



RAPPORT DE SYNTHÈSE SUR L'ASSISTANCE TECHNIQUE

TOGO

Diagnostic des politiques climatiques

Septembre 2025

Établi par

Christine Richmond, Aurelien Billot, Katja Funke, Michal Pietrkiewicz et Alpa Shah

Rapport de synthèse sur l'assistance technique

Département des finances publiques du FMI

Togo : diagnostic des politiques climatiques

Préparé par Christine Richmond, Aurelien Billot, Katja Funke, Michal Pietkiewicz et Alpa Shah

La série de *rapports de synthèse sur l'assistance technique* présente succinctement l'assistance fournie aux bénéficiaires des activités de développement des capacités du FMI, dont elle décrit dans les grandes lignes les objectifs, les conclusions et les recommandations.

RÉSUMÉ : Le Togo ambitionne de devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2030, à travers l'inclusion sociale, des créations d'emplois et une modernisation. Cependant, le pays est en proie à de grandes difficultés de développement. Il doit notamment faire face aux conséquences du changement climatique, par exemple la hausse des températures, des journées de chaleur extrême plus fréquentes et des régimes pluviométriques de plus en plus irréguliers, avec des précipitations intenses en une seule journée. Cela est particulièrement important au regard de la forte dépendance du pays à l'égard de l'agriculture. Des besoins de développement concurrents exigent une stratégie plus intégrée en matière de politique foncière, de planification, de gestion de l'eau, d'accès à l'énergie et de protection des forêts. Le pays a aussi besoin d'investissements massifs dans ses secteurs de l'électricité, de l'eau et des déchets mais les investissements privés font défaut. La mission s'est penchée sur les politiques budgétaires actuelles à l'appui de l'action en faveur du climat et a prodigué des recommandations pour renforcer la résilience au changement climatique à long terme au Togo, tout en restant en phase avec ses objectifs généraux de développement.

Numéros de classification JEL : H3, H23, H5, L1, L5

Mots clés : politique climatique, politique budgétaire, adaptation au changement climatique, atténuation des effets du changement climatique

Le présent rapport est une synthèse des conseils techniques fournis par les services du Fonds monétaire international (FMI) aux autorités d'un pays membre ou d'un organisme international (ci-après le « bénéficiaire du développement des capacités ») en réponse à leur demande de développement des capacités. Sauf si le bénéficiaire des activités de développement des capacités s'y oppose explicitement dans un délai de 30 jours ouvrables suivant sa communication, le FMI publiera cette synthèse sur IMF.org (voir [Staff Operational Guidance on the Dissemination of Capacity Development Information](#), en anglais uniquement).

Contexte

Le gouvernement du Togo ambitionne de devenir un pays à revenu intermédiaire d'ici à 2030 en i) renforçant l'inclusion sociale et la paix, ii) stimulant les créations d'emplois et iii) modernisant le pays. Parmi les avancées récentes figurent une amélioration de l'accès à l'électricité, à l'eau potable et aux centres de santé, parallèlement aux efforts déployés pour prévenir l'érosion côtière. Toutefois, pour maintenir la dynamique et assurer une croissance et un développement inclusifs, une coordination et une collaboration étroites entre les parties prenantes et une gestion financière prudente s'imposeront. Le changement climatique, qui fait sentir ses effets sur les précipitations, le niveau de la mer et les températures, crée des difficultés supplémentaires. L'intégration de l'action en faveur du climat dans le programme de développement du pays sera indispensable à la réussite du Togo.

Le Togo figure déjà parmi les pays les plus chauds au monde, et même un réchauffement modéré fait peser des risques importants. Or les températures extrêmes et les précipitations intenses deviennent plus fréquentes, ce qui s'avère problématique pour l'agriculture, les ressources en eau et la sécurité alimentaire.

Résumé des conclusions et recommandations

Développer l'approvisionnement en énergie tout en limitant les émissions

Au Togo, le secteur de l'électricité est en proie à des difficultés structurelles, financières et réglementaires qui empêchent un approvisionnement énergétique fiable et abordable. Le secteur est régi par un cadre institutionnel complexe, avec un chevauchement des responsabilités entre le ministère de l'Énergie et l'autorité de réglementation (l'ARSE), et est fortement tributaire d'importations onéreuses d'électricité et de gaz, ce qui concourt à des coûts d'approvisionnement élevés. En mai 2025, les tarifs ont été revus à la hausse pour la première fois depuis 2011. Cela constitue un progrès important vers un ajustement des prix pour atteindre les niveaux de recouvrement des coûts, enjeu qui a exercé de fortes tensions financières sur les entreprises publiques, en particulier la CEET, qui fait état de pertes persistantes. L'investissement en infrastructures a été limité, et son développement dépend énormément du soutien des donateurs. Les autorités élaborent un pacte énergétique dans le cadre de l'initiative Mission 300, avec des projets de réforme parmi lesquels de nouveaux ajustements des tarifs, une restructuration des entreprises publiques et une consolidation du cadre réglementaire. Le potentiel d'énergies renouvelables demeure sous-exploité malgré les avancées sur les projets d'énergie solaire et la mobilisation des donateurs, les lacunes de la réglementation et le risque lié aux acheteurs limitant l'investissement privé. En parallèle, l'électrification rurale a progressé grâce au fonds Tinga ; néanmoins, l'accès au dernier kilomètre et le développement des mini-réseaux restent des priorités. Des réformes plus vastes du secteur de l'énergie, dont une tarification transparente des combustibles, des subventions ciblées et une harmonisation de la fiscalité du carbone, sont nécessaires pour améliorer la viabilité, attirer des investissements et appuyer les objectifs de développement du Togo.

Gestion sensible au climat des ressources en eau et des déchets

Le changement climatique, l'accroissement de la demande et l'insuffisance des infrastructures exercent des pressions croissantes sur les ressources en eau du Togo. Bien que le pays soit relativement bien

doté en eau, l'évaporation, la pollution et la déforestation dégradent l'approvisionnement en eau de surface comme en eau souterraine. Les eaux usées urbaines sont en grande partie non traitées, ce qui aggrave les problèmes de qualité de l'eau. Les eaux souterraines, qui alimentent la majeure partie de la population, surtout à Lomé, risquent de s'épuiser. Si le cadre juridique et institutionnel, ancré dans le Code de l'eau de 2010 et les conventions sur les eaux partagées, est conforme aux bonnes pratiques, des lacunes subsistent dans la mise en œuvre, notamment pour ce qui est de la planification des ressources en eau, du contrôle des prélèvements, de la coordination et du financement. L'accès à l'eau potable reste limité, et les infrastructures vieillissantes et l'absence de viabilité financière des services publics de l'eau nuisent à l'offre de service. Les tarifs sont inférieurs aux niveaux de recouvrement des coûts, ce qui dissuade l'investissement et fragilise la prestation de service. Bien que le cadre autorise la participation du secteur privé, un risque élevé lié aux acheteurs et des rendements insuffisants freinent l'intérêt des investisseurs. Pour remédier à ces problèmes, il faudra mieux appliquer le Code de l'eau, investir davantage dans les infrastructures et cibler des réformes des tarifs qui garantissent la viabilité financière tout en protégeant les catégories vulnérables.

Harmonisation de l'aménagement du territoire avec les activités forestières et agricoles

Les systèmes de gestion foncière et d'aménagement du territoire du Togo jouent un rôle central pour favoriser l'adaptation au changement climatique, protéger les ressources naturelles et orienter le développement durable. Si le cadre juridique et institutionnel est globalement conforme aux bonnes pratiques, sa mise en œuvre reste à un stade peu avancé. L'aménagement du territoire n'a commencé que dans une faible proportion de communes, et les données de cartographie limitées, les moyens institutionnels insuffisants à l'échelon local et l'absence d'accès de la population aux plans empêchent la coordination et la transparence. La délivrance de titres de propriété reste faible, surtout dans les zones rurales, en raison de différends non résolus et d'incitations limitées, ce qui freine l'investissement, l'accès au crédit et l'utilisation efficiente des terres. Parallèlement, la déforestation, provoquée par une faible productivité agricole et par une forte dépendance à l'égard de la biomasse pour l'énergie, menace la durabilité des forêts, malgré des politiques fragmentées qui mettent l'accent sur le reboisement. Des données de meilleure qualité, une coordination entre les institutions et une inflexion pour s'attaquer aux principales causes de la déforestation sont nécessaires. Enfin, la prédominance de petits exploitants, l'insécurité du régime foncier et un accès insuffisant aux financements limitent la productivité et la résilience de l'agriculture. La mise en œuvre complète de l'aménagement du territoire et de la délivrance de titres de propriété, tout en favorisant une agriculture durable et en élargissant l'accès à des infrastructures résilientes au climat, sera indispensable pour atteindre les objectifs du Togo en matière de développement et de climat.

Résilience accrue au changement climatique

Le Togo fait face à des risques élevés de catastrophe et climatiques en raison de sa vulnérabilité, de sa faible capacité d'adaptation et d'une coordination limitée entre les institutions, malgré une exposition relativement faible aux aléas naturels extrêmes. Les efforts de gestion des risques de catastrophes (GRC) ont porté essentiellement sur une riposte d'urgence, qui repose sur l'Agence nationale de la protection civile (ANPC), mais avec des investissements limités dans la prévention, l'atténuation et le renforcement de la résilience. Des missions fragmentées, des échanges de données insuffisants et une faible intégration entre les ministères empêchent d'accorder à la GRC une place centrale dans la

planification du développement. Les normes de construction ne tiennent pas encore compte des risques climatiques, et les systèmes d'alerte avancée restent dépassés et sous-dotés en ressources. Une coordination plus large de la GRC et une consolidation des données sont essentielles pour cibler efficacement les mesures de réduction des risques. Actuellement, le ministère des Finances n'est pas en mesure de rendre compte précisément des dépenses liées à la riposte. En l'absence de données suffisantes sur les dépenses de riposte passées, il sera difficile d'élaborer une stratégie de stratification des risques, de dégager une marge de manœuvre budgétaire pour la riposte et de concevoir des stratégies de transfert des risques. Les réformes du filet de sécurité sociale, ancrées dans la nouvelle stratégie de protection sociale et appuyées par un registre unifié et un système de prestations interopérable, offrent un potentiel solide pour renforcer la résistance des ménages aux chocs climatiques. Pour exploiter pleinement ces systèmes, il faut mettre au point des composantes réactives aux chocs et remédier à l'éclatement des programmes sociaux. Un renforcement des missions des institutions, une planification des infrastructures tenant compte du changement climatique et des instruments de financement de la GRC seront indispensables pour réduire les conséquences sociales et économiques à long terme des catastrophes liées au climat.

Socle institutionnel et juridique de l'action pour le climat

Avant l'adoption de la loi sur le climat de 2025, l'action en faveur du climat du Togo s'appuyait sur un cadre juridique et institutionnel fragmenté reposant sur des lois sectorielles, des engagements internationaux et la législation environnementale existante, ce qui empêchait la coordination, l'établissement de priorités et une mise en œuvre efficace. La nouvelle loi sur le climat marque une étape importante en définissant une base juridique pour l'atténuation et l'adaptation. Cependant, son efficacité dépendra de l'adoption en temps utile de décrets d'application qui clarifient les responsabilités de gouvernance, créent des institutions de premier plan et achèvent l'intégration de la politique climatique dans la préparation du budget national. Si plusieurs stratégies climatiques existent ou sont en cours d'élaboration, la mauvaise qualité des données, une coordination insuffisante entre les institutions et des projets sectoriels non conformes nuisent à leurs effets. La politique climatique demeure insuffisamment intégrée dans le développement national et la planification des investissements publics, tandis que, en matière de décentralisation, les ressources matérielles et financières font défaut pour localiser l'action en faveur du climat. L'éclatement des données et l'incertitude entourant la réglementation limitent encore davantage la prise de décisions éclairées. Les progrès en matière de budgétisation verte et le lancement d'un géoportail national sont prometteurs. Néanmoins, des réformes plus vastes s'imposent pour mettre en œuvre le système de mesure, notification et vérification (MNV), améliorer l'accès au financement de l'action climatique et élaborer une stratégie de financement des risques de catastrophes. Il sera indispensable de renforcer le rôle prépondérant des institutions, de regrouper les données et les capacités d'analyse et d'harmoniser les stratégies nationales et sectorielles pour honorer les engagements du Togo en matière de climat.