ASSURANCE AGRICOLE ET PROTECTION SOCIALE DES PAYSANS AU TOGO

Omar AGBANGBA[10]
Doctorant en sociologie (Université de Lomé)
oagbangba@yahoo.fr

Résume

Face à la multitude de risques agricoles auxquels les paysans togolais sont confrontés, ceux-ci ne bénéficient d'aucune assurance agricole ni d'une protection sociale à l'instar des fonctionnaires qui jouissent d'une couverture sociale complète de la part de l'Etat. Une telle problématique suscite l'interrogation suivante : Pourquoi n'existe-t-il pas un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo, bien que l'agriculture demeure l'activité principale de plus de la moitié de la population active ? Pour vérifier l'hypothèse de la recherche, une approche essentiellement qualitative a été adoptée. Les données collectées dans les cinq régions du Togo, sur la base de la recherche documentaire, des entretiens individuels, des entretiens de groupe et l'observation participante révèlent que le besoin d'assurance agricole et de protection sociale des paysans au Togo est réel et exprimé à la fois par les petits et gros producteurs. Néanmoins, les principaux acteurs interrogés sont confrontés aux difficultés d'ordres financier, technique et structurel. Mettant de l'emphase sur la capacité financière et la confiance en l'Etat togolais, les paysans interviewés interpellent l'Etat à initier une politique d'assurance agricole et de protection sociale en leur faveur.

Mots clés : *assurance agricole, protection sociale, vulnérabilité, résilience, Togo.*

---

[10] Monsieur Omar AGBANGBA est un doctorant au département de sociologie à l'Université de Lomé. La spécialité dans laquelle s'inscrit sa thèse est la sociologie rurale. Les principaux axes de ses recherches scientifiques sont : Politiques agricoles et développement socioéconomique (i) ; Assurance agricole et protection sociale des paysans (ii) et Agriculture et innovations sociales (iii). Il intervient, par ailleurs, dans la problématique du volontariat et le développement.

Abstract

Faced with the many agricultural risks that Togolese farmers face, they do not benefit from any agricultural insurance or social protection like civil servants who enjoy full social security coverage from the State. Such a problem raises the question: Why is there no agricultural insurance and social protection mechanism for peasants in Togo, although agriculture remains the main activity of more than half of the working population? To verify the research hypothesis, an essentially qualitative approach was adopted. The data collected in the five regions of Togo, based on documentary research, individual interviews, group interviews and participant observation, reveal that the need for agricultural insurance and social protection of peasants in Togo is real, as expressed by both small and large producers. Nevertheless, the main actors interviewed are face financial, technical and structural difficulties. Emphasizing financial capacity and confidence in the Togolese state, the farmers interviewed call on the State to initiate an agricultural insurance and social protection policy to benefit them.
Keywords : *agricultural insurance, social protection, vulnerability, resilience, Togo.*

Introduction

L'agriculture représente pour le Togo plus de 40 % du PIB et occupe près de 65% de sa population active pour une superficie cultivable évaluée à 3,6 millions d'hectares, soit 60% de la superficie globale du pays, dont 41% sont emblavés (1,4 millions d'hectares) dans les cinq (5) régions administratives : Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes. Selon les résultats du 5ème recensement général de la population et de l'habitat (RGPH-5, 2022, p.3), 4.621.706 personnes, soit 57% des habitants togolais vivent en milieu rural.

Les agriculteurs sont exposés à de multiples aléas climatiques ou épidémiques qui affectent leurs revenus voire remettent en cause la pérennité de leur exploitation d'où la nécessité de prévoir un mécanisme d'assurance agricole. L'assurance

permet, en effet, de transférer les risques agricoles vers des agents qui ont un avantage comparatif à les supporter. Cependant, le marché de l'assurance agricole s'est avéré incapable de proposer aux agriculteurs des garanties contre les risques sur récoltes répondant à leurs besoins. Les pouvoirs publics togolais interviennent indirectement en initiant des programmes de filets sociaux de base (FSB) ; ceci dans l'optique d'appuyer financièrement les ménages vulnérables à réduire leur niveau de pauvreté.

A l'initiative de l'Union européenne le 18 juin 2012 suite à la crise alimentaire de 2012 ayant touché 18 millions de personnes de la région sahélienne de l'Afrique de l'Ouest, la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), l'Union Economique et Monétaire Ouest Africaine (UEMOA), le Comité Permanent Inter Etat de Lutte contre la Sécheresse au Sahel (CILSS) et leurs partenaires de la communauté internationale réunis à Bruxelles ont décidé de construire ensemble une Alliance globale pour la résilience (AGIR)-Sahel et Afrique de l'Ouest. En référence à cette initiative, le Togo a développé une nouvelle approche focalisée sur la résilience autour de quatre (4) axes stratégiques pour la conduite de ses interventions : (i) renforcer et sécuriser les moyens d'existence et améliorer la protection sociale des communautés et ménages les plus vulnérables ; (ii) renforcer la santé et la nutrition des ménages vulnérables ; (iii) renforcer durablement la productivité agricole et alimentaire, les revenus des ménages vulnérables et leur accès aux aliments ; (iv) renforcer la gouvernance en matière de sécurité alimentaire et nutritionnelle (République Togolaise et *al*., 2015, p.2-3).

> En raison de la part prépondérante qu'elle occupe dans l'économie d'un pays et de sa forte exposition, l'agriculture est, dans la plupart des pays, y compris industrialisés, un secteur placé sous la protection

> des états qui agissent pour protéger ses acteurs et leurs moyens de production, en particulier lors de sinistres liés au déchaînement exceptionnel d'un agent naturel. L'intervention des pouvoirs publics se fait, soit directement, par la création de dispositifs de solidarité et de partage du risque, soit, indirectement en tant que réassureur ou en participant au financement des primes versées aux agriculteurs (FAO, 2018, p.11).

L'Etat togolais s'est ainsi engagé dans une série d'essais. Néanmoins, toutes ces actions et mesures sont loin de prendre en compte le besoin réel des paysans qui est le fait de développer un modèle de politique nationale d'assurance agricole et de protection sociale des paysans. La mise en œuvre de la politique d'assurance agricole demeure un vœu pieu, car les projets développés dans le cadre du Mécanisme Incitatif de Financement Agricole (MIFA) n'ont pas répondu aux attentes des paysans togolais comme prévu au départ.

Les difficultés rencontrées par les assureurs à élaborer des garanties contre les aléas naturels ont fait l'objet de nombreuses analyses dans la littérature (Atlas Magazine, 2019, p.5 ; TogoFirst, 2019, p.2). L'existence d'asymétries d'information et la corrélation des risques individuels sur récoltes constituent des obstacles majeurs à la stabilisation des revenus agricoles à partir des schémas classiques d'assurance sur récoltes. De plus, l'apparition de nouvelles sources de risques, telles que l'incertitude sur les prix des produits agricoles, contribue à accroître la variabilité de ces mêmes revenus. Toutes ces difficultés s'expliquent par l'implantation limitée des systèmes d'assurance, le caractère aléatoire « des risques et l'enchevêtrement des causes » (CILSS-Club du Sahel, 1994, p.49) et des événements pouvant conduire à l'accumulation d'une nuisance ou à l'avènement d'un sinistre.

L'observation, les entretiens et la documentation des faits liés à l'assurance agricole et la protection sociale des paysans du Togo servent, en effet, de base pour réaliser une rédaction scientifique. L'article vise précisément à analyser les contraintes liées à la mise en place d'un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo.

Il s'articule autour de quatre points : la problématique, les considérations théoriques, l'approche méthodologique, les résultats et discussion.

1. Problématique

L'agriculture demeure le pilier séculier de l'économie rurale en Afrique. Elle occupe plus de la moitié des populations actives qui, en moyenne, consacrent au moins 30 ans de leur existence aux activités agricoles (FIDA, 2019, p.8). Des recherches ont longtemps qualifié cette agriculture de précaire, car elle s'en tient toujours et à dominance à l'échelle de la subsistance alimentaire même si des élans de technologie agricole se font sentir de part et d'autre sur le continent africain. De l'Union Africaine (UA) à l'Union Economique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA) en passant par la Communauté Economique des Etats de l'Afrique de l'Ouest (CEDEAO), on note une préoccupation institutionnelle pour le développement agricole à travers l'initiation des programmes et projets. Le Programme National d'Investissement Agricole et de Sécurité Alimentaire et Nutritionnelle (PNIASAN) en est révélateur.

Des études sont réalisées pour connaitre les principaux risques auxquels le paysannat africain est confronté. Il s'en sort, selon FARMAF (2011, p.3), que les petits exploitants agricoles sont souvent très vulnérables aux risques agricoles et aux incertitudes, allant des difficultés dans l'acquisition des intrants agricoles aux principaux risques climatiques tels que la

sécheresse, les inondations, les tempêtes et la grêle. « Les petits exploitants ont généralement un accès limité aux outils pour gérer ces risques, tels que les assurances agricoles et les systèmes des marchés avancés » (H. Dupriez, 1980, p.87 ; Banque mondiale, 1990, p.32). En conséquence, ils tentent de se fier à des stratégies de réduction des risques traditionnelles telles que les activités agricoles de diversification et les mécanismes d'adaptation du risque. Très souvent, ces stratégies n'optimisent pas la productivité et offrent une protection limitée contre les chocs sévères.

Au Togo, la politique actuelle de développement axé sur le Plan National de Développement (PND) et la feuille de route du gouvernement prend globalement en compte l'agriculture et ne traite pas de façon spécifique la question d'assurance agricole et de la protection sociale des paysans (République Togolaise, 2021, p.3). Le projet de loi instituant l'Assurance Maladie Universelle, adopté à l'unanimité par les députés le 12 octobre 2021 n'est toujours pas réalisé ; or, la couche ou le corps de métier majoritaire et qui fait face à une multitude de risques dans l'exercice de ses activités demeure les paysans. En cas de perte de récolte par incendie ou inondation et de maladie (accident ou morsure de serpent), il se pose le besoin de leur prise en charge. Mais aucun mécanisme public ne leur garantit une assurance ou une couverture sociale. Les paysans ne bénéficient pas d'une pension vieillesse, d'une assurance maladie, d'une couverture accident ou risque de travail malgré des cas récurrents de morsures de serpents ou de blessures graves invalidantes dans le métier. Leurs conditions de travail ne sont pas décentes. Ils sont abandonnés à leur sort et ont de plus en plus du mal à satisfaire leurs besoins primaires d'où la nécessité de poser cette question de recherche : Pourquoi n'existe-t-il pas un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo, bien que l'agriculture demeure l'activité

principale de plus de la moitié de la population active ? L'hypothèse qui sous-tend cet article est que les contraintes liées à la mise en place d'un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo sont d'ordres financier, technique et structurel.

2. Considérations théoriques

Deux principales théories sont exploitées pour décrire l'objet de la recherche. Il s'agit de la théorie de l'assurance (B. Muller, 2010) et la théorie de la résilience (B. Cyrulnik, 2003, p.19-28).

2.1.Théorie de l'assurance (B. Muller, 2010, p.40-42).

L'assurance agricole représente un contrat entre un assureur et un exploitant agricole permettant de couvrir financièrement un ensemble de risques identifiés en contrepartie du paiement d'une prime mensuelle, trimestrielle ou annuelle. La valeur de cette prime de souscription dépend de l'étendue des risques et aussi, il faut bien le dire, du sérieux de l'assureur. Selon B. Muller (2010, p.40-42), dans le contexte marqué par la prévalence de risques climatiques importants, et d'autres parfois de grands sinistres, émerge l'idée de développer des systèmes d'assurances agricoles adaptés aux paysannats africains. Il s'agit des « assurances indicielles » qui reposent sur une évaluation indirecte des dégâts au moyen d'indices basés en particulier sur des paramètres climatiques.

L'assureur fournit donc un service qui est défini dans le cadre d'un contrat avec un ou des assurés, et qui a un coût. Ce coût dépend, selon B. Muller (2010, p.42) : (i) de la valeur statistique moyenne des indemnisations que l'assureur aura à faire, car il faut qu'il soit au moins à l'équilibre, (ii) de la stricte gestion administrative et technique du service, (iii) de sa marge commerciale, et de (iv) la prise en compte des risques financiers

qui pourraient survenir pour lui, notamment s'il doit indemniser au même moment un très grand nombre d'assurés. Or, cela arrive fréquemment dans le secteur agricole du fait de la covariance élevée de nombreux risques, tels que le gel, la canicule, la sécheresse, les invasions aviaires, qui affectent un certain espace et donc un grand nombre d'agriculteurs.

Dans le cadre de cette recherche, aucun système public d'assurance agricole n'existant au Togo, des paysans développent des mécanismes alternatifs, entre autres, le recours aux réseaux de parents et amis, la plantation des espèces végétales pérennes et des initiatives d'épargne et d'octroi de crédits solidaires à travers les actions des Associations Villageois d'Epargne et de Crédit (AVEC).

La question de l'assurance agricole telle que perçue par B. Muller (2010, p.40-42) va bien au-delà de l'aspect climatique. En effet, dans le contexte togolais de la production agricole, il existe d'autres formes de risques auxquels les paysans s'exposent. Il s'agit des risques de maladie, de morsure de serpents, d'endettement et de dépendance qui nécessitent d'être pris en compte dans l'élaboration d'une politique d'assurance et de protection sociale au Togo.

2.2.Théorie de la résilience (B. Cyrulnik, 2003, p.19-28)

La résilience analysée sous l'angle physique et écologique s'attache à la qualité d'un système pour désigner une réalité mécanique (physique) et biologique. Pour B. Cyrulnik (2003, p.19), le processus de résilience ne peut se construire que dans le lien social, à travers une main tendue qui joue le rôle d'un tuteur de résilience, ce qui renvoie à l'idée d'une co-construction sociale de résilience mobilisant à *minima* une certaine capacité d'action individuelle et collective. Certes, le statut de tuteur de résilience ne se décrète pas, puisque la main tendue relève, notamment d'une empathie dans le rapport d'altérité.

Cependant, il requiert une certaine capacité d'action du tuteur qui lui permet d'apporter une réponse appropriée à la souffrance de l'autre qui, dans le même temps, doit être en mesure de saisir la main tendue.

L'apparition et la diffusion de la notion de résilience font suite aux insuffisances des politiques publiques en faveur de la sécurité alimentaire et des chocs liés aux catastrophes naturelles, manifestées par des crises à répétition et une augmentation croissante du nombre de vulnérables. Les crises alimentaires répétées au Sahel et en Afrique de l'Ouest ont fait de la sécurité alimentaire une question majeure de politiques économiques en Afrique de l'Ouest. La région oscille entre des périodes de fortes sécheresses et de grandes inondations et fait face à une crise alimentaire cyclique. Ces crises entraînent souvent l'intervention massive des humanitaires qui privilégient souvent les mesures conjoncturelles à celles structurelles de politiques économiques.

Au regard de cette thèse défendue par B. Cyrulnik (2003, p.19), il ressort que le lien social ou encore la co-construction sociale de la résilience met en exergue la capacité endogène et exogène développée pour s'adapter à une quelconque crise survenue dans la vie d'une personne ou d'une société. Le contexte précis de cet article indique qu'en milieu agricole où les chocs récurrents sont imprévisibles (les inondations, la sécheresse, pertes de cultures, etc.) pour les paysans, ces derniers développent des stratégies de résilience, soit seuls ou en sollicitant l'appui social et financier d'une tierce.

Au Togo, l'absence d'une politique publique d'assurance agricole et de protection sociale demeure une brèche que les paysans cherchent à restaurer en ayant recours aux structures privées d'assurance, des organisations informelles (groupe de

tontine[11], Associations Villageoises d'Epargne et de Crédit) ou des pratiques agro-foncières (plantation des espèces d'arbre pérennes).

La collecte et l'analyse des informations relatives à l'objet de la recherche ont nécessité l'adoption d'une méthodologie présentée dans la rubrique suivante.

3. Méthodologie de la recherche

Cette recherche s'est appuyée sur des techniques essentiellement qualitatives, à savoir la revue documentaire, l'entretien individuel semi-directif et l'observation directe. Les interviews se sont déroulées dans les 5 régions administratives du Togo. Il s'agit des régions Maritime, Plateaux, Centrale, Kara et Savanes.

Dans l'ensemble, 150 entretiens individuels ont été réalisés à raison de 30 par région à partir d'un échantillonnage non probabiliste. Les principaux critères de mobilisation des interviewés sont entre autres la profession, le type d'agriculture développé, les expériences professionnelles, le genre et le lieu de résidence. Les acteurs avec lesquels les entretiens individuels ont été organisés sont les paysans (hommes et femmes), des Institutions de Microfinance (IMF), des structures techniques et administratives de l'Etat togolais (ICAT, ITRA, MIFA, Direction régionale de l'Agriculture, Direction préfectorale de l'agriculture), des ONG intervenant dans le domaine agricole et des polices publiques et privées d'assurance. Les localités au sein desquelles les investigations sont réalisées sont présentées dans le tableau ci-après.

[11] Un groupe de tontine est un système traditionnel d'économie solidaire qui consiste à faire des cotisations périodiques que chaque membre, à tout de rôle, doit percevoir.

Tableau 1 : Zones d'investigation

N°	Régions	Préfectures	Localités	Nombre d'entretiens individuels	Nombre de focus group
1	Région maritime	Avé	Assahoun	10	1
		Vo	Vo-kutimé	10	1
		Bas-Mono	Afagnan-Agbleta	10	1
2	Région des Plateaux	Kloto	Hanyigba-Dougan	10	1
		Wawa	Badou Zogbegan	10	1
		Moyen-Mono	Elavagnon	10	1
3	Région centrale	Tchaoudjo	Sokodé	10	1
		Mô	Djarkpangan	10	1
		Tchamba	Afem-kabye	10	1
4	Région de la Kara	Assoli	Koumondè	10	1
		Dankpen	Guérin – Kouka	10	1
		Bassar	Kabou	10	1
5	Région des savanes	Oti	Gando	10	1
		Tandjouaré	Bogou	10	1
		Kpendjal	Tambigou	10	1
Total	**5**	**15**	**15**	**150**	**15**

Source : *données de terrain, 25 avril au 09 mai 2023.*

L'adoption du principe de « choix raisonné » a guidé la sélection de ces différentes localités réputées dans l'agriculture vivrière (maïs, mil, sorgho, igname) et de rente (café, cacao, coton, anacarde et soja). Ces localités sont subdivisées en deux principales zones de production. La zone nord connait une saison pluvieuse et une longue saison sèche tandis que la zone sud bénéficie de deux saisons pluvieuses et de deux saisons sèches. L'analyse de ces réalités permet comprendre que les

conditions climatiques n'offrent pas les mêmes possibilités aux paysans de jouir pleinement de leurs domaines cultivables.

Quinze (15) discussions de groupe ont été organisées à raison d'une par localité. Elles ont réuni les paysans organisés en coopératives agricoles et membres d'Association Villageoise d'Epargne et de Crédit (AVE&C) dans le but de croiser les différentes informations collectées. L'analyse des données, qui a consisté en un recoupement des déclarations issues des entretiens et des comportements observés chez les acteurs, a abouti aux résultats suivants.

4. Résultats obtenus

4.1. Assurance agricole et protection sociale des paysans au Togo, un besoin réel exprimé

Seuls quelques exploitants qui font des revenus importants ont souscrit à titre individuel à quelques polices d'assurance. Un paysan interviewé à Kpalimé (région des Plateaux) révèle :

> Notre métier nous expose à tous les risques comme la maladie, la perte de nos cultures, les incendies et autres. De même, en cas d'invalidité ou d'accident grave, vous êtes condamnés ; vous ne pourrez plus rien faire. Malgré tout cela, nous ne bénéficions d'aucune aide sociale. Nos femmes reçoivent quelque chose grâce à l'Etat mais cela est très insuffisant. Aujourd'hui je me demande ce que je deviendrai s'il m'arrive quelque chose.

Un autre paysan, interviewé à Adéta (région des Plateaux) déclare :

> Aujourd'hui au Togo, quand vous n'êtes pas fonctionnaire ou quand vous ne faites pas un travail de bureau, vous n'êtes pas assurés. Nous paysans nous ne sommes pas concernés, nous sommes oubliés. Dans certains pays les paysans reçoivent

> des aides de l'Etat et ils sont assurés et protégés. Mais chez nous au Togo, c'est difficile. Tu ne peux pas te présenter dans un centre de santé et te faire soigner gratuitement…Aujourd'hui, je me demande quand je serai vieux, quand je n'aurai plus de force pour travailler ce que je deviendrai. En cas de mauvais rendement lié aux aléas climatiques, en cas d'incendie ou de ravage ou de toute autre contrainte, nous ne bénéficions pas véritablement de mesures d'accompagnement. Il est vrai qu'un soutien est apporté aux paysans en cas d'incendie mais cela est fait de manière aléatoire. L'Etat n'a pas prévu de dispositions ou de mécanisme clair.

Il est clair que la situation des paysans en termes de protection sociale est préoccupante. Les politiques et programmes allant dans ce sens ne semblent pas suffisamment ambitieux. Bien que la politique agricole 2016-2030 du Togo évoque la question de la protection sociale des paysans, il n'y a pas d'actions réelles et fortes allant dans ce sens. Dans ce contexte, la question relève majoritairement de la volonté politique, notamment de l'approche et des instruments stratégiques et opérationnels visant à professionnaliser le métier du paysan.

Le rapport de la recherche sur le droit à la protection sociale à l'épreuve de la crise de la COVID-19 (2021) révèle que malgré d'importants progrès dans l'extension de la protection sociale dans de nombreuses régions du monde, le droit fondamental à la sécurité sociale n'est pas encore une réalité pour la majeure partie de la population mondiale.

Selon les données de l'OIT disponibles en ligne en février 2021, seuls 45,2% de la population mondiale étaient effectivement couverts par au moins une des neuf prestations de protection sociale, laissant presque 55%, soit 4 milliards d'êtres humains, sans protection. Les systèmes africains se caractérisent par une forte hétérogénéité et des niveaux de couverture généralement

bas ; si tous les pays africains disposent de régimes de sécurité sociale dont le paiement de cotisations est obligatoire, leur couverture est très restreinte et limitée aux travailleurs de l'économie formelle. La protection sociale renvoie à l'accès à des aides, en espèces ou en nature, pour notamment protéger les individus dans neuf situations à savoir : (i) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause de maladie ; (ii) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause d'invalidité ou handicap ; (iii) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause de maternité ; (iv) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause d'accident du travail ; (v) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause de chômage ; (vi) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause de vieillesse ; (vii) la perte de revenu lié à l'emploi pour cause de décès d'un membre de la famille ; (viii) le coût démesuré de l'accès aux soins de santé ; et (ix) contre l'insuffisance des aides familiales, en particulier au titre des enfants et des adultes à charge.

Le système togolais de protection sociale comporte plusieurs programmes de type assistanciels tels que les programmes de subventions et de gratuité en matière de santé, les programmes d'assistance sociale de lutte contre la vulnérabilité et l'exclusion sociale et les programmes du marché du travail.

Encadré 11 : Défis liés à la question de la protection sociale au Togo

L'absence d'une politique nationale de protection sociale indiquant les orientations stratégiques a contribué à l'incohérence et à l'absence de synergie dans la conception, la planification et la mise en œuvre des actions ainsi que dans la mobilisation des ressources. L'architecture institutionnelle en matière de protection sociale demeure embryonnaire. Les capacités des structures chargées de la planification, de la coordination de la mise en œuvre et du suivi-évaluation des actions de protection sociale sont très limitées.
Les programmes non contributifs relèvent des ministères chargés de la santé (13 programmes de gratuité et de subventions pour les

soins de santé), du travail (un programme du marché du travail), de l'action sociale (plusieurs prestations non structurées en programme), de l'agriculture (trois prestations non structurées en programme) et du développement à la base (quatre programmes). La cartographie des régimes et des programmes de protection sociale montre l'insuffisance d'interactions entre les programmes. Le diagnostic révèle une très faible cohérence des interventions et l'absence de mécanismes de partage d'informations, de ciblage des bénéficiaires et de suivi-évaluation. Il faut constater l'existence de plusieurs structures chargées de la gestion des prestations visant les mêmes groupes de personnes, avec pour conséquence une part importante des ressources dédiées aux frais administratifs et du personnel.

Les lacunes dans la gouvernance des programmes non contributifs constituent un problème majeur. Il n'existe pas de cadre cohérent qui fonde les programmes non contributifs fixant des règles et des procédures opérationnelles claires, y compris des dispositifs de suivi-évaluation et de rapport. L'appui des partenaires techniques et financiers en faveur de ces programmes n'est pas suffisamment organisé.

L'accès au revenu pour les personnes âgées est exclusivement garanti par les régimes d'assurance sociale (CRT, CNSS). Le nombre de personnes retraitées qui bénéficient effectivement de cette garantie est de 60 966, soit 18,75% de l'ensemble des personnes âgées de 60 ans et plus (325 212 personnes). Le système de protection sociale est très peu orienté vers les couches sociales pauvres et vulnérables. Il n'existe pas de mécanisme de protection sociale adapté et répondant aux besoins des groupes à revenus faibles et à ceux des personnes indigentes. Plus de 90% de la population ne sont pas couverts. Les personnes âgées, celles vivant avec un handicap et celles vulnérables, ne sont couvertes ni de droit ni de fait.

Source : Le rapport de recherche sur le droit à la protection sociale à l'épreuve de la crise de la COVID-19 ; L'importance des systèmes de protection sociale non contributifs pour protéger le secteur informel en Afrique subsaharienne ; 24 février 2021

4.2. Contraintes liées à la mise en place d'une politique d'assurance et de protection sociale des paysans au Togo

Les contraintes évoquées par les interviewés sont d'ordres financier, technique et structurel.

4.2.1. Contrainte d'ordre financier

Le système actuel de protection sociale du Togo est caractérisé par un faible niveau de dépenses de moins de 6% du PIB. Le Togo dépensait annuellement environ 5,7% de son PIB (2011-13) en matière de protection sociale, y compris la santé. Ce taux se situe, cependant, au-dessus de la moyenne en Afrique subsaharienne. Les cotisations sociales constituent la principale source de financement des régimes contributifs. L'assurance individuelle « accidents et vie professionnelle » (risques professionnels) pour les agents de l'État est entièrement financée par l'État employeur. Quant aux programmes non contributifs, leur financement reste fortement dépendant des appuis des bailleurs de fonds hypothéquant ainsi leur viabilité.

Les données collectées sur toute l'étendue du territoire national montrent que l'Etat n'arrive pas à optimiser des revenus connexes du domaine agricole sur la vente des produits de l'agriculture pouvant permettre, entre autre, de financer un programme d'assurance agricole et de protection sociale des paysans au Togo. Une personne ressource, interrogée à Gando (Région des savanes), déclare ce qui suit : « l'Etat togolais a plusieurs défis qui nécessitent un lourd investissement. Dans ce contexte, je ne pense pas qu'il aura la facilité de mobiliser les ressources nécessaires pour financer un programme d'assurance agricole ». Cet interviewé met en relief le défis de l'Etat à appuyer davantage les paysans dans l'amélioration de leur condition de travail et de vie à partir d'un programme spécifique d'assurance agricole et de protection sociale.

4.2.2. Contrainte d'ordre structurel

Il ressort de la collecte des données que l'adoption d'une approche particulière pour la mise en œuvre d'une politique nationale d'assurance et de protection sociale des paysans peine toujours dans l'informel. En d'autres termes, la police privée d'assurance demeure selon les paysans interrogés le seul acteur qui ose s'entretenir avec les paysans pour connaître leur besoin d'assurance et de protection sociale. Néanmoins, elles aussi n'arrivent pas à terme de leur projet à l'intention des paysans. Pour un président d'une coopérative de producteurs cacao, interviewé à Sokodé (Région centrale), « les polices privées d'assurance qui s'intéressent aux paysans ne se limitent qu'à l'étape d'exploration. Après avoir écouté les paysans sur leurs besoins réels et les risques auxquels ils s'exposent, les agents de ces polices d'assurance partent et ne reviennent plus ». On note à travers ce témoignage que les assureurs éprouvent de la peur du risque trop élevé quand il s'agit d'investir dans l'assurance et la protection sociale des paysans.

> En réduisant les risques pour les institutions financières, l'assurance agricole doit faciliter l'accès des petits producteurs agricoles au crédit. Pourtant, elle peine encore à se développer en Afrique de l'Ouest. La peur en est le point de déchirement. Pendant longtemps, les petits producteurs agricoles des pays en développement ont été considérés comme non assurables. Les capitaux à assurer étaient trop faibles, et les frais de gestion trop importants pour qu'une compagnie d'assurance puisse dégager une rentabilité suffisante sur le segment de l'agriculture familiale (Inter-Réseaux, 2016, p.4).

Dans toutes les régions du Togo, les investigations ont permis de noter que la plupart des paysans emblavent de faibles superficies agricoles. Cette réalité n'encourage pas les

compagnies d'assurance à les accompagner. Une personne ressource d'une structure publique de promotion agricole, interviewée à Lomé, affirme :

> La question d'assurance et de protection sociale des paysans au Togo est complexe en ce sens qu'elle aborde plusieurs catégories de risques qui demandent de forts investissements financiers ; ce qui fait fuir des institutions privées d'assurance à s'y engager. Et, les uns les autres n'interpellent que l'Etat togolais à prendre le devant comme il l'a fait pour tous les fonctionnaires à travers l'INAM.

On retient de ces propos que les structures financières sont confrontées aux risques agricoles qui, en termes de finance, ne favorisent pas l'investissement. Bien que des Institutions de Microfinance (IMF) fasse office d'être plus proches des populations à la base que les banques classiques, force est de constater que peu d'IMF proposent l'assurance agricole à leurs clients.

En juin 2015 à Dakar, la Fondation Grameen Crédit Agricole a organisé un atelier avec les IMF africaines partenaires, pour mieux comprendre les raisons de ce désintérêt. Un des premiers motifs évoqués par les IMF est leur méconnaissance du produit, qui revêt une technicité et une complexité qui peuvent rebuter. De nombreuses IMF ont également cité le besoin de renforcement de leurs capacités, de formation de leur personnel voire d'adaptation de leur système de gestion pour proposer l'assurance agricole à leur client. Certaines ont par ailleurs mis en avant le prix trop élevé de l'assurance (généralement entre 8 et 12 % de la somme assurée) et le manque de demande de leurs clients. « L'assurance est en effet un service basé sur la confiance, et dont le bénéfice n'est visible qu'au moment d'un sinistre », affirme un chargé de crédit d'une IMF interviewé à

Kara (Région de la Kara). Il est donc très difficile de convaincre les clients de la valeur de l'assurance.

Aussi, peut-on relever que certains producteurs sont méfiants car ils connaissent mal le dispositif d'assurance ; encore que cela est présenté par des structures privées. Cette méfiance a été alimentée pour certains par de « mauvaises expériences » d'indemnisation. L'assurance ne couvre pas en effet la perte réelle mais le montant du crédit ou la valeur correspondant (en crédit) des surfaces assurées. Même expliqué aux agriculteurs, ce facteur pose problème. L'assurance est par ailleurs parfois jugée trop coûteuse. Pour ces différentes raisons, la part du crédit agricole octroyé pendant la période de vente de l'assurance reste très limitée et dépasse rarement les 50 %.

Aussi, peut-on relever que les politiques agricoles ne prennent pas en compte la question de l'assurance agricole et de protection sociale des paysans. Ceci ne favorise pas une bonne maitrise de l'organisation du monde paysan au Togo, c'est-à-dire la disposition d'une base de données sur les caractéristiques sociodémographiques des paysans. C'est un vide qui n'est pas de nature à orienter les structures privées d'assurance à accompagner les producteurs agricoles.

Par ailleurs, les données de terrain permettent de souligner que l'absence d'un mécanisme de métrologie dans la commercialisation et la valorisation des produits agricoles continue d'occasionner d'énormes pertes et manque à gagner pour les paysans. En effet, sur presque tous les marchés publics du Togo, les produits agricoles locaux sont vendus en tas ou en bol ; et les prix sont souvent négociés sans référence et en défaveur des paysans.

Bref, le paysannat togolais est exposé comme un secteur de débrouillardise, c'est-à-dire non professionnel où on peut

reconnaitre aux paysans la valeur de leur métier et leur contribution au développement socioéconomique du Togo.

4.2.3. Contrainte d'ordre technique

Au Togo, le problème d'insuffisance de compétences techniques pour assurer efficacement l'encadrement, le suivi-accompagnement des paysans persiste. Il y a peu de spécialistes sur des thématiques pointues dans le domaine agricole. On s'en tient généralement à la formation de base sur l'agriculture (agronomes, agroéconomiste, techniciens agricoles, etc.). C'est le cas dans le domaine de l'assurance agricole où on ne trouve pas de spécialistes dans la conception, l'orientation et la mise en œuvre des initiatives en faveur des paysans. Les techniciens agricoles de l'ICAT et des directions préfectorales de l'agriculture qui accompagnent les paysans ne sont assez outillés sur les questions d'assurance agricole et de protection sociale des paysans. Les interrogations de ces derniers sur le sujet restent sans réponse.

5. Discussion des résultats

Des recherches en sciences sociales et économiques montrent que les paysans s'organisent à la base, d'une manière ou d'une autre pour faire face aux divers risques qui s'imposent à eux. Le présent article traite de l'assurance agricole et la protection sociale qui doivent leur permettre d'être plus résilients. L'hypothèse qui sous-tend cet article est que les contraintes liées à la mise en place d'un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo sont d'ordres financier, technique et structurel.

La discussion met l'accent sur les risques, les types d'assurances et les contraintes de mise en œuvre d'une politique d'assurance agricole et de protection sociale des paysans. Les résultats de cet article montrent qu'au Togo, il a y plus de petits producteurs

agricoles que de grands exploitants de fermes agricoles bien structurées. Ils ont tous exprimé leur besoin d'être assurés et protégés face aux multiples risques dont ils font face. Vu qu'ils sont majoritaires dans la population rurale et qu'ils produisent et commercialisent leurs produits sur les marchés locaux et urbains, ils doivent être appuyés sur le plan technique et financier pour une assurance agricole durable.

En effet, selon Inter-Réseaux (2016, p.9), l'assurance agricole pour les « petits paysans » concourt à plusieurs objectifs politiques. Elle les aide à accéder aux services financiers, augmente la productivité et les revenus et contribue ainsi à la réduction de la pauvreté et de la vulnérabilité. Elle contribue aussi à rehausser la sécurité alimentaire et la résilience des gouvernements face aux périls naturels et aux changements climatiques, ces derniers amplifiant les dangers tels que les tempêtes tropicales, la sécheresse, les inondations et les feux de brousse (FAO, 2018, p.15). Ce rôle prend toute son importance dans ces pays où l'agriculture est un moteur essentiel de l'économie et où les récoltes et le bétail sont grandement exposés aux catastrophes naturelles.

Contrairement à l'assurance traditionnelle qui fait appel à un expert sur le terrain pour évaluer la perte économique lors d'un sinistre, l'assurance indicielle fait appel à une variable (la pluviométrie par exemple) pour modéliser la perte de rendement. L'indemnisation est déclenchée à partir d'un seuil défini à l'avance, basé sur des données de rendement moyen ou de mortalité du cheptel par zone (Y. Kindo, 2016, A. H. Kane, 2019, p.93), sur des données météorologiques comme la pluviométrie ou les températures, ou enfin sur des images satellites qui vont mesurer la pousse de la végétation (Y. Carineau, 2021, p.52). Cette approche innovante, en réduisant les coûts d'expertise et de transaction, « met l'assurance agricole à la portée des exploitations agricoles familiales » (République

Togolaise, 2018, p.5). L'assurance indicielle se heurte néanmoins au problème du risque de base que Y. Carineau, 2021, p.22) qualifie de « particularisme du risque agricole ». On parle de risque de base lorsqu'il existe un écart entre la perte estimée par l'indice et la perte réelle subie par l'agriculteur. Un agriculteur peut donc avoir payé une prime d'assurance, subir un sinistre, et ne pas recevoir d'indemnisation. Ceci peut être lié à un « défaut dans la qualité des données, dans leur modélisation, ou à la géographie » (République Togolaise, 2017, p.64). Cependant, lorsque ce risque de base est faible et contrôlé, « l'assurance indicielle constitue une réponse pertinente pour gérer les risques, notamment climatiques » (H. Dupriez, 1980, p.51), qui pèsent sur la production. L'assurance agricole réduit le défaut de paiement des agriculteurs (A. Abadie, 2021, p.29) et devrait donc faciliter leur accès au crédit. Pourtant, elle peine encore à se diffuser.

Au regard des éléments décrivant l'état des lieux de la question d'assurance agricole et de protection sociale des paysans, il est à relever que les actions ne portent généralement que sur la gestion des risques naturels. En d'autres termes on se contente de l'indemnisation, de la relocalisation et d'une assistance alimentaire des personnes touchées par des catastrophes naturelles. Le présent article a donc une valeur ajoutée en ce qu'il relance les réflexions sur la nécessité de la mise en place d'un modèle de politique d'assurance agricole et de protection sociale des paysans au Togo.

Conclusion

L'objectif poursuivi dans cet article est d'analyser les contraintes liées à la mise en place d'un mécanisme d'assurance agricole et de protection sociale en faveur des paysans au Togo. L'approche de cette analyse est essentiellement qualitative. Elle

a permis de relever que les paysans éprouvent un besoin réel d'assurance agricole et de protection sociale. Néanmoins, les contraintes d'ordre financier, structurel et technique font obstacle à la mise en œuvre d'une politique d'assurance agricole et de protection sociale des paysans au Togo. L'insuffisance de l'engagement de l'Etat togolais aux côtés des paysans est évoquée. En d'autres termes, l'Etat est interpellé à prendre toutes ses responsabilités pour créer un cadre favorable à l'émergence d'une dynamique qui mobilise tous les acteurs autour de la question de l'assurance agricole et de protection sociale. Adopter une telle politique participe de la reconnaissance et de la valorisation du métier du paysan et de sa professionnalisation eu égard à la place que l'agriculture occupe dans la construction de l'économie togolaise.

Références bibliographiques

ABADIE A. (2021). *Assurance agricole : le président Macron*

promet un nouveau dispositif soutenu par l'Etat. Paris : L'Argus de l'assurance, 96 p.

ATLAS MAGAZINE (2019). *Le Togo adhère à l'Agence pour l'Assurance du Commerce en Afrique (ACA).* Lomé : Groupe Assurance, 13 p..

BANQUE MONDIALE (1990). *L'Afrique subsaharienne, de la crise à une croissance durable.* Washington : DC, p73.

CARINEAU Y. (2021). *L'assurance agricole dans tous ses états.* Paris : PUF, 132 p.

CILSS-Club du Sahel (1994). *Le foncier et la gestion des ressources naturelles au Sahel*, Ouagadougou : CILSS Club du Sahel, 46 p.

CYRULNIK B. (2003). *Le laboureur et les mangeurs du vent*, Paris : Odile Jacob, 98 p.

DUMONT R. (1978). *Paysans écrasés, Terres massacrées*, Paris : Ed. Robert Laffont, 145 p.

DUPRIEZ H. (1980). *Paysans d'Afrique noire*, Paris : L'Harmattan, 112 p.

FAO (2018). *La protection sociale des peuples autochtones*, Rome : FAO, 128 p.

FIDA (2019). *Rapport annuel de 2019 sur l'efficacité du FIDA en matière de développement*, Rome : FIDA, 149 p.

KANE A. H. (2019). *Analyse du rôle de l'assurance dans la résilience des populations vulnérables aux chocs climatiques et à l'insécurité alimentaire : cas de la région de Fatick au Sénégal*. Mémoire de master en Gestion des Risques et des Catastrophes, Liège : Université de Liège, 143 p.

KINDO Y. (2016). *Chocs pluviométriques et assurance agricole indicielle au Burkina Faso*, Liège : Université de Liège, 122 p.

REPUBLIQUE TOGOLAISE (2017). *Plan d'action national d'adaptation aux changements climatiques*, Lomé : Ministère de l'Environnement et des Ressources Forestières (MERF), 141 p.

REPUBLIQUE TOGOLAISE (2018). *Projet d'appui au mécanisme incitatif de financement agricole fondé sur le partage de risques (ProMIFA)*, Lomé : MIFA, 109 p.

REPUBLIQUE TOGOLAISE (2021). *Loi du 12 octobre 2021 instituant l'assurance maladie universelle en République du Togo*, Lomé : Assemblée Nationale, 43 p.

REPUBLIQUE TOGOLAISE, CILSS, BAD et FAD (2015). *Cadre de gestion environnementale et sociale*, Lomé : Groupement ADA-GAIC, 134 p.

TogoFirst (2019). *Vers la mise en place d'un système d'assurance au profit du secteur agricole togolais,* Lomé : TogoFirst, 19 p.