisations paysannes (Document de travail 2); et (iii) l'amélioration de l'accès à la terre et la sécurisation foncière (Document de travail 3). Une synthèse de la situation, des

contraintes et opportunités, de la stratégie et des propositions d'actions pour chacun des trois thèmes est présentée successivement dans les chapitres suivants de ce document d'analyse des contraintes et opportunités de la politique agricole, avec en particulier une matrice de cadre logique de développement pour chacun des thèmes. Les détails des informations et des propositions figurent dans les trois documents de travail mentionnés (à consulter dans le dossier).

F. DIVERSIFICATION DES EXPORTATIONS AGRICOLES¹

Echanges commerciaux et potentialités

62. Les échanges commerciaux entre le Togo et l'extérieur restent structurellement déficitaires. En effet, le solde de la balance commerciale, est en moyenne de - 92,5 milliards de FCFA par an entre 1998 et 2003. Les produits dits traditionnels d'exportation du Togo, que sont les phosphates, le cacao, le café et le coton égrené, qui représentaient encore 83% des exportations globales du Togo en 1998, ne pèsent plus que 28% dans la structure des exportations du Togo en 2003. Les produits agricoles (traditionnels et de diversification) qui contribuaient pour 47% des recettes d'exportation en 1998 ne représentaient que 22,9% en 2003. Cette baisse s'explique essentiellement par la chute drastique des prix à l'exportation et des recettes de coton égrené (de 24,7%) et du café (de 89,3%).

63. Les exportations de produits agricoles de diversification ont connu en valeur, une évolution positive de 129,4% entre 1998 et 2003. Toutefois, leur part relative dans les recettes totales d'exportation demeure structurellement faible, 2,3% en 1998 et 3,3% en 2003; soit respectivement 3,4 et 7,9 milliards de francs CFA. En 2003, les principaux produits agricoles de diversification exportés inscrits dans les statistiques officielles sont en% par rapport aux recettes totales d'exportation: céréales et farines (0,15%), piments et épices (0,11%), légumes et fruits (0,15%), fleurs et boutures (0,02%), amandes de palme (0,01%), graines de coton (0,94%), arachides en coques (0,01%), amandes de karité (0,23%), autres oléagineux (1,56%), bois (0,09%). Au titre du commerce extérieur du Togo en 2003, les transactions commerciales avec les différentes zones économiques ou géographiques se sont traduites par des déficits avec l'Europe, l'Amérique et l'Asie, alors que le solde est excédentaire avec l'Afrique et l'Océanie. La tendance excédentaire du solde des échanges avec les pays d'Afrique, notamment de la CEDEAO et de l'UEMOA, est marquée depuis 2001.

64. Il résulte de l'analyse de la situation actuelle et des potentialités des principales filières d'exportation de produits agricoles que les produits agricoles exportables au niveau de la sous-région sont les suivants: céréales (maïs), oléagineux (soja, huiles de coton et de palme), féculents (gari, tapioca, tubercule et farine d'igname), légumes (gombo frais, carotte), fruits (avocat), produits d'élevage (porcin, aulacode, champignon). Les produits agricoles pouvant être exportés vers les pays non africains (Europe, Amérique, Japon) sont: oléagineux (coton fibre, graines de coton, beurre de karité), plantes stimulantes (café, cacao), féculent (gari, tapioca, cossettes), légumes (gombo sec, piment, poivron, poivres), fruits (avocat, ananas, fruits séchés biologiques), produits halieutiques (crustacés, mollusques), produits nouveaux (épices, herbes aromatiques, fleurs et plantes ornementales, herbes médicinales, huiles essentielles, autres produits biologiques, produits équitables).

¹ Voir dans le dossier « Document de travail 1 ».

65. Les opportunités de diversification des exportations agricoles du Togo sont: (i) la variété du climat liée aux différences de latitude et d'altitude et au bon ensoleillement; (ii) le caractère libéral du contexte économique, notamment en ce qui concerne les modalités d'exportation (sauf pour les produits vivriers), le régime des prix et la fiscalité; (iii) l'existence d'une zone franche de transformation pour l'exportation; (iv) la qualité globalement satisfaisante des infrastructures et équipements des services publics de base (infrastructures routières, portuaires, aéroportuaires, de communication et de fourniture d'utilité: eau, électricité, ainsi que les moyens logistiques de transport); (v) la main-d'œuvre rurale peu onéreuse et sérieuse au travail; (vi) la disponibilité relative de terres agricoles de qualité dans certaines zones; (vii) l'existence d'une certaine classe de personnalité (fonctionnaires et hommes d'affaires) prête à s'intéresser à la filière de produits agricoles de diversification, voire y investir; (viii) l'existence d'un marché porteur dans la sous-région pour certains types de produits agricoles de diversification, dont le Togo dispose des avantages comparatifs; et (ix) l'existence d'opportunités de financement du secteur privé, offertes par certaines banques sous-régionales de développement.

66. Malgré les médiocres performances actuelles des produits agricoles de diversification, il existe des potentialités réelles de développement pour des créneaux de produits d'exportation diversifiés, étant donnés les avantages comparatifs dont pourrait bénéficier le Togo (ensoleillement important, faibles contraintes logistiques, existence d'une zone franche, etc.). Ces potentialités pourraient se concrétiser par des appuis ciblés et la réduction de la contrainte foncière, sous condition d'une amélioration du climat socio-économique.

Principales contraintes

67. Au titre des goulots d'étranglement, on peut noter: (i) une pluviométrie moins favorable, comparativement aux autres pays côtiers concurrents et l'irrigation, des fois nécessaire, mais souvent plus coûteuse et très faiblement développée; (ii) l'état de dégradation des pistes rurales de certaines zones à forte potentialité agricole de diversification; (iii) le peu de professionnalisme de la main d'œuvre rurale et des opérateurs commerciaux et leur inorganisation au regard des exigences de compétitivité des produits agricoles à l'exportation (non respect des normes de qualité et des délais de livraison des produits, de conditionnement et de présentation des produits, non maîtrise de la structure des coûts de production, faible capacité de négociation, de contractualisation et de planification de la production); (iv) l'insécurité foncière des terres agricoles, en raison d'un statut foncier imprécis et d'un droit d'appropriation précaire pour les exploitants; (v) la faible orientation de l'encadrement technique et de la recherche vers les spéculations agricoles de diversification; (vi) la faible propension des Banques Togolaises à financer les dépenses d'investissement agricoles; et (vii) le coût de revient élevé de certains produits de diversification à l'exportation.

Cadre institutionnel et commercial sous-régional

68. Les mesures incitatives et les efforts du Gouvernement sont relatifs au cadre institutionnel, au cadre réglementaire de promotion des échanges extérieur du Togo, aux politiques agricole et commerciale mises en œuvre et aux autres interventions en cours ayant un impact sur la diversification des échanges. Au plan institutionnel, il est noté l'existence des structures d'appui à la production (SG du MAEP, ICAT, ITRA et ONG notamment) susceptibles d'accompagner le renforcement des capacités des producteurs, des structures d'appui à la commercialisation (Direction du Commerce extérieur, Direction du Commerce intérieur, des Prix

et du Contrôle, le CCIT, le Conseil supérieur de normalisation, etc.). Au plan réglementaire, on peut signaler les conventions, traités et accords auxquels le Togo est Partie et le régime actuel de fiscalité à l'exportation. Les politiques de développement adoptées par le Togo comportent également des mesures incitatives pour la promotion des échanges et de la diversification des produits agricoles; il s'agit notamment de la stratégie de croissance du secteur agricole, de la stratégie de réduction de la pauvreté, de la politique agricole de l'UEMOA et du Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA).

69. Les structures sous-régionales dont l'existence contribue à la promotion des exportations agricoles sont: l'UEMOA et la CEDEAO. Ces deux institutions qui regroupent respectivement 8 et 15 Etats membres, comprennent, chacune des organes de direction, des organes de contrôle, des organes consultatifs et des institutions spécialisées autonomes. En ce qui concerne l'UEMOA, sa Commission est structurée en plusieurs départements, dont celui en charge des questions commerciales est dénommé, «Département des politiques fiscales, douanières et commerciales (DPFDC)». Globalement, il est constaté, pour ces deux institutions, que les dispositions prévues dans les traités les instituant sont, pour la plupart, favorables au développement des exportations agricoles.

70. Les dispositions prévues dans les traités instituant la CEDEAO et l'UEMOA sont pour la plupart favorables au développement des exportations agricoles. En effet, les deux traités visent à terme à l'institutionnalisation d'un marché commun sous-régional, au niveau soit des huit Etats membres de l'UEMOA ou des quinze Etats membres de la CEDEAO. Les dispositions pertinentes dans ce sens, sont relatives à la libre circulation des biens et services, à la libre installation de tout acteur économique des Etats membres dans tout Etat de la communauté, aux fins d'investissement productif et à une gestion efficiente de la concurrence. En ce qui concerne le traité de l'UEMOA, dont la mise en application des dispositions communautaires est la plus avancée, on peut citer entre autres, la mise en vigueur effective du TEC (Tarif extérieur commun) qui consacre le marché commun au niveau des huit Etats membres et la libre circulation des produits agricoles du cru, sans droit de douanes et contingentement, à destination des autres Etats communautaires, ainsi que les dispositions préférentielles très avantageuses pour les produits agro-industriels d'origine communautaire.

71. Les politiques régionales en relation avec la promotion des exportations agricoles sont les suivantes:

- (a) **Politique agricole de l'UEMOA (PAU).** L'objectif global de la politique agricole de l'UEMOA adoptée par les chefs des Etats membres, est de contribuer à la satisfaction des besoins alimentaires de la population, au développement économique et social des Etats membres et à la réduction de la pauvreté. Les trois objectifs généraux qui lui sont assignés sont: (i) réaliser la sécurité alimentaire; (ii) accroître la productivité et la production agricole sur des modes durables; et (iii) améliorer les conditions de vie des producteurs.
- (b) **Programme détaillé pour le développement de l'agriculture africaine (PDDAA) du NEPAD.** Le Togo a adopté le PDDAA (volet agricole du NEPAD) dont la mise en œuvre des cinq piliers devrait contribuer à développer l'agriculture et à améliorer la sécurité alimentaire et la balance commerciale. Ces cinq piliers sont les suivants: (i) accroissement des superficies cultivables et desservies par des systèmes fiables de maîtrise de l'eau; (ii) amélioration des

infrastructures rurales et de l'accès au marché; (iii) augmentation des approvisionnements alimentaires et réduction de la faim; (iv) recherche agricole, diffusion et adoption de technologies nouvelles; (v) autres domaines centrés sur les secteurs de l'élevage, de la pêche et des forêts.

- (c) **Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT).** Dans le cadre du processus de mise en œuvre du volet agricole du NEPAD, le Togo a préparé le Programme national d'investissement à moyen terme (PNIMT), validé au cours d'un atelier en mai 2004. A l'issue de l'adoption de ce document, cinq profils de projet bancables sont préparés dont certains sont en synergie avec la diversification des exportations agricoles. Il s'agit de: (i) aménagement et mise en valeur des bas-fonds et retenues d'eau (intégrant les aspects pistes de désenclavement); (ii) développement du petit élevage; (iii) gestion intégrée de la fertilité des sols et sécurisation foncière; (iv) développement de la mécanisation agricole; et (v) promotion des filières de diversification à but commercial.

Stratégie d'intervention et propositions d'actions¹

72. *Améliorations à apporter.* Les opérateurs économiques et le secteur privé sont le moteur et les acteurs principaux de la croissance économique; et à ce titre, ils ont un rôle important à jouer dans la promotion des filières agricoles d'exportation. Les améliorations à apporter sur leur rôle dans le développement des filières agricoles d'exportation sont les suivantes:

(a) **au plan réglementaire et judiciaire:**

- refonte du code des marchés publics;
- adoption d'un nouveau code du travail;
- réglementation de la concurrence, à travers l'élaboration d'un cadre juridique sur la concurrence et la mise en place des mécanismes de contrôle de la concurrence et de détection du dumping;
- réglementation du foncier afin de garantir la sécurité foncière pour investisseurs privés;
- amélioration de la sécurité judiciaire du secteur privé à travers: la généralisation de l'application du code des affaires de l'OHADA (vulgarisation des textes de l'OHADA et leur intégration dans le contexte juridique togolais), la mise en place du droit pénal des affaires, l'opérationnalisation de la cour d'arbitrage et la création d'un tribunal du commerce et la mise en place des tribunaux de travail décentralisés;
- achèvement du processus de décentralisation;
- réforme du fonctionnement de la justice et adaptation du système judiciaire en vue de donner une plus grande confiance aux promoteurs intervenant dans le développement des filières d'exportation; et
- mise en œuvre du code des investissements de l'UEMOA, qui garantit le droit de propriété des investissements, le transfert des capitaux et des dividendes, et la liberté de l'entreprise privée et opérateurs économiques.

¹ Voir Appendice 1.

(b) **au plan institutionnel:**

- restructuration et recentrage des missions de représentation et d'appui au secteur privé, que jouent les chambres consulaires (Chambre de Commerce et d'Industrie du Togo et Chambres Régionales d'Agriculture);
- renforcement de capacités des organisations patronales et professionnelles, en vue de les rendre plus représentatives, plus efficaces et tournées vers les besoins du secteur privé;
- création d'une agence de développement du secteur privé;
- mise en place d'un mécanisme de facilitation du financement des PME à vocation exportatrice;
- mise en œuvre au plan national, du chantier normalisation et contrôle de la qualité des biens et services en cours au niveau de la commission de l'UEMOA;
- structuration des opérateurs économiques en organisations professionnelles de base et en structures faîtières afin de mieux explorer les opportunités du marché extérieur;
- création du cadre de concertation entre le secteur privé et l'Etat;
- mise en œuvre de mécanismes permettant la réduction effective des entraves à la circulation des produits sur les routes nationales.

73. *Objectifs et orientations stratégiques.* La filière des produits agricoles d'exportation est fortement dépendante des trois principales spéculations que sont le coton, le café et le cacao, toutes trois soumises à de fortes variations des cours mondiaux qui fragilisent les revenus des producteurs. Cependant, au regard des potentialités encore existantes et des opportunités tant pour l'exportation lointaine que pour l'exportation sous-régionale (dans la perspective du marché commun agricole UEMOA), il est possible de promouvoir d'autres filières à l'exportation. Il s'agit, notamment de l'ananas, du maïs, des fruits tropicaux biologiques séchés ou frais, de certains oléagineux, des tubercules transformés (gari, tapioca), des légumes de contre-saison, des épices (piments, poivres) et herbes aromatiques, des noix de cajou/anacarde, des plantes médicinales, des huiles essentielles, des plantes ornementales, des fleurs coupées, des produits de pêche, etc.

74. De façon générale, la stratégie d'intervention devra s'appuyer, dans toute la mesure du possible, sur l'initiative privée, de sorte à éviter que l'Etat ait à intervenir comme opérateur commercial à l'exportation sur les nouveaux produits agricoles à développer. L'intervention de l'Etat devra être réduite, quand elle apparaît nécessaire, à des domaines tels que la recherche agronomique; l'adaptation et la diffusion de matériel végétal, l'encadrement des paysans (pour les produits qui nécessitent un tel encadrement, et dans la mesure où cet encadrement ne peut être assuré par les opérateurs commerciaux eux-mêmes); l'appui à la création de structures professionnelles regroupant les opérateurs (pour les produits qui nécessitent une telle structure); la modification des textes réglementaires trop contraignants (pour les produits vivriers).

75. *Propositions d'actions.* Les grandes lignes des actions devront s'orienter autour des 3 objectifs suivants: (i) amélioration du cadre institutionnel et légal de promotion de la diversification des exportations agricoles; (ii) amélioration de la disponibilité de l'offre de produits agricoles de diversification; et (iii) amélioration de l'accès au marché des produits de diversification.

Objectifs spécifiques	Actions
1. Améliorer le cadre institutionnel et légal de promotion de la diversification des exportations agricoles	1.1 Institutionnalisation d'un cadre de concertation et de programmation spécifique associant les acteurs publics et privés intervenant dans la diversification des produits agricoles. 1.2 Adaptation du cadre réglementaire et légal national aux dispositions communautaires de l'UEMOA et de la CEDEAO. 1.3 Appui à l'organisation des producteurs et des opérateurs commerciaux.
2. Améliorer la disponibilité de l'offre de produits agricoles de diversification	2.1. Appui au renforcement des capacités techniques des producteurs dans les filières. 2.2 Appui au renforcement des capacités techniques des producteurs dans les filières. 2.3 Mise en place d'un mécanisme d'appui spécialisé et spécifique aux porteurs de projets de diversification des exportations.
3. Améliorer l'accès au marché des produits de diversification	3.1 Désenclavement des zones à fort potentiel de production de diversification et appui à la résolution des contraintes logistiques et d'équipement. 3.2 Mise en place d'un mécanisme d'information et de suivi des marchés et des filières. 3.3 Appuis au renforcement du pouvoir de négociation des organisations des producteurs dans les filières et à l'organisation de la concurrence.

76. La mise en œuvre des différentes actions stratégiques proposées générera les impacts ci-après: (i) amélioration du cadre macro-économique (balance commerciale et devises, finances publiques, niveau d'emploi rémunéré, niveau nutritionnel et alimentaire, niveau des infrastructures routières et de transports, culture d'entrepreneuriat; (ii) amélioration des revenus des producteurs directs avec son effet sur; (iii) celle de leurs conditions de vie (habitat, soins de santé primaire et niveau de scolarisation des enfants. Les produits agricoles de diversification, bien que demeurant très faibles dans la structure des recettes d'exportation comparativement aux produits agricoles traditionnels, ont connu un rythme de croissance annuel, nettement plus élevé que celui des produits agricoles traditionnels. La mise en œuvre des actions stratégiques proposées dans le présent document aura des retombées importantes aux 3 niveaux indiqués.

77. *Matrice de cadre logique.* L'objectif global de développement vise à améliorer le revenu des producteurs intervenant dans la filière de diversification des exportations agricoles.

Objectifs spécifiques	Contraintes	Actions	Indicateurs
1. <i>Améliorer le cadre institutionnel et légal de la diversification des exportations agricoles.</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Faible niveau de concertation et d'organisation des acteurs publics et privés des filières de diversification - Cadre réglementaire et légal national peu favorable, sous certains aspects, à la fluidité des échanges et l'investissement productif aux plans national et sous-régional 	<ul style="list-style-type: none"> - Institutionnalisation d'un cadre spécifique de concertation et de programmation associant les acteurs publics et privés intervenant dans la diversification des exportations agricoles - Adaptation du cadre réglementaire et légal national aux dispositions communautaires de l'UEMOA et de la CEDEAO. - Appui à l'organisation des producteurs et des opérateurs commerciaux 	<ul style="list-style-type: none"> - Acte administratif consacrant de mise en place du cadre de concertation - Pertinence des activités menées par rapport au mandat. - Ratio textes toilettés/textes non conformes - Degré de mise en œuvre des textes législatifs par les parties prenantes. - Nombre d'organisations es producteurs et de leur faîtière mises en place - Pertinence des thèmes d'appui/conseil en organisation et gestion.
2. <i>Améliorer la disponibilité de l'offre de produits agricoles de diversification</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Faible productivité des spéculations de diversification - Difficulté d'accès à un financement approprié 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui au renforcement des capacités techniques des producteurs dans les filières - Mise en place d'un système souple de facilitation de l'accès du crédit des producteurs et de leurs faîtières - Mise en place d'un mécanisme d'appui spécialisé et spécifique aux porteurs de projets de diversification des exportations agricoles 	<ul style="list-style-type: none"> - Pertinence des thèmes par rapport à la demande - Degré de maîtrise des thèmes techniques par les apprenants. - Nombre d'opérateurs ayant eu accès au crédit - Montant du crédit octroyé - Nombre de porteurs de projets appuyés - Efficacité des thèmes d'appui spécialisés
3. <i>Améliorer l'accès au marché des produits de diversification</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Faible niveau d'accès des producteurs et commerçants nationaux aux informations relatives aux opportunités du marché - Enclavement de certaines zones à fort potentiel de production de diversification - Faible capacité de négociation des producteurs 	<ul style="list-style-type: none"> - Désenclavement des zones à fort potentiel de production de diversification et appui à la résolution des contraintes logistiques et d'équipement - Mise en place d'un mécanisme d'information et du suivi des marchés et des filières - Appui au renforcement du pouvoir de négociation des organisations des producteurs dans les filières et à l'organisation de la concurrence 	<ul style="list-style-type: none"> - Longueur des pistes ouvertes ou aménagées - Volume de production supplémentaire drainée dans lesdites zones. - Volume et pertinence des informations disponibles - Degré d'accès aux dites informations par l'ensemble des parties prenantes - Capacité de négociation et de lobbying des représentants des organisations des producteurs - Degré de réduction du monopole et du dumping

G. RENFORCEMENT DE LA CAPACITÉ DES ORGANISATIONS PAYSANNES

Situation actuelle et typologie de l'organisation paysanne¹

78. En termes de profil global du secteur agricole et rural togolais, les principaux résultats du RNA 1996 se résument essentiellement en: (i) un paysage agricole composé de petites exploitations morcelées acquises en majorité par héritage; (ii) un faible niveau technique et un faible taux d'équipement des exploitants; (iii) une agriculture tournée vers la minimisation des risques; (iv) l'existence dans certaines zones d'une pression foncière croissante génératrice d'une dégradation de la fertilité des sols et de poches de pauvreté rurale; et (v) une situation d'organisation paysanne peu encourageante avant la mise en œuvre de la DPDA 1996 sur le plan statistique, selon le RNA 1996, 5,2% seulement de la population agricole sont organisés, qui plus est, avec des disparités régionales et de genre (7,6% de la population masculine contre 1,5% de la féminine). Au total, 1 000 groupements dont 1 275 seulement sont structurés (voir para. 35).

79. L'organisation paysanne togolaise se développe aujourd'hui suivant deux principaux axes de restructuration: (i) le mouvement coopératif, organisé autour d'intérêts économiques et financiers, sous forme d'Organisations professionnelles économiques agricoles (OPEA) et de Coopératives d'épargne et de crédit (COOPEC); et (ii) le mouvement de développement socio-économique communautaire organisé autour d'intérêts de développement socio-économiques et environnementaux communautaires: les Comités villageois de développement (CVD) qui constituent les points focaux de décentralisation pour le transfert des pouvoirs à la base.

80. Compte tenu de l'importance du secteur agricole et des enjeux qui le caractérisent, les pouvoirs publics, s'appuyant sur les opportunités offertes par l'organisation paysanne, ont mis en œuvre depuis 1996 une réforme structurelle basée sur la responsabilisation du monde rural, afin de garantir aux populations agricoles/rurales: l'accès aux marchés, la défense de leurs intérêts, l'accès aux prises de décision et la participation, la contribution à leur bien-être et à la bonne gouvernance locale. La stratégie repose alors sur la reconnaissance du rôle des agriculteurs comme agents économiques et se fonde aussi sur un nouvel équilibre et une collaboration entre les organismes publics et le secteur privé. Ainsi de 1996 à 2004, les mesures prises et les actions concrètes entreprises pour relever ces défis sont passées par le canal du Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA), de la décentralisation, de l'intégration du secteur privé au développement agricole notamment la libéralisation des filières agricoles et par la décentralisation du système financier et de projets spécifiques à l'organisation et la responsabilisation des organisations agricoles/rurales (OPA).

81. En termes de situation des OPA issues de la mise en œuvre de la DPDA 1996, la typologie des organisations paysannes s'est développée selon deux axes, à savoir: ((i) l'axe professionnel, agricole et financier; et (ii) l'axe sociocommunautaire. Le premier axe, étant le plus ancien de l'organisation paysanne, a connu au cours de la période 1996-2004, une évolution typologique progressive et pyramidale autour de l'activité économique, professionnelle et dans l'espace géographique excentrique (village, préfecture, région, nation, etc.). Cependant, il y a lieu de relever que cette évolution n'est pas uniforme selon les filières, en raison de la convergence ou non des intérêts et des motivations respectives des acteurs des filières et de l'Etat. Ainsi, l'organisation des filières de productions vivrières et celle des productions de diversification des exploitations connaissent un essor moins encourageant que celui des productions traditionnelles

¹ Voir dans le dossier « Document de travail 2 ».

(coton, café/cacao) de rente. Néanmoins, toutes les filières sont affiliées aux chambres régionales de l'agriculture. Globalement, tous les sous-secteurs de l'agriculture, au sens large, connaissent des mouvements coopératifs. Le deuxième axe étant de motivation très récente (la décentralisation par transfert de pouvoir de décision, d'exécution et de gestion,...) et visant comme intérêts le bien-être communautaire, la bonne gouvernance locale, la responsabilisation des communautés rurales, ses outils et stratégies sont peu maîtrisés. Son évolution ne présente pas encore une couverture géographique de base complète ni une évolution pyramidale.

82. En termes de degré de structuration et de fonctionnement, quelque soit le type d'organisation, une structure est mise en place. Ce sont les moyens de fonctionnement qui manquent ou sont insuffisants pour rendre la structure viable. D'une manière générale, les organisations paysannes togolaises mises en place répondent à trois fonctions dans les conditions actuelles de leur évolution: (i) un cadre de concertation sur les motivations, intérêts, moyens d'action, résultats attendus; (ii) un cadre d'exécution d'activités de groupe et de prestation de services (mobilisation de ressources physiques, financières, intellectuelles, etc.); et (iii) un cadre de représentation et de liaison (c'est le cas des unions, fédérations, chambres d'agriculture, syndicats nationaux, etc.). Les entreprises et opérations privées ont intégré davantage les filières en tant qu'acteurs en amont ou en aval et exercent de nouvelles fonctions qui leur ont été reléguées par l'Etat pour la production et/ou la commercialisation des produits agricoles. Ces types d'acteurs se heurtent le plus souvent à un cadre légal inadéquat, au manque d'expertise appropriée et à l'insuffisance des ressources financières.

Axes stratégiques d'organisation paysanne

83. *Politiques et programmes.* Prenant conscience des contraintes et des problèmes qui entravent le développement économique et social du Togo, notamment de ce que les pauvres se situent à 80% dans les zones rurales, alors que l'agriculture est le moteur de l'économie togolaise, le Gouvernement s'est engagé dès 1995 à lutter contre la pauvreté. Sur cette base, les efforts ont porté sur la définition (i) de politiques macro-économiques à moyen terme, visant la réduction de la pauvreté puis la définition d'une politique à long terme sous forme de Stratégie nationale de lutte contre la pauvreté (SNLP). Cet engagement du gouvernement s'est traduit au plan sectoriel par l'élaboration de politique, stratégies, programmes et projets de développement agricole/rural qui intègrent la démarche globale de lutte contre la pauvreté et s'appuient presque tous sur le renforcement des capacités de gestion des collectivités locales, la décentralisation, le développement des secteurs porteurs de croissance, etc. Ceci constituait une préoccupation majeure de la DPDA 1996.

84. *Mesures prises.* Pour la mise en œuvre de la DPDA, certaines mesures spécifiques ont été prises, parmi lesquelles on peut citer en liaison avec l'organisation paysanne:

- la création des Chambres régionales de l'agriculture (CRA) en 1997, validée par la loi n° 97-12 du 09/07/1997;
- la loi pour la mise en place de fonds régionaux de développement;
- la création des OPEA de base et des faïtières est soumise à une procédure ascendante d'enregistrement national et de reconnaissance au niveau du Secrétariat général/DPRH.

85. Ces dispositions ont été nettement insuffisantes pour avoir un effet synergique sur les dispositions et les efforts sectoriels du MAEP en matière de décentralisation et de responsabilisation du monde rural. Dans cette optique, le Ministère chargé de la décentralisation a préparé la loi n° 006-98 du 11 février 1998 votée par l'Assemblée nationale et portant création de communes rurales et urbaines.

86. Les objectifs de la DPDA et les orientations générales relatives aux OPA ont permis au Gouvernement de décider de (i) se désengager des activités de production, de transformation et de commercialisation des produits et des intrants agricoles, au profit du secteur privé et du secteur coopératif; (ii) recentrer son rôle sur la définition de politique, la réglementation, le contrôle, le suivi et évaluation; (iii) appuyer le renforcement des organisations professionnelles agricoles et la promotions d'une véritable représentation professionnelle agricole à travers des structures indépendantes de l'Etat. La volonté politique marquée pour une meilleure organisation des producteurs et des groupes sociaux ruraux a été réaffirmée par le Premier Ministre dans son discours programme prononcé en novembre 2000.

87. Projets entrepris par le gouvernement (MAEP) en faveur des OPA:

- **Le Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA)** qui est la pièce charpente de la réforme structurelle réalisée avec le concours de la Banque mondiale et du FIDA. C'est à travers ce projet que l'ICAT, principale structure d'appui technique à la vulgarisation et au mouvement coopératif, a été créé. Son action en organisation paysanne a concerné aussi bien les OPEA que les CVD et les COOPEC, sur l'ensemble du territoire, à l'exception de la zone café-cacao.
- Cinq autres projets spécifiques à l'organisation paysanne ont été mis en œuvre aussi avec le concours de différents partenaires financiers. Il s'agit:
 - du projet de Soutien aux groupements villageois à l'est de la région des savanes (SOGVERS) réalisé avec le FENU, le PNUD et le FIDA;
 - du Projet d'organisation et de développement villageois (PODV) réalisé sur financement FIDA - Gouvernement et apport des populations;
 - du Projet vivrier AVE/TOGO (PVAT) financé par le Conseil de l'entente et le Gouvernement togolais;
 - du Projet d'appui aux organisations de producteurs (PAOP) en zone café et cacao, financé par l'Agence française de développement (AFD) et le Gouvernement togolais; et
 - du Projet d'appui à l'élevage familial (PAEF), financé par l'AFD, l'ONG vétérinaires sans frontière et le Gouvernement togolais.

88. Tous ces projets du secteur agricole ont appuyé l'organisation professionnelle agricole. Le PODV et le PVAT ont eu un volet additionnel portant sur l'organisation sociocommunautaire rurale à travers les CVD, avec une approche participative ascendante.

89. Dans le souci de couvrir tout le secteur rural, d'autres ministères ont aussi initié des projets d'organisation paysanne. Ainsi, à l'actif du Ministère du plan et de l'aménagement du territoire, peuvent être cités:

- le Projet pilote de fonds social (PPFS) sur financement IDA et TOGO;
- le Programme pluriannuel de microréalisations (PPMR) financé par l'Union européenne (UE) et le TOGO; et
- le Programme d'amélioration des moyens d'existence des populations pauvres (PAMEP) financé par le PNUD et le Gouvernement togolais.

90. Ces projets s'adressent de toute évidence à des organisations paysannes à la base en ayant pour axe principal, le développement socio-économique communautaire pour lutter contre la pauvreté. Tous ces projets sont déjà clôturés aussi bien au MAEP qu'au Ministère du des finances et des privatisations qui a pris la relève du Ministère du plan et de l'aménagement du territoire pour leur tutelle.

Contraintes, atouts et leçons à tirer

91. Les contraintes et difficultés majeures qui ont marqué cette stratégie d'organisation et de responsabilisation du monde rural se résument en: (i) une stratégie d'organisation plus fondée sur les intérêts macro-économiques de l'Etat et portant ainsi une considération limitée à l'organisation des filières vivrières; (ii) des organisations paysannes peu préparées à assumer leur rôle économique ou à exercer les pouvoirs qui leur sont transférés; (iii) un secteur privé qui, malgré son engagement auprès des OP, est mal ou peu préparé pour assurer la relève de l'Etat dans les domaines de missions non exclusives d'appui au mouvement coopératif; et (iv) un secteur public maîtrisant peu son rôle régalien et ayant du mal à se dessaisir des missions transférées aux organisations paysannes ou au secteur privé.

92. Malgré ces difficultés, l'organisation paysanne togolaise présente des atouts et des opportunités exploitées et exploitables encore pour consolider les acquis, affiner la structuration et mieux responsabiliser les organisations paysannes. Il s'agit: (i) de l'ancienneté du mouvement coopératif dans le secteur agricole et de l'impulsion conférée à la professionnalisation agricole au cours des dix dernières années; et (ii) des avantages sociaux, techniques et micro-économiques comparatifs entre producteurs, communautés rurales, organisés et non organisés. Les résultats obtenus en termes d'organisation depuis 1996 se résument en: (i) un principe de réforme structurelle acquis pour le monde rural; (ii) une restructuration axée sur la professionnalisation agricole et l'organisation des filières d'une part, et d'autre part sur l'organisation des communautés rurales; (iii) un mouvement coopératif acquis au jour d'aujourd'hui comme un point incontournable pour l'accès des petits producteurs aux marchés libéralisés des produits agricoles, tant au niveau national qu'au plan régional, voire international; (iv) des filières des produits d'exportation conventionnelle, mieux structurées en organisations faîtières que les autres filières; (v) l'amorce d'un transfert de pouvoir de prise de décision et de gestion des activités au niveau des communautés locales; et (vi) un secteur privé plus engagé auprès des organisations paysannes en appui conseil, financement des activités de production et de commercialisation.

93. *Leçons à tirer.* Ce sont essentiellement les suivantes:

- (i) Dans le processus d'organisation paysanne et du monde rural, le cadre institutionnel et législatif progresse plus rapidement au niveau central tandis que les mesures d'application et d'accompagnement des lois et décrets ne

suivent qu'à pas de velours. Cet écart de vitesse ne permet pas une portée valorisante des cadres, structures et organes en place.

- (ii) L'organisation paysanne faisant partie des réformes structurelles constituant elles-mêmes un objectif macro-économique du gouvernement, la programmation des investissements de soutien doit suivre de manière cohérente et continue pour rendre opérationnels, viables et efficaces les éléments de ces réformes.
- (iii) La crise socio- politique d'une part et la libéralisation des marchés d'autre part ont incité les producteurs des filières de rente à prendre en main leur destin, en cherchant à s'organiser pour accéder aux marchés.
- (iv) L'organisation et la responsabilisation du monde agricole/rural étant une stratégie de long terme, il est évident que les impacts ne puissent pas être perceptibles ou bien perçus pour les niveaux de réalisation actuelle. Aussi s'avère-t-il nécessaire de compléter le processus et de consolider les acquis pour progresser. Dans cette optique, la création du réseau des Chambres régionales d'agriculture par loi constitue pour la représentation des intérêts professionnels agricoles un acquis très important à sauvegarder.
- (v) L'organisation paysanne, par le passé, ciblait les producteurs des filières de rente et par conséquent les paysans relativement mieux nantis. Avec la DPDA 1996, la dynamique du mouvement coopératif a pris en compte à travers les projets, les paysans démunis des zones défavorisées. Ainsi, l'organisation paysanne contribue à la lutte contre la pauvreté en milieu rural. Cependant la cible atteinte reste encore peu significative.

Grandes lignes d'actions proposées

94. La stratégie d'organisation paysanne, au vu de tout ce qui précède, mérite d'être poursuivie comme axe d'orientation de politique agricole et rurale au Togo. Dans cette optique, les acquis devront être consolidés et complétés, notamment: (i) la structuration des filières de produits d'exportation, de produits vivriers et de produits de diversification des exportations; (ii) la gestion de l'environnement socio-économique communautaire; (iii) une meilleure implication du secteur privé dans le secteur agricole et rural; (iv) le genre et développement agricole; et (v) les techniques d'intensification agricole et de commercialisation des produits, de gestion financière et de bonne gouvernance.

95. Les grandes lignes d'action proposées sont définies en fonction des objectifs spécifiques, des contraintes majeures et des stratégies d'intervention déterminées. Des indicateurs de suivi sont définis pour une évaluation. L'ensemble est coordonné dans une matrice de cadre logique (voir Appendice 1) pour consolider l'organisation et la responsabilisation du monde rural. Les principaux domaines d'action retenus sont relatifs au cadre institutionnel, à l'investissement et à l'incitation. Les trois principaux objectifs spécifiques définis avec des stratégies d'intervention respectives sont les suivants:

- (a) *Transformer les organisations contrôlées et financées, en organisations autosuffisantes contrôlées par leurs membres et financées de façon autonome, en:*
- encourageant la mobilisation des ressources locales,
 - renforçant les programmes de formulation,
 - mettant au point des mécanismes de suivi, d'autocontrôle des services, des comptes et des modalités de financement.
- (b) *Accroître la participation économique des organisations paysannes à leur bien être, en:*
- consolidant les structures faîtières mises en place,
 - promouvant le partenariat,
 - encourageant la mise en place d'un système de crédit d'investissement agricole/rural à moyen terme.
- (c) *Décentraliser la prise de décision des pouvoirs publics, en:*
- complétant et consolidant le cadre institutionnel général de la décentralisation,
 - élaborant et appliquant des plans d'action régionaux avec une approche participative ascendantes;
 - rendant effectives et pragmatiques les fonds régionaux de développement.

96. Pour réaliser ces objectifs, les actions pivotent autour: (i) du renforcement des capacités humaines, financières et techniques; (ii) de l'adéquation des cadres institutionnels; (iii) de la consolidation des acquis structurels; et (iv) des mesures incitatives pour payer le prix de la promotion des OP et l'émergence des filières (voir détails à l'Appendice 1).

97. Quelques conditions critiques de mise en œuvre sont à envisager. Il s'agit, en particulier, de l'insuffisance des ressources financières, de la non effectivité des fonds régionaux, d'un climat d'instabilité sociopolitique, etc. qui pourraient faire obstacles à la promotion de l'organisation du monde rural et à la décentralisation.

Matrice de cadre logique pour promouvoir l'organisation et la responsabilisation du monde rural
Objectif de développement réduire la pauvreté en milieu rural

Objectifs	Contraintes majeures	Actions	Indicateurs de suivi
<i>Transformer les OP contrôlées et financées en OP auto-suffisantes contrôlées par leurs membres et financées de façon autonome</i>	- OP peu préparées à exercer les pouvoirs qui leur sont transférés. - Manque de motivation pour respecter les engagements pris par les CVD et les OPEA - Gestion financière démotivante des OPEA - Disparité de genre dans l'organisation paysanne	- Sensibilisation des communautés à leur participation et contribution pour leur bien-être. - Appui à l'élaboration et à la maîtrise des outils de gestion organisationnelle (statut, règlement, programme). - Initiation et formation des CVD et OPEA à leurs rôles respectifs, à la mobilisation des ressources physiques, financières et humaines. - Intégration et prise en compte de la dimension genre dans: les attributions de postes, les modules de formation, l'établissement des priorités, le suivi et évaluation des programmes, la scolarisation et l'alphabétisation.	% de participation dans la mobilisation des ressources endogènes. % des CVD sensibilisés, initiés, taux de participation aux cotisations, travaux et gestion de groupe Rapport genre entre participants aux postes des structures aux réunions, etc.
<i>Accroître la participation économique des OP à leur bien être</i>	- Faible capacité financière des OP (manque insuffisance de crédit, de fonds de roulement...) - OP peu préparées à assumer leurs rôles économiques et professionnels	- Promotion d'un système de crédit d'investissement agricole/rural à moyen terme. - Intensification du réseau de micro finances de proximité et variation adaptée des produits aux divers domaines de production et de commercialisation agricoles. - Formation et recyclage des techniciens spécialisés en animation coopérative. - Alphabétisation fonctionnelle des OP - Révision et actualisation de la stratégie d'appui opérationnel avec un accent particulier sur la représentation, le partenariat, les principes de transparence et de bonne gouvernance locale. - Intensification de l'enseignement professionnel de base pour les produits de diversification et pour les techniques de commercialisation.	- Nombre d'établissements créés pour le crédit moyen terme en milieu agricole/rural. - Taux de croissance des adhérents. - Taux de croissance des microfinances dans le secteur agricole. Part relative accordée à chaque domaine de production ou nombre de techniciens recyclés ou formés. - Taux d'alphabétisation des membres des OP - Nombre de producteurs formés sur les produits de diversification.
<i>Accroître la participation économique des OP à leur bien être</i>	Absence de fonds régionaux de développement	- Mise en place des fonds régionaux et application des textes réglementant leur gestion. - Elaboration de plans régionaux avec l'approche participative.	- Montant des fonds régionaux aux affectés à chaque région et leurs taux d'absorption. - Nombre de plans régionaux élaborés et mis en œuvre.

Objectifs	Contraintes majeures	Actions	Indicateurs de suivi
INCITATION	- Une stratégie d'organisation plus fondée sur les intérêts macro-économiques de l'état et portant une considération limitée à l'organisation des filières vivrières	- Suppression des fixations de prix de vivriers aux producteurs.	- Pas de mesure d'interdiction des exportations de fixation des prix.
		- Suppression des interdictions d'exportation.	- Pas de pénalité à l'exportation des produits vivriers locaux.
		- Facilités d'accès au crédit de production vivrière et aux moyens de production, de conservation puis de commercialisation.	- Taux d'intérêt différencié en faveur des productions vivrières. - Densité des magasins de conservation et taux de couverture des besoins en intrants. - Type et nombre de taxes appliqués selon les normes sous régionales (UEMOA, CEDEAO).
<i>Décentraliser la prise de décision des pouvoirs publics</i>	- Un secteur public maîtrisant peu son rôle régalién et ayant du mal à se dessaisir des missions transférées aux OP et au secteur privé - Cadre législatif caduc	- Révision de la loi coopérative.	- Document révisé, adopté et diffusé.
	- Absence de mesure d'application pour la loi sur la décentralisation	- Elaboration des mesures d'application de la loi sur la décentralisation.	- Mesures d'application adoptées, diffusées et mises en œuvre (organes et personnel mis en place).
CADRE INSTITUTIONNEL	- Absence de politique et de stratégies appropriées à l'organisation des communautés rurales	- Elaboration d'une note de politique sur les OP.	- Document adopté et diffusé.
	- Insécurité foncière obstacle à l'adhésion des exploitants démunis, au mouvement coopératif	- Révision de la législation agro foncière en prenant en compte les modes d'accès à la terre et les lois coutumières par grande zone.	- Document élaboré. - Loi adoptée.
		- Elaboration, adoption et mise en œuvre des textes d'application.	- Taux d'adhésion des producteurs démunis, aux mouvements coopératifs des zones de forte pression agricole.
	- Difficulté d'assimilation des réformes	- Rendre fonctionnelles les structures et organes mis en place, chambres d'agriculture, comités régionaux,...).	
		- Création des organes locaux de planification.	- Nombre de CVD munis d'une structure de planification.

Acquis à consolider et actions complémentaires

98. **Acquis à consolider.** Dans l'axe professionnel agricole et financier, le degré de structuration et le fonctionnement au sein des OP des filières de produits conventionnels d'exportation doivent être conduits à leurs termes. Ainsi, pour la filière coton, les unions de second niveau doivent être viables, la fédération nationale doit s'organiser; le transfert de responsabilité doit viser l'autonomie des groupements et non seulement des prestations de service pour la SOTOCO. Dans cette optique, le soutien financier de la SOTOCO aux groupements pour les campagnes de commercialisation primaire du coton graine sera progressivement réduit et supprimé à terme. La représentation auprès des partenaires industriels pour la vente du coton graine doit être mieux ficelée sur des bases conventionnelles conférant aux représentants des unions de groupement de producteurs de coton, une meilleure crédibilité.

99. La filière café/cacao, doit être renforcée pour promouvoir plus d'adhésion des producteurs aux OPEA de base. La Fédération nationale des unions de producteurs de café-cacao doit être appuyée pour acquérir les capacités requises à ses fonctions et tâches de représentation et de partenariat. Les filières des produits de diversification des exportations doivent être complétées par une meilleure structuration de base pour les différentes spéculations qui émergent en produits d'exportation, tandis que les filières de produits vivriers émergeant en productions monétaires doivent être mieux stratifiées en sous filières par spécificité et organisées en unions régionales puis faïtières à l'instar des produits traditionnels de rente. Il s'agit de mettre en exergue le recentrage autour des spécificités vivrières et de mettre en évidence ces sous filières dans la constitution et la formation des OPEA, la représentation au sein des unions. Ces filières doivent elles-mêmes être stratifiées en fonction de leur degré de maturité opérationnelle.

100. Dans l'axe sociocommunautaire, la décentralisation doit être généralisée, étendue à toutes les régions de développement socio-économiques du pays. Les CVD existant doivent être admis comme structures pérennes et non affiliés uniquement à la durée de vie des projets qui ont servi le canal pour les mettre en place. Ces organes doivent devenir des structures opérationnelles. En d'autres termes être nantis d'un cadre juridique, de moyens et ressources humaines requis pour être opérationnels et viables. Ces CVD doivent être initiées à la mobilisation et à la gestion des ressources financières endogènes et exogènes, à l'élaboration et au suivi de la mise en œuvre de plans régionaux ou locaux de développement. Une cartographie avec répartition spatiale des CVD devra être établie et révisée périodiquement pour permettre d'apprécier leur densité de couverture dans chaque région. Enfin, les OP doivent faire l'objet de statistiques fiables renouvelées à des intervalles très rapprochées, suivies et évaluées périodiquement. Dans le domaine des SFD, les coopératives d'épargne et/ou de crédit en milieu rural doivent aussi faire l'objet d'une étude statistique sur les adhérents et la typologie, en vue de permettre un suivi plus fondé de ces structures en tant que OP.

101. **Actions complémentaires.** A court terme, le processus de réforme requiert deux aspects essentiels: (i) la définition d'une politique de développement coopératif; et (ii) la révision de la loi coopérative. La définition d'une politique de développement coopérative a déjà fait l'objet de tentative depuis une décennie, ce cadre a défini trois orientations principales à savoir: l'autopromotion des OPA; leur réelle responsabilisation; et la nécessité de mettre en place une structure d'appui à l'autopromotion. Les mesures d'accompagnement ont été identifiées aussi et portent sur la législation coopérative concertée, le statut foncier adéquat, un système de financement agricole/rural adapté une politique de décentralisation effective. Enfin, un cadre

stratégique proposé a défini aussi des objectifs par orientation et les résultats globalement attendus. Ce document indicatif devra être actualisé, approfondi et adopté.

102. La révision de la loi coopérative. En matière de législation, le mouvement coopératif est régi par l'ordonnance n° 13 du 12 avril 1967 portant statut de la coopération au Togo. Les différentes tentatives de révision en 1983, 1989, 1995, 1996, n'ont pas abouti. Cependant, elles ont pour la plupart relevé la caducité de l'ordonnance des contradictions internes qui ne facilitent plus son application sur le terrain. Les travaux devront être repris avec la prise en compte de la restructuration en cours, la décentralisation, l'intégration du secteur privé pour développer des services d'appui aux OP, l'approche participative ascendante, pour une meilleure adaptation de la nouvelle loi au contexte d'application et l'évolution dudit contexte à moyen terme.

103. **Conditions critiques de mise en œuvre.** Les objectifs, stratégies d'intervention et actions à mettre en œuvre ne peuvent permettre de contourner les contraintes, lever les difficultés et autres obstacles que si les conditions critiques de mise en œuvre sont peu nombreuses et de très faible incidence sur les résultats attendus. Les conditions critiques prévisibles sont liées aux difficultés de mise en œuvre effective ou de marginalisation des domaines d'action. Ainsi, le manque de moyens financiers liés au manque ou à l'insuffisance d'appui de l'état en termes: (i) de budgétisation, allocation, absence de trésorerie, et (ii) d'établissement des priorités de programmes et projets, sélection de secteur porteur de croissance, peuvent constituer des sources de conditions critiques. De même, l'absence de mesures incitatives, les difficultés de mobilisation des ressources exogènes et endogènes sont aussi des facteurs de frein au développement des OPA. Enfin, l'instabilité sociopolitique est une forte démotivation pour les actions de promotion de l'organisation paysanne.

H. ACCES A LA TERRE ET SÉCURISATION FONCIÈRE

Problématique de la situation foncière

104. Les perspectives de croissance de la production agricole sont réelles au Togo au regard des ressources naturelles dont dispose le pays. Globalement le Togo dispose encore de ressources en terre mais la répartition est très inégale et une pression foncière croissante s'exerce dans les zones de fortes activités agricoles. Dans ce contexte, les Régions maritime et des plateaux sont particulièrement menacées par les pratiques et stratégies de gestion et de valorisation des terres. Une analyse du système foncier permet de mieux comprendre le fonctionnement et l'incidence des régimes fonciers sur la gestion et la valorisation des terres et plus généralement sur les ressources naturelles.

105. En effet, parmi les problèmes qui se posent à l'agriculture togolaise, celui du foncier occupe une place de premier plan, la situation dualiste créée par la coexistence d'un système foncier coutumier et d'un système foncier moderne. Le système foncier légal est essentiellement constitué de l'ordonnance du 06 février 1974 portant réforme agro-foncière. La promulgation de cette réforme agro-foncière et domaniale devait réglementer l'organisation des régimes agro-fonciers et les conditions de transfert de droit de propriété de la terre. Cette législation visait par ailleurs à promouvoir un développement économique harmonieux du pays en mettant à la disposition des populations des normes et instruments juridiques nouveaux capables de sauvegarder les intérêts de leurs efforts productifs et partant d'atteindre l'objectif général de développement national.

106. Les implications de la législation sur la propriété de la terre et les conditions de sa mise en valeur portent essentiellement sur les aspects suivants: (i) la classification des terres et leur destination; et (ii) les baux ruraux et l'organisation du faire valoir indirect. A travers la classification des terres, réside essentiellement des motivations économiques qui subordonnent toute appropriation foncière à une mise en valeur effective des terres concernées. Désormais toute étendue de terre non mise en valeur dans un délai de 5 ans fixé par la législation agro-foncière à compter de la date de promulgation de l'ordonnance devait faire partie intégrante du domaine foncier national. Ainsi dans la nouvelle législation foncière toutes les terres devaient appartenir à des propriétaires bien identifiés (individus, collectivités, Etat, Nation). L'existence d'un domaine foncier national géré directement par l'Etat devait constituer un moyen privilégié pour la réalisation de programme d'aménagement dans le cadre d'une politique nationale de développement rural.

107. Si la justification de cette législation foncière était louable, plusieurs contraintes ont entravé son application effective. En outre, face au manque de précision sur le statut juridique des périmètres occupés par l'Etat, à l'inadéquation des textes avec les règles coutumières en vigueur, à la non association des propriétaires fonciers et collectivités à l'élaboration des textes juridiques, l'application droit légal trop souvent mal expliqué ou utilisé de manière arbitraire s'est heurté à une quasi opposition des acteurs du monde rural. Bref, l'Etat n'aura pas su créer les incitations et la concertation participative au sein des populations rurales, mais il a davantage contribué à la gestion anarchique des terres des collectivités.

108. Actuellement, c'est le droit coutumier qui continue de régir l'accès aux terres au Togo. La propriété de la terre étant régie par un statut de type traditionnel, la collectivité villageoise ou familiale en est le garant et ses membres bénéficient du droit de culture ou d'usufruit. Ce droit d'exploitation ou d'utilisation permet à chaque membre d'assurer sa subsistance. Le mode de transmission le plus fréquent est par héritage à l'intérieur du lignage et le mode de faire valoir direct est prépondérant. Selon la coutume, les femmes n'ont pas accès à la terre par héritage.

109. Cependant, sous les effets conjugués de la monétarisation de l'économie, du développement de l'agriculture commerciale et de la pression démographique qui ont contribué à la raréfaction et à l'enchérissement de la terre, les pratiques foncières coutumières ont subi quelques évolutions plus ou moins marquées selon les sociétés rurales et les zones agro-écologiques des régions maritime et des plateaux. Ces éléments ont conduit au morcellement des domaines et au développement de l'appropriation individuelle autrefois proscrite dans le droit coutumier. Globalement, on peut dire que dans le terroir villageois des deux régions citées, existent plusieurs modes d'accès et de tenure de la terre dont les principaux sont l'héritage, la location, le prêt à titre gratuit, la métayage, la gage, l'achat, le don et le fermage.

Organisation foncière et modalités d'accès à la terre¹

Organisation sociale de la communauté

110. Les structures sociales dans leur grande ligne sont les mêmes chez toutes les ethnies du pays. D'une façon générale, les ethnies sont organisées en clans, lesquels sont divisés en lignages puis en familles ou en ménages plus réduits. Le clan englobe tous les descendants d'un même ancêtre légendaire; c'est un groupement patrilinéaire étendu. Il se définit comme une communauté par un ensemble de fétiches, de divinités, de croyances et d'interdits qui le caractérisent de manière exclusive. Le lignage quant à lui est un segment du clan, il est de taille numérique plus réduite. Il comprend plusieurs familles ou familles élargies à la tête desquelles on trouve un chef de famille. La famille lignagère, cellule économique de base appelée *fomé* chez les Ewé, est une réunion de personnes ayant entre elles des liens de parenté commun, les rattachant à un ancêtre et remontant à trois ou quatre générations, sous l'autorité d'un chef, *fomé-metsitsi*, personne la plus âgée du groupe. La famille ou ménage est le groupe familial constitué par un homme, sa ou ses épouses, leurs enfants et éventuellement les collatéraux de l'homme (cousin et neveu) et vivent sous un même toit sous l'autorité de l'homme, chef de ménage.

La terre dans les communautés rurales

111. Dans les communautés du sud du pays, la terre est perçue en tant qu'élément de la sphère des présences invisibles et représente une propriété des ancêtres. Elle s'affiche comme une divinité nourricière. La terre est conçue traditionnellement comme un don des dieux offert aux ancêtres fondateurs de la communauté qui le transmettent à leurs descendants. C'est une propriété de la communauté des vivants et des morts et de ceux qui vont naître. Elle assure une liaison entre les puissances surnaturelles et les ancêtres défunts divinisés et la communauté des vivants résidant sur un espace donné. Elle constitue elle-même une divinité autonome dans les communautés Ewé des régions maritime et des plateaux. Elle sert également d'intermédiaire ou de réceptacle à d'innombrables divinités et génies. C'est cette communion d'esprit qui est maintenue par les sacrifices et cérémonies avant l'occupation d'une terre et également par l'offrande des prémices de récoltes aux divinités, fétiches et ancêtres en signe de reconnaissance de tous les membres.

Organisation foncière

112. L'occupation des terres dans les régions maritime et des plateaux a été effectuée de manière pacifique. La mise en valeur des terres initialement occupées par des forêts à la suite de migrations individuelles ou collectives a conféré aux premiers occupants le droit de propriété. Les droits de propriété acquis sur les terres conquises à l'issue de ces différentes formes d'occupation ont été collectifs. Les chefs de lignages ou de familles représentent les maîtres des terres. Les droits d'usage ou de culture étaient octroyés par les chefs de lignage aux représentants des familles élargies qui les répartissent à leur tour entre les membres de leurs groupes respectifs. Ces droits d'usage ou de culture acquis sur la terre sont transmissibles d'un individu à l'autre par le jeu des successions et des dons fonciers suivant les règles coutumières spécifiques liées aux caractéristiques socioculturelles de chaque communauté.

¹ Voir dans le dossier « Document de travail 3 ».

113. Le droit à une propriété est central pour les ethnies des Régions maritime et des plateaux. Il existe un certain nombre d'institutions foncières destinées à réglementer l'accès, l'occupation, l'utilisation, l'échange ou l'aliénation des terres à l'intérieur des communautés rurales. L'examen de la question concernant la gestion des terres fait apparaître quelques-unes des caractéristiques du droit foncier coutumier. En effet, le fondement et les caractéristiques du droit foncier coutumier sont issus des considérations d'ordre religieux (culturel), social (familial) et économique (activités productrices) en vue de la satisfaction des besoins vitaux de la population.

Modalités d'accès à la terre

114. Comme indiqué précédemment, dans les coutumes togolaises, la terre et plus exactement le droit d'appropriation de la terre, appartient non pas à un individu, mais à une famille ou une collectivité qui possède une sorte de droit naturel à l'accès à la terre de la collectivité. L'individu en possède seulement un droit d'usage ou droit de culture. Il s'agit d'un droit de jouissance de la terre pour sa mise en valeur. Ce droit d'accès à la terre pour son exploitation s'acquiert par attribution coutumière, héritage, donation ou prêt. Sous les effets conjugués de la monétarisation de l'économie, du développement de l'agriculture commerciale et de la pression démographique qui ont contribué à la raréfaction et à l'enchérissement de la terre, les pratiques foncières coutumières ont connu une évolution plus ou moins marquée suivant les sociétés rurales et les zones agro-écologiques dans les régions maritime et des plateaux. Ainsi, initialement considérée comme un bien collectif, sacré et inaliénable, la terre fait aujourd'hui l'objet d'appropriation à titre individuel et de vente. L'achat représente le mode d'accès à la terre qui confère un plein droit de propriété sur la terre mais qui engendre aussi le plus de contentieux dans les communautés rurales tant les modalités de ce transfert de droit de propriété ne respectent pas toujours les règles coutumières en vigueur.

115. Très répandu dans les pratiques coutumières, le *prêt* gratuit de parcelle de culture devient de plus en plus rare de nos jours dans les Régions maritime et des plateaux. Dans les années 80, près de 18% des parcelles cultivées dans lesdites régions étaient acquises par prêt. Une étude socioéconomique de la région maritime révèle qu'en 1997, à peine 5% des parcelles de culture sont acquises par le prêt. Il faut aussi noter actuellement que le prêt ne bénéficie plus à des étrangers, mais uniquement à des personnes parentes au prêteur (femme, cousin, neveu ou fille). La *location* de terre, relativement peu connue dans les systèmes fonciers coutumiers, prend aujourd'hui de l'ampleur et reste de loin le principal mode d'accès à la terre dans les régions maritime et des plateaux. Il se dégage de l'analyse des diverses études réalisées dans les deux régions que la pratique du *métayage* coutumier dite *Dibi-ma-dibi* tend à disparaître si ce n'est déjà chose faite. En effet, dans la partie Ouest de la région des plateaux pendant longtemps dominée par l'agriculture de plantation (cafier et cacaoyer) réalisée par le biais de contrats de métayage, il s'agit davantage d'une nouvelle forme de métayage dénuée de sa composante qui confère à l'exploitant un droit de propriété mais en conserve les attributs de la redevance en nature toujours fixée au prorata de la production issue du terrain concédé. La *mise en gage* ou « *Awoba* » est un mode d'accès que l'on observait dans le contexte togolais essentiellement dans certaines localités de la région maritime tend à se reprendre dans presque toutes les localités des régions maritime et des plateaux. Il s'agit d'une forme de location indirecte, un contrat d'exploitation qui sert à garantir une dette souvent en argent.

La femme et la propriété foncière

116. L'importance de rôle de la femme en milieu rural n'est plus à démontrer. La main d'œuvre féminine constitue près de 60% des actifs agricoles. Elles assurent plus fréquemment les travaux de sarclage et de récolte et presque toute la production maraîchère en milieu paysan. Cependant, l'ampleur de ce rôle ne coïncide pas avec un accès facile de la femme à la terre. En effet il existe des obstacles incontournables à l'accès à la terre par la femme. Le système traditionnel de répartition des terres est largement conditionné par des structures sociales. Les règles présidant aux rapports sociaux tendent à assurer la continuité du groupe avec l'au-delà dont le représentant le plus proche des vivants est l'ancêtre fondateur. Cette forme d'organisation sociale dans laquelle la survie est pensée collectivement, ajoutée à la conception de la terre explique pour une large part les rapports fonciers. Généralement, la femme en tant que membre d'un lignage ne peut se voir attribuer des terres. Destinée à aller vivre avec un autre lignage par le jeu de l'alliance que constitue le mariage, on craint qu'en lui attribuant une parcelle, cette dernière ne profite finalement au mari relevant d'un autre lignage auquel la terre reviendra. Par ailleurs, pour une jeune fille ou mère au sein d'une famille ou d'un ménage, il ne lui revient jamais de subvenir à titre principal aux besoins du groupe auquel elle appartient. A ce titre, ses travaux champêtres se déroulent en appoint ou comme aide soit à son père soit à son mari.

Problèmes et conséquences liés aux modalités d'accès à la terre

117. Cela concerne principalement les aspects suivants:

- Conséquences des modes d'accès à la terre dues aux modifications dans le régime foncier coutumier;
- Insuffisances de la législation foncière et ses corollaires (problèmes liés à la présence de métayers et problèmes relatifs aux domaines fonciers occupés par l'Etat);
- Insécurité foncière liée au caractère précaire des contrats entre propriétaires terriens et exploitants locataires;
- Non maîtrise de la gestion des ressources naturelles au niveau du terroir par les organisations villageoises.

Héritage

118. Les problèmes liés à l'héritage touchent essentiellement la question du partage des terres, les conflits permanents et fréquents entre cohéritiers et les ventes/ achats de terrain.

	Problèmes	Conséquences
Héritage ou «Domenyinyi»	<ul style="list-style-type: none"> - Partage à l'insu de la chefferie - Appropriation forcée et injuste par les locataires gagistes - Conflits entre les cohéritiers non résidents et résidents - Conflits permanents et fréquents entre cohéritiers - Vente illicite avec la complicité de la chefferie 	<ul style="list-style-type: none"> - Morcellement excessif des parcelles - Absence de domaine communautaire (réserve de terres villageoises pour la réalisation d'infrastructures socio-économiques) - Modalités de partage non définie - Dévastation des cultures pas toujours due à la transhumance - Difficulté d'héritage des descendants de fils d'esclaves et/ou adoptifs et avunculaires - Perte du patrimoine foncier familial

Location sous forme de fermage ou «Hayahaya»

	Problèmes	Conséquences
Location ou «Hayahaya»	<ul style="list-style-type: none"> - Difficultés de paiement du loyer - Exigence des propriétaires terriens aux exploitants de payer par avance ou totalité en début de campagne - Manque de contrats reconnus et légitimés par les autorités traditionnelles - Absence de mesure standard des superficies des parcelles cultivables - Surenchère - Vente des parcelles en location à l'insu de l'exploitant - Construction d'habitat sur les parcelles louées par les exploitants locataires - Non respect des engagements par les propriétaires (expulsion sans préavis avant terme) 	<ul style="list-style-type: none"> - Destruction des cultures pérennes (palmiers à huile, fruitiers, etc.) - Appauvrissement des sols - Destruction des cultures par les malafoutiers (inciseurs de vin de palme) après abattage des palmiers - Absence de mesure d'incitation à la restauration de la fertilité des sols - Exode rural et migration rurale - Retrait abusif après un lourd investissement (valorisation des parcelles)

Location sous forme de métayage ou «Démè»

119. Ici les principaux problèmes sont le non respect des termes du contrat de métayage par les deux parties.

	Problèmes	Conséquences
Métayage ou «Démè»	<ul style="list-style-type: none"> - Absence de contrat écrit - Absence de témoins au moment des clauses - Pas de modalités claires de partage des récoltes: cultures principales et secondaires 	<ul style="list-style-type: none"> - Récolte clandestine par les exploitants - Récolte précoce (maïs frais, etc.) sans consentement du propriétaire - Non partage des cultures secondaires (piments, tomate, autres légumes des champs) - Faible productivité des sols

Le gage ou «Awoba»

120. Dans le cas du gage où le remboursement de la dette est exigé avant la reprise de la parcelle, les problèmes sont de deux ordres: l'insolvabilité du propriétaire foncier et le partage du terrain gagé entre les cohéritiers.

	Problèmes	Conséquences
Gage ou « Awoba »	<ul style="list-style-type: none"> - Insolvabilité du propriétaire foncier - Partage du terrain entre cohéritiers - Retrait abusif avant terme de la parcelle gagée - Sous location de la parcelle gagée sans l'avis propriétaire débiteur 	<ul style="list-style-type: none"> - Actions de sabotage des récoltes - Obligation d'assistance sociale au propriétaire terrien non prévue dans les dispositions initiales du gage - Demande excessive et pressante d'assistance financière par le propriétaire avant terme à l'exploitant - Réduction de la parcelle gagée pour l'exploitant

Règlement et arbitrage des conflits fonciers

121. Les différents modes d'accès à la terre (droit d'appropriation et droit d'exploitation) étant régis de manière coutumière, la plus grande partie des litiges fonciers trouvent souvent un début de règlement par la conciliation devant les autorités traditionnelles– chef de village, chef de canton et chef de lignage. Cependant, ce mode de règlement des conflits fonciers n'offre pas suffisamment de garantie car les décisions prises en conciliation peuvent être remises en cause sans sanction. La voie judiciaire comme mode de règlement, aussi utilisée par certains protagonistes, serait plus efficace car assortie de sanctions en cas de non respect de la décision judiciaire prise. Malheureusement elle ignore tout des modalités de cession conclues entre les deux parties (absence de baux ruraux écrits et formels) et la seule application du droit compromet presque toujours la survie de l'exploitant ou du plaignant au sein de sa communauté, aussi les populations rurales traditionnellement l'évitent.

	Problèmes	Conséquences
Règlement et arbitrage des conflits fonciers	<ul style="list-style-type: none"> - Insuffisance de garantie des décisions prises en conciliation coutumière - Recours à la voie judiciaire renforce la méfiance entre protagonistes des conflits et est source d'isolement dans la communauté 	<ul style="list-style-type: none"> - Persistance des problèmes fonciers dans les communautés - Exploitation agricole fortement conditionnée par le poids ou l'influence des propriétaires terriens dans la communauté

Contraintes majeures liées aux régimes fonciers

122. Diverses contraintes liées aux régimes fonciers entravent une gestion durable des ressources naturelles dont le capital foncier au sein des communautés rurales cibles. Elles concernent principalement: (i) les insuffisances de la législation foncière nationale et autres législations connexes; (ii) les conséquences des modes d'accès coutumier à la terre; (iii) l'insécurité foncière lié au caractère précaire des contrats entre propriétaires et exploitants locataires; et (iv) la non maîtrise de la gestion ressources naturelles par les organisations villageoises.

123. La promulgation de la réforme agro-foncière et domaniale en 1974 devait contribuer à apporter des solutions durables aux nombreux problèmes qui se posent à l'agriculture togolaise, caractérisée notamment par une micro parcellisation des exploitations agricoles, un faible niveau technique et un faible taux d'équipements des exploitations. Cette agriculture reste encore tournée vers l'autoconsommation et est faiblement monétarisée, ce malgré les nombreuses initiatives de développement opérées dans le secteur par l'Etat depuis les premières heures d'indépendance du

pays. Mais plusieurs contraintes existent pour l'application effective et efficace des textes ainsi adoptés. Il s'agit entre autres de: (i) l'absence de coordination des actions des institutions concernées; (ii) la diffusion insuffisante de l'information sur la réforme; (iii) le manque de précision sur le statut juridique des périmètres occupés par les organismes publics; (iv) l'absence de baux ruraux; (v) l'inadéquation des textes avec les règles coutumières en vigueur; et (vi) la non participation des propriétaires fonciers des collectivités locales à l'élaboration des textes juridiques. L'application du droit légal, mal expliqué ou utilisé d'une manière parfois arbitraire, se heurte à une opposition quasi générale des acteurs du monde rural. Ainsi c'est le droit coutumier qui, quelques vingt cinq ans après la réforme agro-foncière, régit encore l'accès aux terres au Togo. Dans la mesure où la terre n'appartient pas à ceux qui l'exploitent et/ou ceux-ci n'en ont qu'un droit de jouissance conditionnelle et peuvent en être démunis sans préavis, il est facile de concevoir que l'exploitant ne cherchera pas à investir de quelque façon que ce soit sur la terre qu'il cultive. Tous ces facteurs sont autant d'entraves à l'aménagement et à la gestion rationnelle du terroir et des ressources naturelles.

124. Sur le plan juridique le caractère figé de la législation foncière entretient un climat de suspicion et de tension sociale permanente, d'abord par la lourdeur et la lenteur administrative de même que le coût élevé de la procédure d'immatriculation et de titrage des terres, ensuite par le caractère ambigu des terres du domaine foncier de l'Etat, les terres ayant été expropriées aux collectivités et propriétaires terriens sans une procédure d'indemnisation appropriée et le détournement de certains domaines de leurs finalités premières. Enfin, en la faveur de cette législation agro-foncière, l'installation de populations allochtones dans les zones où la pression foncière n'était pas perceptible a conduit à des violations des clauses coutumières d'accès à la terre.

125. Parmi les contraintes majeures liées aux modalités coutumières d'accès à la terre, la dévolution successorale de terres a entraîné progressivement un morcellement très poussé de l'exploitation agricole. Cette pratique comporte les inconvénients tels que la réduction de la superficie des parcelles et obligé de plus en plus les exploitants propriétaires à recourir à la location de terre pour agrandir leur exploitation, ce qui augmente leur insécurité foncière. Une autre conséquence est la multiplication des conflits fonciers avec les contestations des héritiers insatisfaits du partage. Quant aux modes de faire-valoir indirect tels le fermage ou le métayage, les contraintes pour une gestion durable des terres concernent l'interdiction de planter des arbres ou des cultures pérennes, les difficultés d'amélioration foncière par la fumure minérale et organique, et l'insécurité foncière liée à la précarité des contrats. Bien entendu dans les deux cas de figure, l'impossibilité pour les exploitants de pratiquer la jachère afin de reconstituer la fertilité naturelle des sols par manque de terre est évidente.

Problèmes liés à la présence des métayers allochtones

126. Dans les zones fertiles comme celles des plateaux, on devait assister à une forte migration de certains groupes ethniques, particulièrement de la région septentrionale du pays, pour offrir leurs forces de travail pour la mise en valeur des terres et promouvoir les cultures de rente qui y sont pratiquées. Les rapports entre autochtones, propriétaires terriens et les allochtones, métayers, au départ très excellents, se sont progressivement dégradés dans les zones concernées, entraînant une révision des modalités d'accès à la terre et des tensions perceptibles depuis l'avènement de la démocratisation entre les communautés autochtones et allochtones dans ces zones. Les causes sont d'ordre socio-économique et politico-juridique. En effet, avec l'installation des nouvelles vagues de migrants dans la zone café-cacao dans les Plateaux Ouest, on notera des interférences politiques souvent à l'initiative des métayers face aux occupations illicites des terres et l'inobservation des règles coutumières qui régissent le foncier dans chaque milieu. De nos jours, les tensions sont très perceptibles entre communautés allochtones et autochtones dans le milieu, face aux multiples interférences à introduire le droit (i.e. recours judiciaire) dans le règlement des conflits qui ne tiennent pas compte des accords oraux passés entre les contractants.

	Problèmes	Conséquences
Métayage ou « Dibimadibi »	<ul style="list-style-type: none"> - Inobservation des règles coutumières par les métayers-allochtones - Non respect des contrats par les métayers et propriétaires terriens - Existence de dualité juridique sur les questions foncières - Réduction progressive des superficies disponibles due à la pression démographique - Baisse du cours /prix des produits de rente 	<ul style="list-style-type: none"> - Actes de vandalisme (mise à feu des cultures et récoltes, pratique de feux de brousse aux conséquences défavorables sur les écosystèmes forestiers fragiles et la population (destruction de villages) - Non acceptation par les communautés de l'intervention des instances non compétentes dans le règlement des litiges fonciers - Inadaptation des nouveaux textes aux réalités coutumières - Pratiques érosives de culture sur les flancs des montagnes

Problèmes relatifs aux domaines fonciers occupés par l'Etat

127. Entre autres difficultés rencontrées dans la gestion des domaines occupés par l'Etat sont les contestations quasi permanentes de la part des populations riveraines et des propriétaires terriens, dues essentiellement à (i) la non association des populations à l'aménagement et à la gestion des réserves établies, (ii) l'extension des superficies de ces domaines ne tenant pas compte des réalités socioéconomiques locales (cas de la réserve de l'Oti-Mandouri, des parcs de la Kéran et de Fazao-Malfacassa) entraînant une réduction drastique des terres cultivables, (iii) au déplacement arbitraire des populations en faveur des réserves de faune et parcs, entraînant la destruction des cultures et récoltes ainsi que les exactions pour fait de faune, (iv) l'absence de textes de classements dans certains types de classement, la méconnaissances des textes de classement pour la plupart ayant érigé les limites des espaces et les attributions spécifiques de chaque domaine par les administrations déconcentrées est à la base des tensions sociales qui existent entre les populations et les administrations locales ou l'Etat, (v) des pratiques d'invasion

des espaces par les populations riveraines et allochtones quelquefois encouragées par des démembrements et sociétés étatiques à des fins lucratives (cas de la SOTOCO avec les installations de ponceaux et autres infrastructures trois à quatre kilomètres à l'intérieur des réserves pour la collecte du coton), et (v) au refus de tout usage des populations riveraines des forêts classées et parcs.

128. Somme toutes, en ce qui concerne les domaines occupés par l'Etat dans les régions concernées, on retiendra une quasi inobservation des textes en vigueur, l'arbitraire dans les occupations des terres et le détournement à des fins illicites justifiant diverses contestations des populations rurales certes perceptibles avant mais plus manifestes depuis l'avènement de la démocratie au Togo avec des violations délibérées des aires protégées. Ainsi de 1990 à 1999, les populations se sont jetées sur le symbole de l'Etat, une destruction d'autant plus prononcée dans les zones où il y eut une substitution des agents forestiers par les forces de l'ordre dans la gestion aires; aussi l'amalgame est vite fait par les populations lorsqu'elles confondent militaires et forestiers au point de rendre encore ineffective les diverses actions menées par lesdits agents.

129. La lecture faite de ces contestations a conduit l'Etat à engager un processus de réhabilitation des aires en privilégiant désormais une approche participative avec les communautés locales riveraines. Une étude préliminaire conduite en 1999 et un calibrage qui en est suivi ont permis de retenir 39 des 83 aires protégées car présentant le faible taux d'occupation réel desquels sont jugées encore viables du point de vue de leur biodiversité. A elles seules, elles représentent 80% des aires protégées du Togo et dont la protection devait s'inscrire dans la ligne de l'Union mondiale pour la protection de la nature (UCN) à laquelle le Togo a souscrit.

130. Une procédure de délimitation et de matérialisation physique des nouvelles limites des domaines est en cours et conduite en concertation avec les populations a abouti au bornage de six des neuf aires retenues, les autres souffrent encore des contestations de la part des populations encore marquées par les années de répression qu'elles ont subi dans la gestion quelque peu aveugle des réserves. Le processus de requalification consensuelle des aires a permis de libérer devant être rétrocédées aux associations villageoises organisées à cette fin par le ministère de tutelle et dont la gestion ou l'exploitation pourrait faire l'objet d'arrangement contractuel entre l'Etat et les communautés concernées pour la mise en œuvre de programmes ou projets d'aménagement quelconques contre une redevance négociée à payer par l'Etat aux dites communautés, encore faut-il que les textes ou arrêtés de déqualification de ces zones soient dûment promulgués. Il serait en fait presque suicidaire de penser rétrocéder ces zones déclassées à d'autres entités de l'Etat dès que cette dé-classification opérée a reçu l'aval d'une entité de l'Etat et les organisations villageoises à la base, au risque de tomber dans les errements du passé. L'opportunité de viabilisation des aires dites déclassées (en grande partie déjà occupée par les populations) ne saurait être perçue aujourd'hui du ressort exclusif de l'Etat et doit faire l'objet d'une évaluation minutieuse.

131. L'organisation même des populations autour des aires en vue d'en assurer une gestion consensuelle ne saurait être remise en cause mais elle devra se faire en concertation avec les autres structures techniques, de sorte à harmoniser la démarche et s'assurer de la représentativité des entités villageoises comme interlocuteurs; clarification par exemple doit être apportée sur les tâches dévolues aux Associations villageoises de gestion des aires protégées (AVGAP) et leurs unions (UAVGAP) et les comités villageois de développement engagés dans l'élaboration des Plans d'action villageois (PAV) au niveau village, d'où la nécessité d'une collaboration étroite

entre les structures techniques (MAEP et MEPF pour ne citer que ceux là) dans la mise en œuvre de la nouvelle politique agricole.

Impact sur la gestion durable des ressources naturelles

132. La promulgation de la réforme agro-foncière aura eu pour impact d'impulser des modifications drastiques dans les régimes fonciers existants les rendant plus complexes avec une multiplication des modes d'accès et de tenure foncière surtout dans la région maritime. Cette législation a provoqué une gestion anarchique des terres des collectivités rurales, mettant en péril le capital sol et le capital forêt dans les deux régions étudiées. S'agissant des situations dites d'expropriation, la posture actuelle de l'Etat demeure suspecte aux yeux des populations dans la mesure où les terres retirées sont souvent détournées de leurs finalités initiales. La non restitution des terres ou le non paiement des terres confisquées ou détournées à d'autres fins, voire la non indemnisation des collectivités et des propriétaires terriens pour les expropriations dites régulières continuent de compromettre dangereusement les diverses actions de protection des ressources menées par les services spécialisés de l'Etat; une situation qui entretient le risque d'explosion sociale. Aussi, le capital sol comme le capital forêt des aires protégées sont-ils continuellement les cibles par les populations riveraines et font l'objet d'une gestion véritablement anarchique.

133. La non maîtrise de la gestion des ressources naturelles au niveau terroir par les organisations villageoises a débouché dans tous les cas à une exploitation anarchique de ces ressources y compris le capital sol, ce qui a entraîné une perte de la diversité biologique des écosystèmes, une dégradation de la sécurité alimentaire et une perte de sources de revenus monétaires pour les populations rurales. Ce genre de comportement existe dans nombre de villages qui disposent encore de quelques ressources et ne saurait disparaître que par un renforcement des capacités des populations dans une meilleure compréhension de la démarche terroir dans la gestion collective de leurs ressources naturelles.

Stratégie et propositions d'actions à engager pour améliorer la sécurité foncière

134. A la lumière de la problématique relative à la gestion biologique et agro-foncière dans les régions ciblées, il s'avère nécessaire d'élaborer une ou des stratégies appropriées pour lever les différentes contraintes à la gestion durable des ressources naturelles. Plusieurs initiatives sont en cours au Togo, particulièrement en région maritime pour adresser la question foncière dans une dimension globale de gestion de terroir. L'initiative particulière de l'ONG ATPH reste originale pour faciliter l'accès durable à la terre et partant assurer une gestion rationnelle des ressources naturelles. Il s'agit d'une approche holistique et participative où les différents acteurs du milieu sont impliqués et qui a abouti dans les villages pilotes à l'élaboration consensuelle des accords généraux et spécifiques régissant les modes d'accès à la terre au niveau village sous l'autorité du chef de village, avec l'implication des autorités administratives et judiciaires non plus comme organes de décision mais comme organes consultatifs dans la gestion foncière.

135. L'une des stratégies proposées (voir Appendice 1) vise à renforcer la vision globale de la gestion des ressources naturelles dans une approche gestion de terroir. Elle consiste à mener des actions pilotes de gestion à l'instar de celle réalisée par l'ONG ATPH pour renforcer les capacités des populations locales à la maîtrise des outils de gestion et étendre les résultats positifs des actions pilotes à des situations similaires dans d'autres zones en évitant la simple généralisation des expériences. Les actions prioritaires à mener appellent une révision en profondeur de la réforme agro-foncière et une amélioration générale du cadre institutionnel et

réglementaire régissant le capital foncier et l'environnement d'une façon générale. Dans cette perspective, il faudra pour éviter les effets pervers de la précédente législation, impliquer étroitement tous les acteurs intéressés (communautés de base, les ONG, le secteur privé, les ministères de tutelle, et les ministères techniques) dans tout le processus de révision des textes.

136. Assurer la gestion durable des ressources appelle des actions accompagnement qui tiennent compte des réalités socioéconomiques actuelles des milieux. L'évolution actuelle des régimes fonciers ne pouvant plus être inversée, il s'agit de réhabiliter l'exploitation des nouveaux agro-systèmes par la maîtrise des méthodes de conservation et de restauration de la qualité du capital foncier et apporter un appui aux initiatives de diversification agricole et non agricole par le développement des activités génératrices de revenus, une reconversion de certains exploitants réduiraient la pression sur le capital foncier et les formations forestières et animales de chaque région.

137. **Matrice de cadre logique¹**. La solution à long terme devra se conformer à la nouvelle orientation de la politique du Togo en matière de protection et de gestion de l'environnement et s'inscrire dans la dynamique de la loi sur la décentralisation en mal d'application effective. Dans ce contexte, les actions à mener devraient avoir comme objectif principal d'identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles en tenant compte de la situation actuelle des ressources existantes, des capacités, des besoins et des intérêts des populations et des priorités socioéconomiques, écologiques locales et régionales. Il s'agirait d'œuvrer autour de 4 objectifs:

- réaliser des actions pilotes de gestion globale des ressources naturelles basées sur des méthodes d'approche participative des populations locales dont les résultats seront extrapolés dans les zones similaires du Togo et serviront de guide pour une nouvelle orientation de la politique nationale;
- améliorer le cadre législatif, réglementaire et institutionnel de façon à relever les nombreuses insuffisances qui compromettent à ce jour la gestion rationnelle des ressources naturelles;
- apporter un appui aux communautés rurales dans la maîtrise de l'eau et la conservation du sol pour une agriculture durable dans les zones les plus vulnérables afin de relever la pression exercée sur les ressources naturelles disponibles;
- appuyer les initiatives de diversification agricoles et non agricoles (*activités génératrices de revenus*) et contribuer à la bonne gestion du patrimoine foncier et forestier. Elle nécessiterait l'évaluation participative des potentialités réelles des ressources naturelles disponibles, la satisfaction des besoins et la valorisation des produits agricoles et forestiers.

¹ Voir Appendice 1.

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

ANNEXE 1

ANALYSE DES OPPORTUNITES ET DES CONTRAINTES DE LA POLITIQUE AGRICOLE

Appendice 1

Matrice de cadre logique

Appendice 1

Matrice de cadre logique

MATRICE DE CADRE LOGIQUE

Objectif général: Identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones concernées.

OBJECTIFS	CONTRAINTES MAJEURES	ACTIONS À MENER	INDICATEURS DE SUIVI
<p><i>Objectif opérationnel 1:</i></p> <p>Favoriser l'auto-développement villageois en vue d'établir un plan d'aménagement et de gestion rationnelle des ressources naturelles au niveau du terroir villageois</p>	<p>Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Non maîtrise de la gestion des terroirs par les organisations villageoises - Forte spéculation foncière au détriment de l'exploitation agricole et aux infrastructures sociocommunautaires - Ignorance et confusion des rôles entre acteurs à la base - Non respect des modalités de contrats - Insuffisance de garanties dans les décisions en conciliation coutumière 	<ul style="list-style-type: none"> - Détermination participative des problèmes et moyens d'amélioration des conditions de vie à l'échelle individuelle et collective - Réalisation de plans de développement villageois - Dynamisation des organisations villageoises (mise en place ou renforcement de CVD) - Elaboration de cartographies participatives des terroirs 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de CVD constitués ou renforcés - Nombre de PVD réalisés
	<p>Investissements</p> <ul style="list-style-type: none"> - Faible capacité d'intervention des organisations villageoises - Fort taux d'analphabétisme 	<ul style="list-style-type: none"> - Organisation de réunions villageoises - Formation des responsables locaux (CVD, chefferie, commission foncières) - Visites d'échanges - Appui technique et organisationnel - Alphabétisation et post-alphabétisation 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de sessions de formation - Nombre d'alphabétisés
	<p>Incitations</p> <ul style="list-style-type: none"> - Conditions de vie précaires (santé, habitat et accès au marché) 	<ul style="list-style-type: none"> - Appui à la réalisation d'infrastructures socio communautaires (école, centre de santé, marché, ponceaux, etc.) - Appui financier - Elaboration de microprojets 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre d'infra-structures socio-économiques et communautaires - Volume de crédit octroyé

MATRICE DE CADRE LOGIQUE

Objectif général: Identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones concernées.

OBJECTIFS	CONTRAINTES MAJEURES	ACTIONS À MENER	INDICATEURS DE SUIVI
Objectif opérationnel 2: <i>Améliorer le cadre législatif et réglementaire et institutionnel de gestion des ressources naturelles</i>	Institutions <ul style="list-style-type: none"> - un cadre institutionnel insuffisamment fonctionnel - cadre législatif et réglementaire relativement inadapté 	<ul style="list-style-type: none"> - Révision en profondeur de la loi portant réforme agro foncière et harmonisation avec les dispositions coutumières - Réactualisation des textes caducs ou d'application inadéquate afférents à la gestion et à la protection de l'environnement - 	<ul style="list-style-type: none"> - Loi révisée, validée et adoptée - Nombre de textes actualisés
		Investissements <ul style="list-style-type: none"> - Faible capacité des institutions - - Faible capacité d'intervention - 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation et recyclage des cadres des ministères sectoriels et des ONG - Fournitures matériels et d'équipements pour le renforcement des capacités de planification et de gestion - Création d'un comité de type guichet unique pour faciliter les procédures d'immatriculation, de titrage

MATRICE DE CADRE LOGIQUE

Objectif général: Identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones concernées.

OBJECTIFS	CONTRAINTES MAJEURES	ACTIONS À MENER	INDICATEURS DE SUIVI
<p>Objectif opérationnel 2:</p> <p><i>Améliorer le cadre législatif et réglementaire et institutionnel de gestion</i></p>	<p>Institutions</p> <ul style="list-style-type: none"> - Toute action de l'Etat en matière foncière et environnementale est suspecte 	<ul style="list-style-type: none"> - Assouplissement des procédures d'immatriculation - Allègement des frais de déplacement pour les constats de terrains litigieux versés aux juges de paix - Association des populations riveraines à la protection des forêts classées, réserves et aires de reboisement - Création de zone tampon autour des réserves et faciliter leur exploitation par les populations riveraines - Restitution de certains domaines expropriés non mis en valeur aux collectivités ou indemnisation effective - Délimitation consensuelle, bornage et immatriculation des domaines de l'Etat 	<ul style="list-style-type: none"> - Textes élaborés, adoptés, et mis en application - Textes de création et nombre de zones tampon délimitées - Nombre de domaines bornés/immatriculés
<p>Objectif opérationnel 3:</p> <p><i>Promouvoir l'exploitation de nouveaux agrosystèmes et les activités de conservation et de réhabilitation des sols pour une agriculture durable</i></p>	<p>Institutions</p>		

MATRICE DE CADRE LOGIQUE

Objectif général: Identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones concernées.

OBJECTIFS	CONTRAINTES MAJEURES	ACTIONS À MENER	INDICATEURS DE SUIVI	
	<u>Investissements</u>	<ul style="list-style-type: none">- Précarité des contrats d'exploitation- Principe coopératif peu développé	<ul style="list-style-type: none">- Sensibilisation des populations- Diagnostic participatif des systèmes de production existants- Application des paquets technologiques- Mise en place de centre d'apprentissage et de recherche-action (<i>Centre APRA</i>)- Mise en valeur des bas-fonds et zones tampon des aires protégées- Elaboration et gestion participative des plans d'aménagements	<ul style="list-style-type: none">- Nombre de paysans impliqués- Nombre de centres créés- Taux de croissance des superficies de bas-fonds mises en valeur- Nombre de CVD possédant un plan d'aménagement
	<u>Incitations</u>	<ul style="list-style-type: none">- Faible pouvoir d'achat des producteurs- Précarité des contrats de location	<ul style="list-style-type: none">- Appui au financement des facteurs de production- Appui à l'élaboration de baux ruraux	<ul style="list-style-type: none">- Pourcentage de financement accordé- Nombre de modèles de bail rural élaborés, validés et adoptés
<p><i>Objectif opérationnel 4:</i></p> <p><i>Alléger la pression agrofoncière par le développement</i></p>	<u>Institutions</u>	<ul style="list-style-type: none">- Activités post-récolte et de diversification peu développées et dominées par des opérateurs urbains- Transactions dans les circuits traditionnels peu favorables aux paysans	<ul style="list-style-type: none">- Identification participative des opportunités locales d'AGR agricoles et non agricoles- Actions pilotes de domestication d'essences forestières	<ul style="list-style-type: none">- Nombre de superficies plantées avec des essences forestières- Nombres d'AGR

MATRICE DE CADRE LOGIQUE

Objectif général: Identifier des systèmes de gestion rationnelle de l'espace et des ressources naturelles afin d'améliorer la sécurité alimentaire dans les zones concernées.

OBJECTIFS		CONTRAINTES MAJEURES	ACTIONS À MENER	INDICATEURS DE SUIVI
<i>ent des activités génératrices de revenus (reconversion de certains exploitants agricoles)</i>	<u>Investissements</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Faible capacité techniques et organisationnelle des bénéficiaires - Faible capacité technique des structures d'encadrement - Faible capacité d'intervention des acteurs - Faible capacité en ressources financières 	<ul style="list-style-type: none"> - Formation de bénéficiaires - Organisation des producteurs en Organisation professionnelles (groupements d'intérêt) - Appui matériel et technique des acteurs - Formation des ONG et autres structures d'encadrement - Octroi de crédit d'installation des bénéficiaires pour l'acquisition de matériel 	<ul style="list-style-type: none"> - Nombre de bénéficiaires et organisés en AGR - Nombre de structure de formation/ enca-drement recyclés ou formées - Nombre de bénéficiaires de crédit - Volume de crédit octroyé
	<u>Incitations</u>	<ul style="list-style-type: none"> - Faiblesse de pouvoir d'achat des bénéficiaires - Vente avant terme des récoltes sur pied (<i>produits vivriers</i>) 	<ul style="list-style-type: none"> - Amélioration de l'accès au marché par la recherche de débouchés (<i>Cf.Volet renforcement des OP</i>) - Valorisation des produits forestiers - Installations de projets complémentaires - Mise en place d'un système de micro crédit 	<ul style="list-style-type: none"> - Evaluation des OP en technique de négociation et en accès au marché - Nombre de projets identifiés, initiés, etc.

RÉPUBLIQUE DU TOGO

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

ANNEXE 1

**ANALYSE DES OPPORTUNITES ET DES CONTRAINTES DE LA
POLITIQUE AGRICOLE**

Appendice 2

Interventions des bailleurs de fonds

Appendice 2

Interventions des bailleurs de fonds

1. **Banque mondiale (BM).** Le dernier rapport sur la stratégie d'assistance par pays de la BM a été élaboré en 2000. Il s'agit, en fait d'une version provisoire, non encore adoptée par les deux parties (le Togo et la Banque mondiale) qui a reconduit les objectifs du CAS de 1995, dès lors que très peu de progrès ont été réalisés. Ces objectifs sont les suivants: (i) rétablir les grands agrégats macroéconomiques et la stabilité économique, (ii) réhabiliter les infrastructures sociales et sanitaires de base et les services urbains, (iii) réhabiliter les principales infrastructures de transport et de l'énergie, (iv) créer un environnement favorable à la promotion du secteur privé, (v) promouvoir le développement des ressources humaines et intensifier les actions de réduction de la pauvreté, et (vi) promouvoir l'efficacité et la gestion durable des ressources naturelles.

2. Les derniers projets en cours d'exécution avant la suspension du décaissement intervenue en 2001, pour non paiement d'arriérés par l'Etat togolais, sont: le Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA) et le projet pilote de fonds social (PPFS). Le Togo n'ayant pas honoré ses engagements, la BM a dû clôturer ces deux projets. Aussi, la fermeture officielle du PNASA a-t-il eu lieu le 31 mars 2003 et la clôture définitive fut sanctionnée par la mission d'achèvement du projet intervenue en décembre 2003. En ce qui concerne, le PPFS, il fut clôturé le 31 décembre 2002. La BM finance et accompagne aussi le processus d'élaboration de la stratégie de croissance du secteur agricole et rural en cours depuis 1998, et dont l'atelier de validation de document final est prévu pour la première semaine de mai 2004. Dans le domaine de l'environnement, elle a appuyé financièrement le processus d'élaboration du Plan national d'action pour l'environnement (PNAE) et le Programme national de gestion de l'environnement (PNGE) qui constituent le cadre de référence en matière de gestion de l'environnement au Togo. En terme de perspective dans le secteur agricole, on peut noter que la mission d'achèvement du PNASA sus- indiquée a recommandé, qu'en cas de levée de la suspension de décaissement, d'actualiser de document du PNASA reformulé en décembre/janvier 2000/2001 afin de permettre sa mise en œuvre rapide.

3. **FIDA.** Le document d'options stratégiques par pays (COSOP) du FIDA n'a pas fait l'objet de d'accord avec le Togo. Néanmoins, la stratégie du bailleur est de financer les activités dans une perspective globale de réduction de la pauvreté en milieu rural et de promouvoir la sécurité alimentaire. Au cœur de cette stratégie se trouve la nécessité de maintenir ou réhabiliter les ressources naturelles, de soutenir les communautés et groupes sociaux les plus défavorisés et vulnérables, d'apporter un appui aux organisations de producteurs à travers les greniers villageois dans le sens de promouvoir leur implication dans la chaîne de commercialisation et donc leurs revenus. Comme la plupart des bailleurs traditionnels, le FIDA est en situation d'arrêt de décaissement avec le Togo. Sa présence dans le pays est manifeste durant les années 80/90 à travers le financement de plusieurs projets. Il s'agit du projet de développement rural de Notsé, du Projet national de petit élevage (PNPE), du Projet de soutien aux groupements villageois dans l'est de la région des savanes (SOGVERS), du Projet d'organisation et de développement villageois (PODV), et de la composante renforcement des capacités institutionnelles du PNASA. Aucun autre projet n'est cours de préparation; les tous derniers, en cours d'exécution, le PNASA et le PODV, viennent d'être clôturés prématurément en 2003; le Togo n'ayant pas honoré ses arriérés de paiement depuis la suspension de décaissement intervenue en 2001.

4. **Union européenne (UE).** La stratégie actuelle d'intervention de l'UE est consignée dans l'Accord de partenariat ACP-UE signé à Cotonou, le 23 juin 2000. Cette stratégie fait de la lutte contre la pauvreté la première priorité, en cohérence avec le développement durable. Les

trois principaux domaines de coopération sont: le développement économique; le développement social et humain; l'intégration et la coopération régionale. L'accord met également l'accent sur la dimension politique de la coopération, à travers la promotion de l'état de droit et la bonne gestion des affaires publiques. Une ouverture à la société civile, au secteur privé et aux autres acteurs non gouvernementaux y est également privilégiée.

5. L'UE intervient au Togo depuis les années 60 et y est représentée par la Délégation de la Commission Européenne. Toutefois, à partir de 1993, pour des raisons liées aux conditions démocratiques, l'UE est en suspension de coopération avec l'Etat Togolais, dans les domaines de grandes infrastructures, d'appui institutionnel y compris la recherche agricole et d'appui budgétaire. Ses interventions se font pour l'essentiel, au bénéfice direct des communautés les plus pauvres, notamment en milieu rural, à travers des ONG ou des cellules de projets spécialement mis en place. Les programmes en cours ou à réaliser dans les trois prochaines années sont encore inscrits sur les reliquats des ressources des 6^e et 7^e FED (qui devraient normalement être utilisés depuis 1995) et ceux des ressources du STABEX 91-94 et 95. Le 8^e FED programmé pour la période 1995-99 fut annulé pour le Togo. Le 9^e FED, démarré depuis 2000, n'est pas encore programmé. Comme pour les années précédentes, les ressources des 6^e et 7^e FED seront consacrées au financement d'un nouveau programme pluriannuel de micro-réalisations (15 millions d'euros) en faveur des communautés à la base, qui devait démarrer en avril 2004 pour une durée de quatre ans. Le programme national d'actions décentralisées pour l'environnement (9,5 millions d'euros), déjà approuvé par la Commission européenne et qui devait être signé dans le courant du dernier trimestre de l'année 2003, voit sa signature conditionnée par les résultats des négociations entre le Gouvernement Togolais et l'opposition prévues courant 2004. Les autres programmes en cours, mais de moindre importance, au plan des engagements financiers, et qui se poursuivront dans les années à venir sont: le programme d'appui au renforcement de capacités des ONG et de la société civile, le programme d'agro-foresterie et de foresterie villageoise dans le sud ouest du Togo (ressources STABEX) et le programme panafricain de contrôle des épizooties. Au titre des ressources du STABEX, les actions programmées pour juin 2004-juin 2007 pour un montant de 15 millions d'euros, sont concentrées dans les domaines des infrastructures rurales (pistes, magasins, hydraulique villageoise), structuration de la filière coton, bas-fonds et micro-crédit).

6. **PNUD.** Le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD) intervient au Togo depuis les années 60. Les actions qu'il appuie, à l'instar des autres agences du Système des Nations Unies au Togo, s'inscrivent dans le plan cadre d'assistance des Nations Unies pour le Togo; celui en cours s'échelonne sur la période 2002-2006. Les six domaines prioritaires d'intervention retenus par le PNUD pour appuyer le Togo dans son programme d'investissement sont: (i) la lutte contre la pauvreté, (ii) la gouvernance démocratique, (iii) la promotion des nouvelles technologies de l'information et de la communication, (iv) l'énergie et l'environnement, (v) la prévention des crises et la reconstruction, et (vi) la lutte contre le VIH/SIDA. Les deux projets en cours ayant des actions en milieu rural, sont: a) le projet conjoint de lutte contre le SIDA exécuté en collaboration avec l'OMS, l'UNICEF, l'UNFPA et l'ONU-SIDA sur financement du Fonds mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme et b) le projet d'intensification de lutte contre le SIDA financé par le Fonds Mondial de lutte contre le SIDA, la tuberculose et le paludisme. Il est à noter que trois importants projets en milieu rural viennent d'être clôturés. Il s'agit du Projet d'infrastructure social (PIS) de l'est de la région des savanes (décembre 2003), du Projet d'amélioration des moyens d'existence des populations pauvres (PAMEP), clôturé le 31 mars 2004 et du projet Micro-Stat clôturé en décembre 2003.

Dans le passé (jusqu'en décembre 2001), le PNUD, en collaboration avec le FENU et le FIDA, a également financé le Projet SOGVERS. Le seul projet dont la formulation est imminente, est le Projet de développement rural intégré de la région des savanes (PDRIS).

7. **BAD.** A l'instar des autres pays, le cadre de référence de la coopération de la Banque africaine de développement (BAD) avec le Togo est consigné dans le Document de stratégie par pays (DSP). Le dernier DSP pour le Togo couvre la période 1999-2001, et est axé sur trois principaux secteurs à savoir: infrastructures économiques (route, assainissement), infrastructures sociales (éducation, santé) et développement rural. Dans ce dernier secteur, la BAD a fait formuler et évalué deux projets dans les années 80/90, mais aucun n'a été exécuté jusqu'à ce jour. Il s'agit du Projet de développement rural de l'Adélé, et du Projet de développement rural de l'Est-Mono. Actuellement, deux projets sont en préparation: le Projet de mise en valeur des bas-fonds (PROMIVAL) et le Projet de développement de l'élevage au Togo. Le premier relatif aux bas-fonds, couvre les Régions maritime, des Plateaux et Centrale, a été formulé par la FAO et la mission d'évaluation de la Banque a eu lieu en décembre 2001. Si le pays n'était pas en suspension de décaissement, ce projet pourrait déjà passer, en Conseil d'Administration de la BAD. En ce qui concerne le deuxième projet, jusqu'à ce jour (avril 2004), seule une mission de formulation des termes de référence de l'étude y relative a été financée par la Banque.

8. **FAO.** En tant qu'Agence du Système des Nations Unies, la FAO est également signataire du Plan d'Assistance des Nations Unies (dont les objectifs sont sus- indiqués: cf. PNUD) pour le Togo et accompagne dans ce cadre, le Togo dans la mise en œuvre de ses programmes de développement. Le principal projet en cours de mise en œuvre depuis 2001, est le Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA). La première composante de ce programme, le projet d'appui à la maîtrise de l'eau est déjà achevé et a permis d'aménager et de mettre en valeur quatre sites. La deuxième composante relative à la diversification et centrée sur le développement de petit élevage a démarré depuis août 2003 et prendra fin en 2005. Il est à noter que chaque année, la FAO a la possibilité de financer trois PCT. Les perspectives à court terme dans le secteur rural, concernent la formulation et la mise en œuvre dans le courant de l'année 2004 du Projet de développement rural de la région des savanes avec l'assistance technique de la FAO et le financement du PNUD.

9. **AFD.** L'agence française pour le développement (AFD) intervient au Togo depuis les années 60. Les principales actions en cours en milieu rural sont: le projet d'appui aux organisations de producteurs de café /cacao (PAOP), le Projet d'appui à l'élevage familial (PAEF) et le projet d'appui à la mutuelle café cacao. Ces trois projets prendront fin d'ici à la fin de l'année 2004. Pour l'heure, l'AFD n'a pas de perspectives immédiates de financement de nouveaux projets dans le secteur agricole. Toutefois, en milieu rural, le projet d'hydraulique villageoise dans la région des plateaux pour lequel, les études de faisabilité sont déjà terminées, pourrait être à court terme.

10. Les Fonds arabes (BADEA, Fonds Koweïtien et BID). A l'instar de la plupart des bailleurs de fonds, la stratégie d'intervention des fonds arabes vise également la réduction de la pauvreté en milieu rural. Le principal projet en cours d'exécution est le projet de mise en valeur de la basse vallée du mono sur financement de la BADEA. Cette banque a également financé l'étude de la mise en valeur de la vallée de Zio.

11. **BOAD.** La Banque ouest africaine de développement (BOAD) est une institution spécialisée de financement de l'Union économique et monétaire ouest africaine (UEMOA) dont le siège est basé au Togo. Elle ne dispose pas de document spécifique de politique dans le secteur rural, mais inscrit ses actions dans la stratégie de lutte contre la pauvreté et accompagne les Etats membres dans la mise en œuvre de leur politique dans les secteurs éligibles. Opérationnelle depuis la fin des années 70, la Banque n'a pas encore financé d'actions spécifiques dans le secteur agricole/rural au Togo, contrairement aux autres pays membres. La raison principale est que le Togo ne soumet de requête de financement de projets agricoles à cette institution, préférant des prêts à taux concessionnel et dons pour financer son agriculture. Une initiative en cours de mise en place, qui pourra appuyer les actions de développement en milieu rural, est le Fonds de Cohésion et de Développement destiné au financement du secteur social. Notons que la BOAD est une institution coopérante du FIDA, et à ce titre, a suivi les Projets PODV et SOGVERS.

12. **BIDC.** La Banque d'investissement et de développement de la CEDEAO (BIDC) est une institution créée en janvier 2003, dans le cadre de la restructuration du Fonds de la CEDEAO, créé en 1977 et dont les activités opérationnelles ont commencé depuis 1983. Elle regroupe actuellement les 15 Etats membres de la CEDEAO et a son siège basé au Togo. La BIDC est structurée en deux filiales opérationnelles: (i) le Fonds régional de développement de la CEDEAO (FRDC); et (ii) la Banque régionale d'investissement de la CEDEAO (BRIC).

13. **BRIC.** Elle finance à taux d'intérêt commercial le secteur privé et les projets productifs. Le FRDC dispose plutôt d'un guichet concessionnel et oriente ses interventions vers le secteur public et parapublic. A ce titre, c'est ce fonds qui est plus susceptible de financer des actions en milieu rural. Le FRDC a élaboré un document de politique en cours de validation au plan interne, qui constituera le cadre de référence des actions éligibles au Fonds. Les principaux domaines d'intervention sont: le transport, l'énergie, l'industrie, la télécommunication, le développement agricole, l'hydraulique rurale, l'environnement et le social. En outre, depuis l'ancien Fonds de la CEDEAO, jusqu'à sa restructuration, aucun projet de développement rural et agricole n'est financé au Togo. Selon les responsables de cette institution, le Togo ne leur a jamais soumis de projet dans ce secteur.

14. Il faut noter la création au sein de la BRIC depuis Février 2004 d'une cellule NEPAD qui a pour mission de faire converger les actions des Etats membres dans le domaine de la bonne gouvernance et des technologies de l'information et de mobiliser les ressources nécessaires pour le financement des actions. La BRIC, de par son mandat, sera partie prenante de tous les projets NEPAD¹ en Afrique de l'Ouest. Les perspectives au sein de cette institution, qui peuvent intéresser le volet agricole de NEPAD sont: i) le Fonds régional pour la paix et développement que la BAD se propose de loger au sein de la BIDC, qui financera des projets, notamment dans le secteur agricole, avec des procédures accélérées de décaissement, ii) le projet de création d'un fonds de garantie des projets logés à la BIDC, iii) des négociations en cours avec la BID pour financer l'actualisation et la mise en œuvre des volets agriculture et infrastructure de la CEDEAO déjà pris en compte par le NEPAD.

¹ En effet, le Secrétariat de la CEDEAO, est l'institution régionale chargée de la coordination et du suivi de la mise en œuvre du NEPAD au niveau des Etats membres.

RÉPUBLIQUE DU TOGO

NOTE DE POLITIQUE AGRICOLE

ANNEXE 1

**ANALYSE DES OPPORTUNITES ET DES CONTRAINTES DE LA
POLITIQUE AGRICOLE**

Appendice 3

Principaux projets

Appendice 3

Principaux projets

Projets en cours d'exécution

1. ***Le projet d'appui aux organisations de producteurs (PAOP)*** en zones café et cacao financé par l'AFD a pour objectif d'accompagner les producteurs de café et de cacao dans leurs activités de production et de commercialisation, à travers leur organisation en groupement, en unions de groupements, puis en fédérations. Ses principaux volets sont: (i) appui à la commercialisation du café et du cacao et à la formation des élus des OPA; et (ii) mise en valeur des anciennes plantations et appui à la replantation.
2. ***Projet d'appui à l'élevage familial (PAEF)*** financé par l'AFD a pour objectif d'augmenter le revenu des producteurs et d'améliorer la couverture des besoins alimentaires en viandes de volailles et de porcs principalement. Ses principales composantes sont les suivantes: mise en place d'un réseau de conseil-appui; amélioration des techniques d'élevage; mise en place d'un système national de suivi du marché de la volaille; lutte contre la peste porcine; appui/formations aux organisations paysannes.
3. ***Programme panafricain de contrôle des épizooties (PACE)*** – Togo financé par l'UE a pour objectif: (i) renforcer la capacité des services publics pour la lutte contre les maladies et les interventions d'urgence; (ii) améliorer la distribution des services et médicaments vétérinaires; (iii) assurer l'éradication de la peste bovin; (iv) améliorer les capacités de surveillance de la Péripleumonie Contagieuse de la Peste Bovine (PPCB), de la Peste Porcine Africaine (PPA) et de la fièvre aphteuse et autres épizooties.
4. ***Programme spécial pour la sécurité alimentaire (PSSA)***- diversification avec l'appui de la FAO. Il s'agit de la deuxième composante du PSSA, axée sur le développement du petit élevage (volaille, porcins, ovins et caprins).
5. ***Projet d'aménagement de la basse vallée du Fleuve Mono***. Il est financé par la BADEA et a pour objectif: (i) de contribuer à l'autosuffisance alimentaire et de réduire les importations de riz; (ii) d'améliorer la productivité en utilisant les techniques modernes de production agricole; (iii) de contribuer à fixer la population par la création d'emploi et, (iv) d'améliorer le niveau de vie des populations concernées. Démarré en juin 2004, la phase pilote, dimensionnée pour une superficie à aménager de 500 hectares, est prévue pour une durée de quatre ans.

Projets récemment clôturés

6. ***Projet national d'appui aux services agricoles (PNASA)*** financé par la Banque mondiale et le FIDA a pour objectif d'améliorer les conditions de vie des ménages ruraux en accroissant durablement la productivité et la production agricole. Pour atteindre cet objectif, les actions du projet sont regroupées en 4 composantes, à savoir: (i) appui institutionnel au Secrétariat du MAEP dans le domaine de l'élaboration de politiques, de la planification, de la programmation et de l'évaluation des programmes, (ii) appui à l'amélioration de l'offre de services d'appui et de vulgarisation agricoles aux organisations paysannes à travers le renforcement de la capacité de l'ICAT, (iii) amélioration de l'offre de recherches agricoles par le développement de la capacité de l'ITRA, (iv) préparation et mise en œuvre d'un programme pilote de crédit rural destiné à

promouvoir les activités économiques agricoles par l'intermédiaire des SFD tels que SYNORSEC et FUCEC.

7. ***Projet d'organisation et de développement villageois (PODV)***. Le PODV a pour objectifs: (i) augmenter et diversifier les revenus agricoles, (ii) réduire les contraintes liées au foncier et (iii) protéger les ressources naturelles renouvelables. Les actions prévues en vue d'atteindre ces objectifs sont regroupées en quatre composantes que sont: (i) protection du patrimoine foncier, (ii) petite hydraulique agricole, (iii) appui aux organisations villageoises, (iv) financement rural.

8. ***Projet vivrier avé-Togo (PVAT)***. Le PVAT vise les objectifs ci-après: (i) garantir la sécurité alimentaire par la maîtrise de l'eau, (ii) intensifier et diversifier la production agricole, (iii) augmenter les revenus des populations de la zone d'intervention, (iv) renforcer les capacités de gestion des organisations professionnelles pour une responsabilisation plus accrue des bénéficiaires.

9. ***Programme pluriannuel de micro-réalisations (PPMR) 7^e FED***. Il a pour objectif principal, de contribuer à l'amélioration des conditions socio-économiques des populations à la base, prioritairement en milieu rural et en zones périurbaines. La réalisation de cet objectif principal, se fait à travers trois composantes, à savoir: (i) sous-programme des Infrastructures Socio-Collectives (ISC), (ii) sous-programme des micro-projets d'Activités génératrices de revenus (AGR), et (iii) volet micro-crédit.

10. ***Projet pilote de fonds social (PPFS)***. Il a pour objectif de développement, de réduire la pauvreté en mettant en place deux fonds sociaux régionaux pour tester la faisabilité d'un réseau décentralisé de fonds sociaux. Il est soutenu par des objectifs spécifiques ci-après: (i) contribuer à l'amélioration des conditions de vie des groupes cibles, (ii) renforcer au sein des groupes cibles la capacité de gestion des services sociaux de base, et (iii) renforcer les capacités des institutions locales agissant comme promoteurs ou intermédiaires. La mise en œuvre de ces objectifs est réalisée à travers trois composantes: (i) infrastructures socio-communautaires de base, (ii) renforcement de capacités, et (iii) appui aux micro-projets productifs.

11. ***Programme d'amélioration des moyens d'existence des populations pauvres (PAMEP)***. Il vise à améliorer le niveau de vie des populations pauvres dans les Régions de la Kara et Centrale, et d'autre part, à renforcer les capacités des principaux acteurs (publics et privés) dans la mise en œuvre et le suivi des actions de lutte contre la pauvreté. Le projet est mis en œuvre à travers deux composantes: i) mise en place d'un fonds d'appui au développement villageois (FADEV), basé à Kara et ii) renforcement des capacités et appui au système de suivi et de coordination des actions de lutte contre la pauvreté, dont la cellule est basée à Lomé.