



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique



Résumé de l'examen réglementaire du marché de l'électricité au Sénégal :

vers une attraction des investissements
du secteur privé



Copyright ©2022

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Fondation RES4Africa

Tous droits réservés.

Le contenu de cette publication peut être librement cité ou réimprimé. Une reconnaissance est requise, ainsi qu'un exemplaire de la publication. Ce travail a été réalisé par le personnel de la Commission économique pour l'Afrique (CEA) et de la Fondation RES4Africa avec des contributions externes. Les résultats, interprétations et conclusions exprimés dans ce travail sont ceux des auteurs et ne reflètent pas nécessairement les opinions des Nations Unies, des pays membres de la CEA ou des organisations membres de RES4Africa. La CEA et la Fondation RES4Africa ne garantissent pas l'exactitude des données incluses dans ce travail et ni la CEA ni la Fondation RES4Africa ne font de déclaration ou de garantie, expresse ou implicite, concernant le contenu de la publication (y compris son exhaustivité ou son exactitude) et ne seront pas responsables de l'utilisation de la publication ou de la confiance qui lui est accordée.

Cette analyse est basée sur les politiques, lois et règlements adoptés jusqu'en avril 2022. Par conséquent, les résultats ne prendront pas en compte et/ou ne refléteront pas l'impact des changements politiques et réglementaires adoptés par la suite.

La désignation ou la référence à un territoire ou à une zone géographique particulière, ou l'utilisation du terme "pays" dans cette publication relèvent de la responsabilité des auteurs et n'impliquent l'expression d'aucune opinion de la part des Nations Unies, de ses fonctionnaires ou de ses États membres, ni de la Fondation RES4Africa concernant le statut juridique de tout pays, territoire, ville ou zone, ou de ses autorités, ou concernant la délimitation de ses frontières ou limites.

Les appellations employées dans cet ouvrage et la présentation des données sur les cartes n'impliquent de la part des Nations Unies et de la Fondation RES4Africa aucune prise de position quant au statut juridique des pays, territoires, villes ou zones, ou de leurs autorités, ni quant au tracé de leurs frontières ou limites.

Remerciements

L'examen réglementaire du marché de l'électricité du Sénégal est le résultat d'une initiative continentale visant à favoriser la participation du secteur privé au marché de l'électricité en Afrique en collaboration avec les États membres, dans ce cas la République du Sénégal. Ce processus de révision a bénéficié de la coopération du ministère de l'énergie, des mines et de l'environnement. L'initiative est le fruit d'un partenariat entre la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique (CEA), par le biais de son initiative de financement ODD 7 sous la direction de M. Antonio Pedro, Secrétaire exécutif par intérim de la CEA, et la Fondation RES4Africa, par le biais de son initiative Missing link, dirigée par M. Roberto Vigotti, Secrétaire Général de la Fondation RES4Africa. L'examen de la réglementation du Sénégal, sous la direction et la contribution technique de M. Robert Lisinge, Chef de la Section de l'énergie, des infrastructures et des services de la CEA (SEIS), a été dirigé par M. Yohannes G. Hailu, expert en politique énergétique à l'EISS de la CEA, et par M. Andrea Renzulli, responsable de programme politique énergétique au sein de RES4Africa. Mme Lauren Guiducci a apporté une contribution majeure à l'analyse et à la rédaction du rapport, avec les contributions techniques et analytiques de M. Leonhard Braun, Mme Larina Ciceu et Mme Cristiana Lisi de RES4Africa. Mme Sissay Tadesse (SEIS) a fourni un soutien logistique complet qui a été précieux pour la mise en œuvre efficace de l'initiative.

Les données politiques et réglementaires nationales nécessaires à une analyse réglementaire objective, ainsi que le projet de contexte économique, énergétique et réglementaire du Sénégal, ont été habilement élaborés par le consultant national, M. Amadou Sow. L'analyse réglementaire s'est appuyée sur une importante base de données nationale sur la réglementation et les politiques, qui a été validée par des experts en énergie du Ministre du Pétrole et des Énergies, Ministre de l'Environnement et du Développement Durable, Commission de Régulation du Secteur de l'Électricité, SENELEC, Agence Nationale des Énergies Renouvelables, Agence pour l'Économie et la Maîtrise de l'Énergie, Agence Sénégalaise d'Électrification Rurale, Autorité de Régulation des Marchés Publics et autres institutions pertinentes du secteur de l'énergie. Les institutions étaient représentées par les experts et hauts responsables du secteur de l'énergie suivants : Mme Oumy Khairy Diop, Mme Aminata Paye, M. Paul François Diouf, M. Makhou Niang, Mme Binta Toure, M. Charles Ndiaye, Mme Constance Dione, M. ND Senghor, M. Allasane Sow, M. Baba Diallo, Mme Khady Diégane Faye, M. Aliou Niang, Mme Marie Gueye, M. Moussa Seck et M. Kader Diop.

L'initiative a reçu le soutien, y compris la logistique de la publication, du Bureau sous-régional de la CEA pour l'Afrique de l'Est. Le travail technique et de conception graphique d'Epsilon Publishers Ltd, qui a amélioré la qualité de cette publication, est reconnu..

Illustration de couverture par Matc.

Analyse de la politique du marché de l'électricité et cadre réglementaire

Ce rapport fournit une analyse des politiques, lois et réglementations du secteur de l'électricité du Sénégal, en relation avec la participation du secteur privé dans le développement de l'infrastructure électrique nationale. Le rapport fait partie d'un programme conjoint de la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et de la Fondation RES4Africa « *Examen réglementaire du marché de l'électricité : vers une attraction des investissements du secteur privé* »

Le Sénégal a bénéficié d'une croissance économique soutenue au cours des deux dernières décennies. Le taux de croissance annuel du PIB réel atteint en moyenne 4,4 pour cent entre 2010 et 2020, ce qui est parmi les plus élevés dans la région de l'Afrique de l'Ouest. Le développement socio-économique du pays a été guidé par la mise en œuvre du Plan Sénégal Émergent, qui a été adopté en 2012 pour mettre en œuvre des réformes économiques. Il visait également à stimuler les investissements pour stimuler la croissance économique, tout en maintenant la stabilité macroéconomique et la viabilité de la dette. Les réformes, la stabilité du cadre politique et le cadre institutionnel approprié ont permis au Sénégal d'améliorer l'environnement des affaires et d'attirer les investissements privés pour soutenir le développement des secteurs stratégiques du pays, notamment l'énergie.

En effet, le Sénégal a connu une hausse continue de la demande d'énergie au cours de ces vingt dernières années, sous l'effet de l'industrialisation, du développement économique et de l'augmentation du niveau de vie. En conséquence, la consommation d'électricité a augmenté de plus de soixante-dix pour cent au cours des dix dernières années. Néanmoins, le Sénégal a dû faire face à une grave crise énergétique au début des années 2010, qui a également entraîné des protestations populaires. Depuis, les autorités sénégalaises ont déployé une stratégie ambitieuse visant à réformer la gouvernance du secteur énergétique, accélérer le développement des infrastructures et diversifier les sources de production d'électricité. La mise en œuvre du programme de réforme décennal a culminé à l'adoption du nouveau Code de l'électricité en 2021. Le Code réforme la gouvernance du secteur de l'électricité et ouvre la voie à une nouvelle vague de réformes, nécessaires à la mise en œuvre de ses dispositions.

Aujourd'hui, le Sénégal peut récolter les fruits de ses réformes et témoigne de l'augmentation des investissements privés, à une amélioration de la qualité des services d'électricité, résultat aussi d'une réorganisation de l'opérateur public historique SENELEC, de la diversification du parc de production via le développement des énergies renouvelables et à des opportunités d'exploitation des ressources gazières récemment découvertes dans le pays. Malgré toutes ces avancées, le Sénégal doit encore faire face à plusieurs défis, notamment la réalisation de l'accès universel à l'électricité, l'expansion du service électrique en milieu rural, la restructuration de SENELEC et une plus profonde libéralisation de son marché électrique.

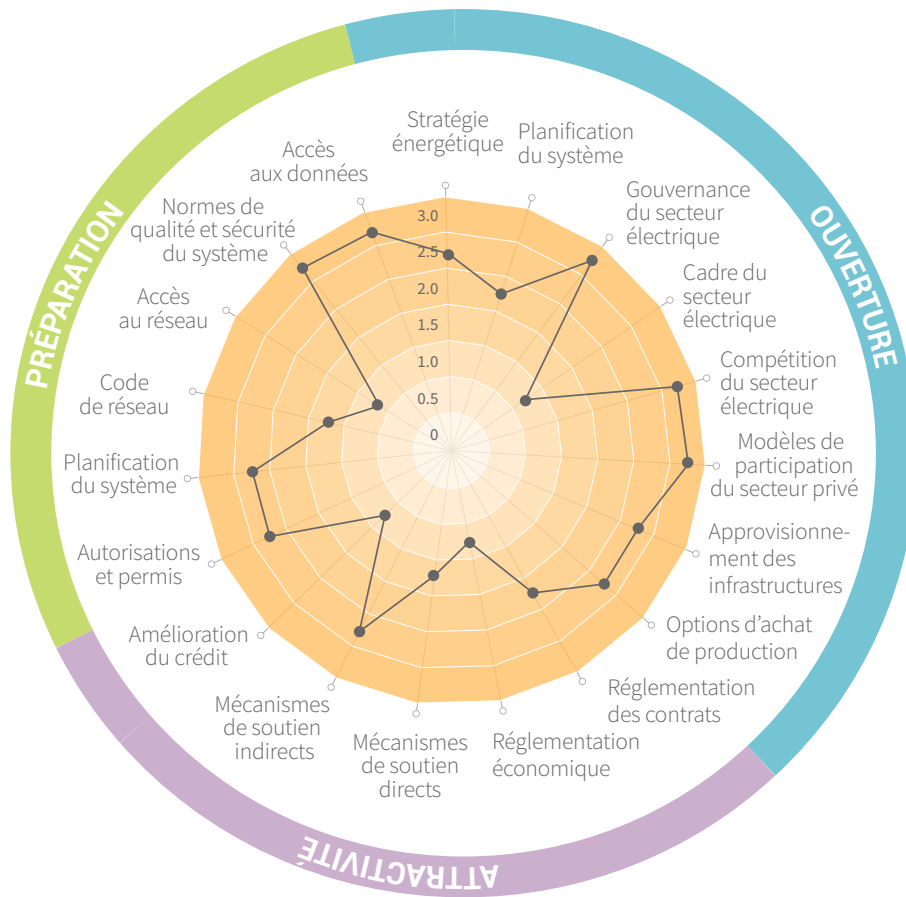
L'objectif de cette analyse réglementaire est de mettre en évidence les principales forces et faiblesses du cadre politique et réglementaire actuellement en vigueur concernant la participation du secteur privé à l'ensemble du marché de l'électricité. Il vise également à offrir des recommandations concrètes pour améliorer le cadre politique et réglementaire en vue d'atteindre un marché de l'électricité compétitif, résilient et durable.

L'analyse est basée sur une méthodologie complète définie par la CEA et RES4Africa, qui a été développée avec le support d'experts africains et internationaux en matière de réglementation. L'approche méthodologique développée est construite autour de trois Dimensions censées couvrir les aspects fondamentaux pour la participation des investissements du secteur privé au développement des infrastructures électriques. Il s'agit du degré d'*ouverture* du marché de l'électricité au secteur privé, basé sur l'évaluation de la structure et de la gouvernance du secteur de l'électricité ; l'*attractivité* du marché basée sur l'évaluation de la réglementation économique du secteur, des éléments garantissant une concurrence équitable et des incitations économiques aux opérateurs du secteur ; et le degré de *préparation* du marché à intégrer des nouvelles infrastructures, basé sur l'évaluation des réglementations techniques.

Principales conclusions relatives au segment de la Production

Le cadre réglementaire du secteur de l'électricité au Sénégal garantit un degré adéquat d'*ouverture* du segment de la production aux investisseurs privés. Le nouveau Code établit des règles claires pour l'octroi de licences et offre de multiples options pour l'entrée des entités privées sur le marché. Les normes en vigueur garantissent également une passation de marchés publics plus coordonnée et plus efficace pour les projets d'infrastructure. Le Sénégal obtient de bons résultats aussi dans les domaines réglementaires liés à l'*attractivité* et à la *préparation* du marché de l'électricité. En particulier, l'analyse montre la bonne performance du pays dans les aspects liés à la *réglementation des contrats*, comme témoignée dans le nombre de Producteurs indépendants d'électricité actifs ayant signé un contrat d'achat d'électricité avec la SENELEC, et aux *mécanismes de soutien indirects*, grâce à la présence d'allègements fiscaux et de réductions d'impôts dont peuvent bénéficier les investisseurs en actifs de production électrique. Par ailleurs, le Sénégal dispose de normes et réglementations capables d'assurer une bonne *planification du système* et le respect des *normes de qualité et de sécurité du système*, aussi bien que la transparence concernant l'*accès aux données* fondamentales du secteur. Toutefois, il reste des domaines clés d'amélioration de la réglementation dans les trois Dimensions. Le Sénégal pourrait relever les défis de la mise en œuvre des dispositions du nouveau Code de l'électricité en ce qui concerne entre autres : la restructuration de SENELEC via la séparation de ses activités de production, transport et distribution ; l'ouverture de son marché de gros et la fin du monopole de SENELEC dans ce domaine ; la définition ponctuelle et transparente d'un schéma directeur pluriannuel pour le développement des infrastructures électriques. Le Sénégal peut encore améliorer l'administration des contrats d'achat d'électricité offerts aux producteurs indépendants d'électricité aussi bien que la transparence de la réglementation tarifaire en vigueur. Par ailleurs, l'analyse montre des marges de progression dans les aspects liés aux *mécanismes de soutien directs*, notamment au bénéfice des producteurs renouvelables, et à l'accès aux instruments d'*amélioration du crédit*. L'état de *préparation* du marché bénéficierait d'une amélioration des aspects liés à la gouvernance, exploitation et accès aux réseaux.

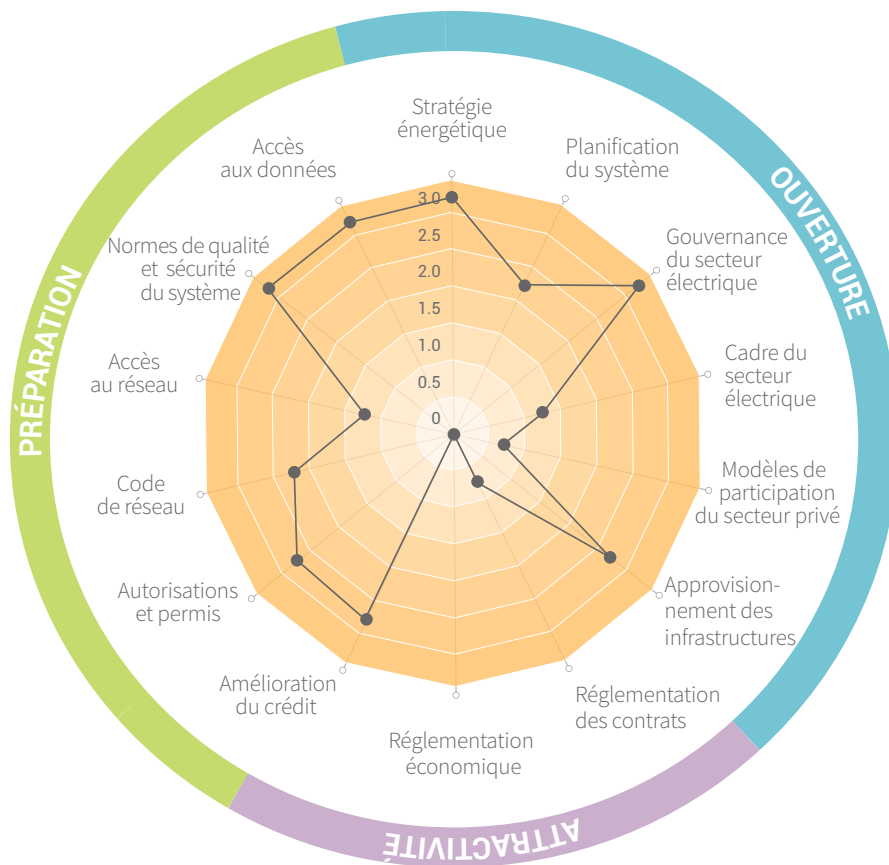
Figure 1 : Aperçu du segment de la production



Principales conclusions relatives au segment du Transport

Le nouveau Code de l'Électricité ouvre potentiellement l'investissement en actifs de transport au secteur privé mais définit que la gestion du service de transport est soumise au régime de concession qui reste, pour l'instant, ressort exclusif de SENELEC. L'analyse confirme les points forts de la régulation également identifiés pour le segment de la production, tels que la présence d'une *stratégie énergétique*, définie par la Lettre de Politique de Développement du Secteur de 2019, la *gouvernance du secteur* assurée par le nouveau Code, la présence de règles claires pour l'accès aux autorisations et permis nécessaires pour la mise en œuvre des investissements. Cependant, des faiblesses sont observées en ce qui concerne les *modèles de participation du secteur privé*, restreints par le régime des concessions en vigueur, la *réglementation des contrats*, à cause du manque de transparence concernant les conditions définies au sein du contrat de concession dont bénéficie SENELEC, la *réglementation économique*, comme conséquence de l'absence d'une réglementation concernant la définition du tarif de transport. Par ailleurs, l'absence d'un *code de réseau* définissant les règles pour la gouvernance, le développement et l'exploitation du réseau reste un défi. De plus, le manque de clarté sur les règles d'accès et les coûts de connexion au réseau, qui sont négociés de gré en gré avec la SENELEC, constitue également des défis réglementaires pour les investisseurs privés.

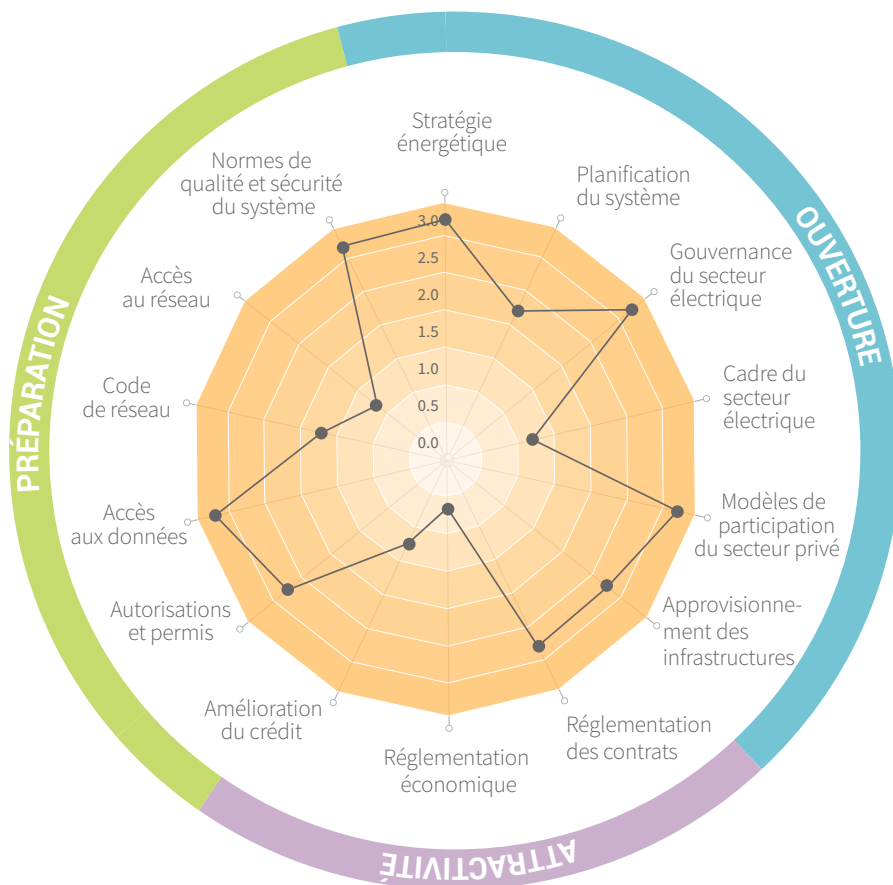
Figure 2 : Aperçu du segment du transport



Principales conclusions relatives au segment de la Distribution

Le Sénégal a été l'un des premiers pays d'Afrique à expérimenter une partielle *ouverture* de son segment de la distribution électrique à la participation des opérateurs privés via l'introduction d'un régime de concession d'électrification rurale. Cette possibilité est confirmée par le nouveau Code de l'Électricité qui garantit l'*ouverture* de ce segment de marché et définit les règles pour la participation des opérateurs privés aux services de distribution. Malgré le manque de règles standardisées pour l'administration des contrats de concessions, l'analyse confirme la capacité du Sénégal à stipuler des contrats qui vont à l'encontre des attentes des investisseurs. En effet, ces contrats contiennent des dispositions fixant les droits et les obligations des opérateurs vis-à-vis des usagers et les conditions nécessaires pour garantir la rentabilité économique des investissements des concessionnaires. Toutefois, l'absence d'une méthodologie transparente pour le calcul des tarifs de distribution et d'un code du réseau de distribution valable au niveau national réduit la clarté réglementaire sur l'exploitation des services de distribution et risque d'entraver l'interopérabilité et l'intégration de ces réseaux.

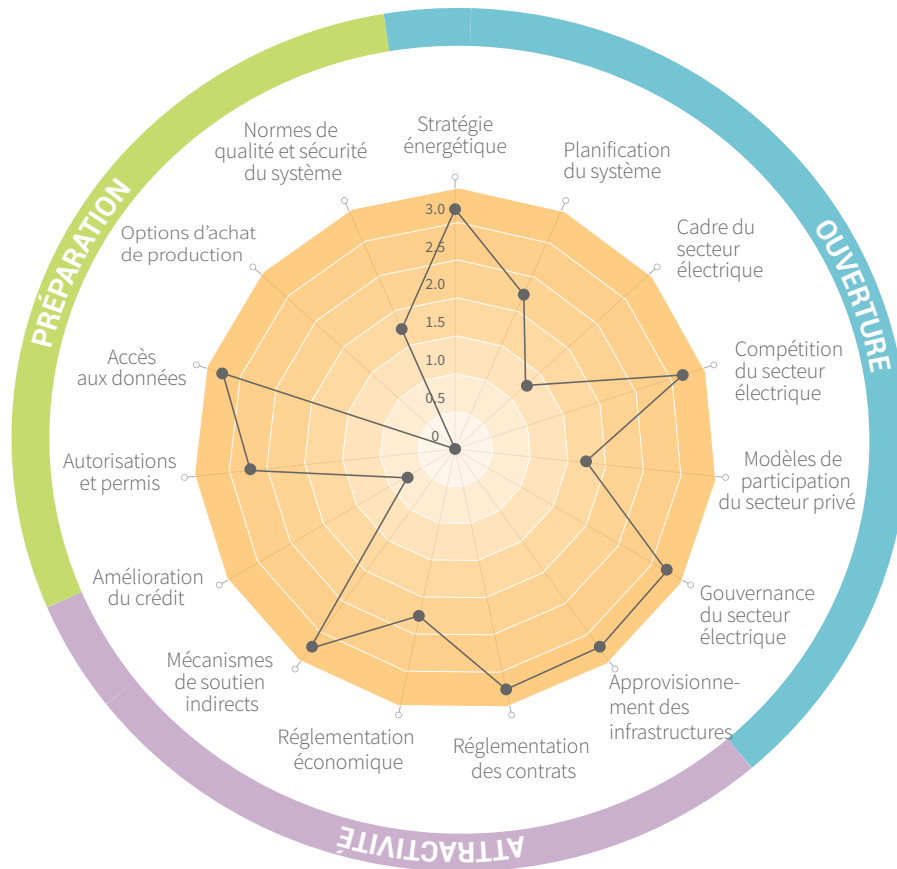
Figure 3 : Aperçu du segment de la distribution



Principales conclusions relatives au segment du Hors réseau

Le segment de marché hors réseau affiche un degré satisfaisant d'*ouverture* aux investissements privés. La disponibilité du Programme national d'électrification rurale de 2018, en tant que plan directeur national des efforts d'électrification, a contribué à une meilleure planification du système. La participation du secteur privé est possible par le biais de concessions, dans la cadre des projets d'Électrification Rurale Décentralisée, et le modèle ingénierie, approvisionnement et gestion de construction (IAC). Par ailleurs, au niveau de l'*attractivité* du marché, la supervision réglementaire des contrats de vente au détail est garantie grâce au rôle de la Commission de régulation du secteur de l'électricité qui valide les termes généraux des contrats, y compris les règles de comptage, pour l'ensemble des fournisseurs au niveau national. Le Sénégal offre des *mécanismes de soutien indirects* aux investisseurs privés hors réseau sous forme d'exonération de la taxe sur la valeur ajoutée pour les matériels entrant dans la production d'énergies renouvelables et d'allègement des frais de douane, ce qui renforce la viabilité des projets sur le marché hors réseau. Cependant, l'accès à des *instruments d'amélioration du crédit* reste limité pour les investisseurs en systèmes hors-réseau. En outre, la *réglementation économique* du marché hors réseau manque de flexibilité, ce qui risque de peser sur la viabilité des opérateurs. Par ailleurs, le cadre normatif définissant le niveau de *préparation* du marché hors-réseau aux investissements privés reste insatisfaisante. En effet, le Sénégal n'a pas élaboré de réglementation spécifique concernant l'*intégration des systèmes hors réseau*. Ce texte devrait définir les règles d'intégration des systèmes hors réseau au réseau principal, ainsi que les options commerciales, les droits et obligations des opérateurs de mini-réseaux en cas d'arrivée du réseau principal dans des zones d'exploitation active des systèmes hors réseau.

Figure 4 : Aperçu du segment du hors réseau



Recommandations



Renforcer l'Ouverture du marché de l'électricité



Stratégie énergétique

- ⚡ Élaborer et adopter une politique nationale en matière de changement climatique pour compléter les lettres de politique de développement sectoriel afin de mieux orienter le développement d'une infrastructure énergétique durable et résiliente au changement climatique.
- ⚡ Introduire un système de suivi formel, étendu et rigoureux de la mise en œuvre des objectifs définis dans la politique énergétique nationale, accompagné de feuilles de route et d'un calendrier d'implémentation.



Gouvernance du secteur électrique

- ⚡ Veiller à la mise en œuvre intégrale des dispositions du nouveau Code de l'électricité.
- ⚡ Entreprendre un examen de la réglementation et élaborer une réglementation appropriée concernant l'accès aux licences de vente pour les détaillants.
- ⚡ Renforcer la capacité de la Commission de régulation du secteur de l'électricité à remplir son nouveau rôle.



Cadre du secteur électrique

- ⚡ Mettre en œuvre les dispositions du Code concernant la restructuration de SENELEC en lançant les études techniques nécessaires et en entreprenant des consultations pour la filialisation des activités de transport, production et distribution.
- ⚡ Formuler et adopter la nouvelle loi concernant les modalités d'organisation ainsi que les statuts de la société d'électricité nationale et des différentes filiales.



Modèles de participation du secteur privé

- ⚡ Évaluer le potentiel des modèles émergents, tels que les opérateurs de transport indépendants, permettant au secteur privé de financer, construire et exploiter des actifs de transport sous le contrôle d'un opérateur de réseau national.
- ⚡ Clarifier les règles relatives aux projets d'électrification rurale décentralisés et ce par l'adoption des décrets afférents, comme mentionné dans le Code de l'électricité.



Renforcer l'Attractivité du marché de l'électricité



Réglementation des contrats

- ⚡ Pour développer davantage les capacités en matière d'administration des contrats, adoptez des lignes guides ou des modèles standards. Par conséquent :
 - Adopter des lignes guides, ou des modèles standards, pour les contrats d'achat d'électricité entre l'acheteur public et les producteurs d'électricité indépendants.
 - Introduire des termes normalisés pour les accords de service entre les sociétés de distribution et l'autorité concédente.
 - Élaborer des lignes directrices pour le contrat de vente concurrentiel d'électricité aux clients éligibles et aux détaillants.



Réglementation économique

- ⚡ Adopter un règlement sur les modalités d'établissement et de révision des tarifs du service d'électricité, y compris sur la méthodologie des tarifs d'accès et d'utilisation du réseau.



Mécanismes de soutien directs

- ⚡ Adopter un décret fixant les conditions techniques, d'achat, de vente et de rémunération de l'électricité renouvelable.



Amélioration du crédit

- ⚡ Évaluer l'extension, ou une utilisation majeure, de mécanismes de soutien au crédit tels que les garanties multilatérales et gouvernementales, les assurances et les financements concessionnels.



Renforcer la *Préparation* du marché de l'électricité



Code de réseau

- ⚡ Adopter le code de réseau qui devrait couvrir un ensemble de sous-codes comprenant des codes de connexion, des codes d'exploitation et des codes de planification (et éventuellement des codes de marché) ainsi que définir les règles pour l'intégration et l'exploitation des centrales d'énergie renouvelable variable dans le réseau national.



Accès au réseau

- ⚡ Rationaliser le processus de connexion en introduisant des règles claires, surtout en ce qui concerne le rôle du Ministère dans la détermination des personnes ayant un droit d'accès aux réseaux publics.
- ⚡ Définir et publier les conditions générales des contrats d'accès au réseau, en définissant les conditions techniques, juridiques et financières de l'accès des utilisateurs du réseau.



Normes de qualité et de sécurité du système

- ⚡ Établir des normes nationales de qualité et de sécurité pour les systèmes hors réseau.



Intégration des systèmes hors réseau

- ⚡ Adopter une réglementation pour les technologies de mini-réseaux afin d'apporter de la clarté aux investisseurs potentiels, notamment en fournissant :
 - Des règles techniques claires pour les actifs des mini-réseaux afin d'assurer une éventuelle intégration future au réseau principal à moindre coût.
 - L'introduction de garanties et des mécanismes explicites de compensation pour les actifs hors réseau en cas d'intégration au réseau principal ou lorsqu'ils deviennent des actifs échoués.

Alors que le Sénégal entame un parcours de réforme du cadre politique et réglementaire du son secteur de l'électricité, la Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique et la Fondation RES4Africa sont prêtes à travailler en partenariat avec le Sénégal pour relever les défis réglementaires et politiques identifiés. Elles s'engagent également à soutenir le développement de la capacité réglementaire, ainsi qu'à travailler en partenariat avec les institutions nationales sur tous les domaines de la réforme réglementaire d'intérêt particulier du Sénégal vers une plus grande *ouverture, attractivité et préparation* du marché de l'électricité.



Nations Unies
Commission économique pour l'Afrique

Commission économique des Nations Unies pour l'Afrique
Menelik II Avenue
P.O. Box 3001, Addis Ababa, Ethiopia
Telephone: +251 11 544 5000
www.uneca.org
Twitter: @ECA_OFFICIAL



Fondation RES4Africa
Via Ticino 14, Rome, Italy
Telephone: +39 06 8552236
info@res4africa.org
www.res4africa.org
Twitter: @RES4Africa