71e Année N° 32 bis **NUMERO SPECIAL** 07 mai 2026

JOURNAL OFFICIEL

DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE

PARAISSANT LE 1er ET LE 16 DE CHAQUE MOIS A LOME

TARIF

ACHAT	ABONNEMENT ANNUEL	ANNONCES
• 1 à 12 pages..... 200 F • 16 à 28 pages ..... 600 F • 32 à 44 pages ..... 1000 F • 48 à 60 pages ..... 1500 F • Plus de 60 pages ..... 2 000 F	• TOGO..... 20 000 F • AFRIQUE..... 28 000 F • HORS AFRIQUE ..... 40 000 F	• Récépissé de déclaration d'associations .... 10 000 F • Avis de perte de titre foncier (1er et 2e insertions) ..... 20 000 F • Avis d'immatriculation ..... 10 000 F • Certification du JO ..... 500 F

N.B. : Le paiement à l'avance est la seule garantie pour être bien servi.
Pour tout renseignement complémentaire, s'adresser à l'EDITOGO Tél. : (228) 22 21 37 18 / 22 21 61 07 / 08 Fax (228) 22 22 14 89 - BP: 891 - LOME

DIRECTION, REDACTION ET ADMINISTRATION

CABINET DU PRESIDENT DU CONSEIL - TEL. : 22 21 27 01 - LOME

SOMMAIRE

PARTIE OFFICIELLE

ACTES DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE

LOIS, ORDONNANCES, DECRETS, ARRETES ET DECISIONS

DECRETS

2025

31 décembre -Décret n° 2025-061/PC portant approbation de la politique nationale de protection sociale (PNPS) 2025 - 2035 1

SOMMAIRE

PARTIE OFFICIELLE

ACTES DU GOUVERNEMENT DE LA REPUBLIQUE TOGOLAISE

LOIS, ORDONNANCES, DECRETS, ARRETES ET DECISIONS

DECRETS

DECRET N° 2025-061/PC du 31 décembre 2025 portant approbation de la politique nationale de protection sociale (PNPS) 2025 - 2035

LE PRESIDENT DU CONSEIL,

Sur le rapport conjoint des ministres de la fonction publique, du travail et du dialogue social, des finances et du budget, du développement à la base et de l'économie sociale et solidaire, de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances et des solidarités, du genre, de la famille et de la protection de l'enfance,

Vu la Constitution du 06 mai 2024 ;

Vu la loi °n 2011-006 portant code de sécurité sociale au Togo ;

Vu la loi n° 2021-022 du 18 octobre 2021 instituant l'assurance maladie universelle ;

Vu le décret n° 2011-178/PR du 07 décembre 2011 fixant les principes généraux d'organisation des départements ministériels ;

Vu le décret n° 2025-022/PC du 08 octobre 2025 portant composition du gouvernement, modifié par le décret n° 2025-029/PC du 09 novembre 2025 ;

Le conseil des ministres entendu,

DECRETE :

Article premier : Est approuvée la politique nationale de protection sociale (PNPS) 2025-2035 annexée au présent décret.

Article 2 : Le ministre de la fonction publique, du travail et du dialogue social, le ministre des finances et du budget, le ministre du développement à la base et de l'économie sociale et solidaire, le ministre de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances et le ministre des solidarités, du genre, de la famille et de la protection de l'enfance sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret qui sera publié au Journal officiel de la République togolaise.

Fait à Lomé, le 31 décembre 2025

Le Président du Conseil

Faure Essozimna GNASSINGBE

Pour le ministre, de la fonction publique, du travail et du dialogue social,
Le ministre, Secrétaire général de la Présidence du Conseil

Ablamba Ahoéfavi JOHNSON

Le ministre des finances et du budget

Essowe Georges BARCOLA

Le ministre du développement à la base et de l'économie sociale et solidaire

Mazamesso ASSIH

Le ministre de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances

Jean-Marie Ewonoule Koffi TESSI

Le ministre des solidarités, du genre, de la famille et de la protection de l'enfance

Moni SANKAREDJA-SINANDJA

POLITIQUE NATIONALE DE PROTECTION SOCIALE (PNPS)

2025 - 2035

ACRONYMES ET ABRÉVIATIONS

AIDE : Appui à l'insertion et au développement de l'embauche

ANADEB : Agence nationale d'appui au développement à la base

ANVT :Agence nationale du volontariat au Togo

ARV : Anti-retro viral

ASN : Agence de solidarité nationale

BIT : Bureau international du travail

BM : Banque mondiale

CNCMUT : Cadre national de concertation de la mutualité au Togo

CNSS : Caisse nationale de sécurité sociale

CSU : Couverture sanitaire universelle

DUDH : Déclaration universelle des droits de l'homme

CRT : Caisse de retraites du Togo

EHCVM : Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages

FAIEJ : Fonds d'appui aux initiatives économiques des jeunes

FAO : Organisation des nations unies pour l'alimentation et l'agriculture

FASS : Fonds d'appui au secteur social

FED : Fonds européen de développement

FANAMUS-Togo : Fédération de la nationale des mutuelles de santé du Togo

FMI : Fonds monétaire international

FNFI : Fonds national de la finance inclusive

FSB : Filets sociaux et services de base

GIZ : Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Coopération allemande)

ICH : Indice de capital humain

IDH : Indice de développement humain

IEC : Information, éducation et communication

INAM : Institut national d'assurance maladie

INSEED : Institut national de la statistique et des études économiques et démographiques

KfW : Kreditanstalt fur wiederaufbau (Agence de crédit pour la reconstruction, coopération allemande)

MAPRASA : Ministère de l'agriculture, de la pêche, des ressources animales et de la souveraineté alimentaire

MAG : Malnutrition aigüe globale

MSGFPE : Ministère des solidarités, du genre, de la famille et de la protection de l'enfance

MDBESS : Ministère du développement à la base et de l'économie sociale et solidaire

MESPTN : Ministère de l'efficacité du service public et de la transformation numérique

MEN : Ministère de l'éducation nationale

MDESR : Ministère délégué auprès du ministre de l'éducation nationale, chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique

MFPTDS : Ministère de la fonction publique, du travail et du dialogue social

MGF : Mutilations génitales féminines

MGP : Mécanisme de gestion des plaintes

MICS : Enquête en grappes à indicateurs multiples

MID : Moustiquaire à imprégnation durable

MSHPCSUA : Ministère de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances

OCDE : Organisation de coopération et de développement économiques

ODD : Objectifs de développement durable

OIT : Organisation internationale du travail

OMD : Objectif du millénaire pour le développement

ONG : Organisation non gouvernementale

ONUSIDA : Programme commun des Nations Unies sur le VIH/sida

PAM : Programme alimentaire mondial

PEPFAR : President's emergency plan for AIDS relief (Plan d'aide d'urgence dans la lutte contre le sida)

PND : Plan national de développement

PNUD : Programme des Nations Unies pour le développement

PSA : Protection sociale adaptative

PTF : Partenaires techniques et financiers

RNMAPS : Réseau national multi acteurs de protection sociale

RSPM : Registre social des personnes et des ménages

SPPOT : Social protection policy options tool

THIMO : Travaux à haute intensité de main d'œuvre

UEMOA : Union économique et monétaire ouest africaine

UNICEF : Fonds des Nations Unies pour l'enfance

USAID : Agence des États-Unis pour le développement international

USD : Dollar des États-Unis

VBG : Violences basées sur le genre

PRÉFACE

La présente Politique nationale de protection sociale (PNPS) s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre de la vision 2030 du Togo et du mandat social du Président du Conseil, Son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE. L'élaboration et l'adoption de cette politique, faite de manière participative, constituent une nécessité impérieuse pour notre pays confronté au défi de pauvreté et à des formes variées de vulnérabilité. Sous la houlette du Président du Conseil, le Togo s'est inscrit ces dernières années dans une vision nationale du développement et de lutte contre la pauvreté dans laquelle la protection sociale constitue une priorité. Ainsi, plusieurs programmes et régimes de protection sociale ont été développés, notamment en faveur des groupes vulnérables. Afin d'accélérer les progrès vers une couverture universelle, il s'est avéré nécessaire de doter le pays d'un document de politique de référence.

L'actuelle PNPS pour la période 2025-2035 vise la définition d'une stratégie globale, inclusive et cohérente, dotée de plans d'actions propres à influer de manière significative sur les déterminants et les causes du phénomène de la pauvreté et de la vulnérabilité. Elle doit, pour y parvenir, en raison de son caractère transversal, réaliser les synergies intersectorielles nécessaires. L'adoption de cette politique par le gouvernement traduit sa volonté à assumer son entière responsabilité pour garantir le droit humain à la protection sociale et son engagement à promouvoir une nouvelle forme de gouvernance qui incite les acteurs à fournir désormais une couverture plus étendue de protection sociale à toutes les populations.

Le gouvernement remercie les partenaires techniques et financiers (PTF) pour leurs appuis multiformes ainsi que tous ceux qui, de près ou de loin, ont participé activement à la mise en place de la présente politique.

C'est le lieu d'appeler à une forte collaboration multisectorielle et à la participation des structures centrales et déconcentrées ainsi que des collectivités territoriales, des partenaires sociaux, de la société civile et des partenaires au développement, conscient du fait que la protection sociale est une préoccupation commune.

Pour le Ministre de la fonction publique,
du travail et du dialogue social

Le Ministre, Secrétaire général
de la Présidence du Conseil

Ablamba Ahoéfavi JOHNSON

INTRODUCTION

La protection sociale repose sur des principes qui permettent d'assurer, à travers les valeurs de solidarité, d'équité, d'égalité et de justice sociale ainsi que les droits des citoyens et des citoyennes, une sécurité de revenu, un accès aux services sociaux de base et aux opportunités économiques. C'est un facteur clé de réduction de la pauvreté, de la vulnérabilité, de l'exclusion et des inégalités tout en renforçant la stabilité politique et la cohésion sociale. Elle est un outil efficace de prévention, de gestion et de relèvement des crises économiques, des catastrophes naturelles et des conflits, comme l'ont montré clairement les réponses à la pandémie de COVID-19.

Elle contribue à la croissance économique en soutenant les revenus des ménages et la consommation intérieure tout en améliorant le capital humain et la productivité. Elle est donc essentielle à une croissance inclusive et à un développement durable. La promotion de la protection sociale est également une condition de la justice sociale et de changement transformateur dans le monde du travail ainsi que de la réalisation satisfaisante de plusieurs Objectifs de développement durable (ODD).

La protection sociale offre un éventail d'instruments, tels que les régimes de sécurité sociale, les programmes d'aides et de filets sociaux ainsi que d'inclusion économique, financière et de promotion du marché du travail, qui ont prouvé leur efficacité et leur impact en matière de politiques et de stratégies visant à prévenir et réduire la pauvreté, les vulnérabilités, les inégalités et les disparités auxquelles les individus et les ménages peuvent être confrontés tout au long du cycle de vie.

L'Organisation internationale du travail (OIT) définit la protection sociale comme l'ensemble des politiques et programmes conçus pour réduire et prévenir la pauvreté et la vulnérabilité tout au long du cycle de vie[1]. Selon la Banque mondiale, la protection sociale est un ensemble de politiques et de programmes qui vise à augmenter la résilience, l'équité et les opportunités des individus et des ménages à travers une meilleure gestion des risques tout au long du cycle de vie, une plus grande protection contre la pauvreté et les inégalités, et un meilleur accès aux opportunités économiques[2]. L'Union africaine quant à elle définit la protection sociale comme des mesures publiques et privées ou les mesures mixtes publiques et privées destinées à protéger les individus contre les crises de leur cycle de vie qui limitent leur capacité à subvenir à leurs besoins et

englobent toutes les formes de sécurité sociale, et des stratégies et programmes visant à soutenir et à garantir un niveau minimum de moyens de subsistance et l'accès aux services sociaux essentiels et aux soins pour tous.

D'une manière générale, la protection sociale peut être définie comme un ensemble de politiques, de programmes et de mesures mis en place pour renforcer la résilience et la capacité des ménages et des individus à faire face aux risques de pauvreté, de vulnérabilité et d'inégalité tout au long de leur cycle de vie, et pour leur permettre un meilleur accès aux opportunités économiques.

Aux termes des articles 22 et 25 de la Déclaration universelle des droits de l'homme (1948), toute personne a droit à un niveau de vie suffisant pour assurer sa santé, son éducation, sa sécurité alimentaire et nutritionnelle, son bien-être et ceux de sa famille, ainsi que le droit à la sécurité en cas de chômage, d'accident, de maladie, de maternité, d'invalidité, de vieillesse ou dans les autres cas de perte de moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de sa volonté. Ce droit à la sécurité sociale a été constamment renforcé par des normes internationales du travail, notamment la convention (n° 102) de l'Organisation internationale du travail (OIT) concernant la sécurité sociale (norme minimum), 1952, et la recommandation (n° 202) sur les socles de protection sociale, 2012.

Au Togo, la Constitution a fait sienne le droit humain à la protection sociale tel que précisé dans la Déclaration universelle des droits de l'homme.

Au tournant des années 1990, le pays a connu une longue crise socio-politique ponctuée par une rupture de la coopération avec les partenaires techniques et financiers, qui a mis à mal l'économie et l'élan de développement du pays. Cette crise s'est traduite au plan économique et social entre autres, par une réduction des financements et des investissements, avec des impacts négatifs dans tous les secteurs d'activités, en particulier l'accès aux services sociaux de base notamment dans les domaines de la santé et de l'éducation. Elle a entraîné une fragilisation du système de sécurité sociale et une détérioration des conditions de vie des populations. Selon l'enquête QUIBB de 2006, 61,7% des Togolais vivaient en dessous du seuil de la pauvreté.

Grâce à l'apaisement du climat socio-politique et aux réformes engagées sous la houlette du Président du Conseil, Son Excellence Monsieur Faure Essozimna GNASSINGBE, le pays a renoué dès 2006 avec une dynamique de croissance, de développement et d'amélioration des conditions de vie des populations.

Ainsi, un processus d'extension progressive de la protection sociale à toutes les couches de la population a été engagé depuis 2006 à travers un accord issu du dialogue social tripartite dans l'optique de réduire la pauvreté et les diverses formes de vulnérabilité. Cet engagement s'est matérialisé par l'inscription de l'extension de la protection sociale parmi les priorités des stratégies successives de développement économique et social du pays. La feuille de route gouvernementale Togo 2025 en son axe 1 vise à renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix, notamment par la mise en place d'un registre social des personnes et des ménages et la couverture santé universelle.

Dans ce cadre, plusieurs initiatives sont mises en œuvre par le gouvernement et l'ensemble des acteurs impliqués dans la protection sociale. Les plus significatives sont : les régimes de sécurité sociale, l'assurance maladie universelle, les programmes de filets sociaux, d'assistance médicale et du marché du travail.

Grâce, notamment à ces différentes initiatives engagées par le gouvernement, une amélioration significative des indicateurs socioéconomiques a été observée. Ainsi, selon les données publiées par l'INSEED en décembre 2024, l'indice de pauvreté a baissé à 43,8% en 2021 contre 45,5% en 2018 et 55,1% en 2015, ce qui correspond à une amélioration de plus de 11 points en pourcentage en moins de 6 ans malgré les impacts négatifs de la COVID 19 et d'autres crises et chocs qui se sont produits ces dernières années. Par ailleurs, selon la même source, l'indice de développement humain a connu une progression, passant de 0,515 en 2019/2020 à 0,539 en 2021, 0,547 en 2022 et 0,571 en 2023. Avec ce niveau, le Togo est passé de la catégorie des pays à IDH faible à celle des pays à IDH moyen. En ce qui concerne la vulnérabilité, environ 28,9% des ménages étaient en situation de pauvreté en 2021, selon les critères non-monétaires, contre 37,1% en 2018, soit une baisse de 8,2 points de pourcentage. Dans le domaine de l'éducation, la parité est atteinte au niveau du primaire. Le Taux brut de scolarisation (TBS) des garçons est sensiblement similaire à celui des filles, avec respectivement 115% contre 114% en 2022. Les progrès en matière de santé sont également notables. La mortalité infantile a enregistré une réduction remarquable de près de 50%, de 124 décès pour 1 000 naissances vivantes en 2010 à 58 décès pour 1 000 en 2022.

De plus, en 2024 la grande majorité des ménages, soit 83% ont actuellement accès à une source d'eau améliorée et le taux d'accès à l'électricité s'établit à 70,3% des ménages avec une proportion à peu près de 9 ménages sur 10 en milieu urbain contre 5 ménages sur 10 en milieu rural, soulignant ainsi les défis d'extension de l'accès à l'électricité dans les zones rurales. En 2025, ce taux est passé à 75,6%.

Une importante part de la population bénéficie de ces initiatives mais des efforts restent à faire dans le cadre de l'extension de la protection sociale. Selon les dernières estimations de l'OIT, 38,7% de la population togolaise est couverte par au moins une prestation de protection sociale (hors santé) et 44% par la couverture maladie universelle.

Afin d'accélérer les progrès vers une couverture universelle, il importe pour le Togo de définir et de mettre en œuvre une politique nationale de protection sociale qui permet de fédérer et de rationaliser les importants efforts déjà mis en œuvre. Cette politique devra s'inscrire dans une stratégie à deux dimensions consistant à mettre en place d'une part, un socle national de protection sociale c'est-à-dire un ensemble de garanties élémentaires définies à l'échelle nationale qui assurent une protection visant à prévenir ou à réduire la pauvreté, la vulnérabilité et l'exclusion sociale et d'autre part, des mécanismes permettant aux populations d'accéder à des niveaux plus élevés de couverture sociale.

L'adoption d'une politique nationale de protection sociale s'inscrit, par ailleurs, dans le cadre des réformes initiées par le gouvernement conformément à la vision du Président du Conseil, notamment dans le secteur social, en vue de renforcer la cohésion et l'harmonie sociales et consolider la paix tout en assurant la promotion d'une croissance économique inclusive.

APPROCHE MÉTHODOLOGIQUE

Le processus d'élaboration de la présente politique nationale de protection sociale a connu deux périodes à savoir 2011-2022 et 2023-2025.

Au cours de la première période, une série de diagnostics du secteur de la protection sociale a été réalisée et sur la base d'un processus participatif, un avant-projet de document de politique nationale de protection sociale a été élaboré et sa validation technique a eu lieu en juin 2012. En 2016, l'avant-projet de document de PNPS a été actualisé à l'initiative du ministère chargé du travail, sous la conduite d'un comité technique de pilotage du processus d'actualisation constitué d'acteurs nationaux et des partenaires techniques et financiers. Ce processus a abouti à une validation technique du document au cours de laquelle des points d'amélioration ont été relevés par les participants, notamment sur les axes stratégiques et le cadre institutionnel. Avec la survenue de la pandémie de la COVID 19 et ses impacts socio-économiques, il a été jugé nécessaire d'actualiser le document existant.

Sur la base d'une volonté politique renouvelée, la deuxième période d'élaboration du document de PNPS a été lancée en 2023 et a connu les étapes suivantes :

❖ **Etape 1 : Phase de cadrage**

Elle a consisté en l'organisation d'une réunion de cadrage du comité technique au cours de laquelle les orientations politiques ont été partagées par les autorités et le chronogramme du processus a été validé.

❖ **Etape 2 : Consultation des parties prenantes**

Cette phase a consisté en l'organisation de rencontres avec les principaux acteurs impliqués dans la protection sociale, notamment les ministères, les institutions et programmes, les partenaires sociaux et les partenaires au développement.

❖ **Etape 3 : Elaboration d'une note de cadrage**

Sur la base des différentes consultations, une note de cadrage a été élaborée, incluant notamment une description de l'ensemble des programmes de protection sociale, les personnes couvertes, le financement et les défis majeurs. Cette note a été validée par le comité technique et approuvée par le ministre de la fonction publique, du travail et du dialogue social.

❖ **Etape 4 : Définition des axes stratégiques et du cadre institutionnel**

Des propositions d'axes stratégiques et d'un cadre institutionnel de mise en œuvre de la PNPS ont été élaborées.

❖

❖ Etape 5 : Validation des axes stratégiques et du cadre institutionnel

Un atelier national de validation des axes stratégiques et du cadre institutionnel regroupant l'ensemble des parties prenantes a été organisé. Au cours de cet atelier, le contexte de la PNPS a été revu et les propositions d'axes stratégiques et d'un cadre institutionnel ont été validées.

❖ Etape 6 : Elaboration du projet de PNPS

Sur la base du contexte revu, des axes stratégiques et du cadre institutionnel validés, un projet de document de politique nationale de protection sociale a été élaboré. Ce document a été partagé aux principales parties prenantes pour revue et amendement.

❖ Etape 7 : Validation technique de la PNPS

Le projet de PNPS a été soumis pour validation lors d'un atelier national à l'ensemble des parties prenantes à savoir les représentants des ministères, des institutions et programmes, des partenaires sociaux et des partenaires au développement.

Le présent document de politique s'articule autour de cinq (05) principales parties : (i) situation de la protection sociale, (ii) cadre stratégique, (iii) cadre général de mise en œuvre de la politique, (iv) conditions de réussite et facteurs de risques, et (v) cadre de suivi et évaluation.

I. SITUATION DE LA PROTECTION SOCIALE

1.1. Etat des lieux de la protection sociale

1.1.1. Historique de la protection sociale

Les mesures de protection sociale contributive remontent à 1924 par la mise en place du régime des pensions civiles et militaires géré à partir de 1963 par la Caisse de retraites du Togo. En 1956 une institution de sécurité sociale (Caisse de compensation des prestations familiales) a été mise en place conformément à la loi n° 52-1322 du 15 décembre 1952 instituant un code du travail dans les territoires et territoires associés relevant du ministère de la France d'outre-mer. Par la suite, la Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS) a été créée en 1973. Dès les années 1990, les mutuelles de santé ont été mises en place par les communautés et les organisations syndicales de travailleurs pour se prémunir des conséquences financières de l'accès aux soins. Elles se sont développées au cours des années 2000. En 2011, le régime d'assurance maladie obligatoire a été institué et est géré par l'Institut national d'assurance maladie (INAM), au profit des agents du secteur public, comprenant l'administration centrale, les collectivités territoriales, les organismes d'Etat à budgets autonomes et les retraités du secteur. En 2016, le FNFI a été mis en place et propose des produits d'inclusion économique et financière et une couverture sociale aux bénéficiaires du programme. En 2021, l'assurance maladie universelle a été instituée.

En ce qui concerne les mesures d'assistance sociale, elles étaient mises en place et dispensées sous forme de transferts en nature aux populations et des mesures de gratuité jusqu'aux années 1980 où elles ont été restreintes ou supprimées avec l'avènement des plans d'ajustement structurels. Compte tenu du rôle important que jouent ces mesures de protection sociale, surtout en termes de réduction de la pauvreté, l'Etat les a relancées progressivement en renforçant leur efficacité et en étendant leur couverture à une plus grande partie de la population. Au nombre de ces mesures, on peut citer les programmes de subvention et de gratuité en santé et éducation, les transferts monétaires, les cantines scolaires, le programme School Assur devenu School AMU et le programme WEZOU. Par ailleurs, plusieurs programmes du marché du travail ont été développés, entre autres, les programmes de volontariat national, de travaux à haute intensité de main d'œuvre et d'insertion économique des jeunes.

1.1.2. Aspects juridique, institutionnel et organisationnel

1.1.2.1. Aspect juridique

Le système national de protection sociale repose sur un ensemble de textes dont les principaux sont :

- loi n° 91-11 du 23 mai 1991 fixant le régime des pensions civiles et militaires de la Caisse de retraites du Togo ;

- loi n° 2004-005 du 23 avril 2004 relative à la protection sociale des personnes handicapées au Togo ;

- loi n° 2007-005 du 10 janvier 2007 portant santé de la reproduction ;

- loi n° 2007-017 du 06 juillet 2007 portant code de l'enfant ;

- loi n° 2008-003 du 26 mai 2008 fixant le régime général de l'âge d'admission à la retraite dans les secteurs privé et parapublic au Togo ;

- loi n° 2009-007 du 15 mai 2009 portant code de la santé publique en République Togolaise ;

- loi n° 2010-018 du 31 décembre 2010 modifiant la loi n° 2005-012 du 14 décembre 2005 portant protection des personnes en matière du VIH/Sida ;

- loi n° 2011-003 du 18 février 2011 instituant un régime obligatoire d'assurance maladie des agents publics et assimilés ;

- loi n° 2011-006 du 21 février 2011 portant code de la sécurité sociale au Togo ;

- loi n° 2021-012 du 18 juin 2021 portant code du travail ;

- loi n° 2021-022 du 18 octobre 2021 instituant l'assurance maladie universelle (AMU).

Plusieurs textes réglementaires ont été pris en application de ces lois.

1.1.2.2. Aspects institutionnel et organisationnel

❖ **La coordination du secteur**

Le ministère de la fonction publique, du travail et du dialogue social (MFPTDS) assure la coordination technique de la protection sociale à travers la Direction générale de la protection sociale (DGPS).

❖ **Les régimes contributifs**

Les régimes contributifs sont gérés par trois organismes de prévoyance sociale.

- **La Caisse de retraites du Togo (CRT)** gère le régime des pensions civiles et militaires. Elle offre les prestations de vieillesse, d'invalidité et de survivant pour les fonctionnaires civils et militaires.

- **La Caisse nationale de sécurité sociale (CNSS)** gère le régime général obligatoire de sécurité sociale. Elle couvre la branche des prestations familiales y compris de maternité, la branche des risques professionnels et celle des pensions de vieillesse, d'invalidité et de survivants pour les travailleurs salariés du secteur privé, les ministres de cultes et les indépendants, y compris l'économie informelle et les apprentis. Par ailleurs, elle gère l'assurance maladie universelle pour les mêmes cibles.

- **L'Institut national d'assurance maladie (INAM)** gère l'assurance maladie universelle pour les agents publics et assimilés en activité ou à la retraite et les personnes vulnérables à travers respectivement le régime d'assurance maladie obligatoire de base (RAMO) et le régime d'assistance médicale (RAM). Il couvre les risques liés à la maladie, la maternité et les accidents non professionnels.

En plus de ces trois organismes, d'autres ministères et institutions gèrent des programmes contributifs.

- **Le ministère des finances et du budget** par le biais de la Direction des assurances couvre les fonctionnaires et autres agents émargeant sur le budget de l'Etat par une assurance individuelle accidents/vie professionnelle Etat togolais.

- En dehors des régimes de prévoyance sociale, il existe également **le Fonds national de la finance inclusive** (FNFI), **les mutuelles de santé** et **les compagnies d'assurance privées**. Le FNFI a pour mission de renforcer les capacités financières et opérationnelles des prestataires de services financiers (PSF) décentralisés afin de satisfaire de façon permanente, les besoins en produits financiers de proximité exprimés des individus et les communautés n'ayant pas accès à des services financiers classiques. Il offre une couverture sociale (maladie, incendie et décès) aux bénéficiaires de ses services. **Les mutuelles de santé** ont pour mission de prévenir et gérer les risques sociaux liés à la maladie. Elles sont regroupées au sein de la Fédération nationale des mutuelles de santé du Togo (FENAMUS-Togo) accompagnée par le Cadre national de concertation de la mutualité sociale (CNCMUT), une organisation faîtière qui regroupe les promoteurs de mutuelles de santé. **Les compagnies d'assurance privées** (au nombre de onze

dont cinq non-vie ou IARDT et six vie), regroupées au sein du Comité des assureurs du Togo (CAT), offrent aussi la prise en charge des soins médicaux et d'autres produits tels que la retraite complémentaire.

❖ **Les régimes non contributifs**

Au Togo, il existe une multitude de programmes et projets de protection sociale non contributives mis en place par le gouvernement et/ou des entités non gouvernementales (partenaires techniques et financiers, organisations de la société civile). L'essentiel des interventions est mis en œuvre par les départements ministériels et institutions ci-après.

- **Le ministère du développement à la base et de l'économie sociale et solidaire (MDBESS)** met en place différentes interventions pour soutenir les communautés vulnérables et les initiatives des jeunes. Ces interventions sont réalisées par l'Agence nationale d'appui au développement à la base (ANADEB), l'Agence nationale du volontariat au Togo (ANVT). Par ailleurs, elle coordonne l'ensemble des initiatives en faveur de l'emploi des jeunes à travers la Coalition nationale pour l'emploi des jeunes (CNEJ).

- **L'Institut national d'assurance maladie (INAM),** à travers le programme School AMU offre une couverture santé au profit des élèves des établissements publics primaires et secondaires.

- **Le ministère de l'efficacité du service public et de la transformation numérique (MESPTN),** à travers les programmes de transferts monétaires Novissi et GiveDirectly-Novissi, a mis en place des transferts monétaires d'urgence dans le cadre de la riposte au COVID-19 au profit des personnes vulnérables, notamment les jeunes, les femmes, les personnes âgées et les travailleurs de l'économie informelle des zones mises sous couvre-feu et des zones bouclées. Ces transferts monétaires spécifiques ont pris fin, et les leçons apprises de la plateforme de paiement mise en place continuent à bénéficier aux autres programmes de transfert monétaires.

- L'**Agence Togo Digital (ATD),** placée sous la tutelle de la Présidence du Conseil, coordonne la mise en œuvre de la stratégie de la transformation digitale du Togo qui permettra de digitaliser les services publics et les services sociaux de base.

- **L'Agence nationale d'identification (ANID),** placée sous l'autorité de la Présidence du Conseil et sous tutelle technique des ministères chargés de la transformation numérique et de la sécurité, met en œuvre le projet d'identification nationale biométrique dénommé « e-ID Togo », ainsi que le Registre social des personnes et des ménages (RSPM).

- **Le ministère de la santé, de l'hygiène publique, de la couverture sanitaire universelle et des assurances** (MSHPCSUA) met en œuvre les programmes de lutte contre les maladies tropicales négligées, la tuberculose, le VIH/Sida, les maladies non transmissibles, le paludisme. Il met en œuvre également les programmes de vaccination (PEV), de subvention de la césarienne, d'interventions en matière de nutrition et santé de la reproduction, de prise en charge des personnes indigentes dans les hôpitaux publics. Il met en œuvre le programme WEZOU pour les femmes enceintes et les nouveau-nés.

- **Le ministère de l'agriculture, de la pêche, des ressources animales et de la souveraineté alimentaire (MAPRASA)** concentre les interventions de la Centrale d'approvisionnement et de gestion des intrants agricoles (CAGIA) et du Mécanisme incitatif et de financement agricole (MIFA) au profit des producteurs vulnérables concernant les subventions d'engrais, les zones d'aménagement agricoles planifiées (ZAAP), les crédits intrants à taux nul, les kits d'irrigation et le financement des entreprises de transformation et de distribution de produits agricoles.

- **Le ministère des solidarités, du genre, de la famille et de la protection de l'enfance (MSGFPE)** déploie plusieurs interventions relatives essentiellement à la prise en charge des personnes vulnérables, à savoir : les enfants, les femmes, les personnes handicapées, les personnes âgées, les personnes indigentes, les personnes victimes de catastrophes naturelles et/ou anthropiques, les réfugiés, les personnes victimes de traites et de toutes sorte d'abus.

- **Le ministère de l'éducation nationale (MEN)** porte les mesures d'exonération d'écolage dans les écoles préscolaires et primaires ainsi que dans les

établissements du secondaire publics, de distribution gratuite de manuels et kits scolaires. En plus, il met en œuvre l'exonération des frais d'examen pour les apprenants des niveaux primaire et secondaire.

- **Le ministère délégué chargé de l'enseignement supérieur et de la recherche scientifique (MESRS)** octroie des bourses et aides aux étudiants et gère le Projet Galilée de subvention pour l'achat d'ordinateurs aux étudiants.

- **Le ministère la fonction publique, du travail et du dialogue social (MFPTDS)** assure la tutelle de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) qui gère le programme d'Appui à l'insertion et au développement de l'embauche (AIDE) et met en œuvre les interventions de lutte contre le travail des enfants à travers la Direction générale du travail (DGT).

1.1.3. Description de l'offre et de la demande

1.1.3.1. Prestations offertes

Les prestations fournies par les programmes de protection sociale sont assez diversifiées et de différentes natures. Il s'agit des prestations en nature et en espèce et des prestations de services qui peuvent être réparties par catégorie cible et par genre selon le cycle de vie.

❖ **Prestations pour les enfants**

Les enfants bénéficient essentiellement des transferts sociaux en nature (cantines scolaires, fournitures scolaires, etc.), des prestations en espèces (allocations familiales) et des mesures de prise en charge dans les domaines de l'éducation (gratuité d'inscription au primaire et au secondaire), la santé (soins de santé y compris la prévention, couverture maladie des élèves) et la nutrition. Les enfants orphelins ou issus de ménages démunis ainsi que les enfants victimes de divers abus et exploitations sont pris en charge selon leurs besoins spécifiques.

❖ **Prestations pour les personnes en âge de travailler**

Les personnes en âge de travailler bénéficient des prestations des régimes de sécurité sociale (prestations de maternité, de risques professionnels, de vieillesse et de santé) et des prestations non contributives (transferts monétaires, prestations de santé, programmes d'employabilité). En outre, ceux œuvrant dans le secteur agricole bénéficient de subventions d'engrais et des kits d'irrigation.

❖ **Prestations pour les personnes âgées**

Les personnes âgées bénéficient des transferts sociaux (transferts monétaires et transferts en nature), des prestations de vieillesse et des prises en charge en matière de santé. Les prestations en matière de santé concernent entre autres, la prise en charge chirurgicale gratuite des personnes présentant une cataracte, la distribution des MID, le diagnostic et le traitement des cas de paludisme.

❖ **Prestations aux groupes spécifiques**

Les jeunes bénéficient des prestations constituées en grande partie de transferts sociaux en nature et en espèce (bourses et aides, subvention pour l'acquisition d'ordinateurs par les étudiants), de prestations en matière de santé (gratuité ou subvention des soins de santé) et des prestations dans le domaine du marché du travail (renforcement de l'employabilité, appuis financiers et techniques pour la création de micros entreprises). En plus du renforcement de leurs capacités, les programmes des travaux publics et du marché du travail (THIMO, AIDE, Volontariat national) leur donnent droit à des allocations forfaitaires.

Les femmes ont accès aux mesures de gratuité et de subvention en matière de santé et des mesures relatives à leur autonomisation. Dans le domaine de la santé, elles bénéficient, notamment de la vaccination contre le tétanos (femmes enceintes), de la prise en charge des fistules obstétricales, de la distribution de moustiquaires à imprégnation durable (MID), du traitement préventif intermittent (TPI) du paludisme (femmes enceintes), du suivi pré et post natal, de la gratuité des kits d'accouchement simple et de césarienne, de la gratuité des antirétroviraux (ARV), etc. Pour leur autonomisation, les femmes bénéficient d'appuis matériel, financier et technique (groupements féminins), de renforcement de capacité en gestion des micro entreprises, d'appui au leadership politique et professionnel, de mesures de réinsertion socio-économique (femmes soignées de la fistule obstétricale).

Les personnes handicapées reçoivent comme prestations spécifiques à leur situation une prise en charge en rééducation kinésithérapique, des prises en charge orthophonique, psychologique, chirurgicale de la cataracte, du handicap mental etc. et des dons de fauteuils roulants et de tricycles.

Globalement, la répartition des prestations par catégories cibles montre que toutes les catégories sociales sont concernées. Selon les besoins, certaines prestations sont catégorielles alors que d'autres ont un caractère universel et sont donc destinées à plusieurs, sinon à toutes les catégories ; c'est le cas par exemple de plusieurs prestations en matière de santé. Toutefois, des disparités existent en termes de nombre de prestations destinées à chaque catégorie cible. Par exemple, les personnes âgées reçoivent moins de prestations que les autres catégories sociales.

1.1.3.2. Couverture selon les prestations

❖ **Mesures de protection sociale non contributive**

Les programmes de protection sociale non contributive mis en œuvre ont permis au fil des années d'étendre la couverture à un nombre relativement significatif de la population, comme le montre le tableau ci-après.

Tableau 1 : Couverture des principales mesures de protection sociale non contributive

Mesures	Programmes/Projets	Résultats obtenus[5]
Filets sociaux	Projet de filets sociaux et services de base (FSB) 2017-2021 et son financement additionnel (FA-FSB) 2022-2026	▪ Transfert monétaire à 203 990 ménages dans 1 902 villages et quartiers. Près de 35% de ces ménages ont diversifié leurs sources de revenus à travers la mise en place des AGR. De 2022 à 2024, le nombre de bénéficiaires est 200 750. ▪ Inclusion économique de 15 001 ménages à travers la mise en place des AGR. ▪ Cantines scolaires : amélioration de l'état nutritionnel de 229 410 écoliers par la prévention de la malnutrition sévère ; réduction du taux d'abandon et de déperdition scolaire dans 1 390 écoles sur la période 2020-2025.
	Programme national d'alimentation scolaire (ProNAS) depuis 2022	▪ Contribution à l'amélioration de l'état nutritionnel (prévention de la malnutrition sévère) de 157 888 écoliers. ▪ Amélioration du taux d'abandon et du taux de déperdition scolaire dans 1 020 écoles.
	Projet d'opportunité d'emploi pour les jeunes vulnérables (EJV) 2017-2022	▪ Dotation de 200 communautés en microprojets de volontariat communautaire réalisés par 14 415 jeunes à travers les travaux à haute intensité de main d'œuvre. ▪ Diversification des sources de revenus de 11 495 jeunes ayant participé au THIMO, à travers leur appui et accompagnement dans la création et la mise en œuvre de leur idée d'entreprise/AGR. ▪ Près de 98% de ces jeunes arrivent à bien gérer leur Entreprise/AGR avec une moyenne de chiffre d'affaires mensuel de 35 382 FCFA.
	Programmes de transfert monétaire d'urgence (Novissi et GiveDirectly)	▪ 819 972 bénéficiaires des transferts monétaires NOVISSI en mars 2021.
Mesures en matière de santé	Programme d'assurance maladie en milieu scolaire (School AMU)	▪ 1 948 366 d'élèves bénéficiaires des établissements primaires et secondaires publics en 2024.
	Programme d'accompagnement de la femme enceinte et du	▪ 200 219 femmes enceintes bénéficiaires de 1 125 136 prestations (soins prénataux et postnataux

	nouveau-né WEZOU	de la femme enceinte et du nouveau-né) en 2024.
	Programme national de lutte contre la tuberculose	▪ 3 200 personnes bénéficiaires de la prise en charge gratuite en 2024.
	Programme national de lutte contre le VIH/Sida	▪ 36 310 personnes bénéficiaires de la prise en charge gratuite en 2024.
	Subvention de la césarienne dans le cadre du projet CARMMA	▪ 23 443 (95,31% de femmes enceintes) bénéficiaires de kits de césarienne en 2024.
Mesures d'accès à l'éducation	Suppression des frais d'inscription au préscolaire et primaire public	▪ 1 289 323 élèves bénéficiaires en 2024.
	Suppression des frais d'inscription au secondaire public	▪ 677 394 élèves bénéficiaires en 2024.
	Suppression des frais d'examen	▪ 592 060 élèves bénéficiaires en 2024.
	Octroi de bourses et aides aux étudiants	▪ 77 840 étudiants en 2024.
Mesures en matière d'action sociale	Action sociale en faveur des personnes vulnérables	En 2024 : ▪ Manuels scolaires et kits pédagogiques distribués à 1 888 373 apprenants dont 49,2% de filles ▪ kits festifs à 4 057 enfants vulnérables. ▪ Kits scolaires distribués à plus de 100 000 filles provenant des cantons les plus pauvres du pays. ▪ Prise en charge des enfants déficients intellectuels pour leur garantir l'accès à l'éducation et à la formation professionnelle : 259 bénéficiaires dont 98 filles (37,83%). ▪ Prise en charge des enfants victimes de la traite : 73 enfants dont 39 filles (53,42%) ont bénéficié d'une prise en charge. ▪ Prise en charge des enfants victimes de violence, d'abus et d'exploitation sexuelle : 885 enfants dont 464 filles (soit 52,43%) victimes ont été pris en charge.

	Assistance aux personnes vulnérables et indigentes et aux victimes de catastrophes naturelles	▪ 282 573 personnes sur la période 2015-2024.
	Lutte contre le travail des enfants	▪ 14 564 enfants dont 6 793 filles (47%) et 15 436 adultes sensibilisés en 2020. En 2024, 4 500 personnes sensibilisées dont 2 000 femmes. ▪ 320 enfants dont 76 filles (24%) identifiés et retirés du secteur informel concernant les BTP, l'industrie extractive et le commerce.
Mesures en matière d'inclusion économique, financière et de promotion du marché du travail	Agence nationale de volontariat au Togo (2014-2024)	▪ 73 803 volontaires mobilisés correspondant aux emplois temporaires créés. ▪ Volontaires insérés : 12 641 volontaires diplômés (VNC), soit 44% ; 31 083 volontaires en décrochage scolaire (VEC), soit 75% ; 55 volontaires à l'internationale (VIR), soit 47%. ▪ Mise à disposition des volontaires dans les 117 communes. ▪ Déploiement de 368 enseignants volontaires au niveau du secondaire 1.
	Programme d'appui au développement d'embauche (AIDE)	▪ 1 281 jeunes bénéficiaires dont 661 femmes en 2024.
	Promotion de l'entrepreneuriat des jeunes 2014-2024	▪ 27 224 emplois créés pour les jeunes. ▪ 38 274 jeunes formés sur diverses thématiques entrepreneuriales. ▪ 9 561 852 726 FCFA de financement octroyés aux jeunes entrepreneurs.
	Projet d'appui aux investissements agricoles des jeunes (PAIAJ)	▪ Accompagnement de 679 primo entrepreneurs en 2023. ▪ Accompagnement de 68 jeunes chefs d'entreprises en 2023.
	Projet d'Appui à l'Employabilité et à l'Insertion des Jeunes dans les Secteurs Porteurs (PAEIJ-SP) 2016- 2024	▪ Insertion des primo-entrepreneurs dans leurs Chaines de valeurs agricoles : accroissement des revenus des producteurs surtout de soja de 42% ; Augmentation des revenus des producteurs, multipliés par près de 13.
	Fonds National de la Finance Inclusive	▪ Accès et utilisation de produits et services financiers formels, abordables et adaptés aux populations : 113,5

	(FNFI)	milliards de FCFA de crédit octroyés ; 72,1% des localités investies ; 1,9 million de crédits octroyés ; 1,1 million de personnes touchées ; 87,6% de taux d'inclusion financière.
	Secteur agricole	▪ 231 ZAAP aménagées au total à fin 2025. ▪ 20 185 producteurs bénéficiaires des ZAAP dont 8 307 femmes (41,15%) en 2024. ▪ 87 ZAAP équipées de forages mises en place pour la campagne agricole 2022-2023. ▪ 7 267 producteurs agricoles dont 3 572 femmes (49,15%) bénéficiaires de kits maraîchage et d'irrigation en 2024. ▪ 311 960 agriculteurs dont 54 925 femmes (17%) bénéficiaires de subventions en intrants agricoles (crédits à taux nul) en 2022.Subvention de 1755,75 tonnes d'engrais au profit de 15 394 producteurs en 2024.
Mesures en réponse aux chocs et crises	Agence nationale de la protection civile (ANPC)	▪ 12 367 ménages enregistrés en 2024 pour 40 429 personnes affectées. ▪ 103 650 hommes et femmes dont 52 500 enfants ont bénéficié d'une assistance en nature (vivres et non-vivres) en 2024. ▪ 52 000 personnes bénéficiaires de transferts monétaires en 2023.
	Programme d'urgence de renforcement de la résilience et de la sécurité des communautés (PURS)	▪ Accès à l'eau potable, à l'électricité, aux infrastructures sanitaires et éducatives aux populations exposées aux menaces sécuritaires. ▪ En 2024, 499 forages, 236 salles de classe, 55 structures de santé réhabilitées, 31 localités électrifiées et 25 708 lampadaires solaires installés. Sur le plan économique, plus de 46 000 bénéficiaires ont reçu des crédits et 420 microprojets agricoles ont été financés, renforçant la sécurité alimentaire et l'autonomisation des jeunes.

❖ **Mesures de protection sociale contributive**

Les principales mesures de protection sociale contributive mises en œuvre au Togo sont présentées dans le tableau suivant :

Tableau 2 : Couverture des mesures de protection sociale contributive

Mesures	**Résultats obtenus**[6]
Régime des pensions civiles et militaires de la CRT	Pensions (vieillesse, survivants) : 40 943 en 2024 Allocations familiales : 8 920 en 2024 Rente d'invalidité : 163 en 2024
Régime général obligatoire de sécurité sociale (CNSS)	Pensions : 47 492 en 2024 Prestations familiales : 85 430 en 2024 Risques professionnels : 2 313 en 2024
Assurance maladie universelle (INAM et CNSS)	2 657 483 bénéficiaires en 2024
Assurance du Fonds National de la Finance Inclusive (FNFI) : garanties santé, dommage aux biens (incendie) et décès	1 273 674 assurés (2015-2020)
Assurance individuelle accidents/vie professionnelle/Etat togolais (MEF/Direction des assurances)	61 389 bénéficiaires en 2024
Mutuelles de santé	65 979 adhérents en 2024
Assurance maladie privée (volontaire)	70 300 bénéficiaires en 2024

1.1.3.3. Description de la demande

La Déclaration universelle des droits de l'homme notamment en ses articles 22 et 25 relatifs au droit humain à la protection sociale a donné des indications sur les prestations nécessaires pour la population. Il s'agit entre autres, des soins médicaux, des services sociaux de base, la sécurité en cas de chômage, de maladie, d'invalidité, de veuvage, de vieillesse ou dans les autres cas de perte des moyens de subsistance par suite de circonstances indépendantes de la volonté de l'individu.

Les normes internationales relatives à ce droit humain à la protection sociale ont également précisé les prestations dont les populations doivent bénéficier. La convention n° 102 de l'OIT sur les normes minimales de sécurité sociale a défini neuf branches à savoir les soins médicaux, les prestations familiales, les indemnités de maladie, les prestations en cas de chômage, de vieillesse, d'accident de travail et maladie professionnelle, de maternité et les prestations de survivants. La recommandation n° 202 sur les socles nationaux de protection sociale a, quant à elle, défini quatre garanties de base :

- l'accès à des soins de santé essentiels, y compris les soins de maternité ;
- la sécurité élémentaire de revenu pour les enfants, assurant l'accès à l'alimentation, à l'éducation, aux soins et à tout autre bien ou service nécessaire ;
- la sécurité élémentaire de revenu pour les personnes d'âge actif qui sont dans l'incapacité de gagner un revenu suffisant, en particulier dans les cas de maladie, de chômage, de maternité et d'invalidité ;
- la sécurité élémentaire de revenu pour les personnes âgées.

L'ensemble de la population togolaise doit bénéficier de cette gamme de prestations essentielles relatives au droit humain à la protection sociale. La demande actuelle en protection sociale consiste d'une part, en l'extension de la couverture effective aux travailleurs de l'économie informelle et autres groupes vulnérables spécifiques et d'autre part, en l'amélioration du niveau des prestations pour les rendre plus adéquates.

1.1.4. Ressources humaines, matérielles et financières

1.1.4.1. Ressources humaines et matérielles

Au Togo, la majorité des programmes ou régimes de protection sociale est gérée par des agences nationales ou des institutions de prévoyance sociale qui disposent pour la plupart d'un siège et de structures décentralisées dotés de ressources humaines et matérielles.

Ces ressources sont réparties suivant la nature des fonctions à mettre en œuvre au niveau central et décentralisé, et globalement aucune disparité n'est observée.

Au sein des ministères impliqués dans la protection sociale, des ressources humaines et matérielles sont dédiées à la réalisation des fonctions de planification, de coordination et de suivi des interventions.

Par ailleurs, plusieurs ONG et autres structures de l'économie sociale déploient des ressources humaines et matérielles pour offrir des prestations notamment aux groupes vulnérables.

La digitalisation progressive des procédures et l'utilisation des moyens de paiement mobile pour la délivrance de certaines prestations contribuent significativement à l'amélioration des capacités humaines et matérielles pour la mise en œuvre des programmes et régimes de protection sociale.

1.1.4.2. Ressources financières

Un aperçu de l'état des ressources financières des acteurs de protection sociale est présenté ci-après, selon le rapport annuel de 2022 sur la protection sociale au Togo.

❖ **Régimes non contributifs**

Les financements des transferts monétaires mis en œuvre par les ministères sectoriels s'élèvent à 26 261 522 975 FCFA en 2022 dont 16 448 622 840 FCFA provenant de l'État (63%) et 9 812 900 135 FCFA des partenaires au développement (37%). Quant aux dépenses, elles s'élèvent à 19 705 159 491 FCFA soit un taux d'exécution de 75 %.

Le financement des cantines scolaires s'élève à 2 324 929 483 FCFA en 2022. Les dépenses au cours de cette même période s'élèvent à 1 781 585 502 FCFA, soit un taux d'exécution de 77%.

Le programme WEZOU est entièrement financé à ce jour par l'État. Le financement de prestations réalisées (ressources mobilisées) en 2022 est de 2 000 000 000 FCFA. Le montant total des dépenses s'élève 1 935 724 046 FCFA, dont 1 557 452 627 FCFA de dépenses de prestations.

Les interventions de l'État relatives aux bourses et stages, subventions et transferts, aides et secours, etc. ont enregistré une tendance haussière sur la période 2016 à 2021. En effet, elles sont passées de 103 300 000 000 FCFA en 2017 à 122 600 000 000 FCFA en 2019 puis à 141 900 000 000 FCFA en 2021. En 2022, ces interventions se sont accrues considérablement et elles se sont établies à 268 4 000 000 FCFA, soit une hausse de 89,1% par rapport à l'année 2021.

Pour le compte des programmes du marché du travail (ANVT, ANPE, FAIEJ), au total 6 390 537 441 FCFA ont été mobilisés en 2022, dont 5 210 000 000 FCFA provenant de l'État (82%) et 1 180 537 441 FCFA provenant des partenaires au développement (18%). Les ressources mobilisées ont été exécutées à hauteur de 97% (soit un montant de 6 169 311 541 FCFA). Il est également observé que les dépenses engagées portent essentiellement sur les prestations à l'endroit de la cible, soit 69,56%.

❖ **Régimes contributifs**

Les sources de financement de la CRT sont essentiellement constituées de cotisations sociales (part employeur : 20% ; part salariale : 7%). En 2022, le montant total des produits est de 44 930 391 268 FCFA. Le montant total des prestations pour la même année s'élève à 42 998 574 528 FCFA, dont les pensions de vieillesse (80%), la pension de veuve (8,67%), la pension temporaire d'orphelin (1,76%).

La CNSS a pour mission de collecter les cotisations, de les gérer et de payer les prestations aux bénéficiaires. Ses ressources sont essentiellement constituées des cotisations que la caisse doit recouvrer auprès des employeurs ou de ceux qui sont tenus du versement des cotisations sociales. Pour le régime général de sécurité sociale, le taux de cotisation qui était de 21,5% des rémunérations dont 17,5% à la charge de l'employeur et 4% pour le travailleur est désormais passé à 31,5% dont au moins 22,5% à la charge de l'employeur et au plus 9% à la charge du travailleur avec la création de la branche maladie dans le cadre de l'AMU. Les cotisations sociales et produits exceptionnels de la CNSS se sont élevées à 85 761 000 000 FCFA en 2022. Au cours de cette même année, les dépenses de prestations se situaient à 58 437 000 000 FCFA.

La source de financement du régime d'assurance maladie obligatoire des agents publics et assimilés géré par **l'INAM** est la cotisation des agents assujettis. Cette cotisation était initialement de 7% du salaire de l'agent en activité répartie à part égale entre lui et l'employeur, soit 3,5%. Pour les bénéficiaires de pensions de retraite, veuvage et d'orphelin, la cotisation représentait 3,5% du montant de la pension principale. Avec l'AMU, le taux de cotisation est passé à 10% dont 5% à la charge de l'assuré et 5% à la charge de l'employeur. En 2022, les cotisations sociales dues pour le compte du régime d'assurance maladie géré par l'INAM ont été de 14 918 000 000 FCFA avec une augmentation de 12,9% par rapport à 2021. Le montant des cotisations encaissées est de 11 170 029 546 CFA, soit 74,9% des cotisations dues. Les dépenses de prestations s'élevaient à 9 444 000 000 FCFA en 2022.

En ce qui concerne l'assurance individuelle accidents/vie professionnelle Etat togolais mise en œuvre par le **ministère des finances et du budget/DA**, la prime est supportée en totalité par l'Etat. Elle est passée de 391 582 217 FCFA en 2020 à 409 499 899 FCFA en 2023. Sur la même période, les dépenses sont passées de 252 276 562 FCFA à 227 913 145 FCFA.

Les primes encaissées dans le cadre de l'assurance maladie par les **compagnies d'assurance privée** se chiffrent à plus de 17 000 000 000 FCFA, soit une augmentation de 7% par rapport à 2021 . Les dépenses de remboursement ont représenté presque 80% du financement.

Les sources de financement des mutuelles de santé proviennent en général des cotisations collectées et des subventions de quelques partenaires techniques et financiers. Les mutuelles de santé ont mobilisé auprès des cibles, un montant total de 151 273 310 FCFA de 2021 à 2022. Durant cette même période, les remboursements de soins de santé se sont élevés à 81 422 862 FCFA, ce qui représente 54% des cotisations.

1.2. Analyse diagnostique

1.2.1. Résultats de l'analyse forces, faiblesses, opportunités et menaces (FFOM)

L'analyse diagnostique repose sur l'état des lieux du secteur. L'un des outils utilisés pour cette analyse est l'analyse FFOM/SWOT. Cette matrice évalue les forces et faiblesses internes, ainsi que les opportunités et menaces externes, facilitant la compréhension des problématiques complexes.

Tableau 3 : Synthèse de l'analyse FFOM

FORCES	FAIBLESSES
- forte volonté politique exprimée ; - renforcement du cadre juridique et institutionnel (ratification de conventions, mise en place du cadre législatif et réglementaire) ; - démarrage de l'assurance maladie universelle ; - accroissement progressif du financement de la protection sociale ; - réforme du cadre de financement de la protection sociale par la création du Fonds d'appui au secteur social (FASS) ; - renforcement du cadre de mise en œuvre du mécanisme de protection sociale en situation de crise ; - existence d'une expertise nationale dans la gestion des régimes d'assurance sociale, des programmes d'assistance sociale et des programmes de marché du travail ; - existence d'un outil de collecte de données sur la protection sociale ; - disponibilité des informations et données sur la protection sociale ; - élaboration annuelle du rapport sur la situation de la protection sociale ; - existence d'un cadre de partenariat, de coopération et d'appui à la promotion de la protection sociale ;	**Sur le plan juridique :** - insuffisance de règlements et mécanismes pour l'application des textes juridiques existants en matière de sécurité sociale par rapport à l'économie informelle ; - insuffisance de cadre juridique pour l'institutionnalisation et la pérennisation des programmes non-contributifs ; - non-application du règlement n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA ; - absence d'une charte de solidarité qui matérialise une volonté et une grande disponibilité d'entraide. **Sur le plan institutionnel :** - multiplicité des acteurs et des cadres institutionnels, entraînant une coordination institutionnelle et technique limitée du système de protection sociale ; - absence d'outils analytiques et d'évaluation des ressources consacrées aux programmes de filets sociaux ; - difficultés liées au système de protection sociale adapté pour les travailleurs indépendants ou non-salariés, ainsi que les acteurs de l'économie informelle ; - forte fragmentation des programmes de protection sociale, particulièrement en matière de programmes et projets non contributifs ;

- adoption des critères de vulnérabilités à la pauvreté monétaire ou multidimensionnelle, - démarrage de l'identification biométrique des personnes physiques ; - démarrage de la mise en place du Registre Social des Personnes et des Ménages (RSPM) ; - accroissement progressif du financement de la protection sociale ; - adhésion des populations sur l'importance de la protection sociale.	- déficit et déséquilibre structurels du régime des pensions civiles et militaires ; - ciblage non harmonisé des bénéficiaires des programmes et projets non contributifs ; - faiblesse du dialogue social en matière de protection sociale ; - faible prise en compte du secteur informel dans le dialogue social en matière de protection sociale ; - absence d'un plan de communication sur la protection sociale, particulièrement sur les prestations des régimes de sécurité sociale ; - insuffisance d'expertise nationale devant permettre une meilleure planification et l'intégration dans les programmes de développement sectoriel des composantes sur la protection sociale de manière à optimiser la mobilisation interne des ressources ; - insuffisance de mécanismes appropriés pour la gouvernance des programmes non contributifs fixant des règles et procédures opérationnelles claires, y compris des dispositifs de suivi-évaluation et de rapportage ; - absence d'un système intégré d'informations sur la protection sociale ; - insuffisance de ressources humaines qualifiées pour la mise en place des programmes de protection sociale au niveau des collectivités territoriales ; - absence d'un organe administratif de gestion de la mutualité sociale.

	Sur le plan de la couverture sociale : - absence d'une pension vieillesse universelle comme élément de mise en œuvre du socle national de protection sociale ; - faible couverture des programmes de protection sociale non-contributive ; - faible couverture effective du risque maladie ; - absence de couverture du risque chômage ; - absence d'un régime de risque professionnel pour les agents de l'Etat ; - faible niveau des allocations familiales et pensions au regard des besoins réels et actuels des ménages. **Sur le plan du financement :** - faiblesse du financement alloué à la protection sociale ; - faible viabilité financière de la CRT ; - non opérationnalisation du Fonds d'appui au secteur social.
OPPORTUNITÉS	**MENACES**
- réforme envisagée de l'Agence de solidarité nationale ; - opérationnalisation du Fonds d'appui au secteur social ; - réalisation de l'identification biométrique ; - opérationnalisation du Registre social des personnes et des ménages (RSPM) ; - conscience accrue des populations sur l'importance de la protection sociale ; - disponibilité des partenaires techniques et financiers à accompagner le pays dans le processus de renforcement et d'extension de la protection sociale.	- survenance des chocs covariants (climat, pandémies, crises économiques ou financières et conflits) ; - mesures d'austérité budgétaire face aux difficultés financières de l'Etat ; - recrudescence de l'insécurité et de l'extrémisme violent dans la sous-région ; - tensions géopolitiques et économiques à l'échelle mondiale.

1.2.2. Résultats de l'analyse causale

Le système de protection sociale au Togo, malgré des progrès notables ces dernières années, présente des limites en termes de couverture de la population, en particulier des couches les plus vulnérables. Cette situation découle d'un ensemble de causes imbriquées et interdépendantes qui entravent l'accès à une couverture universelle et inclusive.

❖ **Causes sous-jacentes**

● **La faible couverture des régimes de protection sociale**

Bien que la législation actuelle soit étendue à l'ensemble des travailleurs, la couverture effective reste globalement limitée aux travailleurs du secteur formel, excluant ainsi ceux de l'économie informelle en particulier.

● **La fragmentation des systèmes**

La gestion de la protection sociale est répartie entre différentes institutions, ce qui entraîne une complexité administrative, un manque de coordination et une inefficacité.

● **L'insuffisance des ressources financières**

Les ressources allouées à la protection sociale sont insuffisantes pour garantir une couverture universelle et inclusive.

● **La faible redevabilité**

La gestion des fonds alloués à la protection sociale manque parfois de redevabilité, ce qui peut conduire à des abus et à une mauvaise allocation des ressources.

❖ **Causes immédiates**

● **Difficultés liées à la couverture des travailleurs indépendants ou non-salariés, ainsi que des acteurs de l'économie informelle**

L'économie informelle représente une part importante de l'économie togolaise mais les régimes classiques de sécurité sociale ne sont pas adaptés aux caractéristiques de cette économie. Les mécanismes mis en place n'arrivent pas à les couvrir.

● **L'accès limité aux services de base**

L'accès insuffisant à l'éducation, la santé, la nutrition et à d'autres services essentiels fragilise les individus et les rend plus vulnérables aux risques sociaux.

❖ **Causes profondes**

● **Des insuffisances dans la sensibilisation aux droits et obligations en matière de protection sociale**

Une partie de la population n'est pas suffisamment informée de ses droits et obligations en matière de protection sociale et des services disponibles.

● **Les faibles niveaux d'épargne et de prévoyance**

La culture de prévoyance et d'épargne individuelle est peu développée, limitant ainsi la capacité des individus à faire face aux imprévus et aux risques sociaux.

● **La survenance des chocs covariants et le changement démographique**

Les crises climatiques, économiques ou financières, les pandémies et les conflits peuvent aggraver les inégalités et la vulnérabilité, mettant à rude épreuve les systèmes de protection sociale déjà fragiles.

L'augmentation de la population âgée et la transition démographique exercent également une pression croissante sur les systèmes de protection sociale, nécessitant des adaptations et des innovations.

❖ **Conséquences néfastes et cercle vicieux de l'exclusion**

La couverture insuffisante et l'exclusion d'une grande partie de la population ont des conséquences néfastes pour les individus, les familles et la société dans son ensemble. Ce problème se manifeste sous plusieurs dimensions :

● **L'accès inégal aux services**

Parmi les populations couvertes, l'accès aux services de protection sociale est parfois inégal, avec des disparités entre les zones rurales et urbaines et entre les différents groupes socio-économiques.

● **L'exclusion des populations vulnérables**

Les personnes âgées, les personnes handicapées, les femmes et les enfants sont souvent les plus exposés à l'exclusion des systèmes de protection sociale, en raison de barrières administratives, de discriminations ou de difficultés d'accès aux services.

1.2.3. Enjeux et défis majeurs

Le système de protection sociale togolais est confronté à des enjeux et défis majeurs dont les principaux sont :

- amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base ;
- renforcement de l'assurance sociale, notamment de l'équilibre structurel du régime des pensions civiles et militaires ;
- extension de l'assurance sociale, notamment aux travailleurs indépendants ou non salariés ainsi que ceux de l'économie informelle ;
- promotion de l'inclusion sociale et l'insertion économique des groupes vulnérables ;
- renforcement de la coordination de la protection sociale ;
- mobilisation des ressources suffisantes pour la protection sociale ;
- renforcement de la digitalisation des services.

II. CADRE STRATEGIQUE

2.1. Fondements et principes directeurs

2.1.1. Fondements

❖ **Sur le plan international**

Le Togo a ratifié ou adhéré à plusieurs instruments internationaux relatifs à la protection sociale. Il s'agit entre autres de :

- la Déclaration de Philadelphie de 1944 définissant les buts de l'Organisation Internationale du Travail ;
- la Déclaration Universelle des Droits de l'Homme (DUDH), 1948 ;
- la Convention de l'OIT (n° 102) concernant la sécurité sociale (normes minimum), 1952 ;
- le Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels, 1966 ;
- la Convention sur l'élimination de toutes formes de discrimination à l'égard des femmes, 1979 ;
- la Convention relative aux droits de l'enfant, 1989 ;
- la Convention de l'OIT (n° 182) sur les pires formes de travail des enfants, 1999 ;
- la Convention multilatérale de sécurité sociale de la CIPRES, 2006 ;
- la Convention de l'OIT (n° 187) sur le cadre promotionnel sur la sécurité et la santé au travail, 2006 ;
- la Convention relative aux droits des personnes handicapées des Nations Unies, 2006 ;
- la recommandation de l'OIT (n° 202) sur les socles de protection sociale.

En outre, le Togo s'est engagé dans la mise en œuvre des ODD notamment ceux relatifs à la protection sociale (les cibles 1.3, 3.8, 5.4, 8.5, 10.4).

❖ **Sur le plan africain et sous-régional**

L'Union Africaine a mis en place le cadre de politique sociale africaine en 2008 qui accorde une place prépondérante à la protection sociale. Ce document recommande aux Etats membres d'inclure, entre autres, la protection sociale dans les plans nationaux de développement et les processus de la stratégie de réduction de la pauvreté. En plus, l'Agenda 2063 adopté par les Etats membres retient comme première aspiration « Une Afrique prospère fondée sur une croissance inclusive et un développement durable».

En février 2022, l'Union Africaine a adopté le «protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et la sécurité sociale».

Afin de faciliter la portabilité des droits de sécurité sociale, les Etats membres de la CIPRES dont le Togo, ont signé la convention multilatérale de sécurité sociale. Il en est de même des Etats membres de la CEDEAO avec l'acte additionnel relatif à la convention générale de sécurité sociale.

Pour combler le vide juridique qui existait dans ses Etats membres en ce qui concerne l'activité mutualiste, l'UEMOA a adopté le Règlement n° 07/2009/CM/UEMOA du 26 juin 2009 portant réglementation de la mutualité sociale au sein de l'UEMOA.

❖ **Sur le plan national**

La Constitution de la V^{ème} République consacre en son article 1er la promotion de la justice sociale et intègre les principes de la démocratie et la protection des droits de l'homme tels que définis par la charte des Nations Unies du 26 juin 1945, la Déclaration Universelle des droits de l'homme du 10 décembre 1948, les pactes internationaux du

16 décembre 1966, la charte africaine des droits de l'homme et des peuples du 18 juin 1981, et l'acte constitutif de l'Union Africaine du 11 juillet 2000.

Au niveau politique, la protection sociale est une priorité à travers notamment la Feuille de route gouvernementale Togo 2025 qui vise, en son axe 1er, à renforcer l'inclusion et l'harmonie sociales et garantir la paix, notamment par la mise en place d'un registre social des personnes et des ménages et la couverture santé universelle.

2.1.2. Principes directeurs

La mise en œuvre de la PNPS repose sur plusieurs principes fondamentaux :

❖ **Une approche basée sur les droits humains universels et les principes d'équité dans le cadre d'un véritable pacte social entre l'Etat et les citoyens.**

La Constitution définit l'exercice des droits collectifs et individuels et précise le droit de tout être humain au développement, à l'épanouissement physique, intellectuel, moral et culturel. Elle garantit aux citoyens le droit à une redistribution équitable des richesses nationales. La politique nationale de la protection sociale devient, en ce sens, un pacte social entre l'Etat et ses citoyens, soutenu par des mesures adéquates pour sa mise en œuvre comme signe de bonne gouvernance.

La PNPS veille à respecter les principes universels suivants :

- responsabilité générale et principale de l'Etat ;
- universalité de la protection fondée sur la solidarité nationale ;
- droit aux prestations prescrit par la loi ;
- non-discrimination, égalité entre hommes et femmes et prise en compte des besoins spécifiques ;
- caractère adéquat et prévisible des prestations ;
- juste équilibre entre les intérêts de ceux qui financent les régimes de sécurité sociale et les intérêts de ceux qui en bénéficient ;
- cohérence avec les politiques sociales, économiques et de l'emploi ;
- réalisation progressive ;
- bonne gouvernance financière et administrative ;
- pérennité financière, budgétaire et économique ;
- participation des organisations représentatives d'employeurs et de travailleurs et consultation de représentants d'autres organisations et personnes concernées.

❖ **Priorités adaptées au contexte national**

La PNPS propose un cadre de mesures et de mécanismes adaptés au contexte national et répondant aux risques, chocs et vulnérabilités de la population ainsi qu'aux besoins prioritaires en matière d'accès aux services sociaux de base et à un revenu minimum. Elle s'inscrit dans le cadre des stratégies de lutte contre la pauvreté et vise à renforcer les synergies avec les autres politiques sectorielles de développement.

A ce titre, et en matière de lutte contre la pauvreté, la PNPS veille à ce que les stratégies de mise en œuvre des mécanismes de protection sociale :

- accordent la priorité aux risques les plus importants et aux populations les plus vulnérables ;
- prennent en compte le handicap et les vulnérabilités inhérentes aux différentes étapes de la vie, avec un accent spécifique sur les enfants et les jeunes. Les enfants sont particulièrement vulnérables et le développement du capital humain de la prochaine génération est important pour l'avenir du pays ;
- respectent l'équité en matière de genre afin de s'attaquer aux vulnérabilités spécifiques des femmes et des risques plus importants d'exclusion des ressources et services auxquels elles doivent faire face ;
- viennent appuyer et renforcer les autres stratégies sectorielles. La protection sociale contribue à l'atteinte des buts sectoriels, notamment un accès plus important à la santé et à l'éducation, un développement rural par la construction d'infrastructures productives et une réponse aux désastres naturels. Il faut établir la cohérence entre les politiques, puis la coordination entre la protection sociale et les politiques et stratégies sectorielles.

❖ **Protection sociale « active»**

En termes de résultats, les interventions en matière de protection sociale doivent être protectrices (fournir des appuis essentiels à ceux qui vivent dans la pauvreté) et préventives (fournir un filet de sécurité à ceux qui risquent de tomber dans la pauvreté). Elles doivent être également

promotionnelles (aider les personnes à sortir de la pauvreté et à évoluer hors des programmes de protection sociale). Les stratégies mises en œuvre devront viser la réalisation d'une protection sociale " active " reposant sur des prestations et/ou établissant des liens avec des mécanismes qui renforcent le capital humain (éducation, santé…) et promeuvent les capacités des individus à accéder à des emplois décents et à un travail rémunérateur.

❖ Conception axée sur les résultats

Les stratégies de protection sociale doivent être élaborées sur une base de données probantes et fiables. Pour être efficaces, les systèmes de protection sociale doivent être alimentés par des analyses poussées des risques et des vulnérabilités. Avant toute extension, il faut procéder à des évaluations de programmes démontrant les progrès vers l'atteinte des résultats. Cet aspect est particulièrement important dans la justification d'une dépense accrue des ressources fiscales limitées consacrées aux efforts nationaux de protection sociale.

❖ Transparence et bonne gouvernance

La transparence et la bonne gouvernance sont essentielles à la création de systèmes de protection sociale crédibles et à l'assurance d'une utilisation efficace des ressources. Les systèmes de protection sociale devraient être en mesure de fournir une certaine prévisibilité aux bénéficiaires sélectionnés sur la base de critères et processus de sélection clairs et transparents. Ces systèmes devraient pouvoir fournir l'assurance d'une gestion financière efficace.

❖ Cohérence d'ensemble et synergie des moyens

La politique de protection sociale doit veiller à ce que les stratégies de mise en œuvre fassent la promotion de partenariats et recherchent les synergies entre les différents secteurs de la protection sociale. Plusieurs acteurs institutionnels sont impliqués dans la protection sociale, notamment de multiples ministères et agences publiques, les partenaires sociaux (syndicats de travailleurs et organisations d'employeurs), les associations et organisations de la société civile, les partenaires techniques et financiers internationaux, et le secteur privé. Une approche harmonisée permettra d'éviter la dispersion des efforts et augmentera les impacts. Cette coordination entre acteurs devra s'étendre au renforcement des synergies. Dans ce cadre :

- les décisions concernant l'attribution des aides de protection sociale seront prises en tenant compte de considérations budgétaires nationales qui doivent couvrir de multiples besoins du développement ;

- les interventions d'autres secteurs notamment, ceux de la santé, de l'éducation, de l'agriculture contribuent à la protection sociale. La coordination avec les autres politiques publiques de ces ministères est importante ;

- les prestations issues de certaines mesures de protection sociale nécessitent le recours aux infrastructures de santé, d'éducation et services sociaux de base. Les transferts de fonds des prestations sociales augmentent l'utilisation des infrastructures médicales et éducatives. Ces dernières doivent être disponibles, accessibles et de qualité ;

- l'utilisation de mesures de protection sociale répondant aux besoins de création ou de restauration d'infrastructures nécessite une coordination avec les politiques d'emploi et les programmes d'investissement en infrastructures publiques.

❖ Garanties légales des droits

La PNPS prévoit dans sa mise en œuvre, lorsqu'ils n'existent pas, l'adoption des textes réglementaires adéquats permettant d'asseoir dans la législation nationale la garantie que les droits des personnes aux divers éléments de protection sociale retenus leur sont acquis. La réglementation assure la reconnaissance de ce droit et permet également de définir clairement les limites et les conditions d'accès des personnes aux différents systèmes et niveaux de protection sociale ; elle définit les droits et devoirs de chacun des acteurs, en facilite la gestion et la gouvernance. Une réglementation complète permet également à tous de connaître les diverses dispositions qui peuvent s'appliquer et auxquelles les individus sont éligibles en fonction des conditions dans lesquelles ils se trouvent.

❖ Coûts et viabilité financière

Les coûts de mise en œuvre des mécanismes et des prestations sociales servies seront évalués au préalable à toute instauration de nouvelle garantie au profit des individus afin de s'assurer de la faisabilité financière et budgétaire de ces prestations. Cette évaluation se fera en relation avec l'évolution prévisible des ressources et des budgets nationaux qui devront leur être consacrés. La viabilité financière des prestations servies sera déterminée sur la base d'études actuarielles et/ou techniques qui permettront de garantir la pérennité de celles-ci et le respect, dans la durée préconisée, des droits ouverts en faveur des individus en matière de prestations de protection sociale.

❖ **Institutions pour la réussite des programmes et la gestion des mécanismes**

Les institutions, organismes et structures de gestion des mécanismes de protection sociale doivent être clairement définis et organisés par des textes normatifs et/ou réglementaires de niveau adéquat aux régimes, programmes et prestations mis en œuvre.

❖ **Optimisation des prestations**

En raison de l'insuffisance des ressources financières, la politique de protection sociale envisage l'extension de la protection sociale dans une optique de réalisation progressive. Il convient que les stratégies mises en œuvre permettent d'optimiser les ressources disponibles et mobilisables en vue de leur meilleure efficacité possible.

❖ **Ciblage et universalité**

La conception des régimes et des programmes doit tenir compte d'un choix entre l'universalisme des prestations et le ciblage de celles-ci. Ce choix sera basé sur le contexte de la garantie de ses objectifs d'extension progressive de la couverture à tous, et de l'efficacité du rapport entre les coûts d'investissement et les impacts réels sur le groupe ciblé. Dans un contexte de lutte contre la pauvreté, visant en priorité les personnes et les ménages pauvres, et de rareté des ressources budgétaires, le ciblage permet d'améliorer le rendement des investissements de protection sociale.

Cependant, ce ciblage n'est possible que s'il repose sur des mécanismes fiables d'identification correcte des groupes les plus pauvres et les plus vulnérables. Dans ce cadre, un des éléments essentiels de la stratégie de mise en œuvre de la PNPS consistera à définir, instaurer et mettre en place les mécanismes d'identification et de suivi des personnes et des ménages afin de cibler le plus directement possible en leur faveur, les mesures de protection sociale qui leur sont destinées.

Toutefois, l'un des inconvénients du ciblage, outre son coût administratif, réside dans le risque de stigmatisation et d'aggravation des divisions sociales. Une attention particulière sera apportée aux moyens et aux mesures permettant de réduire de tels effets voire de les éradiquer.

❖ **Inclusion/exclusion**

Les transferts ciblés soulèvent des questions spécifiques en termes d'inclusion et d'exclusion. Il convient de réduire au minimum les «erreurs d'inclusion» et les «erreurs d'exclusion» par des mesures adéquates augmentant la capacité des programmes à atteindre les véritables cibles. Une attention particulière sera accordée aux dispositions et conditions qui permettraient d'exclure automatiquement ceux qui ne sont pas dans le besoin.

❖ **Minimisation des incidences négatives**

Une des questions centrales de la PNPS est de savoir si les prestations offertes, et plus particulièrement les transferts monétaires, comportent des effets dissuasifs. Il conviendra que les programmes mis en œuvre établissent les montants des prestations en fonction de leur efficacité sur la pauvreté mais également afin d'éviter dans leur conception que ces mêmes montants conduisent les bénéficiaires à réduire leurs efforts ou ceux des membres de leur famille, à obtenir un moyen de subsistance ou à participer au marché du travail. Une attention particulière devra être apportée à l'analyse des effets négatifs sur les revenus des ménages que pourrait entraîner l'instauration de certaines prestations. Par exemple des ménages qui chercheraient à limiter leurs revenus afin de rester dans les critères de sélection des prestations.

❖ **Effets durables**

La PNPS vise à obtenir des impacts réels et des effets durables. Il est important de veiller à ce que les programmes mis en œuvre assurent un changement réel dans les conditions de pauvreté et de vulnérabilité et qu'ils promeuvent l'égalité des genres et la non-discrimination. Mais il convient également que ces effets ne disparaissent pas en raison de l'arrêt de ces mêmes programmes.

La mise en œuvre de tout programme de prestations sociales devra être appréciée en fonction de ses capacités à se désengager en faveur de l'instauration de mécanismes nationaux et/ou gouvernementaux pérennes de prestations de services sociaux.

En résumé, **cinq (05) principes directeurs** renforcent l'établissement du système de protection sociale dans le cadre de cette PNPS :

Coordination : Il s'agit de bâtir un système cohérent et permanent qui doit être différent des actions de protection sociale actuelles basées essentiellement sur des projets spécifiques. Ainsi, la protection sociale sera soutenue par une approche coordonnée, systémique et prévisible.

Transversalité : La protection sociale est transversale et doit être réalisée en partenariat avec les organisations de la société civile, les partenaires techniques et financiers et l'ensemble des ministères.

Droit Humain : La protection sociale est un droit à la citoyenneté pour tous les Togolais. L'accès à la protection sociale doit être soutenu par un cadre juridique approprié. Ce dernier devra préciser les droits dont les togolais disposent, la responsabilité du gouvernement à les garantir, et l'opportunité des voies de recours des citoyens et résidents.

Progressivité : La protection sociale devra s'étendre progressivement dans ses dimensions horizontale (accroissement des personnes couvertes) et verticale (accroissement des risques couverts), en donnant la priorité aux risques les plus graves et aux populations les plus vulnérables, dans un contexte de rareté des ressources.

Adaptabilité : La protection sociale devrait pouvoir s'adapter aux besoins des bénéficiaires, en fonction des différents risques qui les touchent. Le système de protection sociale devrait donc être flexible et réactif aux chocs.

2.2. Vision

La vision de la politique nationale de protection sociale est formulée comme suit : « Bâtir à l'horizon 2035 un système de protection sociale intégré, efficace et durable qui assure aux populations togolaises, tout au long du cycle de vie, un accès équitable aux services sociaux de base de qualité, une protection adéquate contre les risques liés à la pauvreté et à la vulnérabilité et un meilleur accès aux opportunités économiques».

Cette vision se base sur les droits garantis par la Constitution, les valeurs de solidarité nationale fondée sur la consolidation du tissu communautaire, les principes d'équité et l'atteinte de résultats durables préconisés par les stratégies de développement et de lutte contre la pauvreté. Elle est construite autour d'une protection sociale constituée d'un ensemble de politiques, de programmes et de mesures mis en place pour renforcer la résilience et la capacité des ménages et des individus à faire face aux risques de pauvreté, de vulnérabilité et d'inégalité tout au long de leur cycle de vie, et pour leur permettre un meilleur accès aux opportunités économiques. La Politique nationale de protection sociale (PNPS) balise la mise en œuvre d'une stratégie cohérente en matière de protection sociale permettant de mieux gérer les risques socio-économiques qui entraînent une diminution ou une perte des revenus ou de l'outil de travail, de faciliter l'accès aux services sociaux de base, d'accéder à de meilleures opportunités économiques et de faire face ainsi aux effets des chocs et des crises économiques.

2.3. Orientations stratégiques

La PNPS est particulièrement axée sur l'orientation stratégique qui consiste à construire progressivement le socle national de protection sociale en vue de renforcer les mécanismes d'inclusion sociale.

Il s'agit de capitaliser sur les acquis, notamment les politiques et programmes phares et les régimes existants, pour construire le socle national de protection sociale à travers :

- l'amélioration et le renforcement de l'efficience et de l'efficacité du système de protection sociale, notamment la consolidation et la rationalisation (regroupement/fusion) des programmes d'aides et de filets sociaux ainsi que la mise en place d'outils communs ou intégrés de ciblage, d'information et de délivrance des prestations ou paiements ;
- l'extension progressive du système de protection sociale afin de renforcer les mécanismes d'inclusion sociale et économique ;
- l'amélioration et le renforcement de la gouvernance (coordination) et du financement ;
- la synergie des interventions du gouvernement, du secteur privé, des acteurs non-étatiques et des partenaires techniques et financiers.

La PNPS définit le cadre d'orientation et de coordination des stratégies et plans d'actions qui seront mis en œuvre. Elle s'articule autour d'une stratégie bidimensionnelle d'extension comprenant d'une part, la mise en place progressive d'un ensemble minimum de garanties sociales de base pour tous et d'autre part le renforcement et le développement progressif de la couverture des garanties actuelles correspondant à des normes plus élevées. Cette stratégie permet de faire le lien entre les garanties de protection sociale de base auxquelles auront accès les populations quel que soit leur niveau de pauvreté et les garanties de sécurité sociale de normes plus élevées actuellement accessibles aux seules populations de travailleurs salariés et qui seront étendues aux populations de l'économie informelle et aux travailleurs indépendants pouvant y participer.

La population cible concerne aussi bien les travailleurs, les fonctionnaires civils et militaires (en activité ou à la retraite), les acteurs des secteurs agricole, industriel et commercial, les catégories non salariées de certaines professions notamment les travailleurs de l'économie informelle, ainsi que les ménages en situation de pauvreté et de vulnérabilité et toutes autres catégories de la population.

La politique nationale de protection sociale accorde une attention particulière à certaines catégories vulnérables, notamment les personnes âgées, les personnes handicapées, les enfants et les femmes, les personnes sans emploi et les personnes vivant avec les maladies chroniques.

2.3.1. Objectifs

L'objectif général poursuivi par la présente PNPS est de contribuer à l'amélioration progressive des conditions de vie de toutes les couches sociales par le renforcement de l'accès aux services sociaux de base, la protection contre les vulnérabilités et les risques sociaux et un meilleur accès aux opportunités économiques. Cet objectif sera atteint grâce à un système complet, intégré, efficace et inclusif de protection sociale.

Cet objectif général devra être atteint à travers les objectifs spécifiques ci-après.

Tableau 4 : Objectifs spécifiques de la PNPS

N°	Objectifs stratégiques	Description
1	Réduire la pauvreté et éradiquer l'extrême pauvreté	Lutter contre l'extrême pauvreté et garantir les besoins essentiels des populations les plus vulnérables
2	Réduire les inégalités et les disparités	Promouvoir la solidarité et l'équité sociale en ciblant, en priorité, les groupes vulnérables ainsi que les zones et localités défavorisées
3	Renforcer la résilience et protéger les populations vulnérables face aux chocs	Renforcer les capacités individuelles et communautaires à faire face aux crises et aux chocs sanitaires et économiques, aux catastrophes naturelles et à d'autres vulnérabilités
4	Renforcer le capital humain pour une main d'œuvre plus productive	Améliorer l'accès à l'éducation, aux soins de santé et à la nutrition pour les populations pauvres
5	Promouvoir une plus grande autonomie des populations	Améliorer l'accès aux opportunités économiques des ménages et des individus vulnérables
6	Étendre progressivement le système de protection sociale	Accroître la couverture graduellement, y compris à travers les instruments adaptés aux besoins de l'économie informelle, en s'assurant de la pérennité et de l'équilibre du système

2.3.2. Axes stratégiques

La PNPS s'articule autour de cinq (05) axes stratégiques déclinés en effets et en extrants.

Les cinq axes stratégiques de la PNPS sont :

- **Axe stratégique 1** : Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base ;
- **Axe stratégique 2** : Promotion de l'inclusion sociale, économique et financière des groupes vulnérables ;
- **Axe stratégique 3** : Extension et renforcement de l'assurance sociale ;
- **Axe stratégique 4** : Renforcement de l'efficience et de l'efficacité du système de protection sociale ;
- **Axe stratégique 5** : Renforcement du financement et de la planification budgétaire de la protection sociale.

Tableau 5 : Chaînes des résultats de la PNPS

AXES STRATÉGIQUES	EFFETS
Axe 1 : Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base	**Effet 1.1 :** Les services sociaux de base sont renforcés pour favoriser un accès équitable à l'ensemble de la population, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées
	Effet 1.2 : Les populations, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées accèdent à des services sociaux de qualité et adaptés à leurs besoins
Axe 2 : Promotion de l'inclusion sociale, économique et financière des groupes vulnérables	**Effet 2.1 :** Les populations les plus vulnérables sont protégées de façon pérenne contre les chocs covariants et leurs effets
	Effet 2.2 : Les populations les plus pauvres accèdent à des niveaux de vie plus élevés et participent à la vie socioéconomique du pays
	Effet 2.3 : Les jeunes bénéficient d'un accompagnement pour renforcer leur employabilité et ont accès à des opportunités d'emploi
Axe 3 : Extension et renforcement de l'assurance sociale	**Effet 3.1 :** Les régimes et institutions d'assurance sociale ou de sécurité sociale sont consolidés, performants et offrent des prestations de qualité à l'ensemble des personnes assujetties
	Effet 3.2 : Le système d'assurance maladie universelle est opérationnalisé et progressivement étendu à l'ensemble de la population
	Effet 3.3 : Les travailleurs indépendants et ceux œuvrant dans le secteur informel accèdent à des instruments de protection sociale adaptés à leurs besoins
Axe 4 : Renforcement de l'efficience et de l'efficacité du système de protection sociale	**Effet 4.1 :** La consolidation institutionnelle et des programmes est effective
	Effet 4.2 : Un cadre de coordination multisectoriel de la protection sociale est défini et opérationnel
	Effet 4.3 : La mutualisation et la digitalisation des outils de mise en œuvre sont effectives
Axe 5 : Renforcement du financement et de la planification budgétaire de la protection sociale	**Effet 5.1 :** Une stratégie de financement de la protection sociale est développée et mise en œuvre
	Effet 5.2 : Le fonds d'appui au secteur social (FASS) est opérationnel

2.3.2.1. Axe stratégique 1 : Amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base

Le Togo, à l'instar de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, fait face à des défis importants en matière d'accès aux services sociaux de base. L'insuffisance d'infrastructures, la pauvreté, et l'éloignement des centres de prestation de services sont autant de facteurs qui limitent l'accès à l'éducation, à la santé, à la nutrition, à l'eau potable, à l'assainissement et à d'autres services essentiels pour une grande partie de la population. En effet, en permettant à tous les citoyens de bénéficier de ces services, le gouvernement a pris des mesures pour améliorer l'accès aux services sociaux de base.

Le résultat stratégique de cet axe est : le capital humain des populations notamment les plus vulnérables est renforcé.

La réalisation de ce résultat signifie d'une part de renforcer la disponibilité des services sociaux de base de qualité répondant aux besoins de la population et d'autre part de réduire les principaux obstacles du côté de la demande par une sensibilisation accrue des cibles et la levée des barrières financières. Les cibles prioritaires sont : les enfants, les femmes vulnérables, les personnes âgées, les ménages pauvres chroniques, les personnes vivant avec handicap, les déplacés internes et les réfugiés.

Pour ce faire, deux effets sont formulés : (i) les services sociaux de base sont renforcés pour favoriser un accès équitable à l'ensemble de la population, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées ; et (ii) les populations, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées, accèdent à des services sociaux de qualité et adaptés à leurs besoins.

❖ **Effet 1.1 : Les services sociaux de base sont renforcés pour favoriser un accès équitable à l'ensemble de la population, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées**

Garantir un accès équitable aux services sociaux de base (santé, éducation, nutrition) est crucial pour le développement humain et la réduction des inégalités au Togo. En se focalisant sur les groupes vulnérables tels que les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et les handicapés, le gouvernement entend stimuler une société plus juste et inclusive.

Pour la réalisation de cet effet, deux principaux extrants ci-après devront être atteints : (i) les structures existantes en charge des services sociaux de base sont dotées de ressources nécessaires à leur fonctionnement efficace et de nouvelles structures sont opérationnelles pour réduire les disparités géographiques ; et (ii) les procédures administratives sont simplifiées afin de faciliter l'accessibilité des plus vulnérables aux structures qui offrent les services sociaux de base.

❖ **Effet 1.2 : Les populations, notamment les femmes, les jeunes, les enfants, les personnes âgées et celles des personnes handicapées, accèdent à des services sociaux de qualité et adaptés à leurs besoins**

L'accès à des services sociaux de qualité et adaptés pour tous au Togo nécessite un engagement ferme et une action concertée de la part de toutes parties prenantes de la protection sociale. En effet, le gouvernement entend adopter une approche inclusive, fondée sur les droits et centrée sur les besoins des populations vulnérables. Il s'agira d'éliminer les disparités d'accès aux services sociaux de base, de fournir des services adaptés aux besoins spécifiques de chaque groupe vulnérable et de promouvoir l'inclusion sociale et l'autonomisation des populations marginalisées.

Pour l'atteinte de cet effet, les principales interventions à mener se structurent autour des deux extrants suivants : (i) les populations, notamment les plus vulnérables, sont sensibilisées, identifiées, enregistrées et orientées vers les services sociaux de base ; et (ii) les enfants disposent d'actes d'état civil et sont protégés effectivement.

2.3.2.2. Axe stratégique 2 : Promotion de l'inclusion sociale, économique et financière des groupes vulnérables

Au cours des récentes années, le gouvernement a mis en place des programmes phares pour favoriser l'inclusion sociale, l'insertion économique et financière des groupes vulnérables.

Cet axe vise d'une part l'amélioration du fonctionnement de ces programmes et d'autre part l'élargissement de la couverture des transferts sociaux aux couches les plus pauvres et vulnérables. Il s'agit à travers des mécanismes d'aide et de filets sociaux (i) de protéger les populations contre les effets des chocs, (ii) d'assurer une sécurité de revenu minimum pour les populations pauvres, (iii) de promouvoir une meilleure inclusion économique et financière et (iv) promouvoir l'accès des jeunes à des opportunités d'emplois.

Cet axe stratégique s'articule autour de trois effets : (i) les populations les plus vulnérables sont protégées de façon pérenne contre les chocs covariants et leurs effets, (ii) les populations les plus pauvres accèdent à des niveaux de vie plus élevés et participent à la vie socioéconomique du pays, et (iii) les jeunes bénéficient d'un accompagnement pour renforcer leur employabilité et ont accès à des opportunités d'emploi.

❖ **Effet 2.1 : Les populations les plus vulnérables sont protégées de façon pérenne contre les chocs covariants et leurs effets**

Le gouvernement entend renforcer et développer les mécanismes qui permettent aux ménages d'améliorer leur résilience et mieux faire face aux chocs auxquels ils sont confrontés à savoir les effets du changement climatique (sécheresse, inondations), les conflits et les pandémies.

Les crises et les migrations qui en découlent augmentent le degré de vulnérabilité des victimes. Afin de répondre aux besoins urgents de ces populations, il sera nécessaire de faciliter leur accès aux services sociaux de base et promouvoir leur accès aux moyens de subsistance.

Les extrants pour réaliser cet effet sont : (i) le cadre légal et institutionnel, y compris la coordination régissant les mécanismes de prévention et de réponses aux chocs est améliorée ; (ii) un programme de réponse aux chocs (crises sécuritaires, sanitaires, économiques, catastrophes naturelles…) est institutionnalisé ; et (iii) un dispositif efficace de prise en charge des victimes des catastrophes est mis en place.

❖ **Effet 2.2 : Les populations les plus pauvres accèdent à des niveaux de vie plus élevés et participent à la vie socioéconomique du pays**

Des efforts significatifs ont été faits par le gouvernement au cours de ces dernières années en matière de protection sociale non-contributive notamment avec le projet de filets sociaux de base et le programme Novissi mis en œuvre pendant la pandémie de COVID-19. Sur la base des acquis, un programme national de protection sociale non contributive (PNPSNC) a été adopté en mai 2023 et place la lutte contre l'extrême pauvreté et l'extrême vulnérabilité au cœur des préoccupations.

Ce programme sera consolidé et étendu dans le cadre de la PNPS à travers les extrants suivants : (i) les institutions chargées de la mise en œuvre des programmes de transferts sociaux disposent effectivement des capacités pour offrir des services de qualité et durables ; (ii) les ménages et les individus les plus pauvres bénéficient d'un revenu minimum et d'un accompagnement pour leur autonomisation ; et (iii) le ciblage des bénéficiaires des programmes d'aide et de filets sociaux en particulier les subventions et les mesures de gratuité du gouvernement est réalisé par l'exploitation du RSPM.

❖ **Effet 2.3 : Les populations les plus vulnérables et les jeunes ont une plus grande autonomisation grâce à une meilleure inclusion économique et sociale**

L'emploi est un levier majeur pour la réduction de la pauvreté, la promotion de l'inclusion et de la justice sociale. Il est question à travers cet effet d'améliorer l'accès des populations vulnérables aux activités économiques.

Il s'agit de poursuivre l'accompagnement et de fournir le soutien financier aux jeunes et autres groupes vulnérables pour l'apprentissage, la formation professionnelle et le développement des compétences, afin d'accroître leur chance de trouver un emploi et de favoriser leur auto-emploi.

Pour la réalisation de cet effet, deux principaux extrants seront attendus : (i) les institutions chargées des programmes publics d'emploi disposent des capacités renforcées pour une meilleure coordination et un meilleur encadrement des jeunes et autres groupes vulnérables, et (ii) les jeunes et autres groupes vulnérables sont mieux orientés vers les institutions chargées des programmes, outillés et saisissent les opportunités d'emplois.

Il s'agira de favoriser la diversification et l'expansion de la formation et l'encadrement des populations vulnérables, le renforcement et l'intensification des approches HIMO en tant que mesure de protection sociale pour les personnes vulnérables.

En somme, des efforts seront faits pour l'élargissement du champ des opportunités d'emploi et d'insertion à toutes les couches vulnérables en mettant l'accent sur les programmes axés sur le renforcement des capacités productives, les programmes d'accès à l'emploi des jeunes, la formation professionnelle, l'apprentissage, l'appui aux jeunes porteurs de projets dans les secteurs clés et les travaux à haute intensité de main-d'œuvre.

2.3.2.3. Axe stratégique 3 : Renforcement et extension de l'assurance sociale

Le champ personnel de l'assurance sociale est aujourd'hui étendu à l'ensemble de la population éligible. La loi

n° 2011-006 du 21 février 2011 portant code de sécurité sociale au Togo a permis l'intégration des travailleurs non couverts à savoir les travailleurs indépendants y compris ceux de l'économie informelle et du secteur agricole dans le champ physique du régime général de sécurité sociale. La loi n° 2021-022 du 18 octobre 2021 a institué une assurance maladie universelle qui étend la protection sociale en santé à toutes les catégories de la population.

Cette extension de la couverture légale de l'assurance sociale est un progrès significatif réalisé par l'Etat. Au cours des prochaines années, les efforts du gouvernement se concentreront sur la mise en place de mécanismes adaptés pour une couverture effective des populations cibles de l'assurance sociale notamment les travailleurs indépendants y compris ceux de l'économie informelle et du secteur agricole ainsi que les autres groupes vulnérables.

Le résultat stratégique de la mise en œuvre de cet axe est : les populations cibles des régimes d'assurance sociale bénéficient d'une couverture effective contre l'ensemble des risques sociaux.

Pour atteindre ce résultat, les efforts se concentreront sur la réalisation de trois effets : (i) les régimes et institutions d'assurance sociale ou de sécurité sociale sont consolidés, performants et offrent des prestations de qualité à l'ensemble des personnes assujetties, (ii) le système d'assurance maladie universelle est opérationnalisé et progressivement étendu à l'ensemble de la population, et (iii) les travailleurs indépendants et ceux œuvrant dans le secteur informel accèdent à des instruments de protection sociale adaptés à leurs besoins.

❖ **Effet 3.1 : Les régimes et institutions d'assurance sociale ou de sécurité sociale sont consolidés, performants et offrent des prestations de qualité à l'ensemble des personnes assujetties**

En ce qui concerne le régime des pensions civiles et militaires, les paramètres techniques et financiers seront revus à travers un processus participatif et le mode de financement sera amélioré pour rendre la CRT plus soutenable.

Au niveau du régime général de sécurité sociale, des progrès significatifs ont été enregistrés notamment en termes d'amélioration des outils et procédures pour une qualité des prestations offertes aux bénéficiaires. Ces efforts vont se poursuivre au cours des prochaines années.

La grande priorité, sur cet effet, est l'extension effective de la sécurité sociale aux travailleurs indépendants, y compris ceux de l'économie informelle, comme précisé dans le code de sécurité sociale.

Les quatre (04) extrants formulés pour l'atteinte de cet effet sont : (i) le cadre juridique et institutionnel du système d'assurance sociale est renforcé, (ii) le paquet de prestations offertes par les régimes d'assurance sociale est élargi et adéquat, (iii) les réformes sont mises en œuvre pour assurer l'équilibre, la pérennité et la soutenabilité des régimes d'assurance sociale, et (iv) les réformes sont mises en œuvre pour assurer l'extension des régimes d'assurance sociale.

❖ **Effet 3.2 : Le système d'assurance maladie universelle est opérationnalisé et progressivement étendu à l'ensemble de la population**

En 2021, la loi instituant l'assurance maladie universelle (AMU) a été adoptée et comprend deux régimes : un régime d'assurance maladie obligatoire de base pour les personnes disposant d'une capacité contributive et un régime d'assistance médicale pour les groupes vulnérables. Plusieurs textes d'application de ladite loi ont été pris par le gouvernement afin de lancer l'opérationnalisation du système.

Ces efforts seront poursuivis dans le cadre de la PNPS à travers deux principaux extrants suivants : (i) le régime d'assurance maladie obligatoire de base est effectif et étendu aux personnes assujetties, et (ii) le régime d'assistance médicale est mis en œuvre et offre des prestations de qualité aux personnes éligibles.

❖ **Effet 3.3 : Les travailleurs indépendants et ceux œuvrant dans le secteur informel accèdent à des instruments de protection sociale adaptés à leurs besoins**

La grande majorité des actifs occupés se retrouve dans l'économie informelle agricole et non agricole. Même si les revenus sont généralement faibles et irréguliers, ces travailleurs disposent d'une certaine capacité contributive et sont disposés à verser des contributions si des prestations sociales de qualité leur sont proposées.

La couverture légale des régimes d'assurance sociale a été étendue aux travailleurs indépendants et ceux de l'économie informelle depuis quelques années. Cependant les dispositions réglementaires et les modalités de fonctionnement actuel de ces régimes sont faiblement adaptées pour leur couverture effective. Il s'agit dans le cadre de cet effet,

de définir et mettre en place les modalités d'extension de l'assurance sociale à cette catégorie de travailleurs. La réflexion dans ce cadre impliquera l'administration fiscale, les institutions de formation et de promotion de l'emploi, les groupements et associations ainsi que les organismes de prévoyance sociale.

Les extrants pour la réalisation de cet effet sont : (i) des paquets de prestations adaptées aux besoins prioritaires des travailleurs indépendants et ceux l'économie informelle sont définis, et (ii) des mécanismes adaptés pour la couverture des travailleurs indépendants et ceux de l'économie informelle sont mis en place.

2.3.2.4. Axe stratégique 4 : Renforcement de l'efficience et de l'efficacité du système de protection sociale

L'amélioration de l'accès des populations aux services sociaux de base et des mécanismes d'inclusion nécessitent des réformes institutionnelles et organisationnelles adéquates prenant en compte les aspects de coordination, de renforcement de capacités des structures et des acteurs, de suivi évaluation, de communication et de plaidoyer. L'un des constats majeurs est l'existence de plusieurs institutions qui gèrent une pluralité de programmes de protection sociale, en particulier la protection sociale non contributive. Par ailleurs, il existe très peu d'articulations entre les programmes et régimes de protection sociale. Cette situation a pour conséquences des pertes d'efficience et d'efficacité. Le gouvernement entend rendre le cadre institutionnel plus performant pour assurer la mise en œuvre progressive du socle national de protection sociale tout en améliorant la cohérence, la coordination et la gouvernance des interventions.

Le résultat stratégique attendu de la mise en œuvre de cet axe est le suivant : les capacités de planification, de coordination, de gestion, de suivi et d'évaluation pour la mise en œuvre de la PNPS sont renforcées.

Cet axe stratégique est transversal et s'articule autour de trois effets : (i) la consolidation institutionnelle et des programmes est effective, (ii) la mutualisation et la digitalisation des outils de mise en œuvre sont effectives, et (iii) un cadre de coordination multisectoriel de la protection sociale est défini et opérationnel.

❖ **Effet 4.1 : La consolidation institutionnelle et des programmes est effective**

Les systèmes de protection sociale fragmentés sont caractérisés par une couverture limitée, des prestations inégales et une faible coordination entre les programmes. Cette multiplicité des acteurs et des programmes entraîne des chevauchements d'efforts, la dispersion des ressources et l'inefficacité administrative. Il est question à travers cet effet de favoriser la consolidation des mécanismes institutionnels et des programmes de protection sociale, de renforcer l'articulation entre les programmes et les régimes de protection sociale afin de garantir l'accès effectif des services aux populations et de rationaliser les ressources financières.

Pour la réalisation de cet effet, deux extrants seront atteints : (i) les projets et programmes d'aide et de filets sociaux sont rationalisés à travers leur regroupement ou fusion afin de réduire les coûts opérationnels et de gestion, et (ii) les cadres et des mécanismes de mise en œuvre sont consolidés à travers l'unification de la supervision ministérielle, la création d'une agence dédiée ou d'un guichet unique de délivrance des prestations.

En définitive, des efforts seront faits pour l'harmonisation et la convergence des politiques pour en faire un outil placé au service de l'inclusion sociale, de la lutte contre la vulnérabilité et la pauvreté.

❖ **Effet 4.2 : Un cadre de coordination multisectoriel de la protection sociale est défini et opérationnel**

La protection sociale est caractérisée par sa transversalité et dans le contexte de la République togolaise, plusieurs ministères et autres institutions mènent des interventions dans ce domaine. L'un des défis majeurs identifiés est la forte fragmentation du système national et surtout une très faible coordination au niveau institutionnel.

A travers cet effet, le gouvernement entend favoriser l'harmonisation des interventions, la recherche de cohérence d'ensemble et la création d'une synergie d'actions entre les parties prenantes afin de faire en sorte que les différentes composantes du système fonctionnent en tant qu'éléments d'un système unique et intégré de protection sociale.

La coordination institutionnelle sera réalisée au niveau horizontal (entre les institutions et ministères concernés) et au niveau vertical entre les différents niveaux du territoire (national, régional, préfectoral et communal).

Les extrants pour la réalisation de cet effet sont : (i) un cadre multisectoriel de coordination de la protection sociale adapté au contexte politique national est créé, et (ii) les outils et procédures nécessaires à la coordination du système de protection sociale sont mis en place.

❖ **Effet 4.3 : La mutualisation et la digitalisation des outils de mise en œuvre sont effectives**

Les systèmes d'information et de gestion facilitent l'opérationnalisation des programmes de protection sociale le long de la chaîne de prestation. Une mutualisation des outils notamment, l'e-ID, le Registre Social des Personnes et des Ménages (RSPM), la plateforme de paiements, les systèmes de gestion de bénéficiaires des programmes (BOMS), le Réseau Sécurisé Interadministrations (RSIA), les mécanismes de gestion des plaintes (MGP) et le système d'information des organismes de prévoyance sociale, permettra de générer des gains d'efficience dans la délivrance des prestations et services des programmes et régimes de protection sociale. L'interopérabilité de ces systèmes est un élément clé qui contribuera à la coordination des administrations qui gèrent les programmes.

Le système intégré d'information et de gestion sera structuré autour des quatre étapes fondamentales suivantes : (i) une identification biométrique de base pour toute la population à travers l'e-ID, (ii) une inscription de tous les ménages et individus au Registre social des personnes et des ménages (RSPM) comme instrument unique de ciblage pour tout programme d'aide et de filets sociaux, (iii) la détermination de l'éligibilité des ménages à travers les critères de vulnérabilité en vigueur sur le plan national et des critères spécifiques d'éligibilité des programmes, et (iv) une délivrance et gestion de l'aide fournie par les programmes.

Pour la réalisation de cet effet, les extrants suivants sont attendus : (i) l'e-ID et le RSPM sont opérationnalisés, et (ii) les systèmes d'information et de gestion de la protection sociale sont inter-opérables.

2.3.2.5. Axe stratégique 5 : Renforcement du financement et de la planification budgétaire de la protection sociale

L'un des défis majeurs en matière de protection sociale est relatif au financement. Le renforcement du mécanisme de financement est mis en exergue pour souligner son importance dans la mise en œuvre de la PNPS. Au-delà de la rationalisation des ressources disponibles, le gouvernement entend identifier des stratégies innovantes de mobilisation des ressources pour garantir le financement pérenne de la protection sociale.

Le résultat stratégique attendu de la mise en œuvre de cet axe est le suivant : les capacités de financement de la protection sociale sont renforcées.

Cet axe stratégique est transversal et s'articule autour de deux effets : (i) une stratégie de financement de la protection sociale est élaborée et mise en œuvre, et (ii) le fonds d'appui au secteur social (FASS) est opérationnel.

❖ **Effet 5.1 : Une stratégie de financement de la protection sociale est élaborée et mise en œuvre**

Malgré des efforts importants réalisés par le gouvernement et l'ensemble des acteurs, les dépenses en matière de protection sociale restent encore à un niveau relativement faible. La mise en œuvre des composantes du socle de protection sociale défini dans la politique nationale de protection sociale nécessitera la recherche de financement additionnel mais aussi et surtout une meilleure gestion des ressources allouées aux programmes sociaux.

Les prestations définies dans le cadre du socle de protection sociale doivent à terme être garanties à l'ensemble de la population. Ainsi, leur financement doit reposer sur des sources pérennes, en priorité les ressources domestiques.

Par ailleurs, des mesures seront prises pour garantir une gestion efficiente et rationnelle des ressources mobilisées pour la protection sociale.

Les extrants pour atteindre cet effet sont : (i) une stratégie de financement de la protection sociale, y compris le cadre de planification budgétaire pluriannuelle, est élaborée, et (ii) les mécanismes de mobilisation de ressources additionnelles pour la protection sociale sont mis en place.

❖ **Effet 5.2 : Le fonds d'appui au secteur social (FASS) est opérationnel**

Le Fonds d'appui au secteur social (FASS) est créé par le gouvernement pour renforcer l'inclusion sociale et soutenir les projets à caractère social. Il est articulé en deux composantes : un fonds d'appui à la couverture santé universelle et un fonds d'appui aux programmes et projets à caractère social, entièrement ou partiellement financés par l'État. Ce mécanisme vise principalement à centraliser

toutes les ressources destinées au financement des besoins du secteur social pour un meilleur suivi de leur utilisation.

A travers cet effet, le gouvernement entend mettre en place l'ensemble des outils et mécanismes pour l'opérationnalisation du FASS. Les extrants attendus sont : (i) le cadre juridique de mise en œuvre du FASS est renforcé, et (ii) les organes de gouvernance du FASS sont opérationnels.

III. CADRE GENERAL DE MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

3.1. Cadre institutionnel

La PNPS étant transversale, sa mise en œuvre est assurée principalement par les ministères suivants :

- ministère chargé du travail ;
- ministère chargé des solidarités ;
- ministère chargé de la couverture sanitaire universelle et des assurances ;
- ministère chargé du développement à la base ;
- ministère chargé de l'économie sociale et solidaire ;
- ministère chargé de la santé ;
- ministère chargé de l'éducation ;
- ministère chargé de l'agriculture ;
- ministère chargé de l'emploi ;
- ministère chargé des finances ;
- ministère chargé de la transformation numérique.
- ministère chargé de la planification.

Au-delà des ministères, les institutions de gestion et d'administration des régimes d'assurance sociale ainsi que les agences de mise en œuvre des programmes d'aide et de filets sociaux seront impliqués dans la mise en œuvre de la PNPS.

Face à la multiplicité des acteurs impliqués, il est nécessaire de mettre en place un dispositif adéquat de pilotage et de coordination.

3.2. Cadre organisationnel et technique

Le cadre institutionnel chargé d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale est constitué d'un organe de décision et d'orientation et d'organes de coordination opérationnelle.

3.2.1. Organe de décision et d'orientation

Le conseil national de la protection sociale (CNPS) est l'instance nationale de décision et d'orientation stratégique en matière de protection sociale. Il regroupe les représentants des ministères concernés. Il est présidé par le Président du Conseil ou son représentant, assisté de trois vice-présidents qui sont respectivement : 1er vice-président : le ministre chargé du travail ; 2ème vice-président : le ministre chargé des solidarités ; 3ème vice-président le ministre chargé des finances.

Le CNPS est chargé de :

- proposer au gouvernement les grandes orientations en matière de développement de la protection sociale ;
- veiller à la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale ;
- garantir la synergie, la cohérence et la coordination entre tous les ministères ou acteurs en matière de protection sociale ;
- définir les priorités nationales en matière de protection sociale ;
- examiner et adopter les programmes de travail du secrétariat permanent ;
- valider les rapports qui lui seront soumis par le secrétariat permanent ;
- conduire les concertations périodiques sur la situation de la protection sociale ;
- appuyer le plaidoyer pour la mobilisation des ressources et le soutien en faveur de la protection sociale.

Le CNPS est assisté dans sa mission par un secrétariat permanent qui assure le rapportage de ses rencontres.

3.2.2. Organes de coordination opérationnelle

Les organes de coordination regroupent le secrétariat permanent du conseil national de la protection sociale (SP/CNPS), les commissions interministérielles spécialisées (CS) et les commissions régionales de la protection sociale (CRPS).

3.2.2.1. Le secrétariat permanent du conseil national de la protection sociale

Le Secrétariat permanent est un organe chargé du suivi de la mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale. Il est placé sous l'autorité du Président du Conseil ou d'un ministère désigné par le Président du Conseil.

Il a pour mission de :

- maintenir le dialogue avec l'ensemble des acteurs de la protection sociale ;
- préparer les sessions du CNPS ;
- assurer le secrétariat des rencontres du CNPS ;
- exécuter et suivre la mise en œuvre des décisions et recommandations du CNPS ;
- contribuer au développement des outils et à l'harmonisation des procédures en matière de protection sociale ;
- faire le suivi du cadre de performance de la PNPS ;
- élaborer les rapports de mise en œuvre de la politique nationale de protection sociale sur la base des travaux des commissions spécialisées et régionales ;
- appuyer la mise en place et l'animation des cadres de concertation des différents acteurs impliqués dans la protection sociale ;
- préparer les dossiers techniques et organiser les différentes rencontres du CNPS ;
- élaborer et mettre en œuvre un plan de renforcement de capacités des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PNPS ;
- veiller à l'appropriation par les différents intervenants du concept de protection sociale tel qu'il est défini dans le document de PNPS ;
- développer et diffuser les stratégies de communication et les bonnes pratiques en matière de protection sociale.

3.2.2.2. Les commissions spécialisées

Des commissions interministérielles spécialisées (CS) sont mises en place autour des grandes thématiques de la PNPS. Elles sont chargées de la coordination et de la mise en œuvre des programmes concernant leurs axes, ainsi que de la production des rapports annuels de mise en œuvre. Ces commissions sont :

- **Commission dédiée aux programmes d'aides et de filets sociaux.** Elle comprend les ministères chargés des solidarités, du développement à la base, de la jeunesse, du travail, de l'agriculture, de la gouvernance locale, de la sécurité, de l'éducation nationale, de la santé, des finances et de la transformation numérique.
- **Commission dédiée aux programmes liés au marché du travail et à l'inclusion économique.** Elle comprend les ministères chargés du travail, du développement à la base, de la jeunesse, des finances, de l'éducation, des travaux publics et de la transformation numérique ;
- **Commission dédiée au système de sécurité sociale**. Elle est composée des ministères chargés des armées, de la sécurité, du travail, de la fonction publique, de la santé, de l'économie sociale et solidaire et des finances.

Chaque commission sera présidée par un ministre ou un secrétaire général, avec la participation de l'ensemble des départements ministériels concernés par la thématique, les partenaires techniques et financiers, les partenaires sociaux et les autres acteurs non étatiques. Le Secrétariat permanent participe aux rencontres de l'ensemble des commissions spécialisées.

Chaque année, un rapport exhaustif sur l'état de la mise en œuvre de la PNPS devra être produit par le secrétariat permanent et validé par le conseil national. Pour ce faire, un cadre de résultats devra être élaboré.

3.2.2.3. Les Commissions régionales de la protection sociale

Au niveau régional, les commissions sont placées sous l'autorité des gouverneurs de région et se composent des différents acteurs intervenant dans le domaine de la protection sociale notamment les services déconcentrés, les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, les organisations de la société civile et les acteurs privés.

Le secrétariat des commissions régionales de la protection sociale est assuré par les services déconcentrés du ministère chargé du travail.

3.2.3. Le rôle des acteurs impliqués dans la mise en œuvre de la PNPS

3.2.3.1. Le secrétariat permanent du CNPS

Dans son rôle de secrétariat permanent du conseil national de la protection sociale, il assurera la coordination générale et veillera à la bonne implication de tous les acteurs concernés par axe stratégique. Il appuiera directement, dans la mesure de ses possibilités, les ministères responsables dans leurs initiatives pour la fédération de tous les acteurs et la mobilisation des ressources. Il assurera le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre des actions prioritaires définies et organisera les revues périodiques au niveau national. A cette fin, il devra s'enquérir des actions réalisées

par toutes les parties prenantes, collecter et diffuser les informations nécessaires à l'appréciation des résultats enregistrés.

3.2.3.2. Les ministères

Les ministères sectoriels sont les structures gouvernementales chargées des politiques et programmes relevant de leur domaine respectif. Ils sont directement impliqués dans la mise en œuvre de la PNPS soit en tant que responsable d'axe, de produits ou d'actions prioritaires, soit en tant que structure impliquée.

- Les ministères responsables d'axes assurent le leadership de l'exécution d'ensemble des résultats attendus respectivement. A ce titre, ils sont chargés de la coordination des activités des acteurs, la concertation avec les partenaires, la mobilisation des ressources, le suivi et l'évaluation de l'axe stratégique.

- Les ministères impliqués doivent participer à la mise en œuvre de l'axe stratégique, sous la coordination du ministère responsable. Ils sont directement responsables de la mise en œuvre de certaines actions prioritaires à l'intérieur de l'axe stratégique.

Par ailleurs, les ministères doivent prendre en compte les actions prioritaires de mise en œuvre de la PNPS dans l'élaboration de leurs budgets respectifs.

3.2.3.3. Les collectivités territoriales

Les collectivités territoriales devront jouer des rôles significatifs en raison de l'importance des domaines qui leurs sont transférés et du potentiel de contribution des programmes développés et de l'utilisation des ressources mobilisées à ces niveaux en soutien à l'effort de promotion de la protection sociale. Aussi, relève-t-on que les collectivités territoriales seront considérées comme d'une part, des maillons essentiels pour l'équité dans la délivrance des prestations aux bénéficiaires et d'autre part, des espaces de promotion de la participation qualitative et quantitative de tous, aux instances de prise de décision.

3.2.3.4. Les parlementaires

A travers leurs structures internes et réseaux, ils seront des partenaires incontournables pour le plaidoyer et l'adoption de lois favorisant la mise en œuvre des prestations du socle de protection sociale. Ils peuvent également favoriser, par l'examen et l'adoption de la loi de finances, l'allocation de ressources substantielles à la mise en œuvre de la PNPS.

3.2.3.5. Les partenaires sociaux et organisations de la société civile

Les partenaires sociaux et ONG/associations ainsi que les réseaux d'organisations engagées dans la promotion de la protection sociale auront à assumer, en première ligne, un rôle majeur. Etant donné leurs apports, multiformes et déterminants au niveau de l'exécution des programmes menés par les ministères techniques, elles devront contribuer, sur la base de programmes et d'actions spécifiques à la réalisation de plusieurs actions de la PNPS. A cette fin, des mécanismes et modalités d'appui particulier à leurs programmes devront être mis en place.

3.2.3.6. Les acteurs du privé

Les acteurs du privé, notamment les entreprises, les assurances et les mutuelles sociales accompagnent la mise en œuvre de la PNPS à travers les financements qu'ils apportent, la gestion des risques et leur participation au dialogue en matière de protection sociale.

3.2.3.7. Les partenaires techniques et financiers

Les institutions de coopération bilatérale et multilatérale accompagnent la mise en œuvre de la PNPS. Sur le plan technique chaque institution, en ce qui la concerne et selon les actions qu'elle soutient au niveau des ministères et autres, saura apporter ses contributions en conseils, expertises et en appuis financiers. Dans ce sens, les organisations bilatérales et multilatérales devront appuyer techniquement les actions qui seront menées et concourir au financement de la mise en œuvre de la PNPS et des actions sectorielles.

3.2.3.8. Les groupes cibles bénéficiaires

Les groupes cibles ne seront pas des bénéficiaires passifs, mais plutôt des acteurs de l'exécution. Ils s'investiront pleinement, dans la définition de leurs besoins et priorités, dans la formulation des projets et programmes devant répondre à leurs préoccupations, ainsi que dans le financement et la mise en œuvre des actions à mener.

Ils seront parties prenantes dans les activités de planification, de suivi et d'évaluation. Leurs interventions seront

recherchées à travers leurs différentes organisations faîtières.

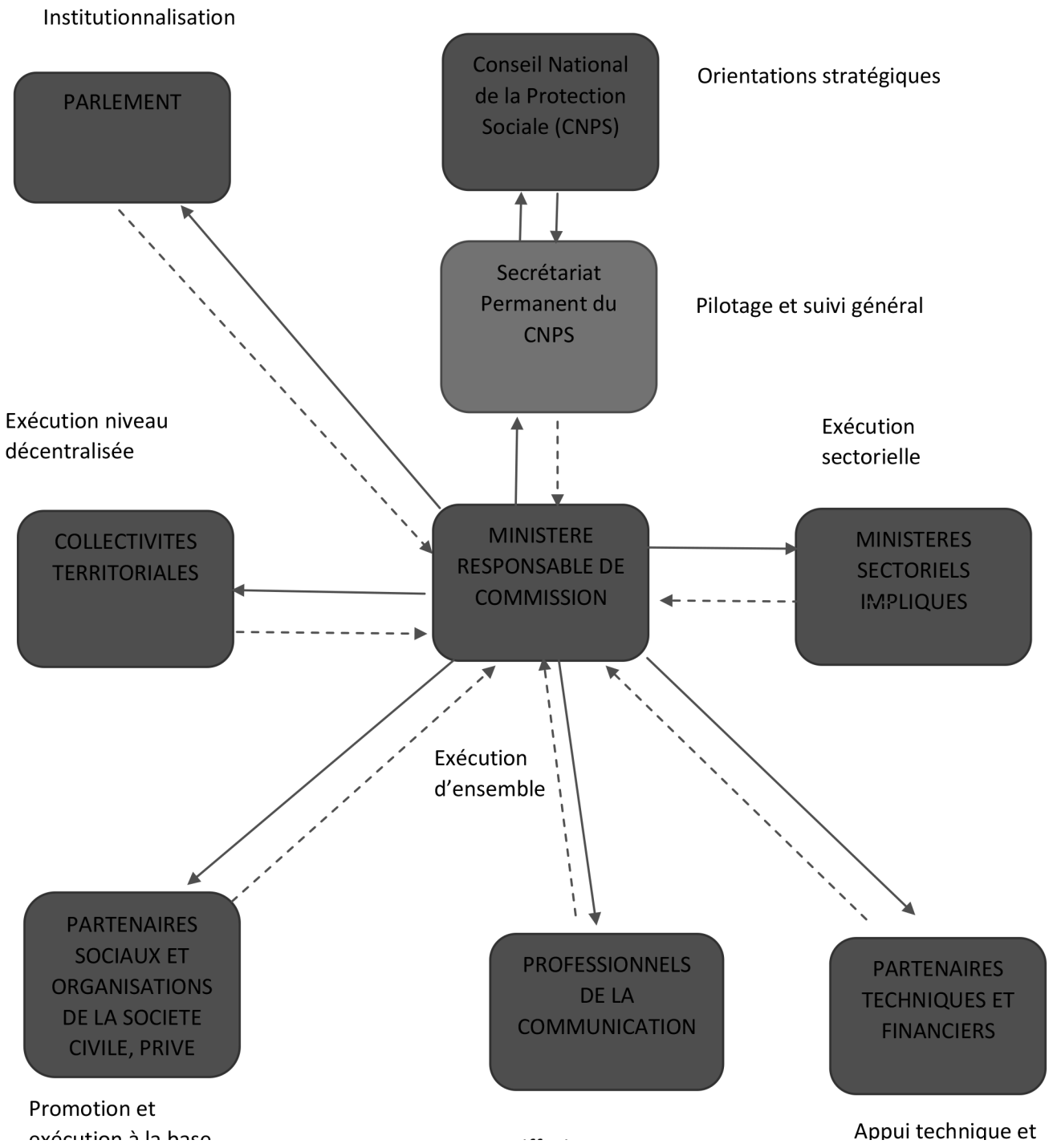
3.2.3.9. Les professionnels de la communication

Les médias, les communicateurs traditionnels, les relais communautaires et les artistes sont appelés à jouer, en tant que partenaires privilégiés, un rôle important dans toutes les activités de mise en œuvre du programme global de communication qui devra soutenir l'exécution de la PNPS et celles devant être développées dans le cadre des activités spécifiques qui seront initiées. L'apport de ces différentes catégories d'acteurs sera aussi recherché pour la diffusion des informations relatives à la mise en œuvre de la stratégie, les activités de plaidoyer auprès des autorités politiques et des leaders d'opinion dans le cadre de la promotion du changement de comportement, attitudes et pratiques. Ils devront également contribuer à une meilleure connaissance par les populations de leurs droits et devoirs en matière de protection sociale.

Le respect du schéma institutionnel, ainsi défini, qui établit la charte des responsabilités et rôles attendus de chaque partie prenante à la mise en œuvre de la PNPS favorisera la collaboration et la synergie des intervenants et contribuera à conforter les capacités des différents acteurs, favorables à l'efficacité dans la mise en œuvre des prestations.

CADRE GENERAL DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA PNPS PAR AXE

CADRE GENERAL DE MISE EN ŒUVRE OPÉRATIONNELLE DE LA PNPS PAR AXE



4. CONDITIONS DE RÉUSSITE ET FACTEURS DE RISQUES

4.1. Conditions de réussite

La mise en œuvre de la PNPS est subordonnée à la réalisation des conditions essentielles suivantes :

- l'élaboration et la mise en œuvre des plans d'action quinquennaux et des plans de travail annuels ;
- la restructuration de l'Agence de solidarité nationale ;
- le renforcement de capacités techniques, financières et matérielles des structures de mise en œuvre, entre autres la DGPS, l'ASN et l'ANID ;
- la mise en place d'un système intégré de collecte, de traitement et de diffusion d'informations et de données.

L'une des caractéristiques essentielles des programmes de protection sociale réside dans leur capacité de ciblage des groupes spécifiques bénéficiaires. Le développement et la mise en œuvre de programmes efficaces de protection sociale doivent se baser sur des données probantes et des analyses fiables concernant les différentes caractéristiques sociodémographiques (âge, sexe, composition et taille du ménage, revenu etc.) ainsi que leurs tendances actuelles. Cela ne peut être possible qu'à travers l'identification et le ciblage des zones, des catégories sociales, des groupes de populations vulnérables et le choix des options de priorité.

Il convient dès lors de :

- se référer à la cartographie de pauvreté désagrégée par zone pour cibler les communautés prioritaires ;
- élaborer un mécanisme de ciblage commun des individus sur la base des critères de vulnérabilité définis au niveau national ;
- poursuivre la mise en place du RSPM prenant en compte les bénéficiaires des interventions de protection sociale avec pour objectif de s'assurer que tous les ménages bénéficient équitablement des prestations auxquelles ils ont droit ;
- réaliser des enquêtes périodiques sur les aspects de la pauvreté et de la vulnérabilité.

La PNPS doit faire la promotion de partenariats et rechercher les synergies entre les différents acteurs de la protection sociale. Une approche harmonisée permettrait d'éviter la dispersion des efforts et augmenterait les impacts. Les échanges d'expérience sud-sud et nord-sud et autres partenariats permettraient l'identification des meilleures pratiques.

Aussi, la recherche universitaire et le recours à des institutions dédiées à la protection sociale au niveau international devraient permettre de développer les curricula et projets de recherche autour des thèmes de protection sociale au Togo.

4.2. Facteurs de risques

La mise en œuvre de la PNPS se fera dans un contexte qui présente des risques qui pourraient réduire son efficacité et son impact sur les différentes couches de la population. Des dispositions devront donc être prises pour minimiser les effets de ces risques. Il s'agit entre autres des risques liés (i) à l'instabilité socio-économique et politique, (ii) au financement, (iii) aux crises et à la persistance des catastrophes naturelles, (iv) aux insuffisances de capacités et à la non appropriation et (v) à la situation sécuritaire.

❖ **Risque lié à l'instabilité socio-économique et politique**

L'évolution favorable de la protection sociale dépend fortement des conditions économiques et du climat socio-politique national. Les conditions économiques défavorables qui touchent toute la population tendent à affecter plus fortement les couches socio-économiques les plus vulnérables notamment par le biais de la baisse des investissements orientés vers les plus pauvres. Aussi, une dégradation de la situation politique du pays entraînera-t-elle inévitablement le basculement dans la pauvreté et fragilisera davantage les couches sociales vulnérables.

La poursuite de la mise en œuvre des réformes économiques, politiques et institutionnelles permettra de renforcer les bases du processus démocratique et contribuer à améliorer les conditions de vie des populations.

❖ **Risque lié au financement**

La capacité du Togo à mobiliser des ressources internes reste encore insuffisante par rapport aux besoins pressants et croissants de développement du pays. Outre la forte dépendance aux financements extérieurs, les procédures de mobilisation des ressources externes demeurent assez lourdes en dépit des efforts accomplis dans le cadre de la

recherche mutuelle de l'efficacité de l'aide. Tous ces éléments constituent chacun un risque réel pour la disponibilité des moyens financiers à la mise en œuvre de la PNPS.

L'insuffisance de financement pour la mise en œuvre de la PNPS ne pourra être comblée qu'à travers : (i) un effort accru de mobilisation et de réallocation des ressources fiscales et non fiscales vers le secteur social ; aussi de nouvelles taxes pourront-elles être prélevées sur les ressources naturelles, les produits de luxe, la téléphonie, etc. ainsi que (ii) la diversification des partenariats et des sources de l'aide publique au développement tout en veillant à l'alignement sur les priorités et les orientations de l'Etat en matière de protection sociale.

❖ **Risque lié aux crises et à la persistance des catastrophes naturelles**

De graves chocs exogènes peuvent entraver l'exécution des différents programmes de la PNPS. L'une des formes les plus redoutables de vulnérabilité est celle liée aux catastrophes naturelles et surtout, dans le cas du Togo, aux inondations et à la sécheresse ou à l'irrégularité des pluies. D'autres chocs qui affectent les populations sont liés à la dégradation des sols, au taux élevé des zoonoses (maladies des animaux), aux prix élevés des produits alimentaires et des intrants agricoles. La survenance de ces chocs, du fait de l'urgence qui les caractérise, nécessite davantage de ressources tant humaines que matérielles affectant la mise en œuvre de la politique.

La prévention et la réduction de ces risques passent notamment par la prise en compte de ces questions dans les programmes de développement, en particulier l'identification et l'aménagement des zones à risques pour une meilleure gestion des catastrophes naturelles.

❖ **Risque lié aux insuffisances de capacités et à la non appropriation**

Le succès de la PNPS dépendra en grande partie de la capacité des acteurs à piloter et à mettre en œuvre les programmes. En effet, la protection sociale étant multidimensionnelle et concernant plusieurs acteurs, la mise en œuvre, le suivi et l'évaluation des programmes exigeront un partage réussi des responsabilités entre les acteurs des secteurs public et privé ainsi que des organisations syndicales et de la société civile. Cette approche comporte un risque qu'il faudra minimiser par le renforcement de la capacité de l'administration à encadrer et suivre la réalisation des actions sur le terrain, tout en s'assurant que toutes les parties prenantes s'approprient les acquis réalisés.

❖ **Risque lié à la situation sécuritaire**

Les crises sécuritaires entrainent les déplacements des populations des zones à risque vers les zones stabilisées. Cette situation conduit à un afflux considérable des personnes et des ménages vulnérables. Ces crises peuvent également entraver l'exécution des différents programmes de protection sociale en cours. En réponse à ces chocs, il est important pour le Gouvernement d'orienter ses interventions dans le cadre des programmes de réduction des vulnérabilités vers ces populations affectées. La survenance de ces chocs, du fait de l'urgence qui les caractérise, nécessite davantage de ressources tant humaines que matérielles affectant la mise en œuvre de la politique.

V. CADRE DE SUIVI ET ÉVALUATION

5.1. Dispositif de suivi-évaluation

Le dispositif de suivi-évaluation s'arrime au cadre général de mise en œuvre opérationnelle de la PNPS. De ce fait, il sera animé par le Secrétariat permanent du CNPS.

5.2. Mécanismes de suivi et évaluation

La mise en œuvre de la PNPS sera basée sur des systèmes de suivi et évaluation efficaces. Ces derniers permettent de suivre l'exécution des programmes prioritaires, de mesurer les résultats et de faire des ajustements nécessaires. Ces systèmes prendront en compte aux niveaux national et décentralisé :

- les rapports annuels des organismes de protection sociale ;
- les revues des stratégies nationales de développement ;
- le suivi annuel des plans d'actions de la politique nationale de protection sociale ;
- les revues des politiques sectorielles (santé, emploi, enfant, personnes âgées et personnes handicapées, etc.) ;
- les enquêtes MICS, STEP et EDS ;
- l'enquête budget et consommation des ménages (EHCVM) ;
- les enquêtes sectorielles spécifiques ;

- les évaluations spécifiques de programmes de protection sociale et
- les études de faisabilité.

Le suivi et l'évaluation de la mise en œuvre de la présente politique nationale de protection sociale se feront conformément au guide méthodologique de suivi et évaluation des politiques et programmes publics de développement au Togo. L'évaluation de la mise en œuvre de la politique se fera tous les trois ans.

5.3. Système d'information

La mise en place d'une stratégie de communication, d'information et de plaidoyer permanent reposera sur :

- la diffusion du document de PNPS au niveau national, régional et local ;
- la mise à jour et l'interfaçage des différents sites web sur la protection sociale et les régimes existant au Togo ;
- la mise en place d'un système intégré d'information sur la protection sociale ;
- l'instauration d'un dialogue permanent entre tous les acteurs impliqués dans le pilotage de la politique nationale de protection sociale ;
- la mise en œuvre d'un plan de communication vis-à-vis du public (droits, critères d'éligibilité aux différents régimes et aux différents programmes …).

5.4. Stratégie de communication

Le défi à relever en matière de communication pour la protection sociale est de parvenir à se positionner comme catalyseur pour l'accès de tous aux services sociaux de qualité. Ainsi des actions seront mises en œuvre pour d'une part améliorer les connaissances de la majorité de la population sur l'organisation et le fonctionnement du système de protection sociale et d'autre part accroître la confiance de la population vis-à-vis des organismes de gestion des prestations sociales pour son adhésion effective.

La stratégie de communication sera construite autour de deux orientations :

❖ **Une communication descendante ou institutionnelle**

Elle consiste essentiellement à communiquer sur le contenu des politiques et programmes de protection sociale par les autorités publiques à différentes échelles centrales, régionales ou locales.

❖ **Une communication ascendante**

Elle consiste à mettre l'accent sur les approches qui visent à s'assurer que les voix, les attentes et les perspectives des populations à la base ainsi que les différentes couches sociales cibles sont transmises de manière systématique et efficace aux différents décideurs et responsables de divers programmes.

Afin de renforcer la communication sur la protection sociale, plusieurs défis sont à relever dans le cadre de la PNPS :

- **Poursuivre le développement des mécanismes et outils de communication de proximité**

La communication de proximité répond bien aux besoins divers en ce sens qu'elle est utilisée à l'échelle des villages. Elle a pour objet d'accompagner et de renforcer la démarche de communication, à travers un certain nombre d'outils d'information, d'analyse, de dialogue, de formation, de gestion ou de suivi. Il sera question ici de : renforcer les capacités des organisations de la société civile et accompagner la planification et la mise en œuvre de leurs activités ; recruter des agents et les former sur les mécanismes et outils de communication.

- **Promouvoir la production et la diffusion des informations sur les services sociaux**

Les services sociaux font appel à des techniques de communication spécifiques. Il est important de promouvoir la production et la diffusion des informations sur les services sociaux par : un renforcement des infrastructures et de l'équipement, un développement des ressources humaines, une amélioration des systèmes et méthodes de collecte et de traitement des données.

Les acteurs clés de la mise en œuvre de ces mesures seront : le ministère chargé de la communication et les autres institutions parapubliques sous tutelle de ce dernier ; les ministères concernés qui concourent à la diffusion de l'information et à la sensibilisation des populations sur des questions sociales relevant de leurs compétences respectives sectorielles et qui assurent l'animation, la formation, ainsi que la mobilisation sociale et communautaire.

CONCLUSION

La protection sociale constitue une des réponses au contexte socio-économique du pays et à la nécessité d'apporter des réponses adaptées aux besoins essentiels des populations, notamment les individus et les ménages pauvres ou vulnérables. Au regard des crises et chocs qui ne cessent de se produire à travers le monde, elle constitue une des actions prioritaires pour renforcer la résilience des populations, les protéger contre les effets des différents chocs et leur permettre d'accéder à de meilleures opportunités économiques.

L'analyse de la situation réalisée dans le secteur de la protection sociale au Togo a montré que des progrès significatifs ont été réalisés mais des insuffisances et défis subsistent aussi bien au niveau de la couverture qu'au niveau des prestations offertes, mais également de l'organisation du secteur dans son ensemble. Ces réalités constituent souvent des entraves majeures à la mise en œuvre efficiente et efficace et à l'extension des régimes de protection sociale au Togo.

L'élaboration du document de politique nationale de protection sociale (PNPS) est la manifestation concrète de la volonté politique et de l'engagement du gouvernement et de ses partenaires au développement à promouvoir le bien-être économique et social des populations en général, de celui des individus, des familles et des groupes vulnérables en particulier.

La mise en œuvre de la PNPS exige une forte mobilisation, une synergie d'actions de tous les acteurs, des ressources suffisantes, des organisations fortes, des mécanismes et outils d'institutionnalisation ainsi qu'un dispositif de ciblage très efficace.

BIBLIOGRAPHIE

- INSEED (2024) : Recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-5).

- INSEED (2022) : Enquête harmonisée sur les conditions de vie des ménages (EHCVM-2).

- Ministère de la fonction publique, du travail et du dialogue social (2023) : Rapport annuel sur la situation de la protection sociale au Togo.

- OIT (2021) : Conférence internationale du Travail - 109e session, Genève, Résolution concernant la deuxième discussion récurrente sur la protection sociale (sécurité sociale).

- OIT (2024) : Rapport sur la protection sociale dans le monde.

- UA (2022) : Protocole à la charte africaine des droits de l'homme et des peuples relatif aux droits des citoyens à la protection sociale et à la sécurité sociale.

- UNICEF (2019) : Program Guidance : Strengthening Shock responsive social protection systems.

- Vigneul Michel (2017) : Togo : Les mécanismes de la gratuité et leur financement. Identification de financements innovants. Gestion du financement.

- World Bank Group (2022) : Charting a Course Towards Universal Social Protection: Resilience, Equity, and Opportunity for All

Imp. Editogo
Dépôt légal n° 32 bis