BRIEFING



Faire du plan d'investissement JETP du Sénégal un cadre réalisable et équitable

PAPA DAOUDA DIENE, AARON SAYNE, ALY SAGNE ET AIDA DIOP | **JANVIER 2026**

Table des matières

2 **Introduction**

3 **Première Priorité.** Accroître la transparence pour renforcer la participation, garantir le suivi et la redevabilité, et clarifier les attentes des parties prenantes

9 **Deuxième Priorité.** Assurer la cohérence entre le JETP et les plans nationaux énergétiques, économiques et de décarbonation

12 **Troisième Priorité.** Choisir des modèles et des véhicules financés qui rendent le JETP financièrement plus viable, inclusif et durable

15 **Conclusion**

Messages clés

- Les parties prenantes chargées de la mise en œuvre du JETP doivent divulguer davantage de données relatives á ce partenariat financier. Une plus grande transparence et une meilleure concertation des parties prenantes permettront de garantir que les projets soient sélectionnés et mis en œuvre de manière plus équitable, et adaptés aux besoins des communautés.
- Le gouvernement sénégalais doit veiller à ce que tous les projets du plan d'investissement du JETP soient cohérents avec les autres stratégies et engagements pris en matière d'énergies renouvelables, de production d'électricité à partir de gaz, de sortie du charbon, de réduction des émissions, de croissance économique, et du prix de l'électricité. Toute incohérence entre le plan investissements du JETP et la politique gouvernementale pourrait compromettre les progrès entrepris dans la réalisation des objectifs prioritaires du secteur énergétique et nuire à la crédibilité de l'accord.
- Le plan d'investissement du JETP comprend de nombreux projets bienvenus, mais néglige certains types de soutiens et d'accompagnements porteurs d'une grande durabilité et d'un impact économique significatif pour le Sénégal. Ces lacunes concernent notamment l'insuffisance des capitaux alloués au réseau électrique, une participation encore limitée au capital des projets raccordés au réseau, des niveaux de subventions trop faibles pour l'électrification rurale, ainsi que l'absence ou l'insuffisance de garanties et d'assurances fournies par des tiers.

Natural Resource Governance Institute

Photo par Pierre Laborde / Shutterstock

Introduction

Le gouvernement sénégalais a récemment publié son plan d'investissement pour le Partenariat pour la Transition Energétique Juste (*Just Energy Transition Partnership* – JETP). Ce document est le fruit d'un travail approfondi et d'une expertise substantielle, élaboré dans le cadre d'un processus soutenu par des partenaires tels que Banque africaine de développement, qui a accordé une subvention de 2 millions de dollars américains.

Après un examen attentif, nous avons constaté que, dans sa forme actuelle, le plan propose des projets dits « *Quick Win* » pour un montant d'environ 2 milliards d'euros, sur un besoin de financement total exprimé de 9,5 milliards d'euros. Ces projets visent à contribuer à un certain nombre d'objectifs ambitieux, tels que l'accès universel à l'électricité d'ici 2030, l'augmentation de la part des énergies renouvelables dans le mix électrique à 40 % de la capacité installée et l'électrification de 8523 collectivités locales.

Le plan d'investissement témoigne d›une volonté manifeste de faire du JETP non seulement un instrument de transition énergétique, mais aussi un levier de développement inclusif. En effet, le succès du JETP sénégalais constitue un test crucial pour la viabilité d›une trajectoire énergétique nationale juste et durable, ainsi que pour la crédibilité du mécanisme au niveau international. Cela est d'autant plus important que sa mise en œuvre intervient dans un contexte marqué par le retrait des États-Unis des JETP sud-africains, vietnamiens et indonésiens, un affaiblissement de la confiance envers ce type de mécanisme et la forte demande des pays en développement pour des plateformes nationales garantissant une transition énergétique juste.

Dans ces conditions, il convient désormais au gouvernement sénégalais et à ses partenaires (gouvernementaux, institutions de financement du développement et investisseurs privés) de créer les conditions d'une mise en œuvre solide, transparente et crédible. Le plan met en lumière la complexité des défis à relever, notamment l'ampleur des investissements à mobiliser, la coordination institutionnelle nécessaire, mais aussi les impératifs de transparence, de participation citoyenne, de cohérence avec les politiques nationales, ainsi que les fortes exigences en matière de justice et d'équité.

La présente note d'analyse s'articule autour de trois priorités clés pour la mise en œuvre du JETP :

1. Accroître la transparence pour renforcer la participation, garantir le suivi, la redevabilité, et clarifier les attentes des parties prenantes.
2. Assurer la cohérence entre le JETP et les stratégies nationales en matière d'énergie, d'économie et de décarbonation.
3. Choisir des modèles et véhicules d'investissement qui rendent le JETP financièrement viable, inclusif et durable.

Nous proposons notamment quelques priorités sur lesquelles le ministère de l'Énergie, du Pétrole et des Mines (MEPM) et la société civile pourraient se concentrer pour faire du JETP une réalité plus juste, équitable et opérationnelle.

Première Priorité. Accroître la transparence pour renforcer la participation, garantir le suivi et la redevabilité, et clarifier les attentes des parties prenantes.

Sans accès à des informations fiables, les donateurs, les investisseurs et la société civile auront du mal à déterminer si la mise en œuvre du JETP correspond aux promesses tenues. En Afrique du Sud, par exemple, le manque d'informations fiables et accessibles au public a renforcé le scepticisme des parties prenantes et contribué à des retards dans la mise en œuvre. Pour éviter ce genre de situation, le gouvernement devrait :

Établir une base de données fiable pour les données énergétiques et les taux d'électrification. Une base de données solide et transparente est essentielle pour planifier, suivre et évaluer efficacement le JETP, mais aussi pour mesurer les progrès des politiques énergétiques nationales du Sénégal. Le système d'information énergétique du Sénégal, au sein du ministère du Pétrole et de l'Énergie, constitue une première base pour les comptes énergétiques nationaux et le calcul des taux d'accès. Des progrès substantiels restent néanmoins à accomplir, notamment dans les secteurs des énergies renouvelables, de l'efficacité énergétique, de la biomasse et de la maîtrise de la demande de transport.

Une compréhension fine et à jour de l'offre et de la demande par secteur et localité est essentielle pour définir efficacement les nouveaux objectifs de la politique énergétique du Sénégal. Le Sénégal devrait établir un ensemble complet de données de référence capturant le mix énergétique actuel et les taux d'électrification désagrégés dans les localités. Certaines de ces données désagrégées restent fragmentées entre les établissements (Société Nationale d'Électricité du Sénégal – SENELEC, Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale – ASER, Agence Nationale pour les Énergies Renouvelables – ANER, Agence pour l'Économie et la Maîtrise de l'Énergie – AEME, etc.), ce qui limite la prise de décision et le suivi des performances. En l'absence d'une base de référence précise et régulièrement mise à jour, il devient difficile d'évaluer les progrès accomplis dans la réalisation des objectifs du JETP, en particulier l'accès universel, équitable et durable à l'énergie.

Pour y remédier, le MEPM devrait :

- Consolider et harmoniser les sources de données des opérateurs, des régulateurs et des collectivités locales au sein d'une base de données énergétiques nationale unifiée ;
- Désagréger les données d'électrification par zone géographique, niveau de revenu et sexe afin d'identifier les lacunes et de prioriser les communautés mal desservies ;
- Intégrer la cartographie géospatiale et les outils numériques pour le suivi en temps réel des raccordements au réseau et hors réseau ;
- Institutionnaliser la collecte et la publication régulières des données afin de garantir la transparence et la responsabilité dans le cadre du suivi du JETP.

Une base de référence fiable permettra non seulement de renforcer la planification et les décisions d'investissement, mais aussi d'améliorer la coordination entre les organismes gouvernementaux, les bailleurs de fonds et la société civile, garantissant ainsi que le JETP demeure fondé sur des données probantes, inclusif et axé sur les résultats.

Diffuser plus largement le plan d'investissement du JETP au niveau des collectivités locales et des communautés. Plusieurs responsables municipaux des zones concernées ont exprimé des préoccupations quant à leur exclusion des discussions sur la planification du JETP. Le document du plan d'investissement indique que ses rédacteurs ont tenu plus de 130 réunions avec diverses parties prenantes, mais n'ont organisé que deux consultations publiques, réunissant au total environ 200 personnes. Pour éviter une divergence entre décisions nationales et réalités territoriales, il est primordial que la sensibilisation et la consultation menées par le MEPM, les promoteurs de projets et les bailleurs soient systématiques, accessibles et ancrées au niveau territorial. Il est essentiel d'assurer une participation réelle des collectivités territoriales (qui ne sont pas une seule fois mentionnées par le plan d'investissement) et des communautés. Cela requiert (i) la territorialisation explicite du JETP, avec l'identification claire des zones d'intervention et des arbitrages transparents entre localités ; (ii) le renforcement des capacités des communes, indispensables à l'appropriation des projets ; et (iii) des mécanismes robustes de redevabilité, applicables tant aux élus qu'à certains représentants communautaires, tenus de répondre de leurs actions devant leurs mandants.

Ces mécanismes de redevabilité ne doivent toutefois pas décharger l'État de sa responsabilité d'informer : la publication proactive et systématique des procès-verbaux, notes et engagements issus des réunions de consultation doit devenir la norme, y compris via un dispositif de partage accessible au sein du PACTEJ. Cela permettrait de suivre ce qui est discuté, promis et réalisé, tout en renforçant la confiance entre les acteurs. La qualité du dialogue multi-acteurs gagnerait à inclure davantage les universités, dont l'expertise territoriale et indépendante complèterait utilement le rôle du PACTEJ.

Dans ce cadre, il est également essentiel d'impliquer pleinement les syndicats de travailleurs, conformément aux recommandations de l'OIT sur la participation syndicale aux processus de transition juste. Leur présence renforcerait la gouvernance participative et garantirait que les conséquences sociales sur l'emploi et les conditions de travail soient anticipées et maîtrisées. Par ailleurs, les communautés doivent voir leurs droits fondamentaux respectés, notamment le droit à l'information et le droit au consentement libre, préalable et éclairé lorsque des projets les affectent directement.

Enfin, le Plan d'investissement doit définir explicitement la planification et le financement de l'acceptation sociale, en s'appuyant sur des études d'impact environnemental, la mobilisation communautaire et des mécanismes de consultation transparents et réguliers.

Publier davantage d'informations sur les bailleurs et leurs contributions prévues. Il est vrai que les chiffres figurant dans le plan actuel restent provisoires, les négociations avec les investisseurs étant toujours en cours. Toutefois, le plan de l'Afrique du Sud, par exemple, mentionne les contributions attendues de certains investisseurs et donateurs particuliers, tout comme celui de l'Indonésie. Ces deux plans associent également au moins une partie des capitaux attendus à des projets spécifiques. Une telle transparence aiderait les parties prenantes à évaluer le degré d'avancement des projets et la crédibilité des engagements financiers.

L'Initiative pour la Transparence dans les Industries Extractives (ITIE) peut également jouer un rôle important dans la consolidation de cette transparence. Même si le JETP dépasse le périmètre traditionnel de la Norme ITIE, l'Initiative a déjà publié le plan d'investissement sur son site, démontrant son leadership et sa capacité à servir de relais institutionnel crédible. À ce titre, l'ITIE pourrait contribuer à la publication proactive des contrats, conventions, coûts engagés, flux financiers, ainsi qu'à la traçabilité des dépenses et des études d'impact environnemental, renforçant ainsi la confiance du public et la lisibilité du financement du JETP.

Fournir un calendrier détaillé, projet par projet, pour la mise en œuvre. À ce jour, certains partenaires du JETP ont très certainement accès à ces données, ce qui n'est pas le cas du grand public. Il est particulièrement important de corriger cette asymétrie d'information, car, selon le document du plan d'investissement, de nombreux projets proposés sont encore à un stade préliminaire de développement. Dans ces conditions, il sera difficile pour les parties prenantes de suivre et d'évaluer les progrès sans visibilité claire sur les étapes et les échéances attendues.

Préciser le coût de la mise en œuvre du plan d'investissement pour le gouvernement. Les informations essentielles à fournir à ce sujet comprendront :

- Les coûts initiaux des participations de l'État dans les projets.
- Le montant de toute nouvelle dette souveraine – y compris les coûts de remboursement à long terme – que le gouvernement contractera.
- Les coûts éventuels des garanties que les investisseurs exigeront du gouvernement.
- Toutes les autres dépenses publiques nécessaires à la mise en œuvre du plan (subventions publiques, dépenses d'infrastructure, renforcement des capacités, etc.).

Le gouvernement devrait développer un module budgétaire JETP intégré dans les outils nationaux de reporting, permettant de suivre et publier régulièrement : les dépenses déjà engagées, les participations de l'État dans les projets, la dette contractée, les garanties accordées et les coûts de renforcement des capacités. Ce module devrait être aligné sur les exigences du Cadre de transparence renforcé de l'Accord de Paris (Article 13) et du Biennial Transparency Report (décision 18/CMA.1), afin que les informations fournies soient vérifiables (selon un dispositif MRV – *Measurement, Reporting, Validation*), complètes et comparables d'une année à l'autre. Une telle approche permettra au Sénégal d'anticiper ses obligations internationales, de renforcer la confiance des bailleurs et d'améliorer la coordination financière autour du JETP.

Configurer un tableau de bord accessible en ligne du JETP. Disposer d'un guichet unique ou d'un centre d'information centralisé pour le JETP, regroupant la plupart, voire la totalité, des informations mentionnées ci-dessus, faciliterait un suivi efficace et contribuerait à lutter contre la désinformation.

Un JETP n'est pas qu'une simple liste de mégawatts et de lignes de crédit : il constitue avant tout une promesse concrète d'améliorations tangibles dans la vie quotidienne des citoyens. Au Sénégal, cet engagement repose sur trois piliers indissociables : la clarté sur l'usage des fonds et leurs impacts, l'égalité des opportunités entre territoires, ménages et entreprises, et des mécanismes solides permettant aux citoyens d'exprimer leur voix et de corriger la trajectoire lorsque les résultats s'écartent des objectifs. Le plan d'investissement et ses annexes contiennent les éléments clés de la réussite, mais aussi des angles morts qu'il convient de corriger dès à présent.

Décrire clairement les bénéficiaires des investissements du JETP ainsi que la nature et les modalités de ces bénéfices. Les informations publiées devraient inclure des éléments plus détaillés sur les communautés, les régions, les entreprises et les institutions financières appelées à bénéficier d'infrastructures, de services, de financements ou d'autres formes de soutien dans le cadre du JETP. Le plan devrait également préciser de manière explicite les retombées économiques et sociales attendues (emplois créés, opportunités de contenu local, etc.).

Démontrer que les efforts d'électrification dans le cadre du JETP profiteront équitablement aux communautés et aux régions. Le plan énonce l'objectif d'alimenter 8 523 localités d'ici 2030, mais note ensuite que la cartographie détaillée de ces lieux est toujours en cours et avec des estimations encore agrégées. En conséquence, la « liste du dernier kilomètre » n'est pas stabilisée, ce qui rend impossible pour les organisations de la société civiles et les citoyens de vérifier et de planifier leurs actions au bon endroit et

au bon moment. Une carte vivante des lieux à desservir devrait être publiée, indiquant l›option d›électrification choisie pour chaque lieu (raccordement au réseau, mini-réseau, solutions autonomes), le budget, l`état d`avancement et l›opérateur responsable. Sans cette transparence de base, ni les élus locaux, ni les organisations de la société civile, ni les donateurs ne peuvent s'aligner sur les priorités, ce qui risque de compromettre la promesse d'un accès universel à l'électricité.

Veiller à ce que toute nouvelle production d'électricité provenant des projets JETP soit abordable pour les ménages et les entreprises, quel que soit leur niveau de revenu. L'architecture d'investissement doit répondre aux besoins et aux aspirations des ménages et des entreprises, et non l'inverse. Aujourd'hui, il est prévu dans le plan d'investissement que la trajectoire du coût passera de ~150 en 2022 à ~88 USD/MWh d'ici 2030. Toutefois, **cette trajectoire correspondant à un coût moyen projeté du système électrique**, repose sur des hypothèses fortes d'intégration et de flexibilité du réseau, explicitement conditionnées par une étude de stabilité (QW8) et des mesures de renforcement ciblées dans le plan. Dans ce contexte, les annonces gouvernementales du 28 novembre 2025 d'une réduction de 10 % des tarifs sur la tranche 0–150 kWh pour les ménages (de 91,17 à 82 XOF/kWh), applicables dès janvier 2026, fixent un nouveau plancher tarifaire de prix de détail pour évaluer la soutenabilité économique du JETP. Or, tant que les économies d'échelle, les gains d'intégration et la baisse attendue des coûts de technologie ne se matérialisent pas, plusieurs projets JETP – notamment solaires + BESS – peuvent afficher dans les premières années un coût marginal de production (au niveau projet) supérieur à ces tarifs de détail révisés en l'absence de mécanismes explicites de compensation ou de péréquation.

Dans ce contexte, plusieurs exigences s'imposent :

- la nécessité d'un mécanisme explicite de compensation (subvention, amortisseur tarifaire, différentiel pris en charge par l'État ou les bailleurs) si le coût de production excède les tarifs sociaux et professionnels révisés ;
- un cadre de transparence tarifaire renforcé permettant de documenter publiquement les écarts entre coûts de production JETP et tarifs réglementés ainsi que l'intégration, dans la gouvernance JETP, d'un suivi régulier du coût marginal de production et de son alignement avec la structure tarifaire post-2026.
- la définition de mesures d'accessibilité ciblées pour garantir que l'expansion de la capacité renouvelable ne se traduise pas par un renchérissement de la facture pour les ménages vulnérables et les petites entreprises ;

Aussi, en l'absence de lignes de transmission adéquates, de sous-stations et d'une gestion du système en temps réel, même l'énergie solaire la moins chère peut devenir coûteuse, soit parce que la production doit être réduite, soit parce que des paiements de capacité contractuels sont déclenchés pour la production inutilisée. Le plan lui-même identifie l'étude de stabilité comme l'un des « *quick wins* » qui doivent être accélérés afin d'assurer la viabilité financière des portefeuilles PV+BESS et de tenir la promesse de baisse des coûts.

Cette question d'intégration n'est pas théorique. Le Vietnam, qui a massivement développé l'énergie solaire, a subi des coupures précisément parce que son réseau électrique n'a pas évolué au même rythme que les centrales. Son plan de mobilisation des ressources reconnaît la nécessité d'investir en priorité dans le transport, la modernisation des systèmes de propulsion et la flexibilité du réseau afin d'éviter que les consommateurs ne paient pour une énergie qu'ils ne reçoivent pas. Le Sénégal peut et doit tirer les leçons de cette expérience en accélérant les investissements dans le réseau et sa gestion, en synchronisant les mises en service et en ajustant la rémunération des services auxiliaires à leur juste valeur.

Assurer une équité territoriale et sociale dans les mécanismes de compensation et de subvention.

Une répartition collective équitable implique de composer avec deux réalités distinctes. La **première réalité** tient au fait que les zones rurales, desservies par des opérateurs contractuels, présentent des coûts d'exploitation significativement plus élevées, lesquels sont aujourd'hui compensés par l'État, dans une large mesure. Les présentés à l'annexe 6 du plan d'investissement montrent que les compensations ont augmenté ces dernières années, ce qui tend à confirmer que le modèle est utile, mais demeure fragile. Nous avons donc besoin d'un mécanisme durable et transparent qui dépend de la qualité des services et non d'une course de rattrapage budgétaires annuels peu lisibles. Un tableau de bord public – par des concessions, par des indicateurs, par des trimestres – permettrait aux communautés et aux élus de comprendre ce qu'ils paient, ce qu'ils reçoivent et pourquoi, et d'exercer un suivi constructif de la qualité du service. La **deuxième réalité** relève que certains programmes très visibles du « grand public » – par exemple, l'autoconsommation individuelle de 300 000 ménages – peuvent s'accaparer une part disproportionnée des ressources si les bénéficiaires ne sont pas précisément ciblés et que la qualité n'est pas uniformisée. Sans critères sociaux clairs et adaptés, de standards de qualité obligatoires et d'un soutien financier, les ménages déjà solvables risquent d'être subventionnés dans un premier temps et de voir l'écart entre les zones urbaines et rurales se creuser davantage sur le long terme. Sur ce point également, une solution pragmatique s'impose : principes techniques contraignants, calibrage de la production et du soutien financier en fonction de la vulnérabilité des usagers, et publication des évaluations ex post pour garantir l'équité et la transparence.

Créer des mécanismes de surveillance inclusive et multipartite des projets JETP. La légitimité du projet et son caractère « juste » reposent aussi sur les institutions, et pas seulement sur les intentions. L'Afrique du Sud par exemple a fait de la participation et du suivi conjoint un pilier de son plan : un cadre national de suivi, d'évaluation et d'apprentissage (S&E) lié aux systèmes publics existants, des indicateurs de performance communs (capacité installée d'énergies renouvelables, stockage, kilomètres de lignes supplémentaires, emplois, dépenses post-programme) et des dispositifs de gouvernance qui soutiennent les communautés, les syndicats, les organisations de la société civile et les intermédiaires sociaux dans le processus de décision et de contrôle. Le Sénégal peut s'en inspirer : créer un Comité national pour la justice énergétique et des comités régionaux dotés d'un mandat légal pour la sélection des sites, le suivi social et l'évaluation ex post ; relier ce mécanisme à un tableau de bord trimestriel publiant les décaissements, les contrats (avec les bénéficiaires effectifs), les indicateurs de genre et de jeunesse, et les cas traités par le mécanisme de règlement des griefs. Le renforcement des capacités des agents municipaux concernés pourrait également s'avérer utile.

Renforcer le cadre réglementaire pour maximiser les retombées du JETP. Au-delà de la transparence des données et de la gouvernance participative, la réussite du JETP dépendra également d'un cadre réglementaire clair, cohérent et adapté aux besoins de la transition. Plusieurs chantiers structurants ne doivent pas devenir des angles morts : le contenu local, la gestion foncière, la capacité du secteur bancaire à financer la transition, et la trajectoire de libéralisation du secteur électrique. Chacun de ces leviers conditionne la capacité du pays à capter les retombées économiques, à sécuriser les sites des projets, à mobiliser des financements nationaux et à stabiliser les tarifs pour les ménages et les entreprises. Le gouvernement devrait préciser les réformes attendues, notamment : mise à jour du cadre du contenu local, sécurisation et clarification des procédures foncières, instruments permettant aux banques d'élargir le crédit vert, et définition d'une trajectoire progressive et maîtrisée de libéralisation du secteur électrique.

Une feuille de route réglementaire explicite et accessible renforcerait la prévisibilité du climat d'investissement, améliorerait la coordination entre acteurs publics et privés et garantirait que les bénéfices du JETP se traduisent en emplois, en valeur ajoutée locale et en stabilité pour les usagers.

En résumé, « avoir un impact » exige de recentrer la mise en œuvre du JETP sur le volet humain. Pour le **gouvernement**, cela se traduit par la mise en place des modalités suivantes : Publication d'un tableau de bord trimestriel JETP qui suive non seulement les chantiers et les paiements, mais aussi les impacts sociaux – liens concrets, heures d'ouverture, réductions de factures, emplois locaux, proportions femmes/jeunes, réclamations résolues et implication des municipalités – ; intégration de ce tableau de bord trimestriel à un cadre de suivi et d'évaluation soutenu par les services publics, comme c'est le cas en Afrique du Sud.

Pour les **partenaires**, cela implique d'accepter que, lorsque les bénéfices ne génèrent pas de revenus directs, une subvention basée sur les résultats puisse être nécessaire pour assurer la viabilité financière et opérationnelle. Pour la **société civile**, cela requiert d'utiliser des outils tels que des cartographies, des plannings de travail, des contrats types et des indicateurs pour suivre en continu les problèmes et contribuer à leur résolution, plutôt que de les constater *a posteriori*.

Ce triptyque – transparence utile, justice ciblée et responsabilité en action – est indispensable pour transformer le JETP du Sénégal d'une promesse écrite en une réalité tangible : des villages plus rapides et mieux connectés, des factures qui n'augmentent plus, des petites entreprises qui produisent davantage et des citoyens qui connaissent, mesurent et pilotent le changement qu'ils vivent.



Photo par Pierre Laborde / Shutterstock

Deuxième Priorité. Assurer la cohérence entre le JETP et les plans nationaux énergétiques, économiques et de décarbonation.

Il s'agit de montrer comment les investissements proposés par le JETP s'alignent sur les objectifs climatiques du Sénégal. La promesse ultime du JETP est de placer le Sénégal sur une trajectoire bas carbone, juste et inclusive. Dans la Déclaration politique du JETP en 2023, il est explicitement rappelé que cet instrument est ancré dans l'architecture de l'Accord de Paris à travers la contribution nationale déterminée du Sénégal et l'élaboration par le pays d'une stratégie à long terme pour 2050 pour le développement de systèmes à faible émission de gaz à effet de serre (LTS), dont la finalisation était attendue en 2024.

Bien que le plan d'investissement mette en avant son alignement sur la CDN, cette cohérence demeure déclarative plutôt que programmatique, dans la mesure où les objectifs de la contribution déterminée au niveau national (CDN) ne se traduisent pas en contributions opérationnelles du portefeuille du JETP. Le plan sénégalais n'associe pas clairement ses investissements à une trajectoire d'émissions ciblée, mais reste au niveau de scénarios généraux, sans véritable opérationnalisation de la CDN. Cette faiblesse d'articulation est d'autant plus préoccupante que la stratégie à long terme (*long term strategy* - LTS), non encore publiée et censée garantir la compatibilité des investissements avec l'horizon 2050, demeure marginale, alors que l'Afrique du Sud a utilisé la sienne comme cadre structurant pour son propre plan d'investissement. Il est donc urgent de démontrer cette cohérence et créer une articulation afin d'éviter que le JETP ne soit perçu et mis en œuvre comme un programme parallèle et non comme un pilier essentiel de la stratégie climatique nationale.

Il est essentiel de rappeler que la transition énergétique demeure avant tout un engagement climatique : le JETP doit donc être évalué à l'aune de sa capacité réelle à réduire les émissions et à orienter le système énergétique vers une trajectoire bas carbone.

Il est également important de clarifier dans quelle mesure et de quelle manière le JETP contribue à l'engagement du Sénégal en matière d'élimination progressive du charbon. Le Sénégal s'est publiquement engagé à éliminer progressivement le charbon d'ici 2030, conformément à son adhésion à la Déclaration de Glasgow de 2021 sur la transition énergétique. Cet engagement politique implique la fermeture définitive de la centrale à charbon de Sendou, une installation critiquée depuis longtemps pour ses impacts environnementaux, sanitaires et sociaux sur les communautés avoisinantes. Le cas de la centrale à charbon de Bargny est également un exemple à ne pas reproduire : implantée au cœur d'une zone densément peuplée et déjà exposée à une forte pollution, elle illustre les risques d'investissements énergétiques mal alignés avec les priorités climatiques et sociales. Malgré les 212 milliards XOF budgétisés pour la sortie du charbon, le plan ne la considère pas comme une priorité 1, ni comme un projet "*quick win*", et la CDN3.0 devrait clarifier les options de fermeture, de compensation ou de démantèlement. Enfin, il serait essentiel que le JETP précise les modalités de réduction progressive de son empreinte, les indemnisations associées et son articulation avec la stratégie *gas-to-power*.

À ce titre, les informations publiées relatives au plan d'investissement devraient :

- Inclure des voies de démantèlement claires pour les infrastructures charbonnières existantes, alignées sur les priorités nationales en matière de sécurité énergétique et de transition des emplois ;
- Si possible, intégrer des stratégies de transition juste pour soutenir les travailleurs et les communautés du charbon touchés par le recyclage, la diversification des revenus et les mesures de protection sociale ;
- Renforcer la transparence et la responsabilisation par la publication régulière des rapports sur les progrès de l'élimination progressive de l'utilisation charbon et la réaffectation des investissements correspondants.

En intégrant ces mesures, le Sénégal peut traduire son engagement politique en actions concrètes, renforcer la crédibilité du JETP et se positionner comme un exemple régional dans la transition équitable du charbon vers des sources d'énergie propre.

Renforcer l'engagement des investisseurs et des partenaires dans le financement du réseau. L'expérience du JETP en Indonésie et au Vietnam a montré que le sous-investissement dans le réseau freine l'intégration des énergies renouvelables variables. Le Sénégal doit inverser la tendance actuelle de son portefeuille de plans d'investissement JETP (1,5 milliard d'euros pour les projets solaires à grande échelle contre 30 millions d'euros pour le réseau) : augmenter rapidement la part des investissements totaux consacrés aux infrastructures de transport et de distribution et accélérer l'étude de stabilité QW8 comme condition de viabilité financière. Certes, des investissements importants sont prévus par le Millennium Challenge Account (MCA), mais le lien entre ces financements et le portefeuille du JETP doit être clarifié afin d'éviter les chevauchements, les retards et les incohérences institutionnelles.

Articuler la manière dont les projets d'énergies renouvelables du plan d'investissement interagiront avec les ambitions du gouvernement en matière de conversion du gaz en électricité. Dans les enceintes internationales et les documents de politique publique à portée international, le Sénégal a exprimé son engagement d'installer 40 % de capacités renouvelables d'ici 2030. Dans la planification nationale, cependant, l'axe structurel reste la *conversion du gaz en électricité*, le gouvernement cherchant à ajouter plus de 3 gigawatts d'électricité à partir du gaz au réseau électrique d'ici 2050.

Le JETP n'inclut pas le financement du gaz, qui était interdit aux partenaires internationaux. Mais la simple existence du JETP ne signifie pas que le gouvernement a fixé le bon niveau d'ambition pour la conversion du gaz en électricité, ni expliqué clairement comment les énergies renouvelables et l'énergie fossile se compléteront à l'avenir. Comme l'ont déjà montré les recherches de NRGI, si les plans actuels du gouvernement sont mis en œuvre, le gaz représentera en 2050 les trois quarts de la capacité installée du Sénégal, réduisant considérablement l'espace pour le solaire et l'éolien. Dans le même temps, la construction de nouvelles centrales à gaz sénégalaises pourrait se heurter à des obstacles majeurs, liés tant à la capacité du pays à extraire le gaz nécessaire qu'à sa faculté de lever les financements requis – estimés au moins à 2,2 milliards de dollars – pour la construction des infrastructures correspondantes.

Un mix énergétique plus équilibré, mettant davantage l'accent sur les énergies renouvelables au côté du gaz, offrira au Sénégal une voie plus sûre. Cela nécessite néanmoins une planification consultative, à long terme, basée sur la modélisation, afin de démontrer comment les différentes technologies interagiront sur le réseau au fil des décennies. En l'absence d'un tel plan, le risque de verrouiller durablement le système énergétique autour du gaz, avec des infrastructures coûteuses et sous-utilisées est réel, affaiblissant ainsi l'effet catalytique attendu du JETP et limitant la valorisation du potentiel solaire et éolien du pays. Ce serait d'autant plus regrettable que les énergies renouvelables constituent une voie moins risquée et plus rentable pour atteindre les objectifs du secteur énergétique du Sénégalais.

Intégrer le JETP dans les processus de planification budgétaire et macroéconomique. Les besoins de financement du JETP ne sont pas clairement identifiables dans les cadres budgétaires annuels ou pluriannuels tels que la Stratégie de Gestion de la Dette à Moyen Terme ou les lois de finances. Cette situation laisse entrevoir un risque de déconnexion entre les engagements stratégiques de la transition énergétique et les capacités effectives de programmation, d'absorption et d'exécution des finances publiques, tant au niveau des institutions financières nationales que des partenaires de mise en œuvre. Il est donc urgent d'inclure explicitement le JETP dans les instruments de budgétisation, de planification territoriale et de cadrage macroéconomique, afin qu'il ne demeure pas un programme parallèle, mais devienne un levier structurant de la politique énergétique, budgétaire et de développement national. Il est donc urgent d'inclure explicitement le JETP dans les instruments de budgétisation, de planification territoriale et de cadrage macroéconomique, afin qu'il ne demeure pas un programme parallèle, mais devienne un levier structurant de la politique énergétique, budgétaire et de développement national. Cela contribuerait à renforcer la cohérence entre ambition climatique, soutenabilité budgétaire et discipline des finances publiques, tout en améliorant la visibilité du JETP dans les arbitrages budgétaires et la crédibilité de sa mise en œuvre.



Photo by WIM Senegal

Troisième Priorité. Choisir des modèles et des véhicules financés qui rendent le JETP financièrement plus viable, inclusif et durable.

La structure de financement du JETP sénégalais peut à première vue être perçue comme plus concessionnelle que celle de l'Afrique du Sud, où l'offre des partenaires internationaux repose en grande partie sur des prêts commerciaux. Au Sénégal, environ 70 % des financements annoncés sont constitués de prêts concessionnels, 10 % de garanties, 12 % de fonds propres, 6 % de dons et seulement 2 % de dette sur les marchés. Ce profil est rassurant car il limite l'exposition du pays aux conditions financières les plus onéreuses.

Derrière cette solidité apparente, plusieurs fragilités doivent toutefois être corrigées afin de maximiser les bénéfices pour le Sénégal et d'assurer la soutenabilité du plan.

Augmenter la part de financement en fonds propres pour les projets solaires. Les projets solaires et de stockage d'énergie (PV+BESS) dits « à succès rapide », hors schéma EPCF (ingénierie, approvisionnement, construction et financement), destinés à démontrer rapidement la faisabilité du JETP, reposent aujourd'hui sur une structure financière très fortement endettée. L'analyse des tableaux financiers du Plan montre que la dette senior et mezzanine (principalement sous forme de prêts concessionnels JETP) couvre plus de 95 % du coût total des projets, tandis que la contribution en fonds propres strictement non garantis ("equity pur") demeure très limitée, de l'ordre de 1,5 à 2 % du CAPEX. Ce ratio s'écarte des pratiques empiriquement observées dans les projets IPP renouvelables en Afrique. Les données issues de l'enquête IRENA sur le coût du financement montrent que, dans la région Moyen-Orient et Afrique, les projets IPP présentent en moyenne une structure de capital plus équilibrée, avec une part de fonds propres de l'ordre de 30 % pour l'éolien terrestre et pouvant atteindre environ 40% pour le solaire photovoltaïque, la dette représentant le solde.

Les faibles prises de participation proposées dans le plan d'investissement, bien qu'encore négociables, créent deux risques majeurs : d'une part, une pression excessive sur l'endettement global du pays et, d'autre part, une faible participation des investisseurs privés locaux, exclus de la dynamique. Pour y remédier, il est essentiel d'augmenter la part des capitaux nationaux, notamment en mobilisant le FONSIS, les assureurs et la caisse de retraite. Ces acteurs pourraient être incités à participer par la mise en place d'instruments incitatifs tels qu'un fonds de soutien aux patients de type « Leral » ou des mécanismes de financement combinant prêts concessionnels à taux préférentiels et apports en fonds propres (financement mixte). Cette mobilisation de capitaux nationaux pourrait également être soutenue par la taxonomie verte sénégalaise et des instruments de marché carbone, permettant de répondre aux besoins des banques commerciales et de créer une classe d'actifs spécifique pour la transition énergétique.

Faire pression sur les investisseurs pour obtenir des subventions et des dons plus importants et plus diversifiés. Cela doit reposer sur un soubassement clair de justice climatique (en veillant à ce que les bénéfices, les risques et les coûts de la transition soient équitablement répartis entre ménages, territoires et générations). Les subventions et l'aide directe ne représentent que 6,4 % du portefeuille du plan d'investissement. Or, ce type de financement non remboursable est essentiel pour soutenir les segments à forte utilité sociale mais à faible rentabilité privée,

tels que l'accès à l'électricité en milieu rural, les mini-réseaux communautaires et la diffusion de solutions de cuisson propres. Le Sénégal devrait viser un objectif de dons plus élevé, ciblant ces secteurs à fort impact social. Cela permettrait d'alléger la pression sur les finances publiques et d'orienter les bénéfices vers les ménages vulnérables. Il convient également de noter que les subventions proposées dans le cadre du plan d'investissement couvrent principalement – comme c'est souvent le cas pour ce type d'initiatives – les coûts initiaux des projets (études, etc.) et le renforcement des capacités, plutôt que la construction proprement dite des infrastructures. A titre comparatif, l'exemple des mini-réseaux d'Afrique subsaharienne, qui ont souvent besoin de subventions couvrant au moins la moitié de leurs coûts d'investissement pour être viables, est éclairant.

Ajuster le financement selon la nature de l'actif. Tous les projets du portefeuille JETP ne suivent pas la même logique économique. Les infrastructures de réseau et d'électrification (bien public à faible rentabilité directe, mais essentielles à l'intégration des ENR) devraient être financées prioritairement par des prêts concessionnels souverains (AFD, KfW, Banque mondiale, BAD). En revanche, les centrales solaires et éoliennes exploitées par des producteurs indépendants d'électricité (IPP) peuvent mobiliser davantage de dette commerciale, complétée de conditions préférentielles pour lever les verrous de viabilité financière. Il s'agit d'une approche qui a déjà été testée avec succès au Vietnam et, dans une certaine mesure, dans certains projets d'énergies renouvelables antérieurs au Sénégal.

Le système de stockage par batterie (BESS) particulièrement coûteux (plus de 1,5 milliard d'euros prévus, contre seulement 30 millions d'euros pour le réseau) ne peut être financé que par des dons ou des prêts quasi gratuits, sous peine de voir les tarifs finaux s'envoler. Enfin, les mini-réseaux et l'utilisation productive de l'électricité pourraient être soutenus par des lignes de crédit locales garanties par les bailleurs de fonds, permettant aux banques sénégalaises de financer directement les PME, comme c'est le cas au Vietnam.

Dans tous les cas, la séquence des emprunts concessionnels et commerciaux devrait être soigneusement planifiée et complétée par l'utilisation de garanties multilatérales (MIGA, Banque mondiale, BAD) pour réduire les risques liés à la politique énergétique et les retards de connexion. Ces outils de couverture permettront de rassurer les investisseurs, de réduire le coût du capital et de maintenir la soutenabilité de la dette, tout en protégeant les tarifs utilisateurs.

Gérer la volatilité de change et l'impact tarifaire. La majorité des investisseurs étrangers qui s'engagent à financer le JETP du Sénégal sont européens, ce qui est cohérent avec l'arrimage du franc CFA et à l'euro. Cependant, dans les faits, les équipements (panneaux solaires, batteries, systèmes de contrôle) et une partie des travaux de maintenance sont facturés en dollars en raison de leur approvisionnement mondial et de la pratique courante d'exprimer les prix du commerce international dans cette devise. Cette exposition USD peut renchérir les coûts en cas de mouvements défavorables du taux EUR/USD. Sans clauses d'indexation à l'euro dans les contrats d'achat d'électricité (PPA) et sans produits de couverture / assurances de change, le risque est une hausse des tarifs au détriment des consommateurs. Le gouvernement devrait mettre en place un mécanisme national de garantie et inciter les bailleurs à couvrir ce risque structurel.

Accroître la participation des institutions financières sénégalaises. Enfin, il existe un risque réel que le financement repose presque exclusivement sur des institutions internationales de financement du développement (« *all-DFI* ») en raison du manque de profondeur du secteur bancaire local. Toutefois, une transition juste doit également renforcer les capacités nationales. Le Vietnam a montré l'exemple en développant un marché du crédit vert sous l'égide de sa banque centrale. De la même manière, le Sénégal pourrait mobiliser ses banques commerciales en créant des lignes vertes de crédit refinancées par la BCEAO, en structurant les tranches de crédit en monnaie locale avec des garanties de partenaires internationaux, et en émettant des obligations vertes régionales (UMOA) pour attirer l'épargne locale pour la transition.

L'inclusion des institutions financières locales peut également servir plusieurs objectifs à plus long terme. Il s'agit notamment de renforcer la capacité et le confort des banques à prêter pour des projets d'énergie propre – par l'introduction d'une plus grande dette fondée sur le CFA comme stratégie de gestion du risque de change – et permettre aux institutions sénégalaises de profiter davantage des investissements. Le choix de la manière d'inclure les prêteurs sénégalais dans le JETP doit commencer par l'énoncé explicite de l'objectif souhaité, ce qui permettra ensuite de trouver les structures et les véhicules d'investissement qui correspondent à cet objectif.

Élaborer un plan de gestion de la concentration temporelle dans le décaissement des fonds. Le plan de décaissement du JETP sénégalais prévoit une forte accumulation de fonds (plus de 600 millions d'euros par an) pour les années 2026 et 2027, un niveau susceptible de dépasser la capacité d'absorption actuelle des institutions nationales (SENELEC, ministère de l'Énergie, agences d'électrification). Compte tenu de la diversité des canaux (prêts concessionnels, dons, investissements privés), parfois gérés directement par des banques de développement ou par des développeurs de projet, le Sénégal doit clarifier l'architecture des flux, et notamment préciser qui contracte et garantit la dette, comment transitent les fonds, et comment s'articulent ces flux avec les procédures d'investissement public pour éviter retards, doublons et risques budgétaires. Il convient de préciser que ce profil de décaissement comporte un risque de tensions (retards liés à des ressources humaines et administratives limitées, pressions sur la liquidité pouvant entraîner un recours accru au financement relais). Ce risque ne doit pas être interprété comme une incapacité structurelle, mais comme un point de vigilance à intégrer à la planification. Un bon séquençage des financements, couplé à un renforcement progressif des capacités de gestion de projet, améliorera l'efficacité et la soutenabilité budgétaire du JETP.

Adopter des mesures pour atténuer les risques liés aux contrats d'achat ferme. Dans les projets photovoltaïques avec batteries, la logique contractuelle du « *take-or-pay* », qui oblige l'acheteur à payer pour la capacité même si elle n'est pas pleinement utilisée, peut se révéler un piège. Si le réseau n'est pas en mesure d'absorber l'électricité produite, le pays continuera de payer des factures élevées pour une énergie inutilisée. Ceci explique, par exemple, les loyers excessifs que l'on observe parfois dans les systèmes surdimensionnés. Le Sénégal peut éviter cet écueil en s'inspirant de ses propres réussites, telles que les appels d'offres *Scaling Solar* ou le projet de stockage de Walo, où l'introduction de plafonds tarifaires, de garanties calibrées et d'une meilleure rémunération des services auxiliaires a permis de réduire les coûts globaux pour l'État et les consommateurs.

Le JETP doit explicitement s'attaquer au coût du capital particulièrement élevé pour les PME sénégalaises, qui limite leur capacité à participer à la transition énergétique. Cela implique de développer des mécanismes de partage des risques, de renforcer les lignes de crédit vertes dédiées et de structurer des garanties partielles adaptées à la taille et à la maturité financière des entreprises locales.

Conclusion

Le Sénégal a déjà franchi l'étape la plus difficile du processus : atteindre un taux d›accès à l›électricité de 84 %, l›un des plus élevés de la sous-région. Grâce au Plan d›investissement JETP, le gouvernement a défini une vision claire, quantifié ses besoins et élaboré une stratégie pour mobiliser les partenaires et les investissements. C'est pourquoi, il est à présent temps d'agir, rapidement et avec détermination.

Le JETP doit être érigé en un catalyseur pour accélérer le rôle du secteur énergétique comme moteur d'une croissance économique inclusive et d'une transformation sociale. La voie à suivre peut se résumer en trois actions simples et vérifiables :

1. Aligner le JETP sur la planification nationale, en veillant à ce que chaque mégawatt d'énergie renouvelable ajouté au réseau soit pleinement intégré et utilisé efficacement.
2. Encadrer le financement en renforçant les fonds propres nationaux, en ciblant les subventions sur les raccordements à fort impact social, en couvrant les risques de change et en standardisant les partenariats public-privé qui récompensent la fourniture d'énergie utile et de services concrets.
3. Institutionnaliser la transparence et la responsabilité grâce à un tableau de bord public trimestriel qui suit les progrès, met en lumière les résultats et renforce la confiance du public.

Le succès du Sénégal marquera non seulement une étape importante pour son propre développement, mais servira également de phare pour une transition énergétique juste, inclusive et locale à travers l'Afrique.



Photo by WIM Senegal

À propos des auteurs

Papa Daouda Diene analyste économique sénior pour l'Afrique à l'Institut pour la gouvernance des ressources naturelles (NRGI). Aaron Sayne est le responsable de l'approvisionnement en énergie durable chez NRGI. Aly Sagne est le président de Lumière Synergie Développement (LSD). Aida Diop est responsable pays pour le Sénégal à NRGI.

Remerciements

Relecteurs internes : Amir Shafaie, Ibrahima Aidara, Alexandra Malmquist et Damilare Ogunmowo.

Relecteurs externes : Abdou Diouf Mbaye – CLIMATE, Abdoulaye Fall – Commune of Taiba Ndiaye, Alexandre Lette – Teranga Lab, Ali Ousman Khafiz, Aliou Faye – Municipality of Malicounda, Aloise Iyane Ngor Diouf – Teranga Lab, Angelique Bakhoum – Enda Energie, Assane Diack – Malicounda commune, Awa Traoré – Africa Climate Insights, Babacar Sarr – COMNACC, Bineta Ndour – CNTS FC, Cheikh Ahmadou Mbodj - UGB, Daouda Gueye – Bargny Municipality, Demba Seydi – CAJUST, Elhadji Diop – Municipality of Meouane, Fatou Samba – Municipality of Bargny, Geneviève Irène Diouf – AJE, Gnagna Diene – GMP ITIE, Ibrahima Baldé – CN ITIE, Ibrahima Ngom – CRADESC/ PACTEJ, Magatte Ndiaye – Taiba Ndiaye, Maïssa Faye – Malicounda, Modou Diop – Meouane Commune, Mohamadou Fadel Diop – OXFAM, Moustapha Diagne – SYTIC CNTS, Ndeye Fatou Diouf – WIM Senegal, Ousmane Kandé, Papa Fara Diallo – PCVP Senegal, Serge Louis Dethie Cissé – SENELEC Management Union, Serigne Saliou Sène – ENDA LEAD, Yanda Sow – AJETREPE.

À propos de NRGI

Natural Resource Governance Institute est une organisation indépendante à but non lucratif qui soutient la prise de décisions éclairées et inclusives concernant les ressources naturelles et la transition énergétique. Nous collaborons avec les réformateurs au sein des gouvernements et de la société civile pour concevoir et mettre en œuvre des politiques justes basées sur des preuves et les priorités des citoyens dans les pays en développement riches en ressources. Pour plus d'informations, visitez **www.resourcegovernance.org**

Natural Resource Governance Institute